

GIURI | METRICA

RIVISTA DI DIRITTO, BANCA E FINANZA

ANNO 6
NUMERO 2
LUGLIO/DICEMBRE
2022

ISSN 2785-2547

Dual income tax e riforma fiscale in Italia

SOMMARIO

1. Introduzione – 2. Introduzione alla DIT – 3. Riforma Irpef 2021-2022 – 4. Riforma 2023: discontinuità e problemi aperti - 5. Conclusione

1. Introduzione. Il lavoro illustra le criticità della riforma Irpef, tutt'ora in corso, articolatasi nel provvedimento ex Legge di Bilancio 2022 e nel disegno dell'attuale governo, con l'approvazione della Leggi di Bilancio 2023. In particolare, poiché tale riforma si poneva originariamente l'obiettivo di una razionalizzazione del tributo, si vuole dimostrare come l'adozione della Dual Income Tax, di cui dapprima si darà un inquadramento storico, sarebbe stata la strada più adeguata per perseguirlo.

2. Introduzione alla DIT. Il sistema basato sulla Dual Income Tax è un sistema fiscale già in corso di sperimentazione, dalla fine degli anni '80, nei Paesi del nord Europa (Finlandia, Svezia, Norvegia e Danimarca).

In Italia, i modelli per determinare la base imponibile nell'ambito della tassazione progressiva dei redditi a livello personale presi come riferimento o proposti per le riforme che si sono succedute dal dopoguerra ad oggi sono sostanzialmente tre: il modello del reddito entrata (comprehensive), il modello del reddito consumo e il modello della dual income tax. I tre modelli differiscono fra loro per il trattamento del reddito derivante dall'impiego del risparmio; è dunque il risparmio l'elemento discriminante e specularmente il consumo l'elemento comune. Questo di fatto rende nella realtà i sistemi tributari tutti ibridi, con elementi di reddito-spesa, di reddito-prodotto, e di reddito-entrata. Che sia il risparmio tassato in maniera progressiva nell'ambito del reddito entrata, esente nel modello del consumo, tassato in modo proporzionale nel modello della dual income tax, la controparte oggetto d'attenzione (e prelievo) è comunque il consumo, per porzioni più o meno crescenti:

Nella comprehensive tax, si tassa la fonte del reddito:

$REt = Wt - 1 + Ct = \sum Yi + CG + Aet$, dove $\sum Yi$ sta per la sommatoria delle componenti del reddito ordinario, CG per Capital Gains e Aet per proventi straordinari.

È reddito imponibile l'ammontare di risorse che può potenzialmente

¹ Dottoressa in Economia e Finanza presso Università degli studi di Roma Tre, attualmente frequentante il primo anno della Laurea Magistrale in Banche e Intermediari finanziari presso Luiss Guido Carli.

essere consumato in un determinato periodo di tempo, mantenendo invariata la situazione patrimoniale.

Nel caso di una Expenditure tax: si tassa l'uso del reddito

$$RSt = Ct = REt - (Wt - Wt-1),$$

mentre nel caso della Dual income tax:

$t(\sum Y_i) + f(CG + Aet)$, con $f < t$, si applicano due aliquote differenziate. Una progressiva sul reddito non risparmiato e una proporzionale sul risparmio.

Il sistema può essere interpretato come proposto da Sorensen²:

«The DIT may be seen as a compromise between a comprehensive income tax and an expenditure tax, since it taxes capital income at a lower marginal tax rate than other income (for taxpayers above the first tax bracket)».

Risulta in definitiva un sistema intermedio fra CIT e ET, con importanti caratteristiche di semplificazione e neutralità, riducendo gli effetti negativi di una doppia tassazione del risparmio. Quest'ultima può essere illustrata con un esempio numerico: se si tassa indistintamente la fonte reddito, un individuo con un reddito di 100, applicando un'aliquota di 10 pagherà 100 di imposta, sia che lo stesso individuo risparmi ad esempio 900, sia che li spenda. Ma l'anno successivo, l'investimento che abbia fruttato, supponiamo, un rendimento del 5%, verrà nuovamente tassato: l'individuo risparmiatore pagherà quindi sui 45 euro (5% di 900 investiti) il 10% di imposte pari a 4,5; l'individuo consumatore invece l'anno successivo non avrà alcun reddito tassabile.

