

# PROMEMORIA PER UNA RIFORMA FISCALE (A BRIEFING FOR A TAX SYSTEM REFORM)

Vincenzo Visco<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Presidente di Nuova Economia Nuova Società (NENS) e già Ministro delle Finanze e del Tesoro

*Abstract:* Most current tax systems of developed countries are grounded on a faulty economic design and face serious operational difficulties.

Two companion issues stand out among several factors. First, tax competition in a globalized economy has reduced the effective tax rates on companies and top personal incomes. Second, and perhaps more important, the labour income share has progressively decreased by 10-15 percentage points over the last 30 years. However, all tax systems still rely mainly on labour income levies. This article tackles these issues with reference mainly to Italy and advances proposals for a comprehensive tax system reform.

*Keywords:* tax progressivity, flat tax, VAT, social contributions, tax evasion, income distribution, Italy.

J.E.L. *Classification:* H20, H24, H25, H26.

## 1. *Ruolo e caratteristiche dei sistemi fiscali*

I sistemi fiscali giocano un ruolo molto importante nelle economie dei Paesi sviluppati: percentuali comprese tra il 30 e 50% del PIL vengono prelevate annualmente dai Governi attraverso l'imposizione, con impatti molto rilevanti sui sistemi economici in relazione alle tipologie di prelievo, ai meccanismi di riscossione, alle modalità di accertamento, ecc. La loro composizione e la loro evoluzione meritano quindi la massima attenzione, indipendentemente dalla struttura e dinamica della spesa pubblica.

Al tempo stesso, la pressione fiscale elevata sollecita critiche, anche radicali nei confronti della tassazione che viene da molti pregiudizialmente considerata vessatoria, iniqua, inutilmente complicata, invasiva. In proposito, tuttavia, non andrebbe dimenticato che i proventi delle imposte servono prioritariamente a finanziare i beni e servizi pubblici, e in effetti nessuno nega che ogni Stato dovrebbe avere un sistema giudiziario, un esercito,

Corresponding author: Vincenzo Visco, [vincenzo.visco@nens.it](mailto:vincenzo.visco@nens.it).

Received: 25 March 2019/ Minor revisions and resubmit: 12 April 2019/ Accepted: 15 April 2019.

una polizia, oltre a garantire l'offerta di infrastrutture adeguate allo sviluppo dell'economia. Il dissenso in realtà nasce a proposito della spesa pubblica, e del relativo carico fiscale, destinati al sistema di istruzione e di welfare: sanità, pensioni, assistenza, e cioè di quelle spese con finalità redistributive e di tenuta sociale che si sono affermate in Occidente dopo la seconda guerra mondiale e che hanno contribuito a pressoché raddoppiare la pressione fiscale preesistente. Dietro le polemiche sulle e contro le tasse, esiste quindi un importante e decisivo conflitto politico sulla redistribuzione del reddito che confonde non poco le idee dell'opinione pubblica che quasi mai è consapevole del fatto che le ricette anti tasse implicano, a rigore, la privatizzazione (totale o parziale) della scuola, della sanità, della previdenza, e la delega alla carità dei privati degli interventi a sollievo della povertà. Né va dimenticato che in un Paese ad alto debito pubblico come l'Italia, la percezione del peso delle imposte è ulteriormente aggravata dal fatto che una percentuale del gettito maggiore che in altri Paesi è destinata al servizio del debito e non alla produzione di beni e servizi pubblici.

Tuttavia molte critiche su come funzionano oggi le tasse sono fondate, al di là della percezione del cittadino comune. Un sistema fiscale è, o meglio dovrebbe essere, un insieme *coerente* di istituti, prescrizioni e procedure, basato su principi economici chiari, e costruito al fine di ottenere il gettito desiderato nella maniera più efficiente possibile, cercando di minimizzare i costi amministrativi e le distorsioni economiche, costruendo un assetto semplice e trasparente, ed evitando ogni discriminazione arbitraria tra contribuenti. Il gettito dovrebbe essere destinato al finanziamento complessivo della spesa pubblica senza vincoli di destinazione, il sistema tributario dovrebbe essere per quanto possibile neutrale, vale a dire non discriminatorio, salvo interventi a favore di attività che producono externalità positive, o al contrario volti a penalizzare l'inquinamento, i danni alla salute, ecc.<sup>1</sup> Il sistema dovrebbe, *nel suo complesso*, ripartire il prelievo in modo progressivo, e dovrebbe fare affidamento, ai fini del gettito, principalmente su poche imposte a larga base e con le aliquote più basse possibili.

Se si guarda ai sistemi fiscali reali, è inevitabile concludere che probabilmente quasi nessuno presenta oggi le caratteristiche indicate. Prevalgono situazioni di trattamenti diversi per contribuenti in condizioni analoghe, incentivi non necessari, trattamenti di favore che sono il risultato di ben orche-

<sup>1</sup> La letteratura su come organizzare un buon sistema fiscale è sterminata. Una sintesi delle questioni discusse negli ultimi decenni e delle soluzioni suggerite si può trovare nel rapporto curato alcuni anni fa da J. Mirrlees per conto dell'Institute for Fiscal Studies (Mirrlees, 2011).

strate pressioni di gruppi di interesse, prelievi eccessivi sui redditi di lavoro e troppo bassi su quelli di capitale e sui profitti aziendali, ecc.<sup>2</sup>

Diverse sono le ragioni per cui si è creata questa situazione. Innanzitutto la maggior parte dei sistemi tributari in vigore nei Paesi avanzati dell'Occidente rappresenta un'evoluzione di quelli disegnati alla fine della seconda guerra mondiale, in presenza di condizioni economiche e produttive molto diverse da quelle attuali.

Inoltre tutti i sistemi sono stati fortemente condizionati dagli effetti della globalizzazione economica e dalla concorrenza fiscale che ne è seguita, dal mutato clima culturale nella gestione delle economie, dallo sviluppo della finanza e della economia del web. Tutti i sistemi hanno subito l'influenza degli interessi contingenti che via via si affermavano. E in verità ogni sistema fiscale necessiterebbe di una periodica ed organica revisione, per lo meno a intervalli regolari, che tuttavia quasi mai risulterebbe politicamente agevole, e anche di regole e criteri condivisi a livello internazionale relativi agli assetti futuri.

## 2. *Le tasse in Italia*

Tutto ciò è particolarmente evidente per quanto riguarda il sistema fiscale italiano. Esso fu introdotto agli inizi degli anni '70 del secolo scorso seguendo, sia pure in modo limitato ed imperfetto, la visione a quei tempi prevalente a livello internazionale basata sull'imposizione del reddito<sup>3</sup>, e immediatamente subì gli effetti distorsivi dell'inflazione, la mancata riforma della amministrazione e la massiccia evasione, la pressione del mondo delle imprese volta a ridurre la tassazione sui profitti o ad ottenere l'agevolazione dei processi di fusione e ristrutturazione, la detassazione delle riserve accantonate in esenzione di imposta in caso di distribuzione, ecc. (Cosciani, 1978; Visco, 2011). Il sistema infine uscì completamente distrutto dalla manovra del Governo Amato del 1992<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ciò è riconosciuto anche nel recente rapporto del Fondo Monetario Internazionale (IMF, 2019, capitolo 1).

<sup>3</sup> Sulla genesi e il dibattito che accompagnò l'ideazione e la realizzazione della riforma si veda Bises (2014). I limiti principali della formulazione finale riguardavano l'esclusione dall'imposta personale dei redditi da capitale e la loro tassazione discriminata in base agli emittenti con numerose aliquote proporzionali ridotte, nonché il mancato superamento della tassazione in base a valori catastali, poco rappresentativi e del tutto inadeguati, dei redditi dei terreni e dei fabbricati, l'introduzione dell'ILOR al posto di una patrimoniale ordinaria (Cosciani, 1971; Visco, 2014).

<sup>4</sup> Sotto la spinta dell'emergenza si stabilì l'indeducibilità dell'ILOR dall'IRPEG, si introdusse un'imposta sul patrimonio netto delle imprese, si introdusse l'ICI senza ridurre le impo-

Un tentativo di ricostruzione secondo un disegno unitario e razionale avvenne con la riforma Visco del 1996-97, che teneva conto sia dell'evoluzione dei sistemi fiscali nel tempo, sia dell'esigenza di semplificazione e di riduzione delle aliquote soprattutto sui redditi di impresa nel nuovo contesto di concorrenza fiscale che si prospettava. La riforma si ispirava al modello della *Dual Income Tax* (DIT) scandinava, che limita la progressività ai soli redditi di lavoro e applica ai redditi di capitale un'aliquota proporzionale pari a quella del primo scaglione della imposta sul reddito, cercando così di rendere più omogenea la tassazione dei redditi da capitale<sup>5</sup>, e disegnare un prelievo sulle imprese neutrale sia rispetto alle modalità di finanziamento che all'impiego dei fattori produttivi. Al tempo stesso si operò una drastica semplificazione del sistema eliminando l'ILOR, i contributi sanitari, l'imposta patrimoniale sulle imprese, l'ICIAP, la tassa di concessione sulle partite IVA, le tasse di concessione comunali sulle imprese sostituendole con un unico tributo: l'IRAP<sup>6</sup>. Si attuarono anche alcuni interventi sull'IRPEF destinati a tener conto degli effetti distributivi delle altre parti della riforma, ma anche a modificare la struttura delle aliquote e il trattamento della famiglia. Infine si realizzò una radicale riforma della amministrazione introducendo le Agenzie fiscali, e si varò il fisco telematico.

