

Camera dei Deputati
VI Commissione Permanente (Finanze)

“Delega al Governo per la riforma fiscale”
Disegno di legge AC 1038

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

Giacomo Ricotti

Roma, 18 maggio 2023

Ringrazio per l'invito rivolto da questa Commissione alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'esame degli atti parlamentari contenenti delega al Governo per la riforma del sistema tributario. Il presente testo contiene osservazioni sul disegno di legge presentato dal Governo (AC 1038, di seguito, "DDL" o "delega"); al progetto di legge a firma degli On.li Marattin e Costa (AC 75) è dedicata una separata memoria.

Come già segnalato da tempo dal Governatore, il nostro Paese ha bisogno di un'ampia e organica riforma fiscale¹. Nel corso degli anni sono state introdotte nuove forme di tassazione ed è stato progressivamente definito un complesso insieme di agevolazioni e di esenzioni, nell'assenza di un disegno organico e con indirizzi non sempre coerenti. Sarebbe perciò preferibile d'ora in poi evitare ulteriori interventi frammentari e adoperare piuttosto l'occasione fornita da un DDL di riforma per tenere conto delle interconnessioni esistenti tra i vari elementi del sistema tributario e tra questi e gli istituti del sistema di *welfare*.

Nella mia disamina terrò presente alcuni punti di riferimento derivanti soprattutto dal contesto economico e normativo in cui la riforma viene a collocarsi².

Il principale tra i vincoli di contesto, come più volte ricordato in passato dalla Banca d'Italia, è quello derivante dall'elevato peso del nostro debito pubblico. Esso impone la necessità di conseguire e mantenere nel tempo significativi avanzi primari, per cui a fronte di qualsiasi riduzione nelle entrate pubbliche vanno individuate coperture adeguate, strutturali e credibili³.

¹ Cfr. Considerazioni finali sul 2018.

² Cfr. anche "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario", Testimonianza del dott. Giacomo Ricotti, Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale, Commissioni riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), 11 gennaio 2021 (di seguito, "Audizione 2021").

³ Cfr. "Audizione preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2023", Testimonianza del dott. Sergio Nicoletti Altimari, Capo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia, Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 20 aprile 2023.

Esso altresì richiede di orientare gli sforzi della politica economica al sostegno della crescita. Anche a parità di prelievo complessivo il sistema tributario può avere un ruolo importante nel promuovere la dinamica del prodotto potenziale, se si incentivano investimenti e offerta di lavoro spostando parte del carico tributario dai fattori produttivi alle rendite e ai consumi.

È alla luce di tali elementi che va considerato l'obiettivo di riduzione del livello complessivo del prelievo, relativamente alto nel confronto internazionale⁴, specialmente per i contribuenti che adempiono con correttezza ai propri obblighi. La prima redistribuzione del prelievo è quella che dovrà avvenire attraverso il contrasto all'evasione; questo fenomeno, oltre che inaccettabilmente iniquo, distorce la concorrenza tra imprese e sottrae risorse che potrebbero essere utili anche ad alleggerire il carico tributario dei contribuenti in regola.

Su un piano più strettamente tecnico, va anche prestata attenzione affinché le modifiche introdotte siano coerenti con l'assetto del nostro sistema di finanza decentrata (attualmente oggetto anche esso di importanti sforzi di riforma) e, dal lato della spesa, con i principali strumenti di assistenza sociale.

Andrebbero altresì contenuti i costi amministrativi e di *compliance* e perseguite una maggiore semplificazione e razionalizzazione del sistema. In questo modo si darebbero certezze a chi produce, risparmia e investe (dall'interno o dall'estero) nel nostro Paese. Si tratterebbe di un risultato di primaria importanza: come riportato nelle considerazioni finali del Governatore relative al 2021, *“l'incertezza che deriva dalle frequenti modifiche – talvolta poco coerenti tra loro e nel tempo, e con effetti retroattivi – e dalle discontinuità negli orientamenti interpretativi e giurisprudenziali costituisce un serio ostacolo all'attività economica”*.

Nel prosieguo dell'audizione mi dedicherò ad analizzare più in dettaglio le principali misure incluse del disegno di legge del Governo, per concludere poi con una valutazione complessiva del provvedimento, anche alla luce dei criteri fin qui delineati. Nell'appendice sono riportati alcuni elementi di comparazione internazionale.

⁴ La pressione fiscale nel 2022 si è collocata al 43,5 per cento del PIL, un valore superiore a quello della Germania (42) e della Spagna (38,4), per quanto inferiore a quello della Francia (47,7). La media della area dell'euro è pari al 41,9 per cento.

1. Osservazioni sui singoli argomenti

1.1 L'Irpef

Il DDL prevede di intervenire sulle varie componenti dell'imposta personale sui redditi (aliquote e scaglioni; regimi sostitutivi e base imponibile; definizione di reddito complessivo; deduzioni e detrazioni). Due sono gli obiettivi enunciati: quello di ridurre gradualmente il prelievo e quello di arrivare, in prospettiva, a un regime ad aliquota unica. Quest'ultimo (la cd. *flat tax*) rappresenterebbe un *unicum* tra i sistemi in vigore nelle maggiori economie avanzate (cfr. tavola 1): è stato adottato in prevalenza da economie in transizione o in via di sviluppo, con una contenuta pressione fiscale e sistemi di *welfare* di dimensione limitata (cfr. approfondimento in appendice).

Nel processo di riforma, che prefigura, come detto, una riduzione del prelievo, dati i vincoli di finanza pubblica sopra ricordati sarà necessario individuare modalità di copertura dei minori introiti. Per garantire la progressività ed evitare aggravii sui redditi più bassi si dovranno prevedere adeguate detrazioni e/o deduzioni; nel disegno di queste ultime andrà prestata attenzione ad assicurare un andamento regolare delle aliquote marginali effettive, tenendo conto anche degli altri elementi del sistema *tax and benefit*.

Un andamento regolare – non necessariamente piatto – delle aliquote marginali effettive è un elemento desiderabile di un sistema fiscale in termini di efficienza economica. Passi in questa direzione sono stati compiuti con la legge di bilancio 2022, che, intervenendo sulla scala delle aliquote e sul profilo delle deduzioni e detrazioni, ha contribuito a regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali e a smussare i picchi che queste registravano su specifici intervalli di reddito complessivo. Sulla base del modello di microsimulazione BIMic, si può stimare che negli anni precedenti la pandemia la media delle aliquote marginali effettive per gli individui in età da lavoro e occupati si collocasse al 38 per cento, di cui 26 punti percentuali determinati dall'Irpef. Le modifiche all'Irpef introdotte nel 2022 hanno ridotto la media delle aliquote marginali effettive gravanti sui redditi da lavoro di circa un punto percentuale, riducendone l'erraticità e i salti più pronunciati, come quello sui redditi compresi tra 35.000 e 40.000 euro⁵.

Allo stato, non si dispone di elementi sufficienti per fornire una valutazione completa e puntuale dell'effetto dell'introduzione di un sistema ad aliquota unica sulla progressività e sulla redistribuzione. Tale effetto

⁵ Cfr. E. Dicarlo, P. Recchia e A. Tomasi, "Le modifiche al sistema fiscale e di *welfare* italiano attuate nel 2022: profili di equità ed efficienza, Banca d'Italia", Questioni di economia e finanza n. 748, 2023.

dipenderà dalla misura dell'aliquota e dall'articolazione delle detrazioni e delle deduzioni. Sotto questo profilo, nel disegno della riforma a regime occorrerà prestare attenzione a che la capacità redistributiva dell'imposta personale non risulti indebolita, anche alla luce della riduzione del prelievo e tenuto conto del contributo dell'imposta personale alla redistribuzione complessiva dell'intero sistema *tax and benefit*.

Nostre stime⁶, riferite agli anni immediatamente precedenti alla crisi pandemica e basate sul modello di microsimulazione BIMic indicano che sono ascrivibili all'Irpef (e ai suoi regimi sostitutivi) 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: di gran lunga il contributo più alto dopo quello del sistema pensionistico (circa 9 punti).

Non è chiaro poi se con l'applicazione della *flat tax* permarranno regimi sostitutivi ad aliquote differenziate, oppure se tutto convergerebbe in un'unica *flat tax*. Nel primo caso si riproporrebbero i problemi di equità orizzontale⁷ già oggi esistenti.

Nel periodo che precederà il passaggio alla *flat tax* talune delle modifiche previste dal DDL potrebbero avere effetti non desiderabili. In particolare, l'obiettivo dell'equità orizzontale sarebbe perseguito dalla delega non solo uniformando le regole di determinazione delle basi imponibili e definendo un'area di esenzione comune, ma, soprattutto, attraverso l'ampliamento dei regimi di tassazione sostitutiva con l'applicazione anche ai lavoratori dipendenti del regime di "*flat tax* incrementale" e l'estensione della cedolare secca agli immobili diversi da quelli adibiti a uso abitativo; si prevede inoltre di rendere strutturale la possibilità di rivalutare ad aliquota agevolata terreni e partecipazioni.

Introdotta per il solo 2023 ed esclusivamente a favore dei redditi da lavoro autonomo e da impresa, la flat tax incrementale consente di applicare un'imposta sostitutiva a una base imponibile data dalla differenza tra il reddito del periodo d'imposta e il più elevato tra quelli dei tre periodi d'imposta precedenti, con un limite massimo al reddito agevolabile; nel caso dei redditi da lavoro dipendente, il DDL prevede che il confronto avvenga con

⁶ 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.

⁷ Il principio di e. orizzontale impone che individui con la stessa capacità contributiva siano tassati in eguale misura.

il reddito del periodo d'imposta precedente. Questo regime comporta distorsioni dovute al diverso guadagno ottenibile, a parità di reddito dichiarato, a seconda dell'incremento realizzato o, a parità di incremento, a seconda del reddito di partenza.

La cedolare secca per gli affitti a fini non abitativi si affiancherebbe a quella sulle abitazioni. Pur rimanendo perplessità per quanto riguarda i suoi effetti distributivi, la nuova cedolare rimuove una differenza di trattamento tra proventi derivanti dall'investimento in immobili. Se però si considera che la cedolare sugli immobili abitativi aveva tra le principali motivazioni quella di ridurre il fenomeno degli affitti "in nero"⁸, questa giustificazione sembra più debole nel caso degli immobili destinati a scopi commerciali.

Nella definizione del reddito complessivo si prevede l'uniformazione del trattamento dei contributi previdenziali obbligatori per i lavoratori autonomi a quello dei dipendenti. Nella legislazione vigente i contributi previdenziali obbligatori sono esclusi dal reddito complessivo dei lavoratori dipendenti, ma non da quello degli autonomi. Questa differenza comporta una penalizzazione di questi ultimi nella determinazione delle detrazioni per le quali rileva il reddito complessivo al lordo delle deduzioni. Per questo motivo la modifica prevista dal DDL determinerebbe per un lavoratore autonomo un risparmio di imposta nullo per redditi molto bassi, ma molto significativo per livelli di reddito tra 10.000 e 15.000 euro; il vantaggio poi tenderebbe a decrescere pur rimanendo ancora nell'ordine del 5 per cento intorno a 30.000 euro di reddito lordo⁹.

Inoltre, il Governo intende stabilire, come regola generale, l'inclusione nel reddito complessivo (ai fini del calcolo delle agevolazioni fiscali o di altri benefici) di tutti i redditi assoggettati a imposte sostitutive e a ritenute alla fonte, con esclusione dei redditi di natura finanziaria. A legislazione vigente invece, non si tiene generalmente conto di tali redditi nel calcolo del reddito complessivo, salvo che non sia previsto da specifiche disposizioni di legge (come ad esempio nel caso della cedolare secca sui canoni di locazione).

Per quanto riguarda le deduzioni, il DDL prevede un nuovo regime di deducibilità dal reddito di lavoro dipendente e assimilato, anche in misura forfettizzata, delle spese sostenute per la produzione dello stesso; l'obiettivo è quello di renderne il trattamento più simile a quello che vale per i lavoratori autonomi e imprenditori.

Si annuncia infine la progressiva equiparazione dell'area di esenzione fiscale indipendentemente dalla tipologia di reddito (con priorità all'equiparazione tra i redditi da lavoro dipendente e quelli da pensione).

⁸ Secondo la Relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva dell'anno 2022, l'introduzione della cedolare secca avrebbe aumentato in media del 3,8 per cento gli immobili sul mercato regolare delle locazioni e del 6,6 per cento la base imponibile; tali effetti, tuttavia, non sono stati sufficienti ad assicurare la copertura delle minori entrate derivanti dalla riduzione dell'imposizione.

⁹ Il calcolo si basa sull'ipotesi di un contribuente che versa i contributi previdenziali alla gestione Inps dei commercianti e che non abbia carichi familiari. Il contribuente in questione ha come unico reddito quello da impresa.

Non è chiaro in che misura l'estensione ai lavoratori dipendenti della flat tax incrementale e della deducibilità dei costi di produzione del reddito sarebbero efficaci nel limitare le attuali disparità di trattamento tra lavoratori autonomi e dipendenti. È invece molto probabile che esse aumentino la complessità del sistema.

L'estensione dei regimi sostitutivi potrebbe condurre a un risultato opposto all'intento dichiarato nel DDL, con un peggioramento dell'equità e dell'efficienza del sistema; essa infatti accentuerebbe l'erosione della base imponibile, già aumentata in modo significativo nel corso degli ultimi decenni soprattutto per effetto di un processo di "cedolarizzazione" di alcuni imponibili.

Il processo di "cedolarizzazione" è consistito nella sottrazione dalla base imponibile dell'Irpef di diverse tipologie di reddito, assoggettandole a regimi sostitutivi con prelievo proporzionale. Da ultimo, il regime forfettario per i lavoratori autonomi e piccoli imprenditori – originariamente nato per semplificare gli adempimenti tributari di attività marginali e poco strutturate ma oggi applicabile a una platea molto più ampia di contribuenti – ha ulteriormente contribuito a uno svuotamento della base imponibile dell'Irpef.

