

ECONOMIA  
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

# Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

2020/1

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli  
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore  
**CESPEM**

Centro Studi di Politica economica  
e monetaria "Mario Arcelli"

# Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

## COMITATO SCIENTIFICO

*(Editorial board)*

### CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ALBERTO PETRUCCI - LUISS Guido Carli

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

### MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

---

## ADVISORY BOARD

### PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

### CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Sep-LUISS

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

# Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2020

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

# ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

**Giovanni Parrillo**, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

**Simona D'Amico** (*coordinamento editoriale*),

**Francesco Baldi**,

**Guido Traficante**,

**Ugo Zannini**.

*(Pubblicità inferiore al 70%)*

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 presso Press Up, Roma.

**[www.economiaitaliana.org](http://www.economiaitaliana.org)**

---

## **Editrice Minerva Bancaria srl**

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma  
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.  
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa  
Massimo, 29 - 00161 - Roma -  
Fax +39 06 83700502  
amministr@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

# Sommario

## Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

### **EDITORIALE**

- 5 Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia:  
dalla teoria alla policy  
Emma Galli e Paola Profeta

### **SAGGI**

- 11 Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia  
Simone Pellegrino, Paolo M. Panteghini
- 95 Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano  
Massimo Baldini, Leonzio Rizzo
- 135 Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e  
incentivare il lavoro  
Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari,  
Lorena Scaperrotta
- 165 Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul  
modello di microsimulazione BIMic  
Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Marco Savegnago
- 193 Trasparenza e collaborazione nel rapporto tributario: Il nuovo  
volto della semplificazione fiscale  
Pietro Selicato
- 239 Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano  
Paolo Liberati

## **INTERVENTI**

- 267 I gender gap nell'economia italiana e il ruolo delle politiche pubbliche. Introduzione al convegno  
Ignazio Visco

## **RUBRICHE**

- 271 Efficacia della norma tributaria e certezza del diritto nei principi costituzionali dello Statuto del contribuente  
Antonio Ortolani, Paola Piantedosi
- 285 Gli incentivi fiscali del programma Industria 4.0 e le ricadute sul sistema economico  
Riccardo Gabrielli
- 295 La carbon tax: dare un prezzo alle emissioni che alterano il clima  
Edo Ronchi, Toni Federico
- 305 Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale  
Liliana Fratini Passi

# Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano

**Paolo Liberati\***

## **Sintesi**

Questo lavoro propone alcune riflessioni sul sistema tributario italiano, con specifico riferimento all'imposta personale sul reddito (Irpef), all'imposta sul valore aggiunto (Iva) e alla tassazione decentrata. Per ciò che concerne l'Irpef, si sostiene che le violazioni del criterio di equità orizzontale, determinate da una base imponibile concentrata sui redditi da lavoro dipendente e pensione e da un elevato grado di erosione e di evasione, rendano ormai problematico il mantenimento dell'attuale profilo di progressività del tributo. Una revisione dell'Irpef sarebbe quindi opportuna, anche in relazione al ruolo che si desidera assegnare all'Iva. Sotto questo ultimo profilo, anziché procedere con il disinnescamento delle clausole di salvaguardia, sarebbe preferibile valutare l'opportunità di una rimodulazione dell'Iva, sia in termini di numero di aliquote, sia in termini di peso relativo sul Pil rispetto al prelievo personale. Infine, e per ragioni collegate, si propone una riflessione sulla stabilità del sistema di prelievo decentrato, con particolare riguardo all'assenza di una tassazione comunale sull'abitazione principale, alla compatibilità tra l'Irap regionale e l'Ires centrale, e all'uso delle addizionali Irpef a entrambi i livelli.

---

\* Università di Roma Tre, Dipartimento di Economia - [paolo.liberati@uniroma3.it](mailto:paolo.liberati@uniroma3.it)

## **Abstract - Some thoughts on the Italian tax system**

*This paper discusses the actual structure of the Italian tax system, with regard to the personal income tax (Irpéf), to the Value Added tax (Vat) and to the system of decentralized taxation. In particular, it is argued that the present structure of the personal income tax is characterized by some undesirable characteristics, as the excessive weight of earned incomes and pensions in the tax base as well as a high degree of tax erosion and tax evasion. These features are able to cause significant violations of the horizontal equity criterion, which make rather problematic the discussion about the appropriate degree of tax progressivity. Thus, a reform of the personal income tax dealing with these issues would be required, possibly with the joint consideration of the role to be assigned to the Vat. To this latter regard, it would be useful to revise the targeting of Vat rates and to realign the relative weights of the personal income tax and Vat on the GDP. Finally, the paper proposes some discussion on the system of decentralized taxation, with particular reference to the taxation of immovable properties at a municipal level, to the consistency of Irap and Ires at regional level, and to the use of surcharges to the personal income tax at both government levels.*

**JEL Classification:** H20; H22; H24; H71.

**Parole chiave:** Riforma Tributaria; Irpéf; Iva; Tassazione Decentrata; Equità.

**Keywords:** Tax Reform; Personal Income Tax; Value Added Tax; Decentralized Taxation; Equity.

## **1. Introduzione**

La storia recente del sistema tributario italiano è fatta di alcune occasioni perse, che si innestano su una struttura provata da cambiamenti strutturali e da aggiustamenti spesso incoerenti. Una struttura che ha attraversato una fase storica durante la quale le forme di produzione e consumo del reddito si sono profondamente modificate, in cui la composizione della popolazione e dei bisogni ha subito significativi cambiamenti, in cui i vincoli europei – rispetto al passato – hanno esercitato un crescente condizionamento sulle modalità di gestione della politica tributaria, e che sta ancora scontando il ruolo che l'integrazione dei sistemi economici ha giocato nel dissolvere le basi imponibili. Si tratta anche di una struttura che – nonostante i ripetuti tentativi di contrasto – è afflitta dal fenomeno dell'evasione, la cui conseguenza è stata una frequente violazione dei criteri di equità orizzontale e verticale.

In tale ambito, alcune riflessioni sull'assetto dell'attuale sistema tributario appaiono necessarie per il futuro dell'azione di finanza pubblica, e ciò anche in contrapposizione al modo parziale e talvolta disordinato con cui – negli anni più recenti – si è proceduto ad interventi sul prelievo. Queste modalità hanno riguardato – in particolare – l'evoluzione dell'Irpef e del suo grado di progressività, e il sistema di finanziamento regionale e comunale; ma hanno anche prodotto significativa incertezza nel definire un appropriato (e aggiornato) coordinamento tra il prelievo diretto sui redditi e il prelievo indiretto sui consumi. In ciò che segue, saranno discussi alcuni di questi elementi critici, con particolare riferimento all'Irpef (paragrafo 2), all'Iva (paragrafo 3) e al sistema di finanziamento degli enti territoriali (paragrafo 4).

## 2. Il debole pilastro dell'imposta personale progressiva

Da un punto di vista generale, l'imposta personale sul reddito – in Italia – non si è mai completamente emancipata dalla contraddizione generata dall'aver tentato di adottare una nozione di reddito onnicomprensivo nella definizione della base imponibile. Quel tentativo, ai tempi della riforma tributaria degli anni Settanta, fu certamente meritorio, ma illusorio. Fu da subito evidente, infatti, che ai tentativi di superare un sistema previgente di tassazione sostanzialmente cedolare e di costruire un sistema di tassazione generale dei redditi, furono inferte ferite sufficientemente profonde, tali da condizionare il cammino dell'imposta nei successivi anni.<sup>1</sup> Sia la totale esclusione di alcuni redditi, sia l'inclusione di specifiche categorie di reddito con regole convenzionali diverse dalla logica del reddito effettivo, segnarono infatti un immediato allontanamento dall'ideale riferimento del reddito onnicomprensivo. Piuttosto che porre rimedio a questa iniziale debolezza, il tempo ne ha accentuato la tendenza, tanto che non appare eccessiva forzatura, attualmente, interpretare il modello italiano di tassazione dei redditi personali come un modello quasi-cedolare, per certi versi molto più simile a quello previgente la riforma degli anni Settanta.<sup>2</sup>

A confermare questa direzione, e quindi a rendere più critica la posizione dell'Irpef, è da un lato il crescente grado di erosione della sua base imponibile, determinata dal proliferare di trattamenti tributari differenziati per diverse categorie di reddito; e dall'altro l'uso (e l'abuso) di spese fiscali che spesso rispondono a tutela di interessi settoriali e a discutibili finalità sul piano della struttura del tributo.