In particolare, l'introduzione delle Agenzie determinò un sostanziale aumento di produttività e di efficienza complessiva, e una forte riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione (Dongiovanni e Pisani, 2003). mentre il fisco telematico poneva le premesse per un più agevole recupero di evasione e per la riduzione dei costi per i contribuenti.

Il nuovo sistema sembrava funzionare piuttosto bene in concreto, come risulta anche dal Rapporto della Commissione Europea del 2001 sulla tassazione delle imprese in Europa<sup>7</sup>, ma fu immediatamente «smontato» senza giustificazioni esplicite dai Governi successivi.

ste sui trasferimenti immobiliari, si rivalutarono fortemente le rendite catastali senza riformare il catasto, si eliminarono retroattivamente gli sgravi IRPEF legati al recupero del *fiscal drag*, si trasformarono le deduzioni di imposta in detrazioni, si introdussero la *minimum tax* e il prelievo straordinario sui depositi bancari.

<sup>5</sup> Questa venne unificata su due sole aliquote, rispetto alla molteplicità allora in vigore, 12,5% e 20%, che avrebbero dovuto successivamente convergere al livello dell'aliquota minima dell'IRPEF, allora al 19%.

<sup>6</sup> L'IRAP, poco popolare in Italia, è stata considerata a livello accademico «la migliore approssimazione ad una buona imposta locale sulle imprese che oggi esista» (Bird, 2003).

<sup>7</sup> Nel rapporto si evidenzia come il sistema italiano di tassazione delle imprese con la DIT e l'IRAP era quello che nell'UE a 15 del tempo assicurava il costo del capitale più basso per le imprese, un'aliquota media effettiva inferiore di 10 punti a quella della Germania, un'aliquota marginale effettiva addirittura negativa, e una sostanziale neutralità rispetto alle fonti di finanziamento (European Commission, 2001).

Ha inizio così un periodo travagliato in cui il sistema tributario italiano viene sottoposto a *shock* successivi, interventi parziali ed episodici privi di coerenza e razionalità. Per esempio la tassazione delle imprese, abolita (retroattivamente) la DIT, si orienta (Governo Berlusconi) verso schemi di detassazione dei dividendi e delle plusvalenze societarie attraverso la *participation exemption*, meccanismi un tempo tipici dei paradisi fiscali e oggi generalizzati, e verso la riduzione dell'aliquota formale; più tardi (Governo Monti) viene introdotta l'ACE, che segue in realtà la stessa logica della DIT<sup>8</sup>, successivamente rafforzata, indebolita e alla fine eliminata e sostituita recentemente con forme meno razionali di detassazione degli utili reinvestiti (Governo Conte). La tassazione dei redditi di capitale viene aumentata prima con interventi di razionalizzazione (Governo Berlusconi), poi con l'introduzione di un prelievo patrimoniale (Governo Monti), ma il trattamento privilegiato (e ben poco giustificabile) per i titoli di Stato viene sempre mantenuto, e subito dopo si riapre una differenziazione del prelievo in relazione a singoli impieghi. La tassazione degli immobili subisce diversi interventi in aumento e in diminuzione, fino ad arrivare all'abolizione completa del prelievo sull'abitazione principale (Governi Letta e Renzi). Si rinuncia ad ogni revisione organica del catasto (Governo Renzi). Si comincia ad intervenire sistematicamente con interventi estemporanei, come gli 80 euro o i vari *bonus* mirati a singole categorie di contribuenti (e di elettori). Si elimina la componente IRAP sui redditi di lavoro, già ridotta in precedenza con varie detrazioni e deduzioni parziali, capovolgendo la linea seguita dal 2° Governo Prodi che aveva ampliato la base imponibile dell'imposta e ridotto (di 0,3 punti percentuali) le aliquote, a parità di gettito, lasciando così l'onere di finanziamento della sanità ai soli redditi di capitale, oltre che al bilancio pubblico. Si alleggeriscono le norme penali tributarie e si innalza il limite per l'uso del contante, pur affermando sistematicamente l'impegno nel contrasto all'evasione (Governo Renzi). Si introducono crediti di imposta transitori o permanenti, si differenziano aliquote, si svuota sempre più di significato l'IRPEF escludendo i redditi dominicali ed agrari, e introducendo la cedolare secca su (alcuni) fitti; si detassa pressoché completamente l'agricoltura escludendola oltre che dall'IRPEF, anche dall'IRAP e dall'IMU, fino ad arrivare alla robusta detassazione delle cosiddette partite IVA fino a 65.000 euro (e 100.000 dal 2020) (Governo Conte), prevedendo un regime forfettario e un'aliquota del 15%, fino a 65.000 euro di fatturato, senza l'applicazione dell'IVA e delle addizionali IRPEF regionali e comunali,

<sup>8</sup> L'ACE, infatti, prevede la deducibilità degli incrementi di patrimonio netto realizzati con risorse proprie, secondo la logica dell'imposta sulla spesa. La DIT si limitava a tassarli con un'aliquota ridotta rispetto a quella ordinaria.

un'aliquota del 20%, a partire dal 2020, e senza forfait per i redditi, determinati analiticamente, tra 65.000 e 100.000 euro, creando una grave discriminazione con i lavoratori dipendenti con lo stesso reddito, fornendo incentivi alla mancata o falsa fatturazione e alla trasformazione di lavoro dipendente in lavoro autonomo, introducendo forti distorsioni nella concorrenza tra operatori, e favorendo il nanismo imprenditoriale e la polverizzazione delle attività. Per il futuro inoltre si prospetta l'estensione dell'applicazione dell'aliquota del 15% anche ai redditi da lavoro dipendente (e da pensione?) fino a 50.000 euro, ma su base familiare e non individuale, il che riduce la platea dei potenziali beneficiari, e anche in questo caso senza le addizionali IRPEF. Alla fine del processo ci si troverebbe dunque di fronte ad un'imposta forfettaria e un'aliquota del 15% che si applicherebbe al fatturato e non al reddito per (molti) lavoratori autonomi e piccole imprese personali; ad un'aliquota del 20% e alla contabilità analitica per altre imprese e attività individuali (ma non per tutte); ad un'aliquota unica al 15% per una parte dei lavoratori dipendenti, mentre si continuerebbe ad applicare la struttura tradizionale dell'imposta (5 aliquote, tassazione su base individuale, ecc.) agli altri contribuenti. Sia nel caso dei contribuenti forfettari che per i lavoratori dipendenti con redditi inferiori ma prossimi a 50.000 euro si potrebbe verificare un «effetto soglia», con aliquote marginali superiori al 100%, con conseguente incentivo all'evasione e, per i redditi familiari inferiori a 50.000 euro, anche di disincentivo al secondo lavoro (femminile). Inoltre, con i Governi Renzi, Gentiloni e Conte diventa sistematico il ricorso a condoni più o meno generalizzati, o camuffati.

In sostanza il sistema tributario italiano si è trasformato nel luogo della assoluta discrezionalità se non dell'abuso vero e proprio<sup>9</sup>, e la sua stessa esistenza sembra essere diventata il pretesto per l'introduzione di deroghe e trattamenti speciali ed estemporanei, nell'indifferenza e nella inconsapevolezza dei più. Sarebbe quindi necessaria un'opera di revisione approfondita che tenesse anche presenti le evoluzioni più recenti del dibattito scientifico in materia.

### 3. *Elusione ed evasione*

Una delle caratteristiche più evidenti dei sistemi fiscali contemporanei è la loro permeabilità a processi di elusione a causa della globalizzazione, della diffusione delle nuove tecnologie, e della riorganizzazione delle catene del valore

<sup>9</sup> Per una descrizione puntuale delle modifiche intervenute nel tempo nel sistema tributario italiano si rimanda all'Introduzione di Bosi e Guerra (2019).

nei settori produttivi. Poiché il prelievo fiscale ha in tutti i Paesi una funzione e una legittimazione nazionale, così come nazionale è l'utilizzazione dei proventi, la perdita di controllo sui redditi imponibili delle imprese maggiori, non compensata da accordi, trattati e convenzioni internazionali in grado di contrastare gli effetti di *dumping* ed arbitraggio fiscale che si manifestano su larga scala, rappresenta un problema molto serio e una penalizzazione evidente della sovranità nazionale dei singoli Paesi (si veda Carpentieri *et al.* 2019).