Un'altra causa dell'erosione è ravvisabile nella proliferazione delle cosiddette spese fiscali (*tax expenditures*). Il riordino delle detrazioni e dei crediti di imposta, previsto dal DDL, è auspicabile in un'ottica di semplificazione del sistema tributario. La delega peraltro riporta un elenco di situazioni personali che dovranno continuare a essere tutelate: la cura dei figli, la proprietà della casa, la salute e l'istruzione, la previdenza complementare, il risparmio energetico e la riduzione del rischio sismico degli edifici. Si tratta di situazioni senza dubbio meritevoli di particolare attenzione; tuttavia, essendo piuttosto rilevanti in termini di gettito, la loro permanenza avrebbe la conseguenza di non ridurre significativamente l'erosione della base e di rendere più difficoltoso recuperare le risorse necessarie a coprire le minori entrate derivanti dalla riduzione dell'Irpef connessa con l'introduzione della *flat tax* o con altri interventi.

Nel rivedere le spese fiscali, per tener conto di considerazioni di carattere distributivo, si potrebbero indirizzare i benefici a specifiche classi di destinatari ritenuti meritevoli, anziché alla generalità dei soggetti. Tale selettività può essere realizzata subordinandone – o modulandone – l'erogazione alla "prova dei mezzi". A questo proposito, occorre ricordare come il solo reddito dichiarato non costituisca l'indicatore più appropriato per valutare l'effettiva condizione del beneficiario, poiché si riferisce al solo individuo anziché al nucleo familiare, risente maggiormente dell'evasione e non

*tiene conto dei redditi derivanti dalle diverse forme di ricchezza soggetti a regimi di imposizione sostitutiva*¹⁰.

L'erosione è stata anche determinata da un processo di obsolescenza dei valori tassati; l'esempio più rilevante è il mancato aggiornamento delle rendite catastali. Su questo punto il DDL non interviene, mentre sarebbe necessario rivedere e aggiornare tali valori, che tra l'altro influiscono sulla determinazione non solo dell'Irpef, ma anche di altre imposte (Imu, registro, successioni e ipocatastali).

Oltre che sugli aspetti generali dell'imposta, il Governo intende anche apportare modifiche al trattamento fiscale di specifiche categorie di reddito: in particolare si prevede di modificare la disciplina dei cd. *fringe benefits* per i redditi da lavoro dipendente, dei redditi agrari, dei redditi da lavoro autonomo, dei redditi finanziari e dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche.

1.2 La tassazione dei redditi finanziari

Il DDL prevede l'armonizzazione della disciplina dei redditi finanziari: viene creata un'unica categoria destinata a ricomprendere le due tipologie attualmente distinte di redditi di capitale e redditi diversi, con possibilità di compensare minusvalenze e perdite non soltanto con plusvalenze e altri redditi diversi di natura finanziaria, ma anche con i proventi attualmente ricompresi nella categoria dei redditi di capitale (quali, ad esempio, interessi e dividendi); inoltre, si prevede la deducibilità di costi e oneri inerenti ai redditi finanziari. L'applicazione del prelievo dovrà avvenire sempre in base al principio di cassa; sarà basata su un'imposta sostitutiva di Irpef e addizionali sul risultato complessivo netto realizzato, da liquidare in sede di dichiarazione annuale dei redditi, con possibilità di riporto delle eccedenze negative. Viene in ogni caso confermata la possibilità, già oggi prevista, di optare per un regime semplificato di riscossione dell'imposta attraverso intermediari autorizzati.

Il superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria rappresenta indubbiamente un passo significativo, che

¹⁰ Cfr. anche "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta", testimonianza del dott. Giacomo Ricotti, Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia, Commissione 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), 21 febbraio 2023 (di seguito, "Audizione 2023").

consentirà maggiore neutralità della tassazione rispetto alle modalità di investimento. Al contempo, per minimizzare i possibili riflessi sul gettito e i rischi di elusione dovranno essere previsti adeguati presidi. Un esempio potrebbe essere quello di porre limiti alla compensazione delle minusvalenze, di tipo quantitativo o per tipologia di strumenti da cui i proventi derivano, analoghi a quelli previsti in altri paesi.

In alcuni dei principali paesi europei sono già previste possibilità di compensazione “eterogenea”: in Spagna, la minusvalenza eccedente dalla compensazione tra redditi diversi può essere utilizzata in compensazione con interessi e dividendi, ma solo fino al 25 per cento di questi; in Germania, le minusvalenze su azioni possono essere compensate solo con i dividendi. Le caratteristiche salienti dei sistemi di tassazione dei redditi nei principali paesi europei sono riportate nelle tavole 2, 3 e 4 in appendice.

L’adozione generalizzata del principio di cassa prevista dal DDL comporterà modifiche al regime di tassazione delle gestioni individuali e, presumibilmente, dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari, che rappresentano attualmente gli unici casi in cui il prelievo si basa sul principio di maturazione¹¹; inoltre, si prospetta la tassazione agevolata dei redditi conseguiti dagli enti di previdenza obbligatoria. Rispetto alle forme di previdenza complementare, le modifiche non vanno nella direzione di allineare il sistema italiano a quello prevalente negli altri paesi europei, che prevede l’applicazione del prelievo solo all’atto dell’erogazione delle prestazioni (cd. sistema EET). Sotto questo profilo, quindi, esse non rimuoverebbero uno dei principali ostacoli fiscali alla portabilità delle forme di previdenza complementare in ambito europeo.

Con riferimento al livello del prelievo, viene esplicitamente confermato il trattamento di favore riservato ai titoli pubblici, che come noto non rappresenta la regola nella maggioranza dei paesi europei¹².

Il DDL non affronta il tema del coordinamento tra l’imposizione sulle società e quella in capo al socio, con riguardo alla doppia tassazione dei

¹¹ Il principio di cassa prevede che l’imposizione avvenga al momento dell’incasso dei proventi e del realizzo delle plusvalenze; il principio di maturazione, invece, comporta la tassazione, di un titolo o di un portafoglio, sulla base degli incrementi di valore realizzati in un anno e calcolati con riferimento ai valori di mercato, a prescindere dalla effettiva percezione del provento.

¹² Nell’UE, alcuni paesi prevedono l’esenzione per i proventi dei titoli pubblici (Lettonia, Romania, Portogallo) o di tutti i titoli (Bulgaria, Croazia, Grecia). In altri casi (Belgio, Ungheria), l’esenzione è prevista per alcune emissioni speciali di debito pubblico. Nel Regno Unito è prevista l’esenzione per titoli, analoghi ai nostri buoni postali fruttiferi, emessi da enti interamente controllati dal Tesoro.

dividendi e delle plusvalenze su partecipazioni. Il mancato coordinamento tra i diversi livelli di prelievo sugli investimenti nel capitale di rischio (redditi della società, redditi e patrimonio del socio) determina effetti negativi sul costo del capitale per le imprese¹³.

Il DDL prevede infine la “*razionalizzazione della disciplina in materia di rapporti finanziari basata sull’utilizzazione di tecnologie digitali*”. Tenuto conto della normativa recentemente introdotta con la legge di bilancio per il 2023, sarebbe utile che in questa parte i criteri di delega fossero declinati in modo più specifico, chiarendo a quali ambiti di intervento si faccia riferimento.

1.3 Gli interventi sul reddito di impresa (Ires e IRAP)

In materia di tassazione societaria, il DDL prevede l’introduzione di un’aliquota Ires agevolata sugli utili accantonati, cui si accompagnerebbe una revisione degli attuali incentivi fiscali alle imprese; il graduale superamento dell’IRAP; diverse misure sulla base imponibile e altri interventi che perseguono finalità di semplificazione e razionalizzazione. Viene previsto poi un nuovo sistema opzionale di tassazione delle imprese personali per avvicinare il loro regime a quello delle società.

Il sistema Ires a due aliquote – L’aliquota Ires agevolata si applicherebbe sugli utili non distribuiti, nel limite dell’ammontare degli stessi impiegato, nel biennio successivo alla produzione degli utili, in determinati investimenti e in nuove assunzioni. Il beneficio fiscale precederebbe dunque l’effettuazione degli investimenti e l’aumento dell’occupazione. In sede di attuazione del DDL occorrerà definire la misura di tale aliquota, nonché le categorie di investimenti e le tipologie di assunzioni agevolate.

Il sistema a due aliquote presenterebbe diversi punti di contatto, in particolare per quanto riguarda i riferimenti a investimenti, aumento dell’occupazione e accantonamento di utili, con la prima versione della “mini-Ires”, introdotta con la legge di bilancio per il 2019 e mai applicata. La mini-Ires prevedeva una tassazione agevolata al 15 per cento (rispetto a un’aliquota Ires ordinaria del 24 per cento) della parte del reddito imponibile corrispondente agli utili del periodo di imposta precedente accantonati a riserva, nei limiti della somma del valore degli ammortamenti fiscali relativi agli investimenti in beni strumentali nuovi e del costo del personale legato a nuove assunzioni. L’introduzione di

¹³ Sulle questioni richiamate, cfr. Audizione 2021.

tale sistema fu accompagnata dall'abrogazione dell'ACE (Aiuto alla crescita economica). A causa della sua complessità, la mini-Ires fu poi modificata in modo radicale dal DL 34/2019 (decreto "Crescita"): si eliminò il riferimento agli investimenti e alle assunzioni, con la previsione di un taglio dell'aliquota Ires – che avrebbe raggiunto a regime i 4 punti percentuali – sulla parte del reddito corrispondente agli utili accantonati a riserva. La legge di bilancio per il 2020 infine abrogò la mini-Ires e ripristinò l'ACE con efficacia retroattiva dal 2019.

Da un punto di vista applicativo, il meccanismo dell'Ires a doppia aliquota appare molto articolato e complesso, sia per la previsione delle condizioni risolutive da verificare al termine del biennio, che possono comportare un ricalcolo delle imposte, sia per il necessario coordinamento con altri istituti dell'ordinamento tributario, come ad esempio le norme in materia di controllate estere (CFC, per le quali è richiesto un confronto anno per anno tra la tassazione effettiva sulla controllata rispetto a quella della controllante italiana) e il sistema del consolidato fiscale (che presuppone l'assoggettamento delle società partecipanti alla stessa aliquota societaria).

Nel contesto europeo, tale sistema porrebbe l'Italia in una posizione peculiare, in particolare rispetto ai principali paesi. Tra questi, infatti, solo in Spagna è previsto un incentivo che presenta alcune similitudini con lo schema a doppia aliquota.

Le società spagnole possono dedurre dalla base imponibile un ammontare pari al 10 per cento dell'aumento di capitale netto per accantonamento di utili, a condizione che questi siano iscritti in una speciale riserva e non siano distribuiti per almeno cinque anni; tuttavia, non sono presenti condizioni sull'impiego delle risorse accantonate. Agevolazioni fiscali che presentano analogie con il sistema Ires a doppia aliquota sono presenti anche in Portogallo e in alcuni paesi dell'Est Europa. In Portogallo le micro-imprese e quelle di piccole e medie dimensioni possono detrarre dall'imposta un ammontare pari al 10 per cento degli utili accantonati a riserva (con un massimo di 12 milioni di euro), a condizione che vengano impiegati nei 4 anni successivi per effettuare investimenti appartenenti a specifiche categorie; la detrazione non può essere superiore al 25 per cento dell'imposta per le imprese di medie dimensioni e al 50 per cento per le micro-imprese e quelle di piccole dimensioni. In Polonia, a partire dal 2021 è possibile dedurre dal reddito imponibile gli utili accantonati in una specifica riserva; tali risorse andranno impiegate entro l'anno successivo per effettuare investimenti. In Romania è possibile dedurre dalla base imponibile dell'imposta societaria l'ammontare reinvestito nell'acquisizione di beni ad alto contenuto tecnologico. In Estonia e Lettonia non esiste un'imposta societaria in senso proprio, ma solo un prelievo all'atto della distribuzione degli utili. I sistemi dei due paesi baltici – come quello che risulterebbe dal DDL – favoriscono dunque solo la capitalizzazione che avviene attraverso il reinvestimento degli utili, ma, a differenza di esso, non pongono, come quello spagnolo, alcun vincolo sulle tipologie di investimenti da effettuare.

Il superamento dell'IRAP – Il DDL propone il graduale superamento dell'IRAP, eliminandola anche per i restanti soggetti privati a cui ancora si applica, ossia società di capitali ed enti commerciali, società di persone, enti non commerciali. Per la copertura delle relative entrate, si prevede l'introduzione di una sovraimposta all'Ires, da applicarsi secondo le medesime regole di quest'ultima, con esclusione però della disciplina relativa al riporto delle perdite.

I numerosi interventi di ridimensionamento della platea di contribuenti e della base imponibile dell'IRAP che si sono succeduti nel corso del tempo hanno progressivamente alterato il disegno del tributo rispetto alle intenzioni iniziali del legislatore, rendendolo sempre più simile a una imposta sui profitti.

L'ambito soggettivo è stato limitato, da ultimo con la legge di bilancio 2022, che ha previsto l'abrogazione dell'imposta per tutte le persone fisiche che esercitano attività commerciali, arti e professioni. La base imponibile è stata ridotta da molteplici misure varate negli ultimi vent'anni, in particolare con l'esclusione del costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato.