---

1 Al riguardo, furono infatti da subito previste esclusioni dal campo di applicazione dell'imposta, con l'esenzione degli interessi sui titoli del debito pubblico, e con l'applicazione di imposte sostitutive agli interessi derivanti dal possesso di altre attività. Inoltre, furono anche previste – in ragione della difficoltà di determinazione dei redditi effettivi – regole di determinazione differenziate dei redditi di impresa e di quelli derivanti dal possesso di redditi e fabbricati (Pedone, 2016; Gastaldi e Liberati, 2018; Liberati, 2018).

2 Si veda, ad esempio, Brys and Heady (2006), che definiscono tali strutture – in una visione ottimistica – come *semi-comprehensive income tax*.

Per ciò che concerne l'erosione – e più in generale il grado di deviazione dalla progressività del tributo – intervengono fatti storici e provvedimenti recenti. Dal lato dei *redditi da capitale*, è noto che la tassazione dei dividendi percepiti da persone fisiche diverse dalle imprese avviene attraverso imposta sostitutiva, reale e proporzionale, con aliquota del 26% e indipendentemente da limiti quantitativi, essendo caduto, recentemente, anche il riferimento alle partecipazioni qualificate.<sup>3</sup> Inoltre, il regime di favore per la tassazione dei dividendi si amplia fino all'esenzione dall'imposta se gli stessi sono percepiti su strumenti finanziari ricompresi nei piani individuali di risparmio a lungo termine (PIR). Si tratta di un trattamento di eccessivo favore, che distorce la logica di uniformità della tassazione persino nell'ambito delle forme di tassazione sostitutiva.<sup>4</sup>

Alla stessa logica dei dividendi, dal lato dei *redditi diversi*, è ricondotta la tassazione di plusvalenze percepite da persone fisiche, con imposta sostitutiva del 26% e esenzione totale nel caso di percezione attraverso i PIR, anche in questo caso a prescindere dalla dimensione quantitativa della partecipazione.<sup>5</sup> Permane per gli interessi, infine, la tassazione sostitutiva del 26%, ad eccezione di quelli derivanti da titoli pubblici ed equiparati, su cui continua ad applicarsi un'aliquota ridotta del 12,5%.<sup>6</sup>

3 Si tratta delle disposizioni contenute nella legge di bilancio 2018 (L. 205/2017), che prevede ai commi 1003 e 1004 dell'art. 1, l'unificazione del trattamento dei dividendi a prescindere dalla natura della partecipazione. Come intuibile, si tratta di una disposizione che produce vantaggi maggiori per i grandi azionisti persone fisiche, che in precedenza avrebbero dovuto includere almeno il 58,14% dei dividendi nella base imponibile Irpef.

4 Si veda al riguardo, Ceriani (2019).

5 È opportuno rilevare che nel caso delle plusvalenze, permane anche un regime di affrancamento, cioè la possibilità, per le persone fisiche che non esercitano attività di impresa, di rivalutare le partecipazioni in società non quotate in mercati regolamentati al fine di sterilizzare la tassazione delle plusvalenze che dovessero emergere in sede di cessione delle stesse. In altri termini, l'affrancamento consente di assumere la rivalutazione della partecipazione come base imponibile per l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'11%, al fine di evitare l'applicazione del regime ordinario sulla eventuale plusvalenza emergente al momento della cessione e fino all'importo corrispondente alla rivalutazione. La proroga di questo regime, nella legge di bilancio per il 2020, è prevista dall'art. 1, comma 694. Un'analoga disposizione si applica con riferimento alla rideterminazione dei valori dei terreni edificabili e con destinazione agricola. Rimane fermo il regime di tassazione delle plusvalenze per l'eventuale eccedenza, rispetto alla rivalutazione, che dovesse manifestarsi al momento della cessione.

6 La disposizione risale al 1986 (L. 719/86), con la quale si interrompe il regime di esenzione dall'imposta degli interessi sui titoli pubblici, con l'applicazione di un'aliquota del 12,5% per i titoli emessi successivamente al 31/8/1987.

Dal lato dei *redditi fondiari*, sono anche previste diverse deviazioni dalla progressività dell'Irpef. In primo luogo, si escludono i redditi derivanti dal possesso di abitazioni principali, attraverso l'integrale deducibilità della rendita catastale.<sup>7</sup> Una disposizione che troverebbe giustificazione, in sede di tassazione del reddito, solo se il valore dell'abitazione principale fosse ricondotto a tassazione in via ordinaria con un'imposta commisurata al patrimonio, ipotesi che è stata anche esclusa nel nostro ordinamento dalla detassazione dell'abitazione principale in sede IMU e TASI, con argomentazioni non del tutto convincenti.<sup>8</sup> Altri redditi derivanti dal possesso di abitazioni seguono la stessa sorte: così per i redditi derivanti dagli affitti, soggetti a imposta sostitutiva (cedolare secca) del 21% o del 10% (se il contratto è a canone concordato nei comuni ad alta densità abitativa);<sup>9</sup> per le plusvalenze da vendita di immobili, del tutto escluse dalla progressività dell'Irpef qualora il possesso dell'immobile si estenda oltre i 5 anni, o incluse nel caso di possesso di durata inferiore, con l'opzione, all'atto della cessione dell'immobile, di scegliere comunque un'imposta sostitutiva del 26%.<sup>10</sup>

A queste esclusioni, si affiancano poi regimi differenziati per specifiche componenti di reddito. Ad esempio, i premi di produttività dei lavoratori del settore privato sono assoggettati a tassazione sostitutiva del 10% fino a un massimo di 4 o 3 mila euro in dipendenza della presenza o meno di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Inoltre, è prevista la possibilità che le imprese individuali e le società di persone, teoricamente soggette a Irpef, possano optare per una tassazione separata del solo reddito di impresa non distribuito, con applicazione dell'aliquota Ires del

7 Secondo i dati della Relazione finale sull'erosione fiscale del 2011, l'omissione di questa voce di reddito nell'Irpef genera un minore gettito pari a circa 2,5 miliardi di euro. La stima riguarda la sola Irpef centrale relativa alla deduzione dichiarata da proprietari che abbiano presentato il modello Unico o il 730. Si tratta quindi di una stima per difetto. Nella Relazione, il minor gettito si ottiene applicando un'aliquota media del 30,6% ad un imponibile di poco superiore a 8 miliardi di euro, dato riferito all'anno di imposta 2008.

8 Sul tema si veda Bises e Scialà (2014). L'esclusione è confermata dalla legge di bilancio per il 2020, anche successivamente alla prevista unificazione di IMU e TASI.

9 Quest'ultima aliquota è stata ridotta di 5 punti percentuali (in precedenza era il 15%) dalla legge di bilancio per il 2020.

10 La disciplina riguarda gli immobili costruiti, acquistati, o ricevuti per donazione.

24%. È in vigore, inoltre, il regime forfetario per i titolari di partite Iva, che prevede l'applicazione di un'aliquota unica del 15% se i ricavi o i compensi siano non superiori a 65 mila euro, purché i costi per il personale dipendente siano non superiori a 20 mila euro lordi, e il reddito di lavoro dipendente o pensione eventualmente posseduto non superi 30 mila euro lordi.