La DIT risulta un compromesso anche a livello internazionale, aumentando la competitività del sistema tributario nazionale rispetto alla concorrenza sul mercato dei capitali.

Il modello duale guarda ai due piani della tutela del risparmio (aliquota proporzionale) e della capacità contributiva (aliquota progressiva), adoperandosi ad attuare i due principi costituzionali del nostro ordinamento. Di fatto la DIT, ancora non colpisce direttamente il consumo, ma non lo fa in via diretta nemmeno l'IVA, che pure è la seconda (e forse più compiuta) applicazione possibile dell'expenditure tax. («Expenditure system of direct taxation... an idea which periodically circles the world... without ever permanently finding a home³».)

2 P.B. SORENSSEN, Dual Income Taxation: why and how, Institute of Economics, University of Copenhagen, 2005, cit., 3.

3 The Economist, Giugno 28, 1978, cit., 70.

Fonti	Usi
Redditi da lavoro	Consumo o spesa
Redditi di capitale (interessi, rendite, profitti)	
Plusvalenze (e minusvalenze)	Risparmio
Entrate straordinarie e occasionali	

4

In Italia la DIT ha avuto una prima comparsa a metà degli anni novanta, nella stagione delle riforme fiscali. All'epoca l'obiettivo del legislatore era contrastare l'ingente ricorso all'indebitamento da parte delle imprese, che contavano sui benefici dello scudo fiscale. Questa caratteristica, ritenuta indesiderabile nella nuova realtà, si riteneva fosse significativamente correlata con le aliquote di imposizione (per Irpeg più Ilor, per le imprese societarie, ovvero per Irpef più Ilor, per quelle personali) allora particolarmente elevate (per le società oltre il 53 per cento dell'utile), che rendevano molto minore il cuneo fiscale del finanziamento in debito rispetto a quello per apporto di capitale proprio. La riforma, attuata nella seconda parte del decennio, affrontò questo problema attraverso l'introduzione della Dual Income Tax (DIT), che allontanava ulteriormente l'imponibile dal mero utile di esercizio. Con questa innovazione il reddito di impresa veniva ripartito in due parti: quella corrispondente al rendimento "normale" dell'incremento del capitale proprio, assoggettata ad un'aliquota inferiore, e il resto colpito con l'aliquota normale.

Si trattava di una sorta di A.C.E (Allowance for Corporate Equity), sistema proposto dall'Institute for Fiscal Studies (1991) di Londra, che per attenuare l'incentivo all'indebitamento aggiungeva una deduzione dall'imponibile, corrispondente alla remunerazione "normale" del capitale proprio. A sua volta suggerita dalla discussione introdotta in letteratura da Meade: la tassazione cash flow (Meade, 1978), basata sulla contabilità di cassa, prevedeva l'integrale deducibilità dei pagamenti per investimenti dall'imponibile annuale, non discriminando tra il trattamento degli interessi sul debito e la remunerazione del capitale proprio, rendendo così neutrale la tassazione ai fini della scelta dei mezzi di finanziamento dell'attività (si tenga presente l'ottica expenditure). La nuova impostazione ebbe, però, breve durata: la DIT venne abolita nei primi anni duemila (con rimozione completa dei suoi effetti dal 2004⁵).

4 Figura: Basi imponibili classificate tra fonti e usi.

5 Crespi F., Di Majo A., Paziienza M.G., (2013), Le riforme dell'imposizione diretta sulle imprese italiane,

La soppressione della DIT è stata un errore serio: ha creato una regressione del nostro sistema rispetto a quello degli altri paesi. Infatti il rapporto della Commissione europea sulla tassazione societaria dell'ottobre 2001 evidenziava come il sistema italiano con la DIT fosse quello che assicurava nell'Europa del tempo il costo del capitale più basso per le imprese, un' aliquota media effettiva di 10 punti inferiore a quella della Germania (7° posto in graduatoria su 15 paesi), un' aliquota marginale effettiva (quella che influenza la decisione relativa agli investimenti) addirittura negativa, e una accentuata (ancorché non completa) neutralità rispetto alle fonti di finanziamento⁶.