Le modifiche intervenute negli anni non hanno però ridotto gli adempimenti, in quanto è sempre necessario calcolare una base imponibile con regole diverse da quelle dell'Irpef o dell'Ires. Sotto questo profilo, il superamento dell'IRAP avrebbe quindi effetti positivi in termini di semplificazione del sistema tributario, con una conseguente riduzione dei costi di *compliance* e amministrativi. Tuttavia, considerando che la sovraimposta si applicherebbe alla base imponibile Ires (al lordo delle perdite), occorre tenere presente che l'aliquota di tale prelievo, per le società, sarebbe maggiore rispetto a quella IRAP; l'aumento sarebbe dovuto a due motivi: innanzitutto, esso graverebbe solo sui profitti, mentre l'IRAP pesa attualmente anche su una quota residuale di costo del lavoro e sugli interessi passivi; inoltre, tale sovraimposta potrebbe dover compensare anche la perdita del gettito IRAP oggi riconducibile alle società di persone.

Data la maggior ampiezza della base imponibile IRAP, anche limitandosi alla compensazione del gettito proveniente dalle sole società di capitali, l'aliquota del nuovo prelievo risulterebbe più elevata rispetto a quella IRAP attuale. Sulla base dei dati delle ultime dichiarazioni disponibili (2020), il gettito da compensare, inclusivo di quello relativo alle società di persone, sarebbe pari a circa 11,5 miliardi; tenendo conto della mancata applicazione della disciplina sul riporto delle perdite, la misura di tale prelievo aggiuntivo si attesterebbe a circa 7 punti percentuali, portando l'aliquota nominale complessiva di tassazione dei profitti sopra al 30 per cento.

Sotto il profilo distributivo, la sostituzione dell'IRAP con una sovraimposta all'Ires in misura unica potrebbe comportare maggiori o minori prelievi su imprese operanti in settori soggetti ad aliquote IRAP diverse; inoltre, si avrebbe una modifica del prelievo in funzione della struttura finanziaria delle società, gravando maggiormente sui soggetti oggi meno indebitati; infine, l'applicazione della sovraimposta alle sole società di capitali avvantaggerebbe i soggetti costituiti in altre forme, tendenzialmente più piccoli.

Interventi sulla base imponibile – Nel complesso gli interventi del DDL sulla base imponibile Ires comportano una riduzione della stessa. Il più rilevante è rappresentato dall'ampliamento della deducibilità degli interessi passivi, attraverso l'introduzione di franchigie che riducono le restrizioni relative agli oneri finanziari superiori al 30 per cento del reddito operativo lordo (ROL); si darebbe così seguito a opzioni consentite dalla direttiva che ha disciplinato la materia in ambito UE (direttiva ATAD) e non esercitate in fase di attuazione della stessa. Tale intervento favorisce le piccole e medie società di capitali e ne allinea in sostanza il regime a quello delle imprese personali, cui non si applica la limitazione di deducibilità degli interessi passivi collegata al ROL. A questa misura si affianca una revisione in senso estensivo dei limiti alla deducibilità di determinati costi, tra i quali quelli relativi ai *fringe benefits* dei dipendenti e quelli telefonici.

La direttiva ATAD aveva previsto la possibilità per gli Stati di avvalersi, in via opzionale, di una serie di esclusioni e semplificazioni, tra le quali la possibilità di dedurre gli interessi passivi netti fino a 3 milioni di euro. L'assenza di franchigie, previste invece in altri ordinamenti, può attualmente comportare sia svantaggi competitivi per le imprese italiane rispetto a società residenti in altre giurisdizioni, sia disincentivi per soggetti esteri a effettuare investimenti in Italia piuttosto che in altri paesi.

Altri interventi – Tra gli interventi che perseguono finalità di semplificazione e razionalizzazione rientrano il potenziamento della derivazione rafforzata del reddito imponibile dall'utile di bilancio¹⁴, con

¹⁴ Il principio di “derivazione rafforzata” fu introdotto nel 2008 per i soggetti che applicano i principi contabili internazionali IAS/IFRS e dal 2016 è stata estesa ai soggetti che redigono i bilanci secondo i principi contabili nazionali emanati dall'OIC. Esso prevede che valgano anche ai fini fiscali le qualificazioni, le classificazioni e il momento di iscrizione nel bilancio civilistico dei costi, dei ricavi, delle attività e delle passività; ha permesso di ridurre, ma non di annullare, le differenze tra valori civilistici e fiscali, in quanto per le valutazioni continuano ad applicarsi regole fiscali specifiche.

particolare riferimento agli ammortamenti, e la revisione, in ottica di maggior uniformità e di estensione ai casi oggi mancanti, dei diversi regimi di riallineamento tra valori civilistici e fiscali esistenti¹⁵. Entrambe le misure hanno il pregio di ridurre i costi di *compliance* connessi alla gestione di un “doppio binario” tra valori contabili e fiscali. Il disegno di legge contiene, inoltre, numerosi interventi su specifiche discipline, che mirano a risolvere criticità presenti nella normativa in vigore.

In particolare vengono previsti: a) una rivisitazione delle disposizioni fiscali applicabili in caso di crisi dell'impresa, in un'ottica di razionalizzazione e aggiornamento della normativa alla luce del nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza; b) una revisione della disciplina di contrasto alla creazione di società prive di un'attività economica concreta (cd. società non operative o società “di comodo”), allo scopo di stabilire nuovi parametri per individuare tali soggetti; c) una semplificazione della gestione delle perdite generate dalle società aderenti al consolidato fiscale; d) un maggiore allineamento tra i limiti al trasferimento di perdite posti a presidio del cd. commercio delle bare fiscali; e) una sistematizzazione e razionalizzazione della disciplina dei conferimenti di azienda e degli scambi di partecipazioni mediante conferimento, con particolare riferimento al regime di neutralità fiscale in caso di conferimenti di partecipazioni detenute nelle holding; f) una revisione della normativa in materia di qualificazione fiscale interna delle entità estere, volta ad attribuire rilevanza alla qualificazione delle stesse operata dallo Stato in cui sono localizzate, evitando disallineamenti di trattamento fiscale e la necessità di applicare la disciplina sugli “ibridi”.

Si tratta di interventi generalmente condivisibili in virtù della maggior certezza che conferirebbero all'applicazione delle discipline oggetto di rivisitazione. Occorre tuttavia prestare attenzione a evitare di indebolire i presidi antielusivi, ad esempio con riferimento alle società non operative e ai conferimenti di partecipazioni detenute nelle holding.

Coordinamento con reddito d'impresa assoggettato a Irpef – Il DDL prevede infine un regime opzionale per le imprese in contabilità ordinaria, già proposto in passato, che avvicina il trattamento fiscale delle imprese individuali e delle società di persone a quello riservato alle società di capitali, al fine di rendere tendenzialmente neutrale la scelta della forma giuridica per l'esercizio d'impresa e di evitare che scelte organizzative non efficienti siano dettate essenzialmente da motivazioni fiscali.

¹⁵ Si tratta di regimi che permettono, a fronte del pagamento di un'imposta sostitutiva, il riconoscimento anche a fini fiscali dei maggiori valori contabili iscritti in bilancio a seguito di una rivalutazione o di un'operazione straordinaria (fusione, scissione, ecc.).

Tale regime è analogo all'imposta sul reddito d'impresa (IRI), introdotta con la legge di bilancio per il 2017 e abrogata successivamente con la legge di bilancio per il 2019 prima che entrasse concretamente in vigore. In particolare, l'IRI introduceva la possibilità di un trattamento differenziato tra il reddito reinvestito in azienda e quello "consumato", cioè distribuito ai soci o prelevato dall'imprenditore individuale, tassando il primo alla stessa aliquota prevista per le imprese costituite in forma di società di capitali e assoggettando solo il secondo alla tassazione progressiva Irpef. A tal fine l'IRI prevedeva: 1) la tassazione separata alla stessa aliquota Ires (24 per cento) del reddito d'impresa calcolato secondo le regole Irpef; 2) la deducibilità da tale reddito d'impresa delle somme prelevate dall'imprenditore, dai collaboratori familiari o dai soci; 3) la tassazione Irpef in capo a tali soggetti delle somme prelevate. L'adozione dell'IRI sarebbe avvenuta per opzione, di durata quinquennale e rinnovabile.

La reintroduzione di questo regime è auspicabile, non solo perché garantisce una maggiore neutralità della variabile tributaria nelle scelte imprenditoriali, ma anche perché indirettamente incentiva il rafforzamento patrimoniale di queste imprese, riducendo il prelievo sugli utili non prelevati dall'imprenditore o dai soci. Tuttavia, la facoltatività del regime, nonché alcune delle misure in materia di reddito societario prima richiamate (in particolare la sovraimposta all'Ires e il sistema a doppia aliquota) comporterebbero il permanere di differenze di trattamento tra società di capitali e altre imprese.

Una visione d'insieme – Una valutazione puntuale del sistema di tassazione societaria che scaturirà dalla riforma non è allo stato attuale possibile, sia per la mancanza di importanti elementi di dettaglio che saranno definiti in sede di attuazione, tra cui in primo luogo la revisione degli incentivi fiscali, sia a causa dell'interazione tra misure che agiscono in direzioni opposte.

Diversi interventi dovrebbero condurre a una semplificazione del sistema di tassazione per le società: il superamento dell'IRAP, il potenziamento della derivazione rafforzata e la revisione dei regimi di riallineamento. Come evidenziato, particolare attenzione dovrà essere prestata agli aspetti applicativi del regime Ires a due aliquote, anche alla luce del precedente costituito dalla mini-Ires del 2019.

Appare incerto l'effetto complessivo del DDL in termini di incentivi agli investimenti; soprattutto, non viene specificato quali saranno interessati dal processo di revisione e in che misura. In aggregato, qualora la razionalizzazione degli attuali incentivi si traducesse in un loro ridimensionamento e fosse abrogato l'ACE, potrebbe verificarsi un aumento del costo del capitale.

L'abrogazione dell'ACE e la sua sostituzione con un sistema a doppia aliquota condurrebbero anche a un peggioramento del grado di asimmetria di trattamento fiscale tra debito e mezzi propri (cd. *debt bias*) accrescendo la possibilità di distorsioni fiscali nella scelta della struttura finanziaria. Tali distorsioni si aggiungerebbero al *favor* fiscale all'indebitamento derivante da altre misure previste dal DDL, quali l'introduzione di franchigie per la deducibilità completa degli interessi passivi e la sovraimposta all'Ires per finanziare l'abrogazione dell'IRAP del settore privato.

Il sistema Ires a due aliquote, peraltro, incentiverebbe solo la capitalizzazione tramite accantonamento di utili, introducendo una discriminazione tra autofinanziamento e aumenti di capitale. L'ACE, invece, costituisce un'agevolazione per tutte le forme di finanziamento con mezzi propri.

L'ACE è stato introdotto nel 2011 con il duplice obiettivo di stimolare gli investimenti e correggere il debt bias. Si tratta di una deduzione dal reddito imponibile calcolata moltiplicando l'aumento dei mezzi propri dell'impresa a partire dal 2011 per un tasso di rendimento nozionale stabilito dal legislatore, dal 2019 pari all'1,3 per cento. Dal 2014, la parte del rendimento nozionale di periodo che non può essere utilizzata per ridurre la base imponibile, oltre che essere computata in aumento dell'ammontare deducibile nei successivi periodi d'imposta, può essere trasformata in un credito d'imposta scomputabile dal debito IRAP in cinque anni. Dalle analisi disponibili emerge che l'ACE ha contribuito a ridurre il costo del capitale delle imprese e ha indotto un riequilibrio della loro struttura finanziaria, con effetti relativamente più elevati per le imprese di minori dimensioni¹⁶. A livello europeo, misure simili all'ACE sono presenti attualmente in quattro paesi (Cipro, Malta, Polonia e Portogallo). A maggio 2021 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva per l'introduzione di una deduzione simile all'ACE e di limiti alla deducibilità degli interessi passivi, con l'obiettivo di ridurre l'asimmetria di trattamento fiscale tra debito e mezzi propri. Attualmente, l'esame della direttiva è sospeso in attesa che si definisca il quadro del sistema di tassazione europeo, anche alla luce della riforma della tassazione dei gruppi multinazionali.

La sostituzione dell'IRAP con una sovraimposta all'Ires comporterà l'aumento dell'aliquota societaria complessiva che potrebbe agire negativamente sull'attrattività del paese per gli investimenti diretti esteri e condurre a un aumento degli incentivi al *profit shifting*.

¹⁶ E. Zangari, "An economic assessment of the evolution of the corporate tax system in Italy", Banca d'Italia, Temi di discussione n. 1291, 2020; N. Branzoli e A. Caiumi, "How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns", *International Tax and Public Finance*, Springer, vol. 27(6), pp. 1485-1519, dicembre 2020.

Con un'aliquota statutaria complessiva sui profitti pari a circa il 28,3 per cento, l'Italia si colloca attualmente nel gruppo dei paesi ad alta tassazione in Europa e distante circa 7 punti percentuali dalla media EU-27 (pari a circa il 21,2 per cento; cfr. figura 1). Con la sovrainposta all'Ires l'aliquota complessiva salirebbe oltre il 30 per cento. Solo Malta e Portogallo presentano aliquote legali superiori (e pari rispettivamente a 35 per cento e 31,5 per cento).

Molti degli interventi prefigurati comporteranno perdite di gettito; benché il DDL preveda che per l'attuazione della riforma debbano essere individuate, nel complesso, adeguate coperture, al momento una modalità di compensazione delle minori entrate è espressamente prevista solo per il superamento dell'IRAP, attraverso la nuova sovrainposta all'Ires. Non è chiaro invece in che misura l'annunciata razionalizzazione degli incentivi fiscali possa fornire coperture; al riguardo, la necessità di reperimento di gettito dovrà essere comunque temperata con l'obiettivo di preservare quelli maggiormente efficaci.

L'insieme delle agevolazioni fiscali alle imprese è piuttosto variegato; le più rilevanti in termini di gettito sono quelle per investimenti in beni "Transizione 4.0" e per spese di ricerca e sviluppo e – tra quelle a carattere territoriale – il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali delle imprese del Mezzogiorno¹⁷.