Questa breve e parziale ricognizione si potrebbe poi arricchire con l'esame di ulteriori trattamenti tributari differenziati, ad esempio con le norme che regolano il prelievo nel settore agricolo, o con la considerazione di alcuni provvedimenti che costituiscono forzature del ruolo dell'imposta personale progressiva, di cui il bonus comunemente denominato "80 euro", regolato dal comma 1-bis dell'art. 13 del TUIR che disciplina il funzionamento delle "Altre detrazioni", costituisce un esempio.<sup>11</sup>

Se alla consistente erosione del tributo si aggiunge poi l'irrisolto problema dell'evasione che restringe il campo di applicazione del tributo ai contribuenti che non possono ad esso sottrarsi, ne consegue un risultato assai discutibile: da un lato, una eccessiva (e consolidata) specializzazione dell'Irpef sui redditi da lavoro dipendente e pensione (circa l'80% della base imponibile totale); dall'altro, una distribuzione dei contribuenti piuttosto concentrata verso il basso. Al riguardo, è sufficiente ricordare che i contribuenti che dichiarano un

---

11 L'anomalia del bonus consiste nel fatto che, a differenza delle altre detrazioni previste in ambito Irpef, esso non si sottrae dall'imposta lorda fino a capienza, ma costituisce una erogazione aggiuntiva svincolata dal calcolo dell'imposta netta, a beneficio dei lavoratori dipendenti al di sotto di un certo limite di reddito. Al riguardo, non è casuale che – nell'art. 13 – ci si riferisca al "bonus" con la dizione "credito", il che amplifica la difficoltà teorica di inserire provvedimenti di questo tipo in ambito Irpef. Considerando che il "bonus" è inserito nel TUIR, infatti, lo si dovrebbe interpretare come un credito d'imposta; tuttavia, il concetto di credito di imposta presuppone, generalmente, l'esistenza o di un'imposta già versata o di un precedente esborso di altra natura al quale il credito è commisurato. Nulla di questo è presente nella disciplina del "bonus"; e nulla nella disciplina del "bonus" è assimilabile al regime previsto per altri crediti di imposta. Ragione per cui l'art. 13 si limita a definirlo "credito" e non esplicitamente "credito d'imposta"; regolato poi in modo asimmetrico anche rispetto alle altre detrazioni. Come noto, infatti, le detrazioni Irpef concorrono alla riduzione dell'imposta lorda sino a capienza della stessa; il che rende inutilizzabile l'ammontare delle detrazioni in eccesso. Tuttavia, per il "bonus" o "credito" questa regola subisce una deroga. È infatti requisito per l'erogazione dello stesso che l'imposta lorda ecceda le sole detrazioni per lavoro dipendente; non essendo, invece, poi necessario che l'imposta lorda sia capiente rispetto alle dimensioni del "bonus". Un requisito, dunque, interpretabile come "effetto soglia" di accesso senza alcun vincolo dimensionale; che palesa la natura di trasferimento monetario del "bonus", pur se camuffato da detrazione. La sua limitazione ai redditi da lavoro dipendente costituisce poi, qualora fosse necessario, un ulteriore indebolimento della generalità dell'imposta personale.

reddito complessivo superiore a 75 mila euro sono appena il 2,2% del totale; e che quelli che dichiarano più di 300 mila euro sono lo 0,084% del totale (poco più di 30 mila contribuenti). Inoltre, tra i 75 mila e i 300 mila euro, più del 58% del reddito è ancora costituito da lavoro dipendente e pensione; mentre solo il 15,2% del reddito è imputabile al lavoro autonomo; il 5,5% è costituito da reddito di impresa (in contabilità ordinaria e semplificata); il 9% da reddito di partecipazione (prevalentemente dei soci che costituiscono le società di persone). Sopra i 300 mila euro, infine, il 48% del reddito complessivo è reddito di lavoro dipendente e pensione; contro il 17% di lavoro autonomo, circa il 5% di reddito di impresa, e il 14,2% di reddito da partecipazione. Trascurabili, per le ragioni esposte in precedenza, le quote di redditi da capitale e da fabbricati. Dal lato opposto, circa metà dei contribuenti si addensa nell'intervallo compreso tra 15 mila e 50 mila euro, e il 44% dichiara meno di 15 mila euro. Si tratta spesso di famiglie, che non possono certo definirsi soggetti abbienti; ma anche di evasori, per i quali il reddito dichiarato non costituisce un parametro affidabile del tenore di vita.<sup>12</sup>

Nulla da eccepire se, a livello di reddito nazionale, la composizione dei redditi fosse la stessa. Tuttavia, come riportato dal Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti, mentre redditi da lavoro dipendente e pensione costituiscono l'80% del dichiarato Irpef e circa il 60% del Pil, i redditi dei lavoratori autonomi rappresentano soltanto il 3,8% del dichiarato a fronte di un peso sul Pil del 19,5%. Inoltre, da recenti stime di confronto tra i dati fiscali e quelli di contabilità nazionale, emerge una significativa differenza tra i *tax gap* delle diverse tipologie di reddito.<sup>13</sup> In ambito Irpef, l'ampiezza del divario tra gettito teorico e gettito effettivo stimata per il lavoro dipendente irregolare è pari a circa il 3%, mentre la stessa misura per i redditi di lavoro autonomo e di impresa si aggira intorno al 56%.<sup>14</sup> Un indizio

12 Il tema dell'evasione non è certo nuovo, né causato dalla riforma degli anni Settanta, ma ha origini storiche profonde. Valga per tutti Vanoni (1950). Per una ricostruzione storica si veda Manestra (2010).

13 Si ricorda che si definisce *tax gap* il divario tra il gettito teorico e il gettito effettivo. Questa misura identifica la *tax non compliance*, cioè l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

14 Si veda la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva del 2017. È bene ricordare

che tra la *distribuzione dei redditi dichiarati* e la *distribuzione dei redditi* possa esistere una significativa differenza, e che questa differenza si addensi prevalentemente su specifiche categorie di reddito.

Non vi sono molti dubbi, dunque, che a fronte di una concentrazione dei redditi dichiarati così squilibrata sul lavoro dipendente e sulle pensioni, siano maturi i tempi per riesaminare la struttura dell'imposta personale e, per questa via, l'equilibrio dell'intero sistema tributario. Inclusa l'ipotesi di tornare verso un modello di tassazione cedolare, purché esplicito. Una riflessione, comunque, che dovrebbe coinvolgere l'intero assetto della tassazione patrimoniale immobiliare e della tassazione indiretta, in particolare dell'Iva. Con l'accorgimento di prescindere da questioni strettamente attinenti all'efficienza delle singole modalità di prelievo, a favore di una disamina degli obiettivi in termini di equità orizzontale e verticale, e quindi del ruolo che l'attuale progressività possa esercitare sulla capacità redistributiva del sistema.<sup>15</sup> D'altra parte, come già sostenuto ai tempi della riforma tributaria, distorsioni significative, accettabili quando l'imposta ha dimensioni quantitative modeste e una struttura largamente proporzionale, diventano inaccettabili quando l'imposta produce gettito elevato e si affida a forme apparentemente estese di progressività. Forme che dovrebbero essere concepite solo nella misura in cui l'imposta personale abbracci tutto il reddito del contribuente, ovunque siano situate le varie fonti produttive e qualunque esse siano.<sup>16</sup>

Ben lontana dunque dall'aderire al concetto di reddito onnicomprensivo, la tassazione dei redditi delle persone fisiche assume in misura sempre maggiore un carattere reale e frammentario, svuotando nei fatti il criterio di equità orizzontale e compromettendo il grado di equità verticale implicito nella

---

che si tratta di stime, da cui consegue che i dati devono essere interpretati con molta cautela. Tuttavia, l'analogia delle procedure utilizzate conduce a indicatori così diversi, tra tipologie di reddito, da risultare quantomeno probabili.

15 Su questo tema, valga per tutti l'osservazione di Musgrave (1996), per il quale l'incapacità di assicurare la realizzazione del principio di equità orizzontale distorce profondamente anche le basi di realizzazione di un criterio di equità verticale.