Gli anni successivi hanno visto una intensificazione della concorrenza fiscale in Europa. Mentre l' Italia tornava ad un'unica aliquota Irpeg del 33% più l'Irap al 4,25%, in tutti gli altri paesi si apriva una gara alla riduzione delle imposte societarie. In questa situazione, dopo la riforma tedesca del 2007 che aveva, tra le altre cose, ridotto l'aliquota dell'imposta sulle società dal 38% al 30%, era urgente per il nostro paese limitare i danni derivati dalla possibile esportazione transfrontaliera degli imponibili, mantenendo accettabili livelli di competitività con gli altri paesi europei a cominciare dal nostro partner commerciale più importante. Con la legge finanziaria per il 2008 si è varata quindi una nuova riforma dell'imposta basata sull'allargamento della base imponibile attraverso la eliminazione degli ammortamenti anticipati e la indeducibilità degli interessi passivi eccedenti il 30% del margine lordo, e una consistente riduzione delle aliquote: dal 33 al 27,5% per l'imposta sulle società, e dal 4,25 al 3,9% per l'Irap. Al tempo stesso la riforma aspirava a migliorare indirettamente il grado di neutralità dell'imposta nelle scelte di finanziamento. Ciò nonostante, l'aliquota nominale italiana, pari al 31,4% rimarrà la più alta in Europa.

Si rinviava così di qualche tempo un intervento di più organico assestamento, che era necessario recuperasse la logica della DIT, a cui hanno oramai aderito la maggior parte dei paesi europei, in forma "piena" o "attenuata".

La Tabella seguente mostra come le aliquote massime dell'imposta personale e quella complessiva sugli utili distribuiti dalle società di capitali siano tendenzialmente vicine nei paesi in cui si verifica la doppia tassazione dei dividendi piena (CL) o attenuata (MCL). Una volta accettato il vincolo dell'uguaglianza fra la massima aliquota Irpef e l'aliquota complessiva sugli

Collana Roma Tre

6 L'evoluzione dell'imposta sulle società in Italia: note al margine di: Imposte e sviluppo economico (a cura di A. Pedone e F. Gallo), volume n° 3, della ricerca: Tra imprese e istituzioni, 100 anni di Assonime. (*) Vincenzo Visco

Si evidenzia che per aliquota media si intende il rapporto tra ammontare dell'imposta e ammontare della base imponibile, mentre con aliquota marginale si indica la quota percentuale di un incremento di reddito guadagnato che deve essere versata come imposta o che viene compensata da una diminuzione di benefici incassati.

utili distribuiti (che dipende dall'aliquota sulle attività finanziarie e dell'Ires) si tratta di scegliere la combinazione ottimale delle tre aliquote.

Nell'esperienza delle dual income tax dei paesi nordici, alle attività finanziarie era solitamente applicata un'aliquota pari a quella del primo scaglione dell'imposta progressiva. Quest'ultima non è l'unica soluzione possibile considerando che:

- maggiore è la differenza fra l'aliquota dell'imposta societaria domestica e quella prevalente nelle principali economie maggiori sono gli incentivi alla riallocazione dei profitti (profit shifting) verso paesi a bassa aliquota.

- la letteratura economica suggerisce che l'aliquota sulla remunerazione del risparmio debba essere inferiore a quella applicata sulla remunerazione dell'impegno personale;

- maggiore è l'aliquota sulle attività finanziarie maggiori saranno le distorsioni prodotte dalla tassazione delle plusvalenze alla realizzazione e dall'inflazione;

L'attuale aliquota Ires italiana del 24% è prossima al livello medio dei paesi OCSE.

Tuttavia il trend di diminuzione delle aliquote delle imposte societarie ha ripreso vigore negli ultimi anni. È quindi plausibile ritenere che l'aliquota italiana non potrà aumentare e considerare la possibilità che la pressione internazionale richieda una sua ulteriore diminuzione⁷.