Infine, come previsto dallo stesso DDL, la razionalizzazione degli incentivi dovrà tenere conto anche della direttiva sulla tassazione minima dei grandi gruppi approvata a dicembre scorso. Alcuni degli attuali incentivi agli investimenti appaiono già in linea con le regole dettate dalla direttiva, che privilegiano gli aiuti sotto forma di crediti d'imposta rispetto all'applicazione di aliquote agevolate o a riduzioni della base imponibile.

La proposta di direttiva – COM(2021) 823 del 22 dicembre 2022 – prevede l'introduzione in Europa delle regole concordate a livello OCSE/G20 (cd. Pillar Two), imponendo ai gruppi con più di 750 milioni di euro di ricavi una tassazione effettiva minima pari al 15 per cento in ciascun paese in cui la multinazionale opera; nel caso in cui il livello di imposizione effettiva risulti inferiore, deve essere versata un'imposta aggiuntiva (Top-up tax) calcolata applicando il differenziale tra il 15 per cento e l'aliquota di tassazione effettiva alla base imponibile utilizzata per il calcolo della stessa tassazione effettiva, ridotta di un certo ammontare correlato all'entità delle attività materiali e del costo del lavoro. Il sistema Ires a due aliquote, da un lato appare in linea con la direttiva, in quanto incentiverebbe gli stessi fattori produttivi (investimenti e lavoro) cui

¹⁷ Sul punto, cfr. Audizione 2023.

le regole sulla tassazione minima attribuiscono un ruolo premiante nella determinazione dell'eventuale imposta aggiuntiva; dall'altro, però, potrebbe avere ricadute peggiori sul calcolo della tassazione effettiva rispetto ad altre forme di incentivo sotto forma di credito d'imposta, tra cui anche quelle oggi in vigore. Si può distinguere infatti, tra incentivi che sono del tutto neutrali (quali quelli che determinano solo riduzioni temporanee di imposta) e quelli che diminuiscono la tassazione effettiva. Tra questi ultimi, gli incentivi concessi in forma di "cash equivalent" (sussidi diretti o crediti d'imposta rimborsabili entro 4 anni) riducono l'aliquota effettiva in misura inferiore rispetto a quelli che non presentano tali caratteristiche. Pertanto l'aliquota agevolata Ires produrrebbe una riduzione della tassazione effettiva maggiore rispetto a quella di un analogo incentivo concesso sotto forma di credito d'imposta rimborsabile.

1.4 L'IVA

In materia di IVA il DDL mira in primo luogo a operare una generale revisione del quadro normativo interno, in un'ottica di maggior conformità alla normativa comunitaria e di semplificazione delle regole dell'imposta. È inoltre prevista la razionalizzazione del numero e della misura dei prelievi ridotti, anche per garantire una maggiore uniformità di trattamento su fattispecie simili. Infine, sono stabiliti ulteriori interventi di natura strutturale e settoriale.

Per quanto riguarda le aliquote ridotte, il DDL si muove nel solco della recente evoluzione della legislazione comunitaria, che, a seguito dell'approvazione della direttiva 2022/542/UE, ha garantito maggiore flessibilità agli Stati membri, pur mantenendo alcuni vincoli sul numero complessivo dei prelievi e sulle tipologie di beni e servizi soggetti a tassazione agevolata.

La razionalizzazione può essere l'occasione per modifiche utili al sistema nazionale e auspicate di recente anche da questo Istituto¹⁸, che ha invitato a una riflessione sulla struttura delle aliquote, l'allocazione di beni e servizi tra le stesse e la necessità di ridurre il grado di frammentazione normativa. In tal senso, applicare i prelievi ridotti a macro-categorie più omogenee di transazioni e consumi potrà ridurre le ambiguità interpretative e le fonti di distorsione dovute ad aliquote differenziate, a volte anche in misura significativa, per fattispecie simili o con analoga funzione sociale.

Si tenga peraltro conto che, come anche rilevato nella stessa occasione, nel nostro paese il prelievo effettivo sui consumi è tra i più bassi dell'UE,

¹⁸ Cfr. Audizione 2021.

anche per il limitato apporto dell'IVA (cfr. figure 2 e 3), e che un ripensamento di quest'ultimo prelievo può rappresentare l'occasione per ridurre l'erosione (il cosiddetto *policy gap*; cfr. figura 4), a sua volta originata da molteplici esenzioni, regimi speciali e aliquote ridotte.

In tema di evasione e frode dell'IVA, l'Italia, pur con recenti progressi, continua a essere lo Stato UE con il maggior *compliance gap* in valore assoluto¹⁹ (cfr. figura 5). Su questo piano, il DDL non contempla misure specifiche e richiama in termini generali l'ampliamento della disponibilità di informazioni e di sfruttamento delle banche dati del fisco.

Per quanto riguarda i profili strutturali di funzionamento dell'imposta, il DDL, come detto, interviene per ridurre le attuali, residue divergenze tra norme nazionali e disciplina comunitaria, o per rivedere deroghe interne, anche tenendo conto degli sviluppi interpretativi derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia europea.

Le principali misure riguarderanno: la definizione del presupposto territoriale e oggettivo dell'imposta, in questo secondo caso valorizzando il profilo economico sostanziale delle operazioni rispetto a quello giuridico proprio del nostro ordinamento; le regole sulla detrazione dell'IVA sugli input (anche nel settore immobiliare), che verrebbe resa più coerente rispetto all'effettivo impiego degli stessi e simile a quanto previsto nella maggioranza dei paesi UE; le norme sull'esigibilità dell'imposta, cui sono collegati i termini per la detrazione; il terzo settore.

Infine, sono previsti ulteriori interventi che mirano alla revisione delle esenzioni, in particolar modo per l'edilizia, e alla semplificazione delle regole sul gruppo IVA (con abbandono, ad esempio, della clausola *all-in-all-out*, che oggi impone che nel perimetro di gruppo siano incluse tutte le società con le quali sussistono precisi vincoli di natura finanziaria, economica e organizzativa).

Le distonie tra quadro nazionale e dell'UE sono non di rado fonte di incertezze applicative, che è opportuno ridurre. Tuttavia, gli interventi contemplati nel DDL appaiono in parte slegati da una logica complessiva di riforma, che assuma un carattere trasversale rispetto ai diversi ambiti dell'imposta suscettibili di revisione e ammodernamento; le modifiche sono

¹⁹ Pari a più di 26 miliardi di euro. In percentuale rispetto al gettito teorico, invece, il *compliance gap* dell'Italia è del 20,8 per cento, inferiore solo a quello di Romania e Malta (dati Commissione UE relativi al 2020, ultimo anno disponibile).

piuttosto orientate a definire specifiche problematiche che avrebbero potuto essere affrontate con altre modalità normative.

È inoltre importante che l'attuazione delle indicazioni che interessano gli aspetti strutturali dell'imposta, come appunto i suoi presupposti, e i meccanismi più consolidati, tra cui il *pro-rata* di detrazione, venga condivisa e realizzata ponderando attentamente le possibili ripercussioni, non solo *una tantum*, sul sistema IVA e sui contribuenti, garantendo a questi ultimi i necessari tempi di adeguamento. Il *pro-rata* IVA può continuare a rappresentare una semplificazione per molti soggetti economici e, come precisato nella relazione illustrativa del DDL, andrebbe mantenuto su scelta degli operatori.

1.5 La tassazione ambientale

Il DDL prevede una revisione delle disposizioni in materia di accise; l'obiettivo principale è contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti e dell'inquinamento, graduando il prelievo in funzione degli impatti sull'ambiente dei vari prodotti energetici e agevolando la produzione di energia con fonti rinnovabili o comunque compatibili con l'ambiente. A questi si aggiunge la rimodulazione delle agevolazioni che rientrano tra i sussidi dannosi per l'ambiente.

Le priorità enunciate sono condivisibili. Si tratta infatti di imposte che non debbono essere valutate per il gettito che forniscono, bensì per la loro capacità di fornire segnali di prezzo corretti ai consumatori e alle imprese; se stabili nel tempo, tali segnali scoraggiano comportamenti socialmente dannosi e in prospettiva incentivano lo sviluppo di innovazioni che permettono di ridurre l'impatto sull'ambiente delle attività di produzione e consumo.

Nella concreta attuazione della delega, particolare attenzione dovrà essere prestata all'impatto redistributivo delle imposte ambientali, come previsto anche dai principi dello *European Green Deal*, ad esempio destinandone i proventi a interventi in favore dei soggetti più vulnerabili.

1.6 I rapporti con il contribuente: accertamento e sanzioni

In tema di revisione dell'attività di accertamento, appare condivisibile l'invito a potenziare l'utilizzo delle tecnologie digitali, specie per l'attività di profilazione dei contribuenti sulla base del rischio fiscale, in modo da

convogliare i controlli sulle posizioni a più alto rischio. La riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale potrà essere perseguita anche grazie alle nuove forme di cooperazione tra amministrazioni, nazionali ed estere, che la delega invita a porre in essere, nonché massimizzando i livelli di adempimento spontaneo dei contribuenti.

In relazione a quest'ultimo aspetto, il DDL, tra le altre cose, prospetta il potenziamento del regime di adempimento collaborativo, anzitutto con un'accelerazione del processo di ampliamento del numero di soggetti che possono accedervi, attraverso una progressiva riduzione della soglia di ammissione.

L'adempimento collaborativo è stato introdotto con il D.lgs. n. 128/2015. Possono aderirvi i contribuenti dotati di un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale. La sua finalità è quella di instaurare un rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente che miri, attraverso una interlocuzione costante e preventiva, a un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

Attualmente l'accesso al regime resta limitato a poche società, essendo riservato a soggetti con ricavi o volume d'affari non inferiori a 1 miliardo di euro. Alla luce dell'esperienza di questi primi anni, può essere vista con favore l'intenzione di accelerare l'ampliamento dell'ambito di applicazione anche a società di dimensioni inferiori. A tal fine, sarà necessario garantire all'Agenzia delle entrate adeguate risorse, come evidenziato anche dalla delega.

Per quanto riguarda, invece, le attività d'impresa e di lavoro autonomo di minore dimensione, il DDL prevede l'introduzione dell'istituto del concordato preventivo biennale.

Il concordato si baserà sulla formulazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, di una proposta per la definizione biennale della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, che il contribuente può o meno accettare. Qualora aderisca alla proposta, saranno irrilevanti, ai fini dei due tributi nonché dei contributi previdenziali obbligatori, i maggiori o minori redditi imponibili effettivi, mentre continueranno ad applicarsi gli ordinari obblighi contabili e dichiarativi. L'IVA, invece, sarà applicata secondo le regole ordinarie, mantenendo ferme la trasmissione telematica dei corrispettivi e la fatturazione elettronica.

Come l'ampliamento della *cooperative compliance*, anche un'applicazione estesa del concordato preventivo biennale sposta l'accento

su un momento antecedente quello della dichiarazione dei redditi e della conseguente liquidazione dell'imposta dovuta, cambiando profondamente il rapporto tra fisco e contribuente. Per garantire che la spinta verso un maggior adempimento spontaneo sia significativa, la numerosità dei contribuenti che potrà sfruttare il concordato preventivo biennale dovrà essere sufficientemente estesa. La preventiva definizione di una base imponibile concordata non fa comunque venire meno i controlli sui contribuenti che aderiscono alla proposta. La stessa delega ne ribadisce indirettamente l'importanza invitando a prevedere la decadenza dal regime in caso di mancata contabilizzazione di ricavi o compensi oltre un certo limite.

Il regime del concordato preventivo biennale sottende alcuni rischi che dovranno essere adeguatamente presidiati. Il primo risiede nella possibilità che venga pattuito con il contribuente un reddito inferiore a quello che sarà effettivamente realizzato nel biennio di riferimento, con un prelievo ridotto rispetto a quello dovuto. Affinché questa eventualità sia ridotta al minimo, lo sforzo da compiere riguarderà la definizione di proposte rispondenti, quanto più possibile, al profilo del singolo contribuente, evitando il ricorso a forfettizzazioni generalizzate. In questa direzione potranno essere sfruttate le informazioni ricavabili dagli indici sintetici di affidabilità (ISA) e da tutte le banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria; desta perciò perplessità la previsione, contenuta nella parte del DDL dedicata ai procedimenti dell'amministrazione finanziaria, di un graduale superamento degli ISA; infatti, questo strumento permette all'amministrazione di ottenere diversi elementi informativi e le fornisce un primo orientamento sulla "affidabilità" dei contribuenti. Inoltre alcuni contribuenti potrebbero essere spinti a un uso strumentale del regime, ad esempio favorendo l'abbattimento dell'imponibile delle proprie controparti commerciali attraverso sovrappuntazioni o fatture per operazioni inesistenti. Per evitare comportamenti del genere, sarà determinante il mantenimento di un'adeguata attività di controllo.

Il DDL invita ad adottare anche altre misure volte a favorire l'adempimento dei contribuenti e, più in generale, a migliorare il rapporto con l'amministrazione finanziaria. Va visto con favore ogni intervento finalizzato a facilitare l'assolvimento degli adempimenti tributari e a ridurre, di conseguenza, i relativi costi di *compliance*. Fra le misure di questo tipo si ricordano, a titolo di esempio, l'invito ad applicare in via generalizzata il principio del contraddittorio, al fine di rimuovere l'attuale incongruenza per

cui il contribuente gode di tutele giuridiche diverse a seconda delle modalità con cui l'amministrazione finanziaria effettua l'attività di controllo nei suoi confronti, e quello ad adottare una disciplina generale del diritto di accesso agli atti del procedimento tributario. Anche la revisione delle disposizioni in materia di interessi, attivi e passivi, informata a una maggiore omogeneità potrà contribuire alla costruzione di un rapporto più equo e collaborativo tra fisco e contribuente; ne andranno valutati gli effetti in termini di gettito erariale.