16 Si veda, ben prima della riforma tributaria, Cosciani (1950).

progressività dell'imposta; tanto da rendere piuttosto sterile la discussione intorno all'appropriata graduazione delle aliquote.<sup>17</sup> Ne consegue che mentre la tendenza alla differenziazione di trattamento tributario tra diverse categorie di reddito sia accettabile in sistemi di imposizione reale, essa sia solo parzialmente giustificabile con la necessità di attuare una discriminazione qualitativa dei redditi nell'ambito di un prelievo personale, dato che oltre un certo limite, la differenziazione diviene carenza di effettiva personalità del tributo (Stevanato, 2016; 75). In simili contesti, come già anticipato per molti versi da Steve (1967) nei lavori preparatori della riforma, la formulazione di un'imposta progressiva è destinata a sollecitare spinte indesiderabili e continue all'attività concorrenziale di gruppi di pressione per mantenere od assicurarsi trattamenti preferenziali. La storia dell'erosione della base imponibile delle imposte progressive nei paesi dove queste hanno avuto il maggior sviluppo, sostiene Steve, è in parte la storia di tali attività concorrenziali, di cui l'Italia – come sopra illustrato – costituisce purtroppo notevole esempio.

Dell'indifferenza politica rispetto alle debolezze di questo assetto si ha poi ulteriore conferma nella pratica, ormai ventennale, di finanziamento degli enti territoriali con addizionali all'Irpef (regionale e comunale), una pratica che consegue l'indesiderabile risultato di estendere a livello locale i vizi dell'imposta, anche in ragione delle più svariate modalità applicative a cui le regioni hanno fatto ricorso negli anni (proporzionalità, progressività per scaglioni diversa da quella centrale, progressività per classi).<sup>18</sup>

17 Si ricorda, in proposito, la posizione di coloro che, in altri tempi, affermavano che ove l'attuazione di un'imposta progressiva si dimostri molto difettosa, anche per ragioni legate all'estensione della base imponibile, è preferibile abbandonare o quanto meno attenuare fortemente la progressività, per scegliere forme di imposizione più semplici (CSRT, 1963, 13-14). Una posizione che Cosciani (1961) aveva già espresso in tempi precedenti alla riforma tributaria proprio in relazione all'ipotesi di escludere dalla tassazione i redditi da capitale, da cui secondo la sua opinione, sarebbe dovuto discendere l'abbandono della progressività per tutti i contribuenti. Una questione già nota ai tempi di Simons (1938), per il quale la questione della definizione del reddito da ricondurre a tassazione è un problema di politica fiscale che precede e condiziona qualsiasi riflessione sul grado di progressività che l'imposta dovrebbe assumere.

18 Sul punto, affermava Steve (1947) in tempi meno sospetti, è "da deplorare la tendenza a impiegare largamente da parte della finanza locale l'imposta personale sul reddito che è strumento che per la sua natura ... può essere applicato con qualche speranza di successo soltanto dalla finanza dello Stato". Una lezione che, alla luce degli attuali difetti dell'Irpef, sarebbe opportuno seguire.

Problematiche, le precedenti, rispetto alle quali appare marginale, nella legge di bilancio 2020, la predisposizione di un fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti (comma 7 dell'art. 1). Si tratta di una riduzione del carico fiscale che contribuisce ad appannare e stratificare ulteriormente il ruolo dell'Irpef, convogliando risorse sulle detrazioni per lavoro dipendente e sul bonus "80 euro", anziché sulla necessaria e trasversale revisione dell'intera scala delle aliquote marginali e dell'intera struttura delle detrazioni e delle spese fiscali. Si allontanano così i tempi di una revisione profonda dell'Irpef, in corrispondenza di un contesto piuttosto critico, in cui ad una estensione della protezione dei redditi bassi, hanno fatto riscontro sia il vano tentativo di colpire i redditi elevati diversi dal lavoro dipendente, sia il sostanziale peggioramento delle classi medie, sulle quali la progressività formale e sostanziale incide significativamente.<sup>19</sup>

Da queste riflessioni emergono due considerazioni relative alla progressività dell'imposta personale. La prima — come osservato in precedenza — riguarda la sua estensione, a prescindere dalla specifica spesa pubblica finanziata. Un ripensamento complessivo della struttura dell'imposta personale richiede la formulazione di una giustificazione teorica in favore della necessità di mantenere un sistema di progressività limitato a specifiche tipologie di reddito, e — nel caso — anche di definirne la portata.<sup>20</sup> In particolare, appare opportuno ragionare sulla giustificazione del fatto che il sacrificio in termini di equità, sostenuto per affrancare dalla progressività alcune tipologie di reddito, debba essere compensato da una persistenza della stessa solo su altre tipologie che, per loro natura, non possono deviare dall'adempimento fiscale. In assenza di

---

19 Al riguardo, si può rilevare che tra i 28 e i 55 mila euro, attualmente, si applica un'aliquota marginale del 38%, di 11 punti maggiore di quella gravante sullo scaglione precedente, e al netto delle addizionali regionali e comunali. Si rimanda, per una più ampia trattazione, a Liberati (2018). Vale al riguardo, anche attualmente, quanto affermato da Pedone (2016), per il quale la riforma tributaria aveva "provocato un brusco innalzamento delle aliquote medie e marginali dei soggetti che non riescono a sfuggire all'applicazione dell'imposta", rispetto a coloro invece che erano stati "salvaguardati e protetti dall'applicazione piena ed effettiva della progressività dell'imposta".

20 È solo a fronte di tale riflessione che si può valutare se un modello di tassazione sostanzialmente cedolare sia opportuno; o se invece si debba rivedere e di quanto il profilo della progressività e su quali redditi.

questa riflessione teorica, la questione della progressività dell'imposta personale diviene bandiera ideologica, su cui ci si può esercitare con l'arbitrio che l'analisi scientifica dovrebbe invece rimuovere.

La seconda considerazione, alla prima legata, riguarda le ragioni stesse della progressività. Lo sviluppo di questo tema è connesso con l'obiettivo che con l'imposta personale si intende raggiungere. Si è sostenuto altrove (Liberati, 2018) che assegnare all'imposta personale il ruolo di strumento correttore degli esiti del mercato (la distribuzione primaria) costituisca un restringimento artificiale dello scopo della tassazione, che – in ultimo – dovrebbe essere comunque quello di finanziare la spesa pubblica. Per ragionare sul grado di progressività – e soprattutto sulla sua tenuta – è necessario un ampliamento del campo di osservazione, per considerare che il fondamento giuridico ed economico del tributo risiede (in maniera più o meno diretta anche se non esclusiva) nei vantaggi che il contribuente ottiene dalla fornitura pubblica di beni e servizi. In questo tipo di formulazione, la ragione ultima del tributo sarebbe commutativa, e non puramente redistributiva.<sup>21</sup> Il principio di capacità contributiva – e dunque la progressività del tributo – costituirebbe quindi una modalità di attuazione di un prelievo la cui causa collettiva sarebbe riconducibile al finanziamento della spesa pubblica.<sup>22</sup>

Da ciò discende che in una prospettiva contrattualistica non si possa prescindere dalla considerazione delle regole di accesso ai servizi pubblici finanziati con l'imposta. Se è vero che attraverso la progressività i soggetti più abbienti finanziano con una maggiore percentuale di reddito l'erogazione di un dato servizio pubblico, a ciò dovrebbe corrispondere la fornitura gratuita e universale dei servizi. Al contrario, la limitazione dell'accesso per limiti di

21 È solo il caso di ricordare che impostazioni di questo tipo hanno illustri precedenti. Ci si può riferire alla teoria della produttività dell'imposta di Mazzola (1895), alla teoria causale dell'imposta di Griziotti (1929), fino alla teoria dell'imposta-prezzo di De Viti de Marco (1934), basata sul presupposto che l'imposta abbia la "superiore funzione di coprire e ripartire tra cittadini-consumatori il costo di produzione dei servizi pubblici". Si tratta, in buona sostanza, di elaborazioni della meno generale teoria del beneficio e del principio di equivalenza in blocco di derivazione einaudiana.

22 Secondo Forte (2016), alla fortuna dell'art. 53 come principio contrattualista, sembra aver nuociuto proprio il riferimento alla progressività inserito nel secondo comma.

reddito produce il paradosso che individui con redditi al di sopra del limite contribuiscano al costo dei servizi pubblici con una quota maggiore del loro reddito, per poi — in ragione della selettività — fronteggiare un ulteriore esborso per procurarsi analoghi servizi nel mercato privato.