L'approccio tradizionale alla tassazione internazionale si è basato, a partire dagli anni '20 del '900, sul concetto di stabile organizzazione per la tassazione dei profitti, e sulla disciplina dei flussi transnazionali di *passive incomes* (interessi, royalties, dividendi). Ai Paesi in cui la filiale di una società estera (casa madre) operava tramite una stabile organizzazione era riconosciuto il diritto di tassare i profitti prodotti nel Paese che poi venivano esentati dalla tassazione nel Paese di origine; analogamente, sui *passive incomes* era possibile prelevare ritenute alla fonte, col riconoscimento di un credito di imposta da far valere nel Paese di destinazione finale. La questione era ed appariva piuttosto semplice: la stabile organizzazione residente in un Paese straniero era in tutto e per tutto simile alla casa madre: stessa organizzazione, stessa produzione; la giurisdizione in cui operava la «stabile» coincideva sostanzialmente col mercato di destinazione dei beni prodotti; si operava inoltre in un contesto in cui esistevano problemi di comunicazione, barriere valutarie e doganali. L'esistenza della stabile organizzazione, quindi, rappresentava la premessa logica e giuridica per riconoscere, da un lato, ed esercitare, dall'altro, la potestà impositiva a livello nazionale.

Negli ultimi decenni tutto è cambiato. Con la globalizzazione, la digitalizzazione, l'aumento della concorrenza, le imprese multinazionali hanno specializzato le funzioni aziendali all'interno dei gruppi, rompendo la tradizionale coincidenza tra mercato di produzione e commercializzazione dei beni. Ogni impresa del gruppo si specializza in una attività: ricerca, produzione di solo alcuni elementi del prodotto finale, logistica, marketing, distribuzione, gestione degli *intangibles* (brevetti). Non è quindi più individuabile un unico luogo di produzione della ricchezza. Inoltre, nel funzionamento complessivo del gruppo, utilizzando il meccanismo dei prezzi di trasferimento, si opera in modo da concentrare i costi nelle giurisdizioni a più elevata tassazione e i ricavi in quelli a bassa tassazione, in modo da ridurre, minimizzare, annullare il carico fiscale complessivo. Ancora più evidente è il fenomeno nel caso delle multinazionali del web che svolgono, spesso da remoto, attività completamente digitali o multidimensionali, e possono operare dovunque senza la necessità di una presenza fisica, realizzando inoltre valore grazie alla domanda dei consumatori senza bisogno di promuoverla, e tramite lo sviluppo dei *big data*. Non solo la produzione risulta apolide, ma l'origine del valore

appare del tutto virtuale, fino a scomparire, mentre i profitti svaniscono nei paradisi fiscali.

La soluzione del problema è possibile, ma sarebbe necessario superare la dimensione nazionale della tassazione e stabilire che le società multinazionali vengano considerate una unica impresa, come in realtà sono, e tenute a presentare un unico bilancio mondiale per la loro attività per poi ripartire i profitti e la tassazione tra i diversi Paesi coinvolti in base a criteri di ripartizione che tengano conto della occupazione, delle vendite, della produzione effettivamente realizzate <sup>10</sup>.

Una proposta molto simile era stata avanzata nel lontano 1997 dal Governo italiano in sede europea, ed è nota con l'acronimo CCCTB (Common, Consolidated, Corporate Tax Base). Questa ipotesi, pur essendo stata tradotta, in due diversi momenti, in proposta di direttiva, è rimasta finora a livello di progetto a causa soprattutto delle resistenze dei Paesi europei con caratteristiche e comportamenti da paradisi fiscali (Irlanda, Lussemburgo, Olanda, ecc.). Questi comportamenti rappresentano un limite molto serio al funzionamento del mercato unico e dell'Unione nel suo complesso e dovrebbero essere superati.

È stato valutato che queste pratiche sono state responsabili, relativamente al 2015, di una perdita di gettito a livello globale compresa tra i 75 e i 180 miliardi di euro (OECD, 2015). Altre stime raggiungono per i Paesi OCSE i 400 miliardi di dollari (Ghosh, 2019). Per l'Italia il minor gettito può essere quindi stimato in 5-10 o 20 miliardi, somme certo ingenti, ma trascurabili rispetto all'entità dell'evasione fiscale di massa che caratterizza il nostro sistema, che può essere stimata in almeno 130 miliardi <sup>11</sup>. Il drastico ridimensionamento dell'evasione rimane quindi un obiettivo prioritario.

Anche in questo caso le possibilità di intervento e le proposte operative esistono. In estrema sintesi si tratterebbe di rendere obbligatoria per tutti i contribuenti IVA la trasmissione per via telematica, contestualmente al fisco e al cliente, delle informazioni utili a fini fiscali come pre-condizione per la detrazione dell'IVA fatturata, previa la verifica dell'avvenuto versamento dell'imposta; di sostituire gli attuali registratori di cassa con mini terminali collegati con

<sup>10</sup> In questa direzione si è mossa l'OCSE, su incarico del G-20, pervenendo tuttavia ad una soluzione interlocutoria in quanto le multinazionali continuano a non essere considerate un unico soggetto giuridico, pur essendo tenute, se dispongono di un fatturato mondiale superiore a 845 milioni di dollari, a trasmettere alle autorità fiscali dei diversi Paesi una dichiarazione relativa ai ricavi, ai profitti, agli occupati, al patrimonio, e alle imposte pagate Paese per Paese. Tuttavia essendo pur sempre il gruppo formato da molteplici società indipendenti, la questione dell'utilizzazione dei prezzi di trasferimento per spostare i profitti nelle giurisdizioni più convenienti rimane aperta.

<sup>11</sup> Esistono in proposito anche valutazioni governative ufficiali ancorché incomplete. Da ultimo, l'Allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (MEF, 2018), valuta l'evasione in circa 110 mld, riferendosi ad un universo impositivo non esaustivo.



l'Agenzia delle Entrate cui dovrebbero affluire in tempo reale i dati dei corrispettivi, e prevedere un analogo sistema per i lavoratori autonomi e i contribuenti non tenuti all'emissione della fattura, ma al rilascio dello scontrino o della ricevuta fiscale; di integrare nel sistema la raccolta per via telematica dei dati delle vendite effettuate mediante distributori automatici o attraverso la rete. Queste misure sembrano ora in via di attuazione, sia pure con molte imperfezioni ed incongruenze che ne limitano fortemente l'efficacia, ma esse sarebbero del tutto inutili se al tempo stesso non si prevedesse l'accertamento automatico per i contribuenti le cui dichiarazioni e versamenti non corrispondessero ai dati ottenuti dall'amministrazione, nonché l'accertamento automatico induttivo per tutti i contribuenti che riducessero il *mark up* (margine) rispetto a quello dichiarato in precedenza o prevalente nel settore di attività considerato. Andrebbe inoltre previsto un meccanismo generalizzato di ritenute da parte di «terzi» ai fini delle imposte sui redditi, approfittando del meccanismo frazionato di funzionamento dell'IVA: ogni contribuente dovrebbe operare una ritenuta d'acconto ai fini delle imposte sui redditi e dei contributi sociali, su ogni pagamento fatto ai fornitori in corrispondenza di ogni fattura ricevuta, e detrarre le ritenute subite allo stesso titolo dai suoi clienti<sup>12</sup>. Per rendere più efficace e meno onerosa l'operazione si potrebbe stabilire che il pagamento delle fatture emesse avvenisse tramite bonifico in banca e che fosse la banca ad effettuare la ritenuta e versarla al fisco. Infine, si dovrebbe prevedere l'utilizzo sistematico per tutti i contribuenti delle informazioni sui saldi e i movimenti dei conti correnti, da tempo disponibili presso l'Agenzia delle entrate, e mai utilizzati.