La delega prevede, inoltre, un intervento di razionalizzazione della disciplina degli interpelli, con l'obiettivo prevalente di ridurre il numero delle istanze presentate. Sul punto si ribadisce l'importanza dell'istituto come forma di tutela del contribuente, per cui le novità non dovranno compromettere la legittima aspettativa di richiedere l'interpretazione di una norma da parte dell'Agenzia delle entrate ogni volta che ricorrano condizioni di obiettiva incertezza.

Per quanto riguarda, infine, la revisione del sistema sanzionatorio tributario, amministrativo e penale, il DDL sollecita una revisione dei rapporti tra processo penale e processo tributario, nonché una razionalizzazione della disciplina delle sanzioni.

Sul piano dei rapporti tra processi penale e tributario, il DDL contempla l'introduzione di alcuni meccanismi di coordinamento tra le due funzioni giurisdizionali, sul presupposto che il sistema vigente – informato al principio della autonomia dei relativi processi – può generare inefficienze e incertezza in capo ai contribuenti, dato che nell'ambito dei procedimenti penali i magistrati non sono obbligati a tenere conto dei provvedimenti che definiscono i giudizi tributari. L'assenza di coordinamento può generare conflitti tra giudicati, che erodono la fiducia degli utenti nei confronti dell'operato delle funzioni giudicanti.

L'auspicio è quello di una maggiore integrazione tra processo penale e processo tributario; dalle indicazioni fornite dalla relazione al DDL non sembra emergere l'obiettivo di superare completamente la separazione dei giudizi, con un ritorno alla pregiudiziale tributaria.

L'avvicinamento tra i due processi potrà essere agevolato dalla recente introduzione della prova testimoniale in quello tributario, in quanto quest'ultima

tende a rendere più esaustivo l'accertamento dei fatti sottesi alle liti fiscali, al pari di quanto accade nei processi dinanzi la giurisdizione ordinaria.

Sul fronte delle sanzioni, appare condivisibile la volontà di razionalizzare la disciplina, evitando forme di doppia o plurima punizione del medesimo fatto (sanzioni amministrative, penali, accessorie, ecc.), al fine di dare luogo a una risposta sanzionatoria complessivamente proporzionata; questo consentirebbe tra l'altro di recepire le indicazioni della giurisprudenza dell'UE e internazionale in tema di *ne bis in idem*.

1.7 La giustizia tributaria e il contenzioso

Le delega investe anche il comparto della giustizia tributaria; le linee di riforma mirano a innalzarne l'efficienza e la funzionalità. Oltre a contenere interventi di portata più circoscritta sulla digitalizzazione e ammodernamento del processo tributario, il DDL delinea una revisione degli istituti deflattivi esistenti nell'ottica di aumentarne la complessiva capacità di filtro e velocizzare quindi la durata media dei processi tributari; essa prevede inoltre una nuova articolazione sul territorio delle Corti di giustizia tributaria (CGT).

I principi e criteri di revisione degli istituti deflattivi contemplano anzi tutto un potenziamento dell'istituto dell'autotutela, in relazione alle ipotesi in cui risultino manifesti i vizi dell'atto impositivo (ancorché il contribuente non possa più utilmente contestarlo). Tale misura potrebbe concorrere a corroborare la fiducia nei contribuenti sulla correttezza dell'operato dell'Amministrazione finanziaria, con benefici diffusi sulla funzionalità ed efficienza del sistema.

In coerenza con tale potenziamento, la delega prevede l'introduzione di meccanismi di coordinamento con gli istituti deflattivi esistenti che operano nella fase anteriore all'attivazione del giudizio. È quindi ragionevole ipotizzare che tale coordinamento possa investire anche l'istituto della mediazione obbligatoria; tuttavia, non sono chiare le linee cui il legislatore delegato dovrebbe attenersi e, soprattutto, quali interventi potrebbero riguardare l'istituto della mediazione.

Il DDL prevede inoltre l'introduzione di nuovi interventi di deflazione in tutti i gradi di giudizio, nell'ottica di favorire la riduzione dello stock di giudizi pendenti soprattutto dinanzi la Corte di Cassazione. La delega sembrerebbe quindi riferirsi a interventi di definizione "una tantum", senza chiarire tuttavia

se tali interventi debbano altresì includere la revisione degli istituti “strutturali” già esistenti, quali, ad esempio, la conciliazione giudiziale.

In quest’ambito sarebbe ipotizzabile un potenziamento della conciliazione giudiziale – che interviene però quando il contenzioso è già stato attivato e non riesce quindi a prevenirlo – oppure, più in generale, del potere di autotutela dell’amministrazione finanziaria che, così come congegnato nella delega, è volto piuttosto ad anticipare e scongiurare l’istaurazione di controversie tributarie.

La delega contiene disposizioni sull’organizzazione territoriale della giustizia tributaria, completando la riforma degli assetti e dello status dei giudici tributari avviata dalla legge n. 130/2022. In particolare, si prevede la ridefinizione dell’assetto territoriale delle Corti di Giustizia di primo grado e delle sezioni staccate delle Corti di secondo grado, anche mediante la loro razionalizzazione e il riordino del sistema di mobilità dei giudici tributari e del personale amministrativo.

La legge n.130/2022 ha confermato il carattere di giurisdizione di prossimità della giustizia tributaria, ma ha ridotto l’organico complessivo dei giudici tributari sul presupposto del loro nuovo status di giudici professionali e a tempo pieno. Il nuovo organico (576 giudici) appare nel complesso ragionevole rispetto agli ipotetici carichi complessivi di lavoro che i giudici dovranno fronteggiare; tuttavia, esso potrebbe rivelarsi carente ove invece si osservino le realtà locali delle singole Corti, considerato che i singoli collegi giudicanti (anche quelli con minore operatività) hanno un fabbisogno minimo per il loro funzionamento di almeno tre giudici.

Il DDL risponde alla parziale incompiutezza della riforma del 2022, contemplando la soppressione e/o l’accorpamento delle CGT con minori afflussi di pendenze. In coerenza con la riorganizzazione territoriale, i principi di riforma pongono inoltre le premesse per una revisione della disciplina di assegnazione e mobilità dei giudici tributari (e degli ausiliari), nel rispetto dei principi di mantenimento delle funzioni già esercitate dagli stessi nonché di garanzia di continuità dei servizi della giustizia tributaria.

Da questa prospettiva, la delega sarebbe in linea con l’esigenza di un aggiornamento della pianta organica della magistratura tributaria, in quanto consentirebbe di raggiungere, a regime, una distribuzione dei giudici sul territorio coerente con i livelli minimi di servizio delle singole Corti e di sopperire in futuro a temporanee tensioni operative all’interno di esse attraverso nuove politiche di mobilità.

1.8 La riscossione

Il DDL contempla due insiemi di interventi: strutturali e procedurali. I primi consistono soprattutto in una pianificazione annuale dell'attività e in un sistema di controlli facenti capo al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché nel superamento, almeno parziale, dell'attuale separazione fra Agenzia delle entrate-Riscossione (AdER) e Agenzia delle entrate (AdE).

AdER costituisce dal 2017 un ente autonomo strumentale di AdE. Negli anni le due strutture sono state avvicinate in termini di governance e gestionali; il DDL prevede di fatto un'integrazione "verticale" delle attività, almeno per quanto riguarda i crediti da riscuotere affidati da AdE, che rappresentano circa l'80 per cento di quelli complessivamente in carico ad AdER. Il ridisegno dell'attività di pianificazione e controllo dovrebbe consentire anche l'attivazione del Comitato di indirizzo e controllo dell'attività di riscossione, istituito nel 2013, ma non ancora funzionante.

Oltre a un più ampio utilizzo di strumenti gestionali informatici e automatizzati, gli interventi procedurali prevedono principalmente il superamento del ruolo e delle cartelle, da attuarsi mediante un maggior ricorso allo strumento dell'accertamento esecutivo, e la semplificazione e accelerazione dei meccanismi di discarico automatico dei crediti che si rileveranno inesigibili.

Il ruolo costituisce l'atto formale di trasferimento del credito dall'ente impositore all'agente della riscossione e la cartella l'atto di intimazione a pagare il credito. Tali passaggi, indispensabili quando l'agente era un soggetto distinto e prevalentemente di natura privata, oggi risultano per lo più superflui, attesa la natura pubblica e la sostanziale integrazione di AdER con AdE. La delega mira a semplificare la macchinosa procedura che oggi consente di sostituire ruolo e cartella con l'accertamento esecutivo, atto contenente anche l'intimazione e già oggi applicato per diversi tributi.

Il discarico automatico comporterà la cancellazione, con una procedura semplificata rispetto all'attuale, dei crediti non riscossi dopo 5 anni, dando maggiori possibilità agli enti impositori di dimostrare l'esistenza o la sopravvenienza di beni aggredibili.

Gli interventi proposti affrontano in modo organico i diversi problemi della riscossione, attestati da indicatori di produttività inferiori alle medie internazionali e dal cospicuo ammontare di crediti non esigibili formatosi negli anni passati (cd. "magazzino"), oggetto peraltro di uno specifico intervento con l'ultima legge di bilancio. Una maggior efficienza della funzione verrebbe ottenuta concentrandosi sui crediti di maggiore importo e più probabile

esigibilità, eliminando i passaggi procedurali ormai inutili. Cruciale è il passaggio dall'attuale logica gestionale giuridico-formale, focalizzata sugli strumenti legali, a una economico-sostanziale, più orientata ai risultati.

Il DDL non prevede però una revisione delle norme che, a partire soprattutto dal 2011, hanno imposto limiti alla possibilità per l'agente della riscossione di intraprendere azioni esecutive, restringendo il novero dei beni aggredibili. Inoltre, il testo non si occupa della riscossione locale, che resterebbe organizzata secondo un modello pluralistico, opposto a quello monistico di altri paesi, determinando un quadro operativo frammentato e mutevole.

1.9 I testi unici e la codificazione

La delega prevede di effettuare il riordino della normativa tributaria in due fasi: nella prima saranno redatti testi unici per settori omogenei; nella seconda si procederà alla compilazione di un codice formato da una parte generale, regolante gli istituti comuni (soggetto passivo, obbligazione tributaria, dichiarazioni, accertamento, riscossione, sanzioni e processo), e da una speciale, con le norme relative agli specifici tributi. La parte generale accoglierà anche alcuni principi dello Statuto del contribuente e sarà oggetto di monitoraggio periodico.

L'intervento costituirebbe, se realizzato, una riforma di per sé assai rilevante: il riordino normativo è uno strumento fondamentale, come affermato nella relazione illustrativa, per “*semplificare il sistema tributario, migliorare la chiarezza e la conoscibilità delle norme fiscali e la certezza dei rapporti giuridici*” e, in questo modo, migliorare la competitività del Paese. Particolarmente apprezzabile è che tale intervento sia altresì definito come “*prioritario*” e che quindi la redazione dei testi unici avvenga nella fase iniziale di attuazione della delega; ciò rende tale operazione indipendente dalle innovazioni previste in altre parti del DDL e quindi più probabile la sua realizzazione. La successiva codificazione – correttamente tenuta distinta dal consolidamento in testi unici – potrebbe consentire, con l'inserimento dei principi e la previsione di una parte generale, di realizzare sostanzialmente le proposte formulate già all'Assemblea costituente e di porre l'ordinamento tributario italiano al livello delle migliori esperienze estere.

La principale carenza è costituita dalla mancata attribuzione al codice (e, *medio tempore*, ai testi unici) dello *status* di unica fonte tributaria ammessa,

secondo il principio “*nulla lex sine codice*”. Senza tale previsione l’intera operazione rischia di essere vanificata nel giro di pochi anni dalla presenza di nuove norme tributarie in leggi diverse dai codici. Il previsto monitoraggio è un passo parziale, essendo limitato alla parte generale, e poco efficace, avendo natura meramente ricognitiva. Potrebbe essere utile tenere presenti i percorsi strutturati di riordino normativo previsti in altri paesi²⁰.

2. Considerazioni di sintesi sul progetto di riforma

La delega contempla una nutrita serie di interventi su numerosi aspetti del sistema tributario, prefigurandone una profonda riforma. Molte delle misure appaiono estremamente puntuali, essendo volte anche a risolvere incoerenze sistematiche, modernizzare istituti ormai obsoleti e renderne altri conformi a consolidati orientamenti giurisprudenziali o a principi condivisi in ambito internazionale.

Più in generale, il contributo del disegno di legge alla certezza del diritto e alla semplificazione del sistema tributario è da valutare nel complesso in termini positivi. In particolare, è da apprezzare la scelta di agire anche “alla fonte”, con le proposte di consolidamento delle norme tributarie in testi unici e di successiva codificazione. Come appena detto, sarebbe anzi semmai opportuno rafforzare ulteriormente tale orientamento alla codificazione per rimediare alla stratificazione legislativa²¹ e, in una più ampia prospettiva, studiare soluzioni innovative per regolare la produzione normativa stessa²².

Con riferimento all’obiettivo del contrasto all’evasione, il disegno di legge sembra basarsi su due pilastri: lo spostamento dell’interlocuzione con il fisco in un momento antecedente alla dichiarazione, attraverso il potenziamento della *cooperative compliance* e l’introduzione del concordato preventivo; un più intenso sfruttamento delle banche dati a disposizione dell’amministrazione finanziaria, con un diffuso ricorso alle più avanzate

²⁰ Cfr. Audizione 2021, pag. 22.

²¹ Si tratta di una condizione più volte lamentata da questo Istituto; cfr., da ultimo, i tre documenti destinati alla VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati, relativi all’indagine conoscitiva sui mercati finanziari al servizio della crescita economica (3 febbraio 2021), al disegno di legge “Delega al Governo per la riforma fiscale” AC 3343 (18 novembre 2021) e alla risoluzione Zanichelli n. 7-00748, recante iniziative volte a tutelare il risparmio privato e a favorire il suo impiego nell’economia reale (25 gennaio 2022); ad essi si aggiunge quello per la 6ª Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica relativo all’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta (21 febbraio 2023). Una trattazione più estesa è contenuta nell’Audizione 2021.