Un tale meccanismo ha il fascino indiscusso di apparire più redistributivo, rispetto all'ipotesi di fornitura gratuita e universale, poiché preleva una proporzione maggiore di imposte a chi possiede di più; e, agli stessi individui, sottrae la fruizione dei servizi pubblici con la ragione che essi hanno comunque capacità di sostenerne il costo intero. Così trascurando che l'uso del *means testing* per la fornitura dei servizi pubblici ha l'effetto di separare il pagamento dell'imposta dalla fruizione del servizio, indebolendo la percezione di un rapporto contrattualistico sul piano fiscale, e — con esso — anche le possibilità di sopravvivenza della progressività come realizzazione del principio di capacità contributiva. Privilegiando il solo fatto redistributivo — pur importante — è infatti arduo immaginare che il dovere fiscale di concorrere con forme di progressività possa costituire, nel lungo periodo, un puntello significativo per la tenuta dei sistemi tributari in presenza di un arretramento dell'intervento pubblico, in particolare quando tale arretramento si manifesta in termini di riduzione della spesa sociale (Stevanato, 2012, 330).

In un eventuale contesto riformatore, va quindi considerato che il presupposto su cui per molto tempo sono stati elaborati gli ordinamenti fiscali, cioè la coincidenza tra chi fruisce della spesa pubblica e il contribuente che la dovrebbe finanziare, non è minata solo da fattori esterni, come i processi di globalizzazione e delocalizzazione produttiva; ma anche dalla pratica interna di accesso selettivo alle prestazioni sociali, che è spesso determinata da insufficienza di risorse, ma che pone erroneamente in secondo piano la ragione fondante della contribuzione progressiva, cioè la corrispondenza con i benefici dei servizi. Si accentua in questo modo una fondamentale contraddizione economica, nella quale coloro che contribuiscono maggiormente al finanziamento dei servizi pubblici sono anche coloro che non ne godono, con ovvi riflessi, nel medio periodo, sul lato del consenso politico al sostegno delle

spese pubbliche stesse.<sup>23</sup>

La discussione sulla riforma dell'Irpef, quindi, dovrebbe innanzitutto considerare nuovi obiettivi e limiti della progressività, anche in relazione al finanziamento della spesa pubblica. L'ambiente in cui la progressività dell'Irpef attualmente opera — se possibile — ha esacerbato le imperfezioni che accompagnarono il suo varo all'inizio degli anni Settanta, con effetti redistributivi limitati e casuali, in dipendenza delle opportunità di erosione e di evasione aperte alle singole tipologie di reddito, e anche delle opportunità di ricorrere al mercato privato in sostituzione della fornitura pubblica dei servizi. Sotto questo profilo, valga per tutti la riflessione di Vanoni (1950), per il quale quando “vi sono categorie che o per situazioni contingenti o per situazioni oggettive vengono accertate in misura molto vicina al vero, come avviene, per esempio, per molta parte dei redditi dei lavoratori dipendenti ... ma, a fianco di queste vi sono altre categorie i cui redditi vengono valutati con criteri che muovono dal di fuori ... una delle conseguenze più evidenti è la pressione per strappare al legislatore esenzioni o modalità di pagamenti od accertamenti che aumentano la discontinuità e l'irrazionalità del sistema tributario, situazioni che, lungi dall'attenuare le ingiustizie, spesse volte sono la ragione legale, formale, di un aumento delle ingiustizie sostanziali nella distribuzione del carico tributario”.

---

23 Tornano, al riguardo, posizioni di Steve (1967) e di Pedone (1973) con riferimento all'imposta sul reddito, e sul fatto che essa dovrebbe essere destinata principalmente a un'azione di ripartizione dei costi dell'attività pubblica, piuttosto che ad operare correttamente un'azione di riduzione delle diseguaglianze economiche, obiettivo che in generale è più facilmente raggiungibile con la spesa pubblica. In particolare, Pedone (1973) affermava, al riguardo, che si tratta in primo luogo di non illudersi che la distribuzione dei redditi possa essere radicalmente modificata con il sistema tributario e concentrare l'attenzione sul livello e sulla composizione della spesa pubblica. Sul punto, anche Forte (1952), quando afferma che la progressività andrebbe utilizzata come strumento fiscale di distribuzione degli oneri della spesa pubblica e con come strumento extrafiscale di livellamento delle ricchezze.

### **3. L'incertezza sul ruolo dell'imposta sul valore aggiunto**

Una riforma del sistema tributario che coinvolga il ruolo e la struttura dell'imposta personale non dovrebbe prescindere dal considerare la seconda imposta per livello di gettito, l'imposta sul valore aggiunto (IVA). Sotto questo profilo, costituisce un'occasione persa il fatto che il dibattito recente abbia insistito sulla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia.<sup>24</sup> Perdendo così l'occasione di ragionare su una possibile rimodulazione delle aliquote e della composizione del prelievo. La disattivazione delle clausole di salvaguardia è da diversi anni emblema di una politica tributaria di corto respiro che ben si inserisce nella deficitaria visione prospettica che condiziona la riflessione sulla riforma del sistema tributario.

Le recenti disposizioni dei commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2020 sono rappresentativi di questa miopia tributaria. Infatti, dopo aver previsto, per il 2020, la sterilizzazione completa degli aumenti delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti (per un importo pari a 23 miliardi), ci si lascia con la necessità di trovare circa 20 miliardi nel 2021 e 27 miliardi nel 2022 per procedere ad un'analogha operazione di disattivazione. Al fine di sostenere l'opportunità che una revisione dell'Iva possa invece fornire lo spazio necessario per una riduzione della tassazione dei redditi, oltre alle specificità italiane, è opportuno anche avvalersi di qualche dato di confronto internazionale. In Italia, il peso dell'Iva sul PIL è – nel 2018 – pari al 6,2%, al penultimo posto tra i paesi europei (insieme al Lussemburgo), dato che solo in Irlanda si registra un peso inferiore (4,4%). Oltre a essere preceduta dai paesi scandinavi e da alcuni paesi dell'est Europa – nei quali ultimi la composizione del prelievo è tradizionalmente più sbilanciata verso le imposte indirette – un peso maggiore dell'Iva si registra anche in paesi europei con i quali è più ricorrente il

---

<sup>24</sup> Le clausole di salvaguardia sono state introdotte per la prima volta dal Governo Berlusconi con il decreto-legge n. 98 del 2011 nella forma di tagli lineari di detrazioni e deduzioni fiscali, e sono state più volte reintrodotte e modificate. Con il decreto-legge n. 201 del 2011 del Governo Monti, le clausole di salvaguardia sono state trasformate in aumenti di aliquote IVA, e nei successivi anni disinnescate in occasione delle leggi di bilancio.

confronto, cioè Francia (7,2%), Germania (7%), Regno Unito (7%), Spagna (6,6%), Portogallo (8,9%). Si associno, a questo elemento, tre ulteriori osservazioni. La prima, in Europa ci sono 10 paesi che applicano un'aliquota ordinaria non inferiore a quella italiana, e il valore medio dell'aliquota ordinaria è pari al 21,5%, non distante da quella attualmente applicata in Italia (22%). La seconda, quasi nessuno dei paesi in cui si rileva invece un'aliquota ordinaria più bassa di quella italiana applica l'aliquota super ridotta del 4% (eccezioni sono Francia, Lussemburgo e Spagna). Terzo, l'Iva rappresenta in Italia circa il 13,5% del gettito totale, contro il 14,5% della Francia, il 17,5% della Germania, e poco meno del 20% nel Regno Unito.