L'adozione sistematica delle nuove tecnologie dovrebbe comportare cambiamenti sostanziali nel funzionamento della Amministrazione. Molto del lavoro si trasferirebbe a monte, al momento della elaborazione dei dati; sarebbero appositi algoritmi a individuare buona parte della evasione, delle frodi

<sup>12</sup> Il funzionamento del meccanismo può essere spiegato come segue: ipotizziamo un sistema economico composto da tre operatori, A, B e C, con fatturati rispettivamente di 100, 200 e 300, e con lo stesso valore aggiunto, 100. L'aliquota dell'IVA è del 10%, e quella dell'imposta sul reddito del 20%. Il gettito atteso, in assenza di evasione, sarebbe quindi di 90. Viene ora introdotta una ritenuta del 10% del fatturato ai fini dell'imposta sul reddito applicata dagli acquirenti a carico dei venditori su ogni fattura emessa. Il contribuente A, che per ipotesi non ha acquisti, non applica nessuna ritenuta, ma subisce una ritenuta di 10 da parte di B; dovrebbe versare 10 di IVA, che compensa con la ritenuta subita; in sede di imposta sul reddito pagherà 20. B applica la ritenuta ad A (10), subisce la ritenuta da parte di C (20) che compensa con la ritenuta subita (10) e col debito IVA (10); infine verserà 20 in sede di imposizione sul reddito. C (che è l'operatore al consumo finale) non subisce ritenute, deve versare 10 di IVA, 20 di ritenute effettuate a carico dei fornitori, e 20 in sede di dichiarazione per l'imposta sul reddito, per un totale di 50. Il gettito complessivo risulterà quindi di 90, come previsto (NENS, 2017; Visco, 2018).

e dei comportamenti scorretti, e molti accertamenti potrebbero essere effettuati in via automatica o attraverso comunicazioni ai contribuenti e loro successiva adesione, limitando il ruolo delle tradizionali verifiche *ex post*<sup>13</sup>.

Questi interventi con ogni probabilità incontrerebbero nel nostro Paese obiezioni e resistenze da parte del Garante per la protezione dei dati personali, come è avvenuto sistematicamente negli anni passati per ogni intervento di modernizzazione della nostra Amministrazione Finanziaria e delle sue procedure. Ciò non accade, ovviamente, negli altri Paesi in quanto ogni riservatezza viene meno nei confronti dell'interesse pubblico, dello Stato, e soprattutto nei confronti del Fisco. La normativa in proposito, che pure dovrebbe essere di derivazione europea, andrebbe quindi opportunamente aggiornata e correttamente interpretata e applicata.

Queste misure, se ben attuate e coordinate, potrebbero (almeno) dimezzare l'evasione esistente in pochi anni, pur tenendo conto delle inevitabili reazioni dei contribuenti. E in realtà gli strumenti conoscitivi offerti già oggi dalle nuove tecnologie, prevedibilmente sempre più potenti in un futuro prossimo (*big data*, intelligenza artificiale), potrebbero rendere rapidamente l'evasione fiscale un ricordo di tempi passati. Il problema, è bene sottolinearlo, non è tecnico, bensì politico, di consenso a breve termine<sup>14</sup>.

#### 4. *La caduta della quota dei redditi di lavoro*

Una caratteristica comune dei sistemi fiscali del dopoguerra è stata quella di far affidamento su basi imponibili in cui i redditi di lavoro, e in particolare quelli di lavoro dipendente, giocavano un ruolo molto importante, anzi prevalente. Su questi redditi quindi venivano commisurate imposte personali e contributi sociali, questi ultimi finalizzati in particolare a finanziare il welfare: pensioni e sanità. La scelta dipendeva sia dalla facilità del prelievo, affidato prevalentemente ai datori di lavoro sostituti di imposta, sia dal fatto che la quota prevalente del prodotto di tutti i Paesi, 60-65%, era rappresentata dai redditi di lavoro.

Nel corso degli ultimi anni tuttavia la situazione è progressivamente e radicalmente cambiata: i redditi di lavoro si sono fortemente ridotti in termini relativi rispetto al prodotto complessivo. Oggi i redditi di lavoro dipendente rappre-

<sup>13</sup> Sui mutamenti in corso e sulle prospettive di funzionamento delle moderne amministrazioni fiscali, si rimanda a OECD (2016, 2017) e Gupta *et al.* (2017).

<sup>14</sup> Ciò è del resto dimostrato dal recupero di evasione realizzato dai Governi 1996-2001 e 2006-08 (Visco, 2002; Ariemma, 2006; Raitano e Fantozzi, 2015). Sul problema dell'evasione in Italia e sulle possibilità di soluzione si rimanda a Visco (2018a).

sentano circa il 40% del totale in molti Paesi OCSE, e i redditi da lavoro complessivi sono inferiori al 50%<sup>15</sup>. Negli Stati Uniti i redditi da lavoro dipendente sono rimasti sostanzialmente costanti ai livelli reali degli anni '70 del secolo scorso nonostante il raddoppio della produttività che si è verificato nel periodo, che quindi è andato interamente a beneficio degli altri redditi (Kochan, 2013).

La tendenza al ridimensionamento della quota dei redditi di lavoro si è attenuata, e in alcuni casi lievemente invertita negli anni di recessione-stagnazione seguiti alla crisi del 2007-2008, come peraltro ci si poteva attendere<sup>16</sup>, ma molti ritengono che tale tendenza riprenderà e si rafforzerà nei prossimi anni a causa dello sviluppo della robotizzazione e dell'intelligenza artificiale.

In ogni caso è comprensibile come sistemi fiscali fortemente basati e dipendenti dai redditi di lavoro per il loro funzionamento abbiano iniziato a mostrare da diversi anni segni di difficoltà, se non di affanno, per quanto riguarda la loro capacità di finanziamento agevole della spesa pubblica.

Per quanto riguarda l'Italia, nel 2017 la quota del PIL spettante ai lavoratori dipendenti era pari a circa il 40%; se si tiene conto dei redditi di lavoro prodotti dai contribuenti indipendenti, la percentuale sale al 47%, il che significa che il 53% rimanente è appannaggio di profitti, interessi, rendite, royalties, ecc.

La situazione si capovolge per quanto riguarda la distribuzione del carico fiscale e contributivo. Se si considera il gettito dell'IRPEF derivante dai redditi di lavoro (il 93-94% del totale), delle addizionali comunali e regionali e dei contributi sociali previdenziali da un lato<sup>17</sup>, e l'IRPEG, l'IRAP, le cedolari sugli affitti e sui redditi da capitale e l'IMU dall'altro, si può verificare come il primo gruppo di prelievi rappresenti una percentuale del PIL di circa il 18%, ben superiore a quella derivante dal secondo gruppo di imposte: 6%, nonostante che i redditi di riferimento siano pressoché eguali come quota.

Stando così le cose, è evidente come i sistemi fiscali tradizionali, in Italia e altrove, siano sottoposti ad uno stress crescente soprattutto per quanto riguarda la possibilità di finanziamento (futuro) dei sistemi di welfare. Negli ultimi decenni, come si è visto, mentre il PIL continuava a crescere, la quota che è andata ai redditi di lavoro si è ridotta, quella degli altri redditi è aumentata, ed è possibile che questa tendenza si rafforzi in futuro. Ne deriva che sarebbe logico (e potrebbe diventare inevitabile in futuro) indirizzare il prelievo verso le categorie di reddito più dinamiche. Del resto questo è

<sup>15</sup> Sulla tendenza alla riduzione della quota del lavoro nella distribuzione funzionale del reddito si rimanda a Canelli e Realfonzo (2018), Bourguignon (2017), IMF (2019, cap. 1).

<sup>16</sup> La ripresa della crescita tende invece a riattivare il fenomeno.

<sup>17</sup> Vengono escluse dal calcolo le imposte indirette e i contributi sociali diversi da quelli previdenziali.

quanto è sempre accaduto nella storia della tassazione: il prelievo segue l'evoluzione dell'economia.

La soluzione più semplice e razionale sarebbe quella di superare completamente il ricorso ai contributi sociali previdenziali<sup>18</sup> e di sostituirli con un prelievo generale proporzionale sull'intero valore aggiunto prodotto dal sistema economico, costituendo un fondo speciale destinato al finanziamento delle pensioni e della sanità, fermi restando gli attuali meccanismi di calcolo (contributivo) delle pensioni e di *entitlement*<sup>19</sup>. In concreto i conti previdenziali individuali rimarrebbero come sono, integrati da contributi figurativi e alimentati, come oggi, anche da versamenti a carico sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

Per quanto riguarda l'Italia, ciò significherebbe l'abolizione dei contributi previdenziali e dell'IRAP, e la loro sostituzione con un prelievo su tutti i redditi prodotti che, a parità di gettito, risulterebbe di molto inferiore all'aliquota del 33% con cui i contributi previdenziali sono oggi calcolati sui soli redditi di lavoro: in teoria, tale aliquota potrebbe addirittura dimezzarsi. In seguito alla riforma si verificherebbe quindi una fortissima riduzione del cuneo fiscale e del costo del lavoro, contribuendo a restituire alle scelte aziendali tra lavoro e capitale la neutralità fiscale rispetto alla forte penalizzazione del fattore lavoro oggi implicita nella struttura del sistema di prelievo<sup>20, 21</sup>.