²² Cfr. Audizione 2021, pp. 21-22.

tecnologie informatiche. Rispetto a queste direttrici, a oggi non è possibile dire se la scelta di coinvolgere *ex ante* i contribuenti porterà a un rafforzamento o a un indebolimento della *compliance*. In un contesto segnato da una diffusa ed elevata evasione, in particolare tra i contribuenti che saranno interessati dal concordato preventivo, vanno comunque mantenute, se non irrobustite, le forme di controllo successive alla dichiarazione, anche per non vanificare i successi finora ottenuti su questo fronte.

Restano aspetti non del tutto chiariti in tema di tassazione personale. Il modello prefigurato dalla delega come punto di arrivo – un sistema ad aliquota unica insieme a una riduzione del carico fiscale – potrebbe risultare poco realistico per un paese con un ampio sistema di *welfare*, soprattutto alla luce dei vincoli di finanza pubblica; comunque ne andranno attentamente valutati gli effetti redistributivi. La sfida sarà tradurre in pratica i principi cui si ispira la delega tenendo insieme i vincoli di bilancio pubblico, l'equità orizzontale e verticale. Nelle more dell'introduzione della *flat tax*, l'estensione dei regimi sostitutivi potrebbe ridurre l'equità del sistema.

Il DDL non affronta poi il tema del coordinamento delle imposte sui redditi con le imposte patrimoniali (Imu, bollo sui prodotti finanziari, IVIE e IVAFE), nonostante il fatto che la loro coesistenza possa determinare un carico tributario complessivo prossimo, se non superiore, a quello che si avrebbe con l'aliquota marginale massima dell'Irpef.

Quanto alla tassazione delle imprese, la delega nel suo insieme appare ispirata a favorire le imprese di dimensioni più contenute. Esse costituiscono senz'altro un tassello importante e dinamico del nostro sistema produttivo; rimane però straordinariamente elevato il numero di microimprese (quelle con meno di 10 addetti), che mostrano livelli di produttività modesti anche rispetto alle aziende di dimensioni analoghe di altri paesi, mentre è ridotta la presenza di imprese medio-grandi, che hanno un'efficienza comparabile a quella delle aziende delle maggiori economie a noi vicine²³. Va evitata dunque l'introduzione di disincentivi alla crescita dimensionale, adoperandosi invece per l'eliminazione di quelli esistenti. Inoltre, le previsioni del DDL nel complesso fanno temere un aumento del costo del capitale, un peggioramento del *debt bias* e la creazione di una discriminazione tra autofinanziamento e aumenti di capitale, effetti che l'ACE oggi vigente, invece, non produce. Nel

²³ Fabrizio Balassone, "Le strade dell'eccellenza", intervento al PMI Award 2022, 7 luglio 2022.

passaggio a un sistema Ires a doppia aliquota si dovrà tenere conto, oltre che degli effetti sulle decisioni di finanziamento delle imprese, anche di quelli sulla certezza e semplicità applicativa delle norme.

Da ultimo, ma non meno importante, si richiama la necessità che la delega trovi le opportune coperture. Molti degli interventi prefigurati comporteranno perdite di gettito. Al momento coperture sono previste solo per il superamento dell'IRAP attraverso la nuova sovraimposta all'Ires; come accennato, non è chiaro né quali incentivi fiscali saranno oggetto della razionalizzazione, né quindi l'entità delle risorse che potranno essere recuperate. Non dovranno quindi essere modificati i presidi che il DDL prevede per la copertura finanziaria dei maggiori oneri.

Va in conclusione ricordato come, stanti i vincoli di finanza pubblica, l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di pervenire a una diversa ripartizione del prelievo complessivo. Sotto il profilo dell'equità ciò significherebbe ridurre il prelievo sui contribuenti in regola recuperando risorse con il contrasto all'evasione. Dal confronto con i principali paesi dell'UE emerge come in Italia le aliquote implicite di tassazione su lavoro e capitale siano tra le più elevate e sempre superiori a quelle medie registrate nell'area dell'euro (cfr. figure 6, 7, 8 e 9); nell'ottica dello stimolo alla crescita economica, andrebbe dunque spostato l'onere tributario dai fattori produttivi (lavoro e capitale) alle rendite e ai consumi.

APPENDICE, TAVOLE E FIGURE

I sistemi di *flat tax* nel mondo

1. La situazione attuale

Nel mondo su 225 Stati sovrani o territori autonomi²⁴ i sistemi di tassazione generale del reddito delle **persone fisiche** di tipo *flat* applicati nel 2023 sono in totale 23:

- 14 con una sola aliquota per tutti i redditi (Armenia, Belize, Bolivia, Estonia, Guernsey, Jersey, Kazakistan, Kirghizistan, Macedonia del Nord, Moldavia, Romania, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan);
- 3 formalmente con due aliquote, di cui la prima è però 0 (Afghanistan, Nauru, Timor Est);
- 6 con aliquote *flat* ma differenziate in base ai tipi di reddito (Bielorussia, Bulgaria, Georgia e Ungheria; sistema analogo a quello vigente in Italia fino alla seconda guerra mondiale con l'imposta sui redditi di ricchezza mobile) o alla regione (Bosnia-Erzegovina, Groenlandia).

| Giurisdizione | Aliquota |
|-------------------|------------|
| Afghanistan | 20% |
| Armenia | 21% |
| Bielorussia | 13%-16% |
| Belize | 25% |
| Bolivia | 13% |
| Bosnia-Erzegovina | 8%-10%-13% |
| Bulgaria | 10%-15% |
| Estonia | 20% |

| Giurisdizione | Aliquota |
|--------------------|----------|
| Georgia | 5%-20% |
| Groenlandia | 42%-44% |
| Guernsey | 20% |
| Jersey | 20% |
| Kazakistan | 10% |
| Kirghizistan | 10% |
| Macedonia del Nord | 10% |
| Moldavia | 12% |

| Giurisdizione | Aliquota |
|---------------|----------|
| Nauru | 20% |
| Romania | 10% |
| Timor Est | 10% |
| Turkmenistan | 10% |
| Ucraina | 18% |
| Ungheria | 9%-15% |
| Uzbekistan | 12% |

Dei 225 Stati o territori, 212 hanno un'imposta personale sul reddito. Il panorama tributario delle 212 giurisdizioni è molto variegato e non può essere rappresentato solo contrapponendo imposta progressiva e *flat tax*: ci sono infatti almeno 30 giurisdizioni (tra cui l'Italia) che mescolano i due sistemi, con prelievo proporzionale su alcuni redditi personali (in particolare i *capital gains*) e progressivo su altri. Al netto di

²⁴ L'analisi ha riguardato 225 giurisdizioni tributarie corrispondenti ad altrettanti Stati sovrani o a territori autonomi, appartenenti a tali Stati, che godono di completo o largo riconoscimento internazionale. La ricognizione è basata sulle informazioni contenute nelle banche dati dell'International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) di Amsterdam, integrata, laddove necessario, con informazioni attinte dai siti ufficiali di Stati e territori. Ai fini dell'analisi si è tenuto conto anche di 3 giurisdizioni (Isole Falkland, Sant'Elena e dipendenze, Tuvalu) non censite dall'IBFD, mentre sono state ignorate, oltre allo Stato della Città del Vaticano, la Somalia e 7 giurisdizioni a riconoscimento internazionale limitato. Per gli stati federali è stata considerata la sola giurisdizione tributaria federale e non quelle dei singoli stati o cantoni o *Länder*; è stata fatta eccezione per la Bosnia-Erzegovina, che è priva di tributi diretti federali.

questi 30 e dei 156 sistemi che risultano essere solo progressivi (anche con scale diverse per diversi tipi di reddito), restano 26 giurisdizioni *flat*. Di esse, però, 3 (Arabia Saudita, Oman e Qatar) applicano l'imposta sul reddito delle persone fisiche solo agli imprenditori e non anche ad altri soggetti²⁵; in tal caso è inevitabile che il sistema sia *flat*, perché in questo modo la tassazione delle imprese individuali risulta omogenea alla tassazione delle società di capitali, che in gran parte del mondo è *flat*.

Storicamente, fino al 1994 il sistema era stato adottato solo da 5 giurisdizioni: Bolivia (1986), Giamaica (1980), Guernsey (1960), Hong Kong (1947) e Jersey (1940); nessuna di esse aveva avuto in precedenza un prelievo sui redditi personali. A partire dall'adozione da parte dell'Estonia in quell'anno, nei seguenti 3 lustri la *flat tax* conobbe una significativa diffusione, in particolare nei paesi, europei e non, dell'area ex-sovietica con economie in transizione; al termine di tale "ondata" le giurisdizioni con una *flat tax* erano oltre 40, con la Russia come paese più importante. Dopo il 2010 è iniziata una fase di "riflusso", che ha portato alla situazione attuale; in particolare sono passati da un sistema a unica aliquota a sistemi con una pluralità di aliquote (per lo più in numero ridotto e di livello moderato) 10 paesi europei: Albania, Andorra, Islanda, Lettonia, Lituania, Montenegro, Repubblica Ceca, Russia, Serbia e Slovacchia²⁶. La motivazione è stata, in non pochi casi, la necessità di reperire gettito, fattasi più acuta con la recessione internazionale.

2. Modelli di *flat tax* e caratteristiche dei sistemi tributari

Delle *flat tax* esistenti nessuna corrisponde al modello proposto nel 1985 da Hall e Rabushka e che consiste in un'imposta "base consumo": essa prevede la tassazione con la stessa aliquota del valore aggiunto, al netto dei salari, a livello d'impresa e dei salari a livello delle famiglie, con un'esenzione legata alla dimensione del nucleo.

Tutti i tributi della specie oggi applicati nel mondo sono invece "base reddito". Di essi 2 possono definirsi "integrali", cioè privi di minimi esenti o della possibilità di deduzioni o detrazioni personali, familiari o per spese; si tratta dei prelievi applicati in Armenia e Georgia. In tutte le altre giurisdizioni sono invece previsti scaglioni ad aliquota zero (2 giurisdizioni), minimi esenti e deduzioni personali o familiari (17 giurisdizioni) o deduzioni/detrazioni²⁷ (18 giurisdizioni) per una o più delle classiche voci di spesa: mutui per la casa, assicurazioni, fondi pensione, sanità, istruzione, erogazioni liberali.

²⁵ L'Oman ha allo studio un prelievo su persone fisiche con reddito elevato anche se non imprenditori.

²⁶ Un undicesimo paese, l'Ucraina, avrebbe sperimentato almeno due abbandoni (2007 e 2011) e altrettanti ritorni; la Macedonia del Nord è ritornata *flat* nel 2023 dopo aver abbandonato il sistema una prima volta. Hanno cessato di essere *flat* anche le seguenti 16 giurisdizioni extra-europee: Giamaica, Grenada, Guyana, Hong Kong, Iraq, Madagascar, Mauritius, Mongolia, Paraguay, Sant'Elena e dipendenze, Seychelles, Singapore, Sud Sudan, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Yemen.

²⁷ In Ungheria le detrazioni sono di fatto costituite da rimborsi delle spese.

Il ruolo delle *flat tax* adottate non può essere valutato disgiuntamente dalla complessiva struttura del sistema tributario. In generale, secondo i dati disponibili del FMI²⁸, gli Stati che ricorrono a tale imposta sui redditi si caratterizzano per una pressione tributaria media contenuta (intorno al 20 per cento), effetto di una minore rilevanza delle imposte dirette (a partire proprio dal prelievo sulle persone fisiche), a cui fa riscontro la prevalenza, nella composizione delle entrate, dei tributi sui consumi (IVA o imposta generale sulle vendite, accise, dazi doganali). Sensibile è il divario rispetto ai valori dell'Italia.

| | Pressione tributaria (% PIL) | | | | |
|-----------------------------|------------------------------|---------|--------------------------------|---------|-------|
| | Totale | Dirette | <i>di cui: persone fisiche</i> | Consumi | Altre |
| Stati con <i>flat tax</i> * | 20,17 | 7,38 | 3,51 | 11,29 | 0,50 |
| Italia | 29,03 | 15,15 | 12,62 | 11,35 | 2,53 |

* Media aritmetica semplice

A parte tre giurisdizioni prive di IVA (Groenlandia, Guernsey e Nauru), il livello medio dell'aliquota standard nominale degli altri ordinamenti è intorno al 16 per cento, con il minimo a Jersey (5 per cento) e il massimo in Ungheria (27 per cento, l'aliquota più alta dell'UE, dove la media è 21,5 per cento). Per quanto riguarda i contributi sociali – prevalentemente applicati ai redditi da lavoro – 10 paesi prevedono aliquote complessive prossime o superiori al 30 per cento; nel caso della Romania il prelievo si colloca fra il 40 e il 45 per cento.

Una caratteristica sovente abbinata alle *flat tax* esistenti è l'esenzione delle pensioni: 12 giurisdizioni su 23 prevedono tale agevolazione, in 4 casi limitata a quelle pubbliche e in 1 a quelle private.

Da un punto di vista storico, si può affermare che gli Stati a *flat tax* hanno un livello e una struttura di prelievo tipici di uno stadio evolutivo del sistema tributario arretrato o intermedio; non a caso, 19 Stati su 20 sono considerati dallo stesso FMI, per la loro complessiva condizione economica, come “in via di sviluppo”²⁹.