Queste differenze sono il riflesso di diversi fattori. In primo luogo, le strutture dell'Iva sono eterogenee, dato che diversi paesi si affidano a differenti assetti ad aliquote multiple per perseguire obiettivi redistributivi più o meno estesi. Il livello delle aliquote e la distribuzione dei beni tra di esse dipende perciò sia dalla generale attitudine di ciascun paese nei confronti degli obiettivi di equità, sia dal peso redistributivo che si vuole affidare all'Iva, sia – infine – dalla distribuzione del consumo lungo la scala dei redditi. Al riguardo, tra i 28 stati membri dell'Unione Europea, la maggior parte dei paesi europei – inclusa l'Italia – applica tre aliquote<sup>25</sup>; sette paesi applicano due aliquote (Bulgaria, Germania, Estonia, Paesi Bassi, Slovenia, Repubblica Slovacca, Regno Unito), con l'aliquota ridotta ovunque maggiore di quella italiana; e la Danimarca un'unica aliquota del 25%.<sup>26</sup>

Piuttosto importante, in materia di composizione del prelievo, è che il limitato peso dell'Iva in Italia, rispetto ad altri paesi europei, costituisce la

---

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

26 È interessante notare che, a fronte della recente crisi economica, 20 paesi hanno aumentato l'aliquota ordinaria, e 14 paesi hanno invece aumentato la loro aliquota ridotta. Va inoltre ricordato che in Belgio, Danimarca, Irlanda, Malta, Finlandia, Svezia e Regno Unito si applica anche un'aliquota zero. Tuttavia, il campo di applicazione di questa aliquota è trascurabile in tutti i Paesi, tranne che in Irlanda e nel Regno Unito.

contropartita di ciò che accade dal lato del prelievo sui redditi personali. In Italia, nel 2018, il peso delle imposte personali è pari al 10,8% del Pil, preceduto da paesi scandinavi (Danimarca, Svezia e Finlandia) e dal Belgio.<sup>27</sup> La posizione dell'Italia appare poi ulteriormente sbilanciata qualora si riporti – come dato di composizione – la differenza tra il peso delle imposte personali e quello dell'Iva. Nel nostro paese, tale differenza è pari a 4,6 punti percentuali e – se si esclude la Danimarca per le ragioni riportate in nota – è seconda solo a quella del Belgio (5,2 punti percentuali). In Germania, la differenza a favore dell'imposta personale è di 3,4 punti percentuali, in Francia di 2,3, nel Regno Unito di 2,1, e in Spagna di 1 punto percentuale. Dal lato della tassazione dei redditi personali, dunque, l'Italia si avvicina molto alle pratiche dei paesi scandinavi, senza tuttavia godere di un comparabile sistema di welfare; e a causa dei difetti dell'Irpef sopra discussi, sarebbe ragionevole ipotizzare una ricomposizione del prelievo complessivo tra Irpef e Iva, considerando che in Italia queste due imposte producono circa 3/5 dell'intero gettito tributario (300 miliardi su 500 complessivi).

Un freno a questa opportunità, tuttavia, deriva da infondate preoccupazioni sugli esiti distributivi di una variazione delle aliquote Iva. Al riguardo, si è invece dimostrato altrove, che l'attuale assetto dell'Iva non si presenta ottimale qualora lo si valuti in ottica esclusivamente redistributiva, tanto che strutture dell'Iva più semplici (a due aliquote) potrebbero raggiungere lo stesso esito distributivo a parità di gettito.<sup>28</sup> Inoltre, le obiezioni in termini di equità trascurano che l'Iva è pur sempre un'imposta reale che mal si presta a perseguire obiettivi redistributivi estesi, che potrebbero essere invece più utilmente affidati a strumenti di spesa pubblica. Infine, l'obiezione che aumenti dell'Iva possano incidere maggiormente su alcuni consumi delle classi meno abbienti ha certamente una sua validità; è però opportuno considerare che,

---

27 Si consideri inoltre che il peso maggiore, rilevato in Danimarca (24,4%), non è direttamente comparabile con gli altri dati, poiché in questo paese attraverso l'imposta personale passa il finanziamento delle prestazioni di sicurezza sociale, che in altri paesi si basa invece sul prelievo contributivo.

28 Si veda Liberati (2001) e, più di recente, Gastaldi *et al.* (2017).

con poche eccezioni, il consumo di qualsiasi bene si distribuisce in quote proporzionalmente maggiori tra i più ricchi, e che quindi il sussidio implicito delle aliquote ridotte si cumula maggiormente a livelli di reddito più elevati, indebolendo la portata redistributiva dell'imposta.<sup>29</sup>

Sotto il profilo propositivo, dunque, una possibile riforma del sistema tributario italiano potrebbe assestarsi su una linea di ricomposizione del prelievo tra Irpef e Iva, con attenuazione dell'incidenza della prima – prevalentemente sui redditi medi che risultano al momento quelli meno protetti – e un aumento della seconda attraverso una rimodulazione delle aliquote su beni attualmente soggetti ad aliquote inferiori a quella ordinaria senza convincenti giustificazioni distributive.<sup>30</sup> Al fine di semplificare il sistema di prelievo complessivo dell'Iva – e attenuare anche le possibilità di evasione che derivano dall'applicazione di aliquote multiple – sarebbe da esplorare l'opportunità di applicazione di un'aliquota unica, compensando eventuali impatti redistributivi avversi con altri strumenti.<sup>31</sup> Al riguardo, si consideri che l'aliquota media complessiva di sistema dell'Iva – secondo i dati di dichiarazione relativi al 2017 – è pari a circa il 17%. Ne consegue che, per prevedere aumenti di gettito, ci sarebbe spazio per procedere congiuntamente ad aumenti delle aliquote ridotte e a riduzione dell'attuale aliquota ordinaria, in modo tale che le conseguenze redistributive siano di portata relativamente più limitata, soprattutto – come qui si sostiene – se sul fronte Irpef si procedesse ad una sensibile riduzione dell'incidenza del prelievo sulle classi medie preservando la tutela fiscale delle classi meno abbienti.

---

29 Vale a questo riguardo il concetto di caratteristica distributiva del bene (Feldstein, 1972). Al riguardo, si rimanda a Gastaldi *et al.* (2017).

30 In una riforma di questo tipo, si dovrebbe comunque tenere conto di alcuni vincoli europei nella collocazione dei beni in specifiche aliquote. Si veda, al riguardo, Gastaldi *et al.* (2017).

31 Sulla linea di una possibile aliquota unica, anche la recente proposta di Visco (2019). Al riguardo, si vedano anche i commenti in Liberati (2019).

## **4. L'incoerenza del sistema di finanziamento degli enti territoriali**

### **4.1. Le incertezze della tassazione comunale**

Alle precedenti considerazioni in tema di Irpef e Iva, è necessario infine aggiungere una riflessione sulle problematiche connesse al sistema di finanziamento comunale e regionale. Per ciò che concerne la finanza comunale, c'è da rilevare che una parte importante delle risorse che affluiscono agli enti locali, in molti paesi europei, è rappresentato dalla tassazione immobiliare; ma per ragioni estranee a motivazioni economiche e tecniche, il reddito dell'abitazione principale (o il suo valore) va in Italia completamente esente da imposta, dando luogo a ingiustificate differenze tra la tassazione dell'abitazione principale e quella di altri fabbricati.<sup>32</sup> Il reddito catastale della prima casa, come noto, viene dedotto dal reddito complessivo Irpef; mentre il valore catastale della stessa va esente sia dall'IMU sia dalla TASI, anche nella versione unificata prevista dai commi da 738 a 783 dell'art 1 della legge di bilancio 2020.

Questa esenzione ha conseguenze piuttosto discutibili sul piano della corrispondenza tra spese e prelievi locali. Da un lato, costringe a rinunciare a una forma naturale di prelievo per gli enti locali di minori dimensioni, costituita appunto dalla possibilità di disporre di basi imponibili tendenzialmente stabili e certe; dall'altro implica l'esclusione dal finanziamento dei servizi comunali di un'ampia platea di diretti beneficiari. Tale esclusione va nella stessa direzione di indebolimento del principio commutativo osservato in precedenza per l'Irpef, con l'aggravante che è proprio a livello locale che il principio commutativo dovrebbe trovare la sua massima espressione. A maggior ragione qualora si osservi che parametri relativi all'abitazione principale sono richiamati, invece, in riferimento ad altre tipologie di prelievo, come la tassa sui rifiuti.<sup>33</sup>

---

32 Come anche sostenuto da Ceriani (2019), si tratta di un'anomalia assoluta nel confronto internazionale.

33 Al riguardo, ancora Ceriani (2019) afferma che è illogico che "il possessore dell'appartamento in cui vive paghi al proprio Comune solo la tassa sui rifiuti e non partecipi al costo degli altri servizi".