## 5. *L'imposizione del reddito*

Negli ultimi 30 anni abbiamo assistito ad alcune trasformazioni che hanno caratterizzato tutti i sistemi fiscali dei Paesi OCSE, in particolare la

<sup>18</sup> Continuerebbero ad applicarsi gli altri contributi prelevati per diverse finalità.

<sup>19</sup> Non è un caso che in Germania nelle trattative che hanno portato alla formazione dell'ultimo governo si sia discusso, sia pure senza successo, di superare il meccanismo di finanziamento della sanità tedesca prevalentemente contributivo-assicurativo, e che in Francia nel programma di Macron fosse previsto, per il finanziamento della sanità, l'aumento della specifica contribuzione, già esistente, a carico degli altri redditi. Così come non è un caso che Bill Gates abbia parlato, in via di metafora, di «tassare i robot». In proposito si rimanda a Visco (2017, 2018b) e anche a IMF (2019).

<sup>20</sup> Ne deriverebbe anche un aumento del costo del capitale, in quanto aumenterebbe il contributo dei redditi non di lavoro al finanziamento del welfare, che però sarebbe determinato dalla recuperata neutralità dell'imposizione, e che comunque potrebbe trovare compensazione in una riduzione della tassazione sulle imprese. Così come sarebbe opportuno accompagnare la riforma con la riduzione (di un punto, un punto e mezzo di PIL) dell'IRPEF sui redditi di lavoro.

<sup>21</sup> Si tratterebbe sostanzialmente di una imposta di scopo applicata a tutti i redditi prodotti inclusi quelli professionali e delle imprese personali, e quelli derivanti da attività commerciali degli enti non commerciali, e riscossa prevalentemente tramite i datori di lavoro sommando i singoli redditi prodotti dai fattori della produzione, inclusi gli ammortamenti.

riduzione della pressione fiscale, e la diminuzione sistematica delle aliquote più elevate delle principali imposte. Queste tendenze hanno coinvolto anche i Paesi tradizionalmente ad alta tassazione e ad avanzato welfare, come quelli dell'Europa del nord.

Mentre fino agli anni '80 del secolo scorso l'aliquota più elevata dell'imposta personale sul reddito era prossima, o superava il 70% in tutti i Paesi, oggi a stento supera il 40%, e in molti Paesi si colloca a livelli inferiori. In Italia le aliquote dell'IRPEF fino al 1983 variavano tra il 10 e il 72% lungo 32 scaglioni, ora, in presenza di un'aliquota base del 23% e di un'aliquota massima del 43% e 5 scaglioni, viene ipotizzata dal Governo Conte una *flat tax* con una (15%) o due aliquote (15 e 20%). Le imposte sul reddito si sono progressivamente «semplificate», ma soprattutto «appiattite», attraverso la riduzione del numero degli scaglioni; le aliquote iniziali sono state fortemente aumentate di pari passo con la riduzione di quelle più alte con l'effetto, sempre trascurato, di concentrare il prelievo sui contribuenti medi. I contribuenti più ricchi sono stati ulteriormente gratificati dal trattamento favorevole riservato alle stock option, ai bonus aziendali, ai guadagni di capitale. L'aumento di imposizione sui ceti medi è risultato di gran lunga superiore al risparmio di imposta per i più ricchi, il cui guadagno individuale è stato tuttavia molto consistente.

Alla base di queste evoluzioni vi è un mutamento di paradigma culturale e ideologico per quanto riguarda la visione del funzionamento delle economie seguito alla crisi del keynesismo e all'affermarsi di una visione neo liberale. Basse aliquote marginali, o anche una sola aliquota, vengono giustificate sul presupposto che esse ridurrebbero gli effetti distorsivi sulla propensione a lavorare, risparmiare e investire. Riducendo le aliquote, gli individui verrebbero così incentivati a produrre di più a beneficio di tutti (*trickle down*). Ciò consentirebbe di superare l'obiezione relativa all'inequità di un'imposta piatta la quale, tuttavia, a parità di gettito, concentra inevitabilmente il prelievo sui redditi medi, dal momento che quelli più elevati beneficerebbero della riduzione delle aliquote e quelli più bassi di un sistema di detrazioni/deduzioni fisse.

Si sostiene anche, nel dibattito politico, che una imposta piatta renderebbe meno conveniente l'evasione. Infatti se si scendesse da un'aliquota del 43% ad una del 15%, la convenienza ad evadere si ridurrebbe di ben 28 punti. Tuttavia è stato dimostrato (Yitzhaki, 1974) che se le sanzioni previste in caso di evasione sono commisurate all'imposta evasa, come accade più o meno ovunque, per un contribuente razionale che valuta costi e benefici della sua decisione, il beneficio derivante dalla riduzione dell'aliquota marginale sarebbe esattamente compensato dalla riduzione del rischio di un possibile accertamento, e quindi la propensione ad evadere non muterebbe.

A livello accademico la correttezza delle teorie contrarie alla progressività è stata efficacemente contestata. Per esempio Diamond e Saez (2011) hanno dimostrato che anche in un modello di tassazione ottimale che tiene conto dei disincentivi al lavoro e delle possibilità di elusione fiscale, l'aliquota ottimale più alta per gli Stati Uniti dovrebbe essere pari al 73% (si vedano anche Saez *et al.*, 2012; Piketty *et al.*, 2014). Il principio di progressività sembra quindi pienamente giustificato in termini di teoria economica utilitarista<sup>22</sup>. Al contrario un prelievo troppo basso sui «ricchi» può determinare incentivi perversi, come la tendenza degli amministratori delle grandi imprese a far prevalere l'interesse per la propria remunerazione, legata normalmente all'entità dei profitti e al valore delle azioni della società, e quindi, piuttosto che impegnarsi a promuovere lo sviluppo aziendale, la crescita degli investimenti e della occupazione, essi tenderebbero a privilegiare il taglio dei costi, la razionalizzazione della gestione finanziaria, il riacquisto di azioni proprie, con conseguenze negative sul sistema economico. Queste tipologie di compensi andrebbero quindi tassate come reddito ordinario e sottoposte al regime in vigore per gli altri redditi di lavoro.

È quindi consigliabile un rilancio della progressività dell'imposta sul reddito con aliquote elevate da applicarsi ai redditi molto alti<sup>23</sup>, anche adottando, eventualmente, un sistema di progressività continua attraverso il ricorso a una funzione matematica<sup>24</sup>. Il ritorno alla logica dell'imposta personale progressiva dovrebbe comunque accompagnarsi alla riduzione delle aliquote più basse in modo da ridurre l'incidenza sui ceti medi, da finanziare grazie al recupero di evasione che le proposte qui avanzate renderebbero possibile. Ciò implica una non marginale perdita del gettito complessivo dell'imposta (valutabile, come si è detto, in 1-1,5 punti di PIL) oggi fortemente ed eccessivamente concentrato sui redditi medi.

<sup>22</sup> Del resto il principio che il sistema fiscale possa e debba penalizzare maggiormente i «ricchi» è profondamente radicato nella cultura e nella tradizione etica dell'umanità a partire dal Vecchio Testamento. E numerosi sono gli esempi di imposte progressive esistite in passato, dalle riforme di Solone ad Atene, alla «decima scalata» a Firenze ai tempi dei Medici, ai numerosi esempi di imposte progressive in vigore nel Medio Evo e nel Rinascimento soprattutto a livello comunale. In sostanza, da sempre si è manifestata una forte spinta a ritenere che i «ricchi» presentano una capacità contributiva maggiore dei poveri che li pone in condizione di sopportare un prelievo proporzionalmente più elevato. In proposito, Paladini e Rinaldi (2008) e Visco (2014).

<sup>23</sup> Tuttavia, nel contesto della revisione del sistema tributario che viene qui prospettato, che prevede (come sarà chiarito più avanti) l'introduzione di un'imposta personale progressiva sul patrimonio, sarebbe opportuno mantenere le aliquote più elevate a livelli non troppo superiori al 50%.

<sup>24</sup> Questa modalità è adottata in Germania.

Nella ristrutturazione dell'IRPEF dovrebbe essere compresa una revisione e riduzione delle *spese fiscali*, superando l'assurda proliferazione di bonus degli ultimi anni, tenendo presente comunque che i risparmi realisticamente conseguibili sono modesti<sup>25</sup>. In tale contesto, un'ampia riflessione e una conseguente opera di razionalizzazione andrebbe effettuata con riferimento alla massa, ormai incontrollabile, degli incentivi alle imprese. Anzi a questo proposito andrebbe valutata seriamente l'ipotesi di integrare l'art. 53 della Costituzione prevedendo che il sistema tributario sia «informato a criteri di progressività e di generalità e omogeneità del prelievo», in modo da rendere chiaro che eventuali abbattimenti, detrazioni, ecc. si giustificano se servono ad integrare la progressività, e che gli incentivi fiscali si possono utilizzare solo per finalità ben definite, meritevoli e possibilmente temporanee. L'introduzione di un vincolo «esterno» costituzionale dovrebbe rendere più complicata l'introduzione di deroghe sistematiche e ingiustificate al principio di parità di trattamento dei contribuenti<sup>26</sup>.