3. Effetti della *flat tax*

I sostenitori di tale forma di prelievo identificano diversi vantaggi, soprattutto se accompagnata da una riduzione dell'aliquota: 1) crescita economica; 2) capacità di autofinanziarsi come conseguenza dell'aumento del PIL (“effetto Laffer”); 3) riduzione dell'evasione fiscale; 4) semplificazione

²⁸ FMI, Government Finance Statistics (General Government). I dati riguardano 16 delle 23 giurisdizioni; non vi sono informazioni sui 3 territori e su uno Stato (Turkmenistan), mentre altri 3 Stati sono stati espunti per dati incompleti (Belize), incompleti e obsoleti (Bolivia) o fortemente anomali (Nauru; altri tributi pari al 33 per cento del PIL). I dati sono riferiti al 2020, eccettuati 3 Stati (Kirghizistan e Timor Est, 2019; Afghanistan, 2017).

²⁹ L'eccezione è costituita dall'Estonia, promossa a paese “sviluppati” nel 2006.

amministrativa. Per contro, la principale critica rivolta a tale sistema di tassazione riguarda gli effetti negativi sulla distribuzione del reddito e sulla disuguaglianza.

Per quanto riguarda i vantaggi, gli studi effettuati non portano a conclusioni univoche e concordanti. La limitata importanza che in questi paesi già aveva il prelievo sulle persone fisiche rende poco plausibile che cambiamenti nello stesso possano avere avuto effetti considerevoli sull'economia nel suo complesso. È poi comunque difficile isolare causalmente l'effetto delle *flat tax* da quelli di altre scelte istituzionali e di fattori economici internazionali: essa, in diversi paesi con economie in transizione, è stata parte di più ampi programmi di riforma, non solo tributaria, ma anche previdenziale e del mercato del lavoro; è stata inoltre applicata per lo più in anni di crescita e globalizzazione dell'economia, con consistenti flussi di investimenti transfrontalieri. Di conseguenza, gli effetti delle *flat tax*, soprattutto quelli ipotizzabili per paesi sviluppati, dovrebbero essere valutati non limitandosi alla singola imposta ma tenendo conto di un'ampia gamma di fattori economici e istituzionali, a partire dalla distribuzione del reddito esistente e dal tipo di sistema di *welfare* in opera (in particolare, il livello dei contributi sociali).

Con riferimento all'**incentivo alla crescita**, le evidenze sono limitate all'aumento dell'occupazione regolare in alcuni paesi (Estonia e Slovacchia), accreditato, almeno in parte, alla *flat tax* in quanto, come detto, fattore di riduzione del costo del lavoro; in altri (Repubblica Ceca) non sembrano essersi registrati effetti significativi. Limitati incrementi di produttività sarebbero stati riscontrati nel maggior paese che ha adottato tale imposta, la Russia.

Gli effetti sul **gettito** appaiono di segno non univoco, con dinamiche opposte nei vari paesi e con diverse possibili spiegazioni: ad esempio, mancate riduzioni o incrementi possono ascrivere al fatto che l'aliquota proporzionale corrispondeva a quella massima del sistema previgente (Lettonia e Lituania) o a un'aliquota intermedia comunque elevata. Incerto è anche il ruolo della *flat tax* nella riduzione dell'evasione. In alcuni paesi – comunque una minoranza – si sono registrati aumenti di gettito conseguenti a riduzione dell'attività sommersa, anche se a volte non permanenti; restano comunque dubbi sul fatto che essi siano da ricondurre alla *flat tax* e non ad altri fattori, quali iniziative più ampie sul costo del lavoro, un clima più favorevole alle imprese o altri interventi di carattere tributario. Nell'esperienza russa gli studi non sono stati in grado né di accertare una maggiore “moralità” fiscale, né di separare l'effetto sull'incremento del gettito dovuto all'aliquota proporzionale da quello riconducibile ad altre riforme tributarie adottate contemporaneamente: estensione dell'IVA a professionisti e imprenditori individuali, prima esenti; introduzione della ritenuta d'acconto sui redditi di lavoro autonomo; rafforzamento dell'amministrazione fiscale (riscossione e sanzioni).

Sotto il profilo della **semplificazione**, molti sistemi *flat*, come detto, mantengono minimi esenti, deduzioni e detrazioni, che costituiscono un elemento di complicazione non dissimile da quello connesso con una pluralità di scaglioni e aliquote. La conservazione di queste caratteristiche è riconducibile a motivi

di equità, per quanto riguarda minimi e deduzioni personali e familiari, e a scelte politiche condizionate da diffusi e consolidati interessi per quanto riguarda le *tax expenditures* in senso stretto. Inoltre, la complessità di un sistema tributario non può essere valutata con riferimento a una sola imposta, per quanto rilevante per numero di contribuenti e “visibilità impositiva”: nel caso dell’Ungheria, la riduzione del gettito rilevata con l’introduzione della “tassa piatta” ha indotto il governo a introdurre prelievi minori compensativi, complicando il sistema; nella Repubblica Ceca la *flat tax* non sembra aver ridotto la macchinosità amministrativa del sistema.

L’unico argomento su cui le ricerche mostrano una certa convergenza è quello a sfavore della *flat tax*, ovvero le conseguenze su **redistribuzione e disuguaglianza**: effetti negativi su questi due aspetti sono stati accertati in alcuni paesi, come la Bulgaria. In altri, come l’Estonia o la Slovacchia, sono stati evitati o attenuati dall’ampliamento di minimi esenti, deduzioni o detrazioni, personali e di spesa, non senza però un costo per l’erario e al prezzo di allontanarsi sensibilmente dal modello base della *flat tax*.

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 | 4 scaglioni (23%-43%) | 5 scaglioni (0%-45%) Contributo di solidarietà del 3-4% per redditi superiori a € 250.000 | 5 scaglioni (0%-45%; continua per il 2° e 3° scaglione, dal 14% al 42%) Sovrattassa di solidarietà pari al 5,5% dell'imposta per redditi sopra € 17.543 | 2 scaglioni (9,28%-49,5%) | 6 scaglioni (19%-47%) |
| Redditi esclusi o soggetti a regimi di tassazione separata | Reddito figurativo abitazione principale e degli immobili non locati ad uso abitativo (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 <i>profit</i> 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 (2) e da immobili locati; redditi finanziari | 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 € 10.777) | <i>No-tax area</i> (fino a € 10.908) | Detrazione di base (€ 3.070) che decresce a partire da redditi > € 22.660 e si annulla per redditi > € 73.030 | Detrazione di base (€ 5.550) |
| Deduzioni/detrazioni per lavoro dipendente | Detrazione (€ 1.880) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.174 e rimane costante fino a € 15.000; successivamente decrescente fino ad annullarsi oltre € 50.000; Bonus Irpef | Deduzione: max tra spese di produzione reddito sostenute e 10% del reddito da lavoro (entro un limite) | Deduzione spese di produzione reddito (max € 1260) e di pendolarismo (€ 0,30/0,38 a Km, entro un limite) | Detrazione crescente fino a € 37.691; decrescente tra € 37.691 e € 115.294; si annulla da € 115.294. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro (entro un limite) | Detrazione (€ 6.500) decrescente fino ad annullarsi oltre € 19.747. Deduzione spese di viaggio casa-lavoro. |
| Deduzioni/detrazioni per pensioni | Detrazione (€ 1.955) che annulla l'imposta per redditi fino a € 8.500 e decresce fino ad annullarsi oltre € 50.000. | Deduzione (max 10% del reddito da pensione, entro limiti) | Deduzione (17%) | Detrazione per contribuenti con età superiore a quella di pensionamento (max € 1.583). Per contribuenti single, la detrazione è aumentata di € 478. | Detrazione (€ 6.500) decrescente fino ad annullarsi oltre € 19.747. |
| Deduzioni/detrazioni per lavoro autonomo/reddito d'impresa | Detrazione (€ 1.265) che annulla l'imposta per redditi fino a € 5.500 e decresce fino ad annullarsi oltre € 50.000. | NO | NO | Detrazione uguale a quella prevista per i redditi da lavoro dipendente | Detrazione (max € 3.700) fino a un reddito di € 14.450. |

Tavola 1 - 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 | | | 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 marzo 2023.

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 26,9%. 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 32%.

Tavola 2 – Tassazione degli interessi in alcuni paesi dell'UE

| | Italia | Francia | Germania | Paesi Bassi | Spagna |
|-------------------------|--|--|---|---|---|
| Tassati | Sì | Sì | Sì | Sì | Sì |
| Sistema | Proporzionale | Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva | Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente. | Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio | Progressivo |
| Aliquote | 26% (12,5% per interessi su titoli pubblici) | 39% (12,8% imposte sul reddito + 17,2 contributi sociali)/aliquote progressive | 26,375% (25% base + 1,375% sovrattassa di solidarietà). | 32% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio. | Aliquote distinte: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.001 e 50.000 euro, 23% tra 50.001 e 200.000 euro, 27% tra 200.001 e 300.000 euro, 28% oltre i 300.000 euro. |
| Franchigie ed esenzioni | NO | NO (Esenzione da imposte sul reddito e contributi sociali per interessi su forme di risparmio per giovani, individui a basso reddito e altre forme di risparmio specifiche, entro limiti contenuti) | Sì 801 euro l'anno sul complesso dei redditi da capitale. | Sì Primi 57.000 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. |

Fonti: Banca dati IBFD; siti internet ministeri dell'economia e amministrazioni fiscali nazionali. Dati aggiornati a marzo 2023.

Tavola 3 – Tassazione dei dividendi in alcuni paesi dell’UE

| | Italia | Francia | Germania | Paesi Bassi | Spagna |
|-------------------------|------------------------------|---|---|--|---|
| Tassati | SÌ | SÌ | SÌ | SÌ | SÌ |
| Sistema | Proporzionale | Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva. | Proporzionale/opzione per la tassazione progressiva se più conveniente. | Proporzionale su rendimento figurativo del patrimonio; proporzionale su dividendi da partecipazioni qualificate | 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). | 32% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio. Imposta proporzionale del 26,9% su dividendi da partecipazioni qualificate. | Aliquote distinte: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.001 e 50.000 euro, 23% tra 50.001 e 200.000 euro, 27% tra 200.001 e 300.000 euro, 28% oltre i 300.000 euro. |
| Franchigie ed esenzioni | NO | NO | SÌ 801 euro l'anno sul complesso dei redditi da capitale. | SÌ Primi 57.000 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 marzo 2023.

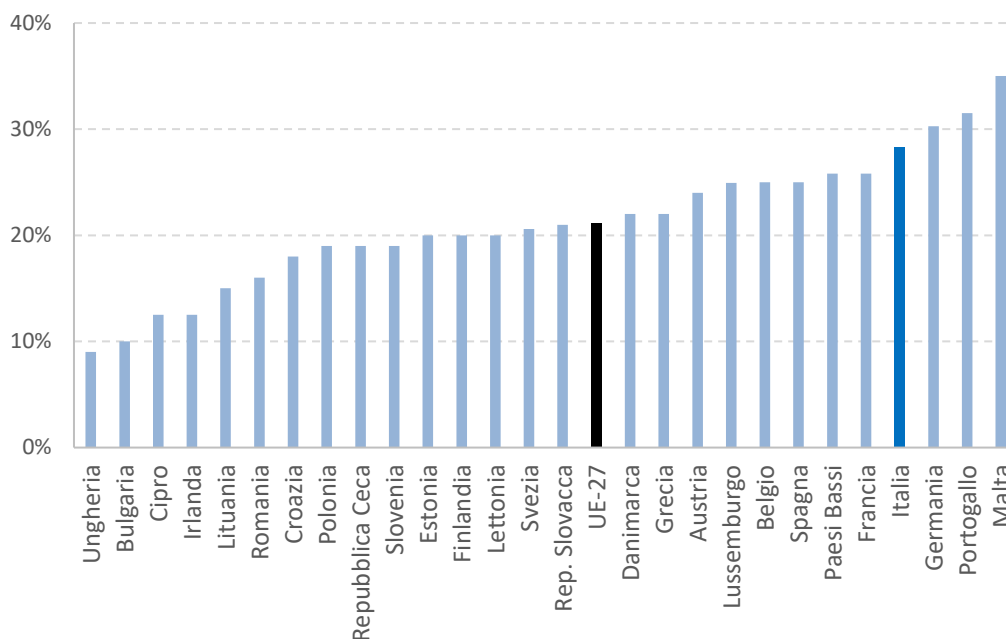
Tavola 4 – Tassazione delle plusvalenze in alcuni paesi dell'UE

| | Italia | Francia | Germania | Paesi Bassi | Spagna |
|-------------------------|--|---|---|---|---|
| Tassati | Sì | Sì | Sì | SI (tassazione patrimoniale) | Sì |
| 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 Proporzionale su plusvalenze da partecipazioni qualificate | 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). | 32% su reddito nozionale calcolato a forfait sul patrimonio netto, mobiliare e immobiliare (esclusa la prima casa), al valore di mercato al 1° gennaio. Imposta proporzionale del 26,9% su plusvalenze da partecipazioni qualificate | Aliquote specifiche da applicare al complesso dei redditi da risparmio: 19% fino a 6.000 euro, 21% tra 6.001 e 50.000 euro, 23% tra 50.001 e 200.000 euro, 27% tra 200.001 e 300.000 euro, 28% oltre i 300.000 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. | Sì 801 euro l' anno sul complesso dei redditi da capitale. | Sì Primi 57.000 euro di patrimonio esenti. | NO |
| Trattamento perdite | Minusvalenze compensabili solo con plusvalenze e altri guadagni in conto capitale. Ecedenza 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; perdite su azioni compensabili solo con redditi da azioni. Limite per la deducibilità delle perdite su derivati. 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. Minusvalenze su partecipazioni compensabili con le relative plusvalenze. Ammesso il carry back per un anno e il carry forward per 6 anni, nonché la trasformazione in credito d'imposta utilizzabile in compensazione delle imposte sul reddito da lavoro entro certi limiti. | 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 marzo 2023.