Sotto questo profilo, sarebbe dunque da valutare la reintroduzione di una forma di tassazione immobiliare reale sull'abitazione principale, evitando al contempo di avventurarsi su forme più complesse di tassazione progressiva e personale del patrimonio – o persino su forme di prelievo patrimoniale dipendenti dal reddito – per i noti effetti negativi che tali soluzioni potrebbero produrre.<sup>34</sup>

L'abolizione dell'IMU prima casa ha avuto – come importante conseguenza – che i Comuni abbiano fatto, nel tempo, maggiore affidamento sull'addizionale all'imposta personale. Al momento dell'abolizione definitiva dell'IMU prima casa, il gettito che affluiva ai Comuni era di circa 4 miliardi di euro; il gettito che affluisce ora ai Comuni in forma di addizionale è pari a circa 5 miliardi di euro, con un tasso di crescita significativo negli ultimi dieci anni. Si tratta di un sistema che presenta rilevanti incoerenze, prima fra tutte proprio il fatto che una tassazione di tipo immobiliare meglio si presta di una sul reddito a costituire una significativa fonte di entrata comunale, sia per la maggiore stabilità e certezza della base imponibile, sia per la maggiore corrispondenza tra valori immobiliari e beneficio dei servizi offerti dal Comune. Non trascurabile è anche il positivo effetto che affidarsi ad una tassazione immobiliare – nel caso italiano – contribuirebbe a rafforzare un sistema di separazione delle fonti tra governo centrale e locale, limitando le interferenze che derivano dalle ricadute – a livello locale – di decisioni centrali su specifici tributi.

Attraverso l'addizionale, infatti, i difetti dell'Irpef vengono interamente ribaltati anche sul finanziamento dei servizi comunali. E ciò riguarda non solo il grado di evasione del tributo, ma anche le forme di erosione. A titolo di esempio valga l'esenzione dal versamento dell'addizionale comunale da parte delle partite Iva con volume d'affari non superiore a 65 mila euro che godono di una tassazione sostitutiva dell'Irpef pari al 15%. Una disposizione, questa, che accompagna generalmente tutte le forme di tassazione sostituti-

---

<sup>34</sup> Al riguardo, di recente, si vedano i commenti in Ceriani (2019) e Liberati (2019).

va dell'Irpef, sia nei confronti dei Comuni sia nei confronti delle Regioni. Nell'ottica di finanziamento dei servizi comunali – e nella logica del principio del beneficio – esenzioni dal tributo di tale tipo costituiscono un'interruzione del necessario rapporto commutativo che deve intercorrere tra prelievi e spesa comunale. Nella stessa logica va inquadrata anche la discutibile previsione che l'addizionale comunale debba essere versata solo a condizione che sia positivo il debito d'imposta Irpef a livello nazionale, perché ciò trascura che la giustificazione del tributo ha un fondamento teorico diverso a livello centrale e locale, che non si presta ad essere gestita adeguatamente con un sistema di riparto delle fonti. Un caso tipico, questo, di come la differenza di obiettivi tra governo centrale e locale possa condurre a rilevanti distorsioni sul piano dell'applicabilità di tributi condivisi. Da questa disamina appare opportuno che una prospettiva di riforma del sistema di finanziamento dei Comuni, allo stato attuale, si ponga come base il ripristino del prelievo sull'abitazione principale, e abbandoni gradualmente forme di prelievo sui redditi personali.

#### **4.2. Le problematiche della tassazione regionale**

Dal lato della tassazione regionale, i profili problematici sono diversi. C'è in primo luogo – analogamente al caso comunale – la discutibile applicazione dell'addizionale Irpef, con l'aggravante che nel caso regionale la dimensione del gettito è più che doppia rispetto a quella comunale (circa 12 miliardi di euro). Valgono, per questa forma di prelievo, le osservazioni sviluppate nel paragrafo precedente, alle quali si aggiunge un elemento ulteriore di riflessione. L'addizionale regionale Irpef può infatti essere applicata dalle regioni con una modulazione progressiva, a condizione che questa modulazione rispetti la struttura degli scaglioni definita a livello centrale. Vale la pena osservare che di questa facoltà si giovano quasi tutte le regioni a statuto ordinario con l'eccezione di Abruzzo, Calabria e Campania. Il punto rilevante – ai fini della coerenza del sistema di finanziamento regionale – non è tuttavia la diversità di

livello delle aliquote – nella misura in cui ad essa corrisponda un diverso livello di fornitura dei servizi pubblici – ma la sensazione che la politica tributaria regionale sia condizionata da non meglio precisati obiettivi redistributivi, con la conseguenza che il prelievo Irpef complessivo appare – in alcuni casi – significativamente differenziato in base al luogo di residenza. Di tale aspetto è opportuno tener conto qualora si consideri che l'addizionale regionale Irpef – per un importo corrispondente all'applicazione dell'aliquota base nazionale – costituisce una delle fonti di copertura del fabbisogno sanitario regionale.

Una seconda problematica del sistema di finanziamento regionale è costituita dalla ormai difficile coesistenza, in capo alle società, tra l'Irap – un'importante imposta regionale – e l'Ires centrale. Ci si muove in un contesto in cui l'Irap è stata progressivamente svuotata di un significativo elemento del valore aggiunto (se calcolato per addizione), costituito dalle retribuzioni del lavoro a tempo indeterminato, e confinata – di conseguenza – alla componente interessi passivi, salari e stipendi dei lavoratori a tempo determinato, e profitti, sui quali ultimi già peraltro insiste l'Ires. Tanto da configurare l'Irap, ormai, come somma di un prelievo sui profitti, al netto della parte di Irap detraibile, di una forma di *payroll tax* su una quota minoritaria dei redditi da lavoro (quelli a tempo determinato), e di un prelievo sugli oneri finanziari che – in periodi di bassi tassi di interesse – incide in maniera marginale sul prelievo complessivo. Un assetto di cui andrebbe chiarito il ruolo, sia per il tendenziale avvicinamento, per le società, della base imponibile Ires a quella Irap – con ovvii problemi di coordinamento – sia in ragione dell'applicabilità dell'Irap ai lavoratori autonomi. Va aggiunto, anche in questo caso, un elemento di rilievo, quello che l'Irap costituisce una fonte di copertura del fabbisogno sanitario regionale. Qualsiasi riduzione della sua base imponibile, quindi, finisce inevitabilmente per incidere sul finanziamento del servizio sanitario, creando la necessità di ricorrere a fonti alternative, una commistione tra obiettivi centrali e regionali che compromette la trasparenza del prelievo e della sua destinazione.

Infine, in una prospettiva di rimodulazione del prelievo regionale, andrebbe considerato e reso esplicito il ruolo della compartecipazione all'Iva attualmente devoluta alle regioni come fonte di chiusura del fabbisogno sanitario regionale.<sup>35</sup> Forse al fine di evitare di incorrere in questioni di legittimità costituzionale relative all'impiego dei trasferimenti erariali, la devoluzione dell'Iva avviene attraverso un doppio canale. In primo luogo, si calcola un'Iva nozionale sulla base della distribuzione regionale dei consumi; in secondo luogo, laddove la quota di Iva assegnata in base ai consumi sia maggiore di quella necessaria per la copertura del fabbisogno regionale, alla regione si devolve solo il necessario per la copertura. La differenza affluisce in un nozionale fondo perequativo con lo scopo di coprire poi il fabbisogno sanitario nelle regioni in cui la quota di Iva in base ai consumi sia inferiore alle necessità. Come evidente, si tratta di un passaggio esclusivamente contabile, dato che nella sostanza ciascuna regione riceve – a valere sull'Iva centrale – ciò che è necessario per la copertura del rispettivo fabbisogno sanitario.<sup>36</sup> Una modalità di finanziamento di un importante servizio pubblico, quindi, piuttosto opaca, che non giova alla necessità che, soprattutto ai livelli regionale e locale, le risorse prelevate o ricevute dal centro siano ben collocabili in termini di corrispondenza con la fornitura di servizi. Mentre tende ad annerbiare, allo stesso tempo, il fatto che il finanziamento della sanità avviene attraverso risorse *centrali*, e non in ragione della generosità delle regioni più ricche.