Infine, le detrazioni IRPEF per carichi familiari andrebbero eliminate ed unificate con gli assegni familiari in uno strumento unico di sostegno alle famiglie da estendere anche ai lavoratori autonomi (NENS, 2014; Di Nicola e Paladini, 2017).

Un'imposta sul reddito ideale dovrebbe essere omnicomprensiva, cioè assoggettare alle aliquote progressive tutti i redditi reali (cioè corretti per escludere gli effetti dell'inflazione) facenti capo a ciascun contribuente, non solo prodotti, ma anche solo maturati secondo criteri di competenza economica generalizzati, al netto di ogni costo necessario per produrli, in modo da garantire equità, parità di trattamento, neutralità finanziaria, e redistribuzione. In concreto ciò significa che nella base imponibile dell'imposta andrebbero inclusi tutti i redditi di capitale, calcolati al netto degli effetti della inflazione, inclusi i guadagni di capitale maturati (e non ancora realizzati) al netto delle minusvalenze maturate, nonché i redditi imputati dei fabbricati direttamente utilizzati dal contribuente.

<sup>25</sup> Le deduzioni più rilevanti riguardano infatti i contributi previdenziali e assistenziali, le spese sanitarie, gli interessi sui mutui immobiliari, le assicurazioni sulla vita, le spese per istruzione, la cui riduzione sarebbe fortemente impopolare oltre che discutibile, almeno in alcuni casi. Un elenco di queste misure è riportato nel Libro Bianco del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008). Ma va tenuto presente che altre agevolazioni sono state introdotte negli anni successivi al 2008.

<sup>26</sup> In proposito è interessante osservare come l'IVA, in quanto imposta regolata da principi stabiliti in sede europea, e cioè «esterni», ha resistito molto meglio delle altre imposte a interventi di modifica estemporanei.

In pratica nessuna imposta applicata in concreto si è uniformata alla forma teorica ideale. Tutte hanno previsto deroghe ed eccezioni, a partire dai redditi imputati dei fabbricati, fino alle plusvalenze, sia maturate che realizzate. Generale è stata la resistenza a prevedere forme di indicizzazione in presenza di inflazione. Anzi, col passare degli anni, i redditi di capitale hanno cominciato a beneficiare di trattamenti privilegiati e sono stati progressivamente esclusi dall'imposta progressiva nella maggior parte dei Paesi. Nei Paesi scandinavi è stata introdotta la *Dual Income Tax* che, come si è detto, applica ai redditi di capitale un'aliquota ridotta, in via di principio quella iniziale della imposta sul reddito, limitando la progressività ai soli redditi di lavoro.

Le ragioni per questa evoluzione derivano soprattutto dalla mobilità dei capitali a livello internazionale (globalizzazione) e quindi dalla concorrenza tra sistemi fiscali, e dalla vulnerabilità dell'imposta sul reddito ad un'inflazione anche moderata, la cui presenza è in grado di rendere proibitivo il prelievo sul reddito reale soprattutto nel caso degli interessi e delle plusvalenze. La soluzione più semplice di questi problemi è consistita nella applicazione di aliquote più basse su questi redditi in modo da compensare forfettariamente il possibile svantaggio per i contribuenti.

Sul piano teorico si è molto scritto negli ultimi trenta anni sull'effetto di disincentivo che un'imposta sul reddito provoca nei confronti del risparmio distorto la scelta tra consumo presente e futuro essendo il risparmio già tassato al momento della formazione del reddito<sup>27</sup>. Queste riserve sembrerebbero indicare la opportunità di escludere dalla tassazione la componente di reddito e guadagni di capitale corrispondente a un tasso di rendimento normale. In questo caso non vi dovrebbero essere difficoltà ad includere i redditi di capitale così corretti nella base imponibile dell'imposta personale complessiva<sup>28</sup>. Questa potrebbe essere una soluzione accettabile, anche se non è la sola.

In Italia la riforma del 1996-97 aveva adottato un sistema di tassazione del risparmio ispirato alla DIT scandinava in modo da assicurare la neutralità dell'imposizione sul risparmio. La riforma conteneva anche un equalizzatore in grado di equiparare la tassazione delle plusvalenze maturate e realizzate. Il processo tuttavia è rimasto incompiuto, l'equalizzatore è stato soppresso dal Governo Berlusconi (interessante in proposito Alworth *et al.*, 2003) e progressivamente si è ritornati a un sistema di tassazione differenziata tra i

<sup>27</sup> Questi rilievi in verità non sembrano avere una grande rilevanza pratica in presenza di un sistema previdenziale universale e obbligatorio.

<sup>28</sup> Si andrebbe così in direzione di una imposta sulla spesa anziché sul reddito, cosa che richiederebbe a livello di sistema la presenza di una imposta sul patrimonio (come qui viene proposto) e di una efficace imposta sulle successioni.



diversi impieghi del risparmio nel contesto di un disordine crescente e con una tassazione a volte troppo ridotta e a volte addirittura eccessiva. Tutto ciò rende la riforma particolarmente utile e urgente.

#### 6. *Un'imposta personale sul patrimonio?*

Partendo dalla situazione attuale, una possibile soluzione razionale, alternativa al disegno di una tassazione sul reddito onnicomprensiva, che pure sarebbe possibile con le correzioni indicate, potrebbe essere quella di prendere atto della situazione e trasformare l'IRPEF in una imposta progressiva sui soli redditi da lavoro (dipendente e autonomo) superando la finzione per cui essa oggi viene ancora presentata come un'imposta generale sul reddito. Accanto all'IRPEF così riformata, andrebbe introdotta una imposta personale progressiva sul patrimonio complessivo (mobiliare e immobiliare) al netto dei mutui residui e dei costi di manutenzione, con aliquote comprese tra 0 (stabilendo così un minimo imponibile adeguato), e 1,5-2% sui patrimoni molto alti. La nuova imposta così congegnata non è dunque da confondere con un'imposta straordinaria ad incidenza patrimoniale. Al tempo stesso dovrebbero essere soppresse tutte le altre imposte erariali che gravano sui redditi di capitale e sul patrimonio, comprese le ritenute e l'IMU. L'introduzione di questa imposta, inoltre, potrebbe contribuire ad alleviare gli effetti del sistematico aumento della concentrazione del reddito e della ricchezza e dell'aumento della diseguaglianza evidenziata tra gli altri da Piketty (2013), che propone tale soluzione addirittura a livello mondiale.

In questo modo la neutralità della tassazione verrebbe assicurata e diventerebbe più difficile provare ad escludere singole fattispecie di redditi di capitale da una adeguata imposizione. L'imposta contribuirebbe alla progressività del sistema anche attraverso l'esclusione dei patrimoni minori: abitazione di proprietà (di modesto valore), piccoli depositi bancari e postali. La realizzabilità di tale imposta è resa possibile, almeno teoricamente, dalla disponibilità dei dati sulle consistenze finanziarie di tutti i cittadini italiani e sulla fine del segreto fiscale a livello internazionale. Essa richiederebbe la valutazione degli immobili ai prezzi di mercato utilizzando l'osservatorio dei valori immobiliari in attesa della realizzazione della riforma del catasto.

Avremmo così un sistema tributario fondato su tre prelievi autonomi con larga base imponibile di cui due progressivi: l'imposta personale sui redditi di lavoro, e l'imposta patrimoniale, alle quali si aggiungerebbe l'imposta proporzionale per il welfare. Accanto a queste imposte vi sarebbero quelle indirette sui consumi: IVA e accise, e gli altri prelievi minori. Il *sistema* sarebbe così completo. Nel contesto della riforma, che dovrebbe essere realizzata a parità

di gettito, andrebbe anche opportunamente ridotta l'imposta di registro per ridurre l'effetto di disincentivo delle transazioni immobiliari che essa provoca.

Su un ammontare complessivo di patrimonio degli italiani di 9.000 miliardi di euro non dovrebbe essere difficile recuperare il gettito delle imposte soppresse, circa 40 miliardi, pur ricorrendo ad aliquote contenute e minimi imponibili per quanto possibili elevati. A parità di gettito, l'aliquota di equilibrio dovrebbe collocarsi intorno al 4,4 per mille.