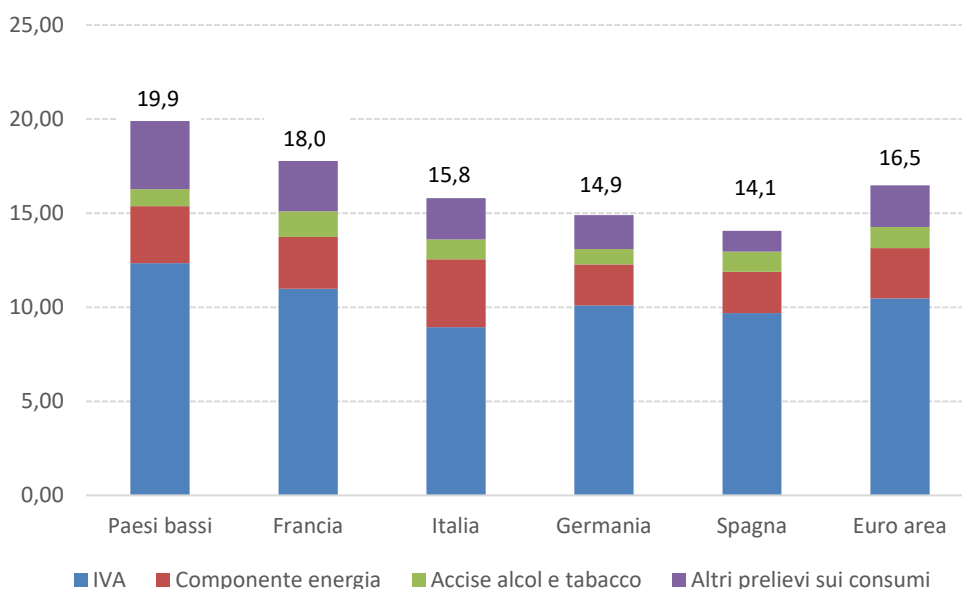
Nota (1): nel regime del risparmio gestito, le minusvalenze possono essere compensate anche con i redditi di capitale (interessi e dividendi).

Aliquote dell'imposta societaria nei paesi UE, 2023



Fonte: IBFD, Country Analyses.

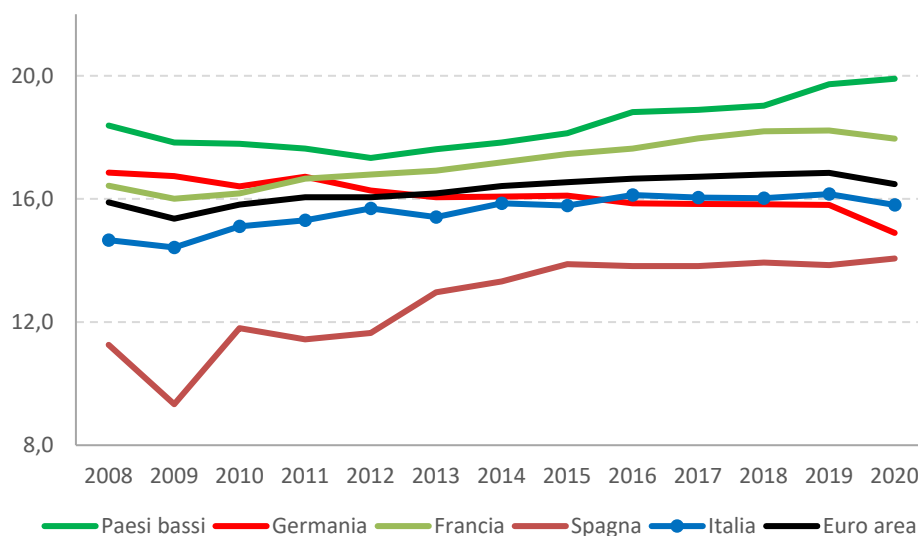
Aliquota implicita di tassazione sui consumi e sue componenti, anno 2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2022 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

(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.

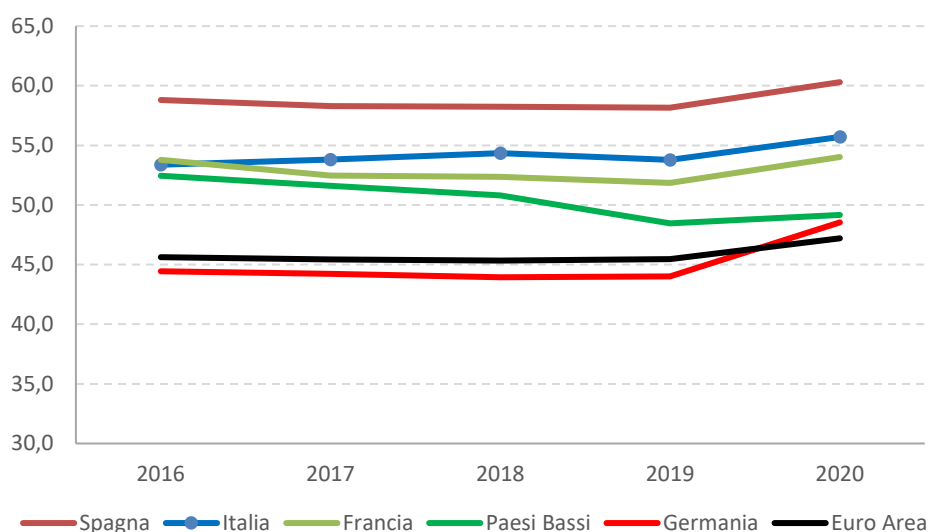
Aliquota implicita di tassazione sui consumi nei principali paesi europei, 2008-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2022 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

(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.

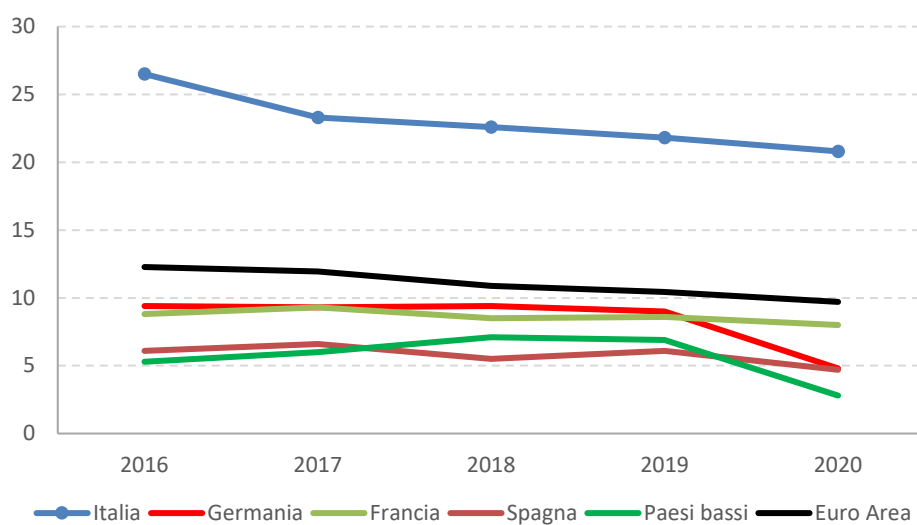
Policy VAT Gap nei principali paesi europei, 2016-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: European Commission, *VAT GAP in the EU, Report 2022*.

(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*.

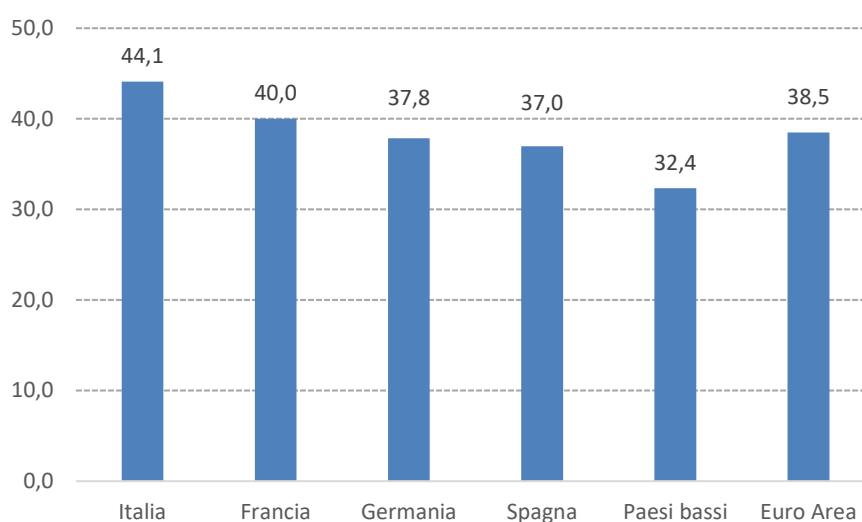
Compliance VAT Gap nei principali paesi europei, 2016-2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: European Commission, *VAT Gap in the EU, Report 2022*.

(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*.

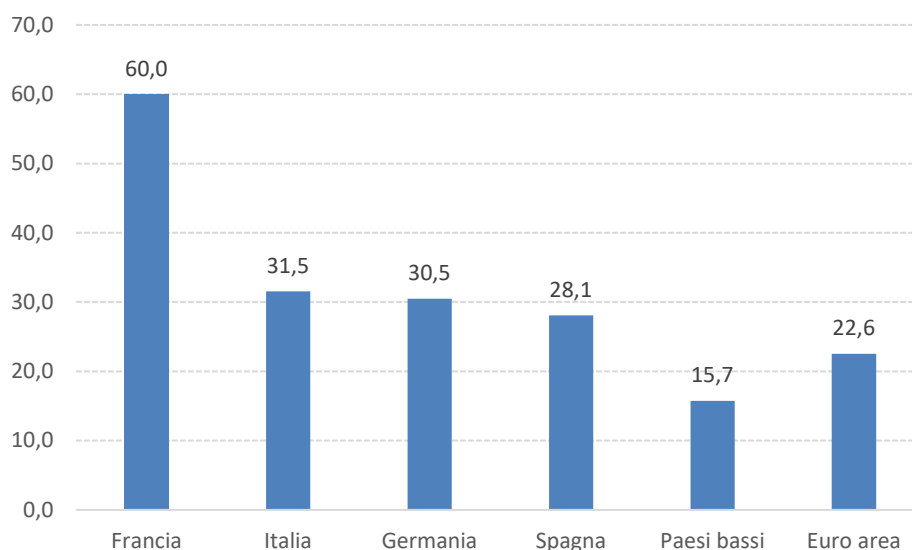
Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei, anno 2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union, 2022 edition*, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

(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.

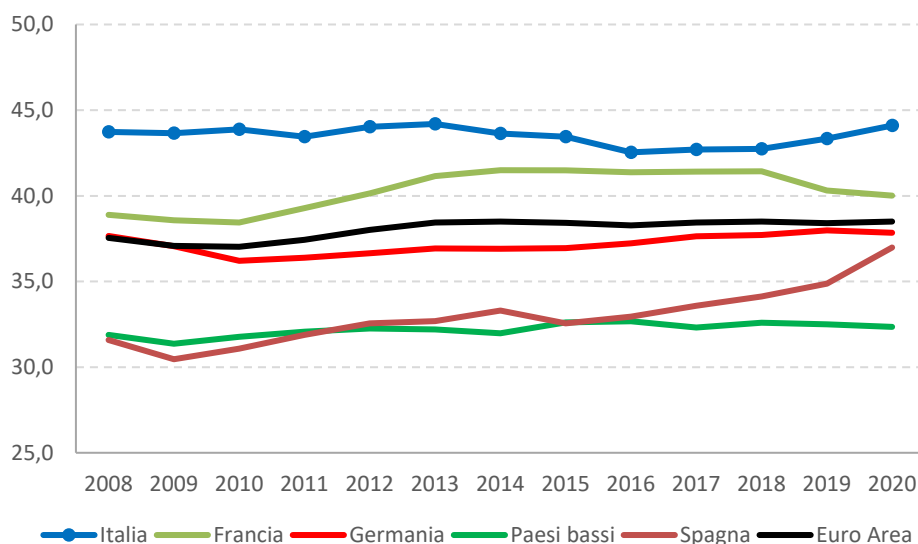
Aliquota implicita di tassazione sul capitale nei principali paesi europei, anno 2020 (1)
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2022 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

(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.

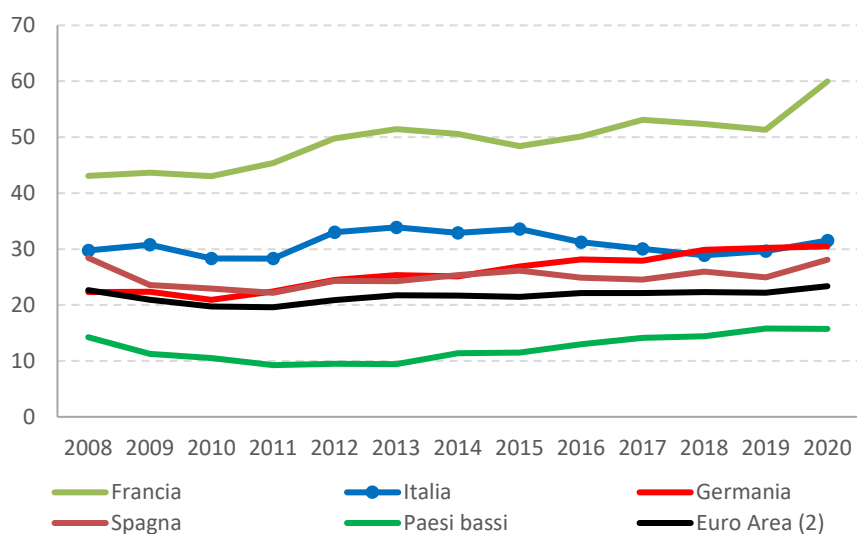
Aliquota implicita di tassazione sul lavoro nei principali paesi europei, 2008-2020 (1)
(valori percentuali)



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 sul capitale nei principali paesi europei, 2008-2020
(valori percentuali)



Fonte: *Taxation Trends in the European Union*, 2022 edition, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

(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.