## 5. Conclusioni

Da queste brevi considerazioni – a cui altre di dettaglio si potrebbero aggiungere, ad esempio sul ruolo che in un ordinato sistema tributario do-

---

35 Il progressivo svuotamento della base imponibile Irap potrebbe essere anche uno dei fattori che ha indotto l'aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale all'Iva, passata dal 38,55% del 2001 al 63,07% del 2018.

36 Sul tema, si veda Liberati (2000).

vrebbero avere le imposte che correggono esternalità negative come l'imposta sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti (commi 661-676 dell'art. 1), l'imposta sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego (commi 634-658 dell'art. 1), l'elevazione dell'accisa minima e dell'onere fiscale minimo che gravano sui tabacchi lavorati (comma 659 dell'art. 1), l'imposta di consumo sui prodotti accessori al consumo di tabacchi (comma 660 dell'art. 1) – emerge una immediata necessità, cioè evitare di discutere del sistema tributario solo in occasione della prossima legge di bilancio, quando sarà tardi per sviluppare adeguate riflessioni in merito a una revisione della sua struttura, e l'attenzione sarà rivolta invece a come compensare il mancato aumento delle aliquote Iva, con prelievi e provvedimenti occasionali. Per partire invece da subito con un lavoro che si muova su orizzonti temporali più ampi. Il sistema tributario italiano è provato da più di quaranta anni di operatività e di aggiustamenti spesso incoerenti; e si tratta di un sistema tributario che non ha mai smesso di essere afflitto dal guaio storico dell'evasione. Nonostante ciò, esso è stato frequentemente chiamato – di recente e erroneamente – a svolgere un ruolo di compensazione di squilibri e disuguaglianze determinate dalla trasformazione delle regole acquisitive delle ricchezze e dei redditi operanti nel mercato, come i bassi salari e la concentrazione della ricchezza finanziaria. Un compito che nessun sistema tributario può sostenere indefinitamente. È opinione di chi scrive che non sia più tempo di avanzare con aggiustamenti marginali, ma che sia invece necessario trovare lo spazio per rivedere un sistema tributario il cui destino – nell'inerzia che caratterizza la mancanza di prospettive – appare inevitabilmente segnato dalla rapida evoluzione dei sistemi economici, e dalla perdita di consapevolezza che da un buon sistema tributario dipendono le sorti e la sostenibilità dell'intera struttura di spesa sociale.

## Bibliografia

- [1] Bises B., Scialà A. (2014), “L’erosione della base imponibile dell’Irpef: aspetti di equità”, in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo*, Il Mulino, Bologna.
- [2] Brys B., Heady C. (2006), *Fundamental reform of personal income tax in OECD countries: trends and recent experiences*, OECD Policy Brief, Parigi.
- [3] Ceriani V. (2019), “Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell’autore”, *Politica Economica*, 3, 395-402, Commenti.
- [4] Cosciani C. (1950), *La riforma tributaria – Analisi critica del sistema tributario italiano*, La Nuova Italia, Firenze.
- [5] Cosciani C. (1961), *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, UTET, Torino.
- [6] CSRT – Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria (1963), *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Giuffrè, Milano.
- [7] De Viti de Marco A. (1934), *Principii di economia finanziaria*, Einaudi, Torino.
- [8] Feldstein M. S. (1972), “Distributional equity and the optimal structure of public prices”, *American Economic Review*, 62(1/2), 32-36.
- [9] Forte F. (1952), “Il problema della progressività con particolare riguardo al sistema tributario italiano”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, I, 301-333.
- [10] Forte F. (2016), *Il patto fiscale sociale di Ezio Vanoni e il contrattualismo fiscale*, mimeo.
- [11] Gastaldi F., Liberati P., Pisano E., Tedeschi S. (2017), “Regressivity-Reducing VAT Reforms”, *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 39-72.
- [12] Gastaldi F., Liberati P. (2018), “Il destino della progressività dell’imposta personale sul reddito”, di prossima pubblicazione in *I nodi della finanza*

- pubblica – Teoria e politica*, Atti del Convegno in onore di Antonio Pedone, giugno 2016.
- [13] Griziotti B. (1929), *Principii di politica diritto e scienza delle finanze*, Cedam, Padova.
- [14] Liberati P. (2000), “Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell’Iva nel sistema di finanziamento regionale”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 4(1), 589-617.
- [15] Liberati P. (2001), “The distributional effects of indirect tax changes in Italy”, *International Tax and Public Finance*, 8(1), 27-51.
- [16] Liberati P. (2018), “Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, LXXVII, 1, 30-60.
- [17] Liberati P. (2019), “Promemoria per una riforma fiscale: discussione e replica dell’autore”, *Politica Economica*, 3, 403-408, Commenti.
- [18] Manestra S. (2010), *Per una storia della tax compliance in Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, 81, Banca d’Italia, Roma.
- [19] Mazzola U. (1895), *L’imposta progressiva in economia pura e sociale*, Pavia.
- [20] Musgrave R.A. (1996), “Progressive Taxation, Equity, and Tax Design”, in Slemrod J. (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge, 341-356.
- [21] Pedone A. (1973), “Limiti dell’azione redistributiva affidata a correttivi di natura tributaria”, in De Finetti B. (a cura di), *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, Franco Angeli, Milano, 133-148.
- [22] Pedone A. (2016), “Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani”, in Bises B. (a cura di), *Il progetto di riforma della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo*, Il Mulino, Bologna, 47-74.
- [23] Simons H.C. (1938), *Personal Income Taxation. The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, Chicago.
- [24] Stevanato D. (2012), *La giustificazione sociale dell’imposta*, Il Mulino,

Bologna.

- [25] Steve S. (1967), “Politica tributaria e politica della spesa pubblica”, in *Tributi*, 23, 3-19.
- [26] Vanoni E. (1950), *La perequazione tributaria*, discorso pronunciato al Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 1950, Tipografia del Senato, Roma.
- [27] Visco V. (2019), “Promemoria per una riforma fiscale”, *Politica Economica*, 1, 131-154.

## PARTNER ISTITUZIONALI



## BUSINESS PARTNER



## SOSTENITORI

Assonebb

Banca Profilo

Confindustria Piacenza

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Oliver Wyman

Pfizer

SACE

Sisal

TIM

Per attivare un nuovo abbonamento  
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca  
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA  
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

**amministrazione@editriceminervabancaria.it**

## Condizioni di abbonamento ordinario per il 2020

	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> bimestrale	<b>Economia Italiana</b> quadrimestrale	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> + <b>Economia Italiana</b>
Canone Annuo Italia	<b>€ 100,00</b> causale: MBI20	<b>€ 60,00</b> causale: EII20	<b>€ 130,00</b> causale: MBEII20
Canone Annuo Estero	<b>€ 145,00</b> causale: MBE20	<b>€ 80,00</b> causale: EIE20	<b>€ 180,00</b> causale: MBEIE20
Abbonamento WEB	<b>€ 60,00</b> causale: MBW20	<b>€ 30,00</b> causale: EIW20	<b>€ 75,00</b> causale: MBEIW20

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

## Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

---

Editrice Minerva Bancaria  
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

## ECONOMIA ITALIANA 2020/1

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese.

Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una possibile risposta a queste esigenze?

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo numero di *Economia Italiana - editors* le professoresse **Emma Galli** della Sapienza e **Paola Profeta** della Bocconi - forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari.

Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distorsivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.