## 7. *L'imposizione sulle imprese, l'IVA, l'imposta di successione, ecc.*

Per quanto riguarda la tassazione delle imprese, gli studi di settore sono stati di fatto resi obsoleti e superati dalle nuove tecnologie e dalla trasmissione telematica di fatture e corrispettivi. Gli studi infatti non sono altro che relazioni statistico-matematiche che cercano di stimare, per gruppi omogenei di imprese, un livello di fatturato aziendale attendibile in relazione alla utilizzazione di determinati *input*, utilizzando dati forniti in massima parte dagli stessi contribuenti, per poi risalire al reddito imponibile una volta detratti i costi dichiarati. Si tratta di uno strumento di limitata affidabilità e comprensibilità e di notevole complessità che oggi può essere superato nel momento in cui è possibile disporre dei fatturati effettivi e verificabili calcolati in base alla trasmissione telematica delle fatture IVA emesse da ciascun contribuente e verificate dagli uffici fiscali. In pratica, oggi è possibile disporre di dati «veri» e non faticosamente ricostruiti attraverso stime basate su informazioni spesso inattendibili<sup>29</sup>. L'uso di strumenti statistici, insieme a verifiche specifiche, sarebbe ancora necessario per le imprese e le attività che si svolgono nei confronti dei consumatori finali, soprattutto ai fini di disporre di valutazioni attendibili per quanto riguarda i *mark-up* utilizzati nelle singole attività<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Anche per questo motivo appare indispensabile che tutte le fatture IVA vengano trasmesse dai contribuenti per via telematica all'Agenzia delle Entrate.

<sup>30</sup> Come è ben noto, il modo più semplice e diffuso di evadere l'IVA (e successivamente le imposte dirette) consiste nel non fatturare o sotto-fatturare le vendite. Ma ciò potrebbe determinare a livello contabile la scomparsa di ogni margine di guadagno dell'attività, e quindi insospettare le autorità fiscali e provocare un accertamento. Di conseguenza molti contribuenti evadono dichiarando sia minori vendite che minori acquisti in modo da esibire un *mark up* «ragionevole». La fatturazione elettronica generalizzata (se ben realizzata) dovrebbe rendere molto difficile tale comportamento per tutte le transazioni che avvengono lungo la filiera produttiva che risulterebbero tracciate. Il problema rimane nei rapporti con i consumatori finali. E, nel momento in cui gli acquisti, essendo tracciati, sono noti all'amministrazione, la tentazione di ridurre comunque i margini precedentemente dichiarati (che a loro volta sono sempre inferiori a quelli reali) può diventare molto forte e quindi andrebbe contrastata in anticipo.

Ai fini fiscali, le imprese potrebbero essere suddivise in tre diverse categorie: micro attività (con fatturato non superiore a 20-25.000 euro) che dovrebbero beneficiare di una contabilità molto semplificata, previo tutoraggio degli uffici della amministrazione, e di una tassazione ridotta, forfettaria. Le imprese individuali e le società di persone di maggiori dimensioni dovrebbero invece tenere una contabilità di tipo ordinario ed essere assoggettate all'IRPEF e i titolari, eventualmente, all'imposta patrimoniale, mentre per le società per azioni si potrebbe applicare un sistema ACE (vedi nota 8) in modo da incentivare gli investimenti. Agli azionisti persone fisiche si applicherebbe l'imposta patrimoniale. Tuttavia nel caso delle società per azioni il problema principale è, come si è visto, quello di evitare la corsa al ribasso delle aliquote<sup>31</sup> e della normativa a livello globale, e le possibilità di elusione.

Altri interventi potrebbero essere utili in sede di riforma del sistema tributario italiano. Per esempio andrebbe riesaminata l'intera materia della tassazione in agricoltura a partire dall'IVA (percentuali di compensazione) continuando con le imposte dirette e sul patrimonio, equiparando quanto più possibile l'attività agricola alle altre attività economiche, pur tenendo conto della specificità del settore, e ai meccanismi e criteri di tassazione prevalenti negli altri Paesi europei.

La struttura delle aliquote dell'IVA andrebbe modificata tenendo presente l'obiettivo di contenere l'evasione della imposta che, come è noto, può essere posta in essere con diverse modalità: mancata fatturazione, mancata dichiarazione di costi e/o ricavi fatturati, ricorso a fatture false, ma un altro meccanismo ampiamente usato consiste nell'uso strumentale del vantaggio delle aliquote esistenti decidendo di dichiarare prevalentemente le fatture relative a vendite ad aliquota ridotta e gli acquisti ad aliquota ordinaria. L'esistenza di tale arbitraggio è evidente se si confronta l'evasione della base imponibile con quella dell'imposta. L'imponibile effettivamente dichiarato ai fini dell'IVA risulta infatti inferiore a quello teoricamente assoggettabile all'imposta in base ai dati della contabilità nazionale di circa il 25%. Viceversa se il confronto viene effettuato in relazione al gettito, si verifica che l'evasione è più elevata: poco meno del 30%, e cioè 7-8 miliardi che scomparirebbero se l'aliquota fosse una sola<sup>32</sup>. A parità di gettito sarebbe sufficiente un'aliquota intorno al 16%.

<sup>31</sup> Come accaduto per l'imposta personale, esse si sono ridotte negli ultimi decenni da un livello medio del 40-45% a livelli del 20-30%, con valori ancora più bassi su alcuni cespiti (*patent box* e simili).

<sup>32</sup> Una soluzione meno radicale potrebbe prevedere due aliquote, mantenendo quella del 4% che si applica oggi al 95% dei beni alimentari, all'acquisto di abitazioni (nuove), alle prestazioni sanitarie e all'editoria, e fissando l'aliquota ordinaria al 18-19%.

Sarebbe inoltre necessaria una riforma dell'imposta di successione (e delle imposte ipotecarie e catastali ad essa collegate) che in tutto il mondo ha subito attacchi, ridimensionamenti, in alcuni casi la soppressione, e soprattutto la riduzione delle aliquote più elevate che si sono mediamente dimezzate in tutti i Paesi<sup>33</sup>. L'imposta di successione non è importante come fonte di gettito, ma va resa efficace come strumento di redistribuzione, tanto più che gli andamenti demografici sono oggi tali da determinare in prospettiva un'ulteriore concentrazione della ricchezza, dal momento che sempre meno eredi riceverebbero lasciti da un numero invariato di testatori. Le aliquote vanno elevate, ma vanno previsti minimi imponibili alti in modo da escludere i patrimoni trasmessi in eredità dai ceti medi (casa di abitazione), e soprattutto andrebbe introdotta la possibilità di utilizzare gli stessi livelli di esclusione dalla imposizione nel caso di trasmissione dei patrimoni tra più eredi anche al di fuori del nucleo familiare, o a favore di istituzioni, fondazioni, musei, ecc. L'obiettivo deve essere la redistribuzione della ricchezza e non un prelievo radicalmente punitivo.

Infine le imposte sulla energia andrebbero ristrutturare in una logica di *carbon tax*, possibilmente sulla base di un accordo europeo, riordinando il prelievo esistente sull'energia (IVA e accise) differenziandolo in relazione al contenuto di carbonio e alle relative emissioni. Le modalità di attuazione della riforma andrebbero approfondite anche sulla base dell'esperienza di altri Paesi (Svezia) e della *carbon tax* introdotta con la riforma del 1996-97. Come suggerisce la teoria, andrebbe evitata, nei limiti del possibile, la tassazione degli input energetici intermedi utilizzati nella produzione.

Anche la finanza degli enti decentrati dovrebbe essere rivista nel contesto della riforma, riservando spazi di autonomia, e gettito, per i Comuni nell'applicazione dell'imposta sul patrimonio in relazione alla componente immobiliare, e operando analogamente per quanto riguarda le Regioni per il finanziamento della sanità, sulla nuova imposta per il welfare proposta più sopra. Infine le attuali addizionali comunali provinciali e regionali dovrebbero essere trasformate in sovrainposte in modo da mantenere l'autonomia impositiva, evitando però che decisioni assunte in sede locale possono incidere sulle politiche redistributive stabilite a livello nazionale con la fissazione delle aliquote IRPEF.

<sup>33</sup> Partendo da livelli prossimi o superiori al 50%. Questa scelta, insieme al taglio delle aliquote dell'imposta sul reddito e a quello dell'imposta sulle società è coerente con una visione del sistema fiscale contraria al principio di progressività che ha dominato negli ultimi decenni.

## 8. Conclusioni

I sistemi fiscali di tutti i Paesi devono oggi affrontare sfide non facili a causa della globalizzazione, della concorrenza fiscale, del cambiamento della tecnologia, della variazione nella distribuzione del reddito, ecc.

Ciò è vero in modo particolare per il sistema tributario italiano. Disegnato negli anni '70 del '900 (riforma Cosciani-Visentini), ricostruito nel 1996-97 (riforma Visco), mostra oggi segni di deterioramento tali da renderlo potenzialmente dannoso per il funzionamento stesso dell'economia. Passati 20 anni dalla ultima riforma organica sarebbe necessaria una revisione profonda.

In questo articolo sono state indicate e discusse alcune proposte di riforma.

Al fine di evitare o contenere la pratica di interventi specifici, puntuali, e spesso privi di giustificazione logica e/o sistematica, ed espressione di una mera discrezionalità, sarebbe utile integrare l'art. 53 della Costituzione prevedendo, oltre al principio di progressività, anche la uniformità e omogeneità del prelievo.

Poiché negli ultimi 30 anni i redditi di lavoro hanno visto declinare il loro peso rispetto al PIL di 10-15 punti, è inevitabile che il finanziamento del welfare attraverso i contributi sociali ne risenta. Sarebbe quindi opportuno superare il finanziamento tramite i contributi sociali introducendo un prelievo proporzionale sul valore aggiunto complessivo. In questo modo si avrebbe anche il risultato di una forte riduzione del costo del lavoro e del cuneo fiscale.

L'evasione fiscale di massa rimane uno dei problemi fondamentali del fisco italiano. Oltre all'utilizzo generalizzato delle nuove tecnologie, sarebbe opportuno introdurre un meccanismo di ritenute generalizzato per tutti i redditi e non solo per quelli di lavoro dipendente, e l'uso sistematico dei dati finanziari individuali.

La teoria economica più accreditata non fornisce giustificazioni all'ipotesi di imposte «piatte», al contrario sembra richiedere aliquote molto elevate su redditi molto alti. Se l'ipotesi di una unica imposta progressiva su tutti i redditi risultasse difficilmente praticabile, potrebbe essere opportuno trasformare esplicitamente l'IRPEF in un'imposta personale solo sui redditi di lavoro, affiancandola con un'imposta personale progressiva sul patrimonio che dovrebbe sostituire tutti i prelievi oggi esistenti sui redditi da capitale e sul patrimonio.

L'attuale struttura dell'IRPEF dovrebbe essere modificata in modo da ridurre la pressione eccessiva sui redditi medi derivante dall'«appiattimento» delle aliquote verificatosi negli ultimi 30 anni. Ciò comporterebbe, come si è visto, una riduzione rilevante del gettito della imposta, pari a un punto, un punto e mezzo di PIL, che andrebbe compensata utilizzando parte del recupero dell'evasione fiscale.

Altri interventi sarebbero inoltre necessari per la tassazione delle imprese, gli studi di settore, l'IVA, l'imposta di successione, l'imposta di registro, l'imposizione delle risorse energetiche.

Il complesso di tali misure, se adottate, renderebbe il nostro sistema fiscale più coerente, più efficiente, più funzionale ed adatto all'attuale contesto economico, maggiormente in grado di fornire il gettito necessario, e anche più resistente a interventi esterni di manipolazione non razionale.

### *Ringraziamenti*

Questo articolo ha ampiamente beneficiato delle osservazioni di due (anonimi) *referees*, nonché di Pierluigi Ciocca, Roberto Convevole, Giuseppe Dallera, Fernando Di Nicola, Maria Cecilia Guerra, Ruggero Paladini, Alessandro Petretto, Giuseppe Pisauro, Massimo Romano, Ernesto Ruffini, Alessandro Santoro, Ignazio Visco e Maurizio Zeppilli che sono tuttavia esenti da ogni responsabilità.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alworth, J., Arachi, G. e Hamaui, R. (2003), What's Come to Perfection Perishes: Adjusting Capital Gain Taxation in Italy, *National Tax Journal*, 56(1, Part 2), 197-219.
- Ariemma, I. (2006), *La resa dei conti*, Roma, Editori riuniti.
- Bird, R. (2003), A New Look at Local Business Taxes, *Tax Notes International*, 695-711.
- Bises, B. (a cura di) (2014), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani 50 anni dopo*, Bologna, Società editrice il Mulino.
- Bosi, P. e Guerra, M.C. (2019), *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Società editrice il Mulino.
- Bourguignon, F. (2017), World Changes in Inequality: An Overview of Facts, Causes, Consequences and Policies, *Bank of International Settlements, Working Paper*, No. 654.
- Canelli, R. e Realfonzo, R. (2018), Quota salari e regime di accumulazione in Italia, *Economia e Politica*, <https://www.economiaepolitica.it/il-pensiero-economico/quota-salari-e-regime-di-accumulazione-in-italia/>.
- Carpentieri, L., Micossi, S. e Parascandolo, P. (2019), Tassazione di impresa ed economia digitale, *Economia Italiana*, 1, 65-96.
- Cosciani, C. (1971), Considerazioni sulle aliquote delle imposte dirette nel quadro della riforma tributaria, *Moneta e Credito*, 24(96), 381-406.
- Cosciani, C. (1978), L'integrazione tra imposta sulle società e quella sui soci: la riforma italiana col credito di imposta integrale, in *Estudios em homenagem ao Prof. José Joaquim Treixeira Ribeiro*, Numero Especial de *Bolitin de Faculdade de Dereito de Coimbra*.
- Diamond, P. e Saez, E. (2011), The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165-190.

- Di Nicola, F. e Paladini, R. (2017), Disboschiamo la giungla dell'IRPEF, *La Voce.Info*, <https://www.lavoce.info/archives/46895/riforma-dellirpef-separare-limposta-dalle-detrazioni/>.
- Dongiovanni, S. e Pisani, S. (2003), L'Agenzia delle Entrate nel sistema economico nazionale, *Agenzia delle Entrate, Ufficio Studi, Documento di lavoro n. 4*.
- European Commission (2001), *Company Taxation in the Internal Market*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/company\\_tax\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/company_tax_study_en.pdf).
- Ghosh, J. (2019), How to Tax a Multinational, *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/how-to-tax-a-multinational>.
- Gupta, S., Keen, M., Shah, A. e Verdier, G. (eds.) (2017), *Digital Revolutions in Public Finance*, IMF, [https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24304-9781484315224/24304-9781484315224.xml](https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24304-9781484315224/24304-9781484315224/24304-9781484315224.xml).
- IMF (2019), *Fiscal Monitor*, April.
- Kochan, T. (2013), The American Job Crisis and the Implication for the Future of Employment Policy, *International Labor Relations Review*, 66(2), 291-314.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), Libro Bianco: L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alla famiglie, a cura di C. De Vincenti e R. Paladini, *Tributi, supplemento n. 1*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2018), *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2018*, [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2018/A4\\_-\\_Rapporto\\_contrasto\\_evasione.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/A4_-_Rapporto_contrasto_evasione.pdf).
- Mirrlees, J. (ed.) (2011), Tax by Design, *The Mirrlees Review*, London, Institute of Fiscal Studies, <http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>.
- NENS (2014), *Una riforma del sostegno ai nuclei familiari, dell'IRPEF e dei contributi previdenziali*, [www.nens.it](http://www.nens.it).
- NENS (2017), *Ritenute alla fonte per tutti. Una soluzione per l'evasione delle imposte sui redditi*, [www.nens.it](http://www.nens.it).
- OECD (2015), *Measuring and Monitoring BEPS: Final Report, Action 11*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016), *Advanced Analytics for Better Tax Administration: Putting Data to Work*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2017), *Tax Administration. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Paris, OECD Publishing.
- Paladini, R. e Rinaldi, A. (2008), From «Necessaries» and «Superfluities» to the Utility Function: The Problem of Distribution, in P. Bini e G. Tusssets (eds.) *The History of Economic Thought in Theory and Practice of Economic Policy. Tradition and Change*, Milano, Franco Angeli, 165-193.
- Piketty, T. (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil.
- Piketty, T., Saez, E. e Stantcheva, S. (2014), Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 230-271.
- Raitano, M. e Fantozzi, R. (2015), Political Cycle and Reported Labor Incomes in Italy: Quasi Experimental Evidence on Tax Evasion, *European Journal of Political Economy*, 39, 269-280.
- Saez, E., Slemrod, J. e Gietz, S.H. (2012), Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3-50.

- Visco, V. (2002), Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale e neutralità della tassazione, *Politica Economica*, 18(3), 341-364.
- Visco, V. (2011), L'evoluzione della imposta sulle società in Italia, *Politica Economica*, 27(1), 5-24.
- Visco, V. (2014), L'imposizione dei redditi di capitale e di impresa, in Bises, B. (a cura di) (2014), cit.
- Visco, V. (2014), Sulla progressività delle imposte, *Il Mulino*, n. 2, 206-214.
- Visco, V. (2017), Getting the Robots to Pay Tax, *Social Europe*, <https://www.social-europe.eu/getting-robots-pay-tax>.
- Visco, V. (2018a), *Colpevoli evasioni*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Visco, V. (2018b), Fisco, nuova stagione per tempi mutati, *Il Sole 24 Ore*, 15.02.2018.
- Yitzhaki, S. (1974), A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Approach, *Journal of Public Economics*, 3(2), 201-202.