7 G. Arachi, Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e 6a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), XVIII Legislatura, Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Audizione parlamentare

Paese	Doppia tassazione (CL) o doppia tassazione attenuata (MCL)	Aliquota massima dell'imposta personale	Aliquota complessiva su utili distribuiti
Austria	CL	55,0	45,6
Belgium	CL	52,9	50,7
Czech Republic	CL	15,0	31,2
Denmark	MCL	55,9	54,8
Germany	CL	47,5	48,4
Greece	MCL	55,0	31,6
Iceland	CL	46,2	37,6
Ireland	CL	48,0	57,1
Israel	CL	50,0	48,4
Italy	CL	43,0	43,8
Lithuania	CL	27,0	27,8
Netherlands	CL	51,8	43,8
Poland	MCL	32,0	34,4
Portugal	MCL	53,0	50,7
Slovak Republic	CL	25,0	26,5
Slovenia	CL	50,0	39,3
Spain	CL	43,5	42,3
Sweden	CL	57,2	45,0
Switzerland	MCL	41,7	37,8
United States	MCL	43,7	47,6

Fonte: OECD Tax database. Anno 2019

8

La DIT risulterebbe dunque un compromesso anche a livello internazionale, aumentando la competitività del sistema tributario nazionale rispetto alla concorrenza sul mercato dei capitali.

Il modello duale guarda ai due piani della tutela del risparmio (aliquota proporzionale) e della capacità contributiva (aliquota progressiva), adoperandosi ad attuare i due principi costituzionali del nostro ordinamento.

3. Riforma Irpef 2021-2022. I lavori preparatori alla riforma tributaria

8 G. Arachi, Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e 6a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), XVIII Legislatura, Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Audizione parlamentare; Confronto aliquote massime dell'imposta personale e aliquote dell'imposta societaria

Irpef si sono iscritti in un periodo storico di evidente e generalizzata incertezza. In tale contesto è risultato prioritario per il policy maker ricorrere a ogni mezzo per ripristinare la fiducia delle famiglie e delle imprese, in questo caso attraverso una razionalizzazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Si ricorda anzitutto che secondo i dati di preconsuntivo per il 2019 (di competenza giuridica) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il gettito dell'Irpef erariale è di circa 191,6 miliardi di euro, circa il 40 per cento del gettito tributario complessivo (471,6 miliardi di euro); il 70 per cento del gettito totale proviene da due sole imposte, Irpef e Iva. L'Iva costituisce un'imposta specifica sul consumo, l'Irpef nasce come imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche, ma che in sostanza, per la sua struttura a scaglioni colpisce i redditi da lavoro e si spersonalizza nella crescente erosione della sua base imponibile dal momento che il legislatore è ricorso a più riprese a regimi di tassazione differenziati. Di fatto si è fatto strada un sistema di tipo duale di tassazione, tale per cui redditi diversi per la fonte finiscono per avere trattamenti diversi. Un sistema duale potrebbe essere interpretato come un sistema composto da un'aliquota proporzionale su tutti i redditi a cui si sovrappone una struttura progressiva applicabile solo sui redditi da lavoro, il che negli effetti mina il principio di equità orizzontale nella diversa distribuzione del carico fiscale.

La strada più facile da percorrere, come affermava il disegno di legge delega di riforma, sarebbe dovuto essere di mantenere l'assetto duale e perfezionarlo, abbandonando l'originario progetto di comprehensive income tax, come riportato dall'art. 3 del disegno di legge delega⁹:

la revisione dell'Imposta sui redditi delle persone fisiche era finalizzata a garantire che venisse rispettato il principio di progressività dell'Irpef e a:

1) ridurre gradualmente le aliquote medie effettive al fine di incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani e ai secondi percettori di reddito, nonché l'attività imprenditoriale e l'emersione degli imponibili;

2) ridurre gradualmente le variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive;

3) riordinare le deduzioni dalla base imponibile e le detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta.

Tuttavia, ancora una volta l'adozione ufficiale della DIT è stata rimandata; ufficialmente la revisione dell'Irpef si è articolata nei seguenti provvedimenti: con la Legge di Bilancio 2022 infatti più che parlare di riforma complessiva dell'imposta, si può dire che la legge è intervenuta su un aspetto altresì importante, ma non strutturale, ossia quello di rimodulare gli scaglioni che

9 CAMERA DEI DEPUTATI, Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale, XVIII Legisl.

da cinque sono passati a quattro. Sono invece rimaste immutate le regole di definizione della base imponibile.

Di seguito il nuovo assetto e le relative aliquote:

23% per i redditi fino a 15.000 euro,

25% per quelli fra 15.000 e 28.000 euro,

35% per i redditi fra 28.000 e 50.000 euro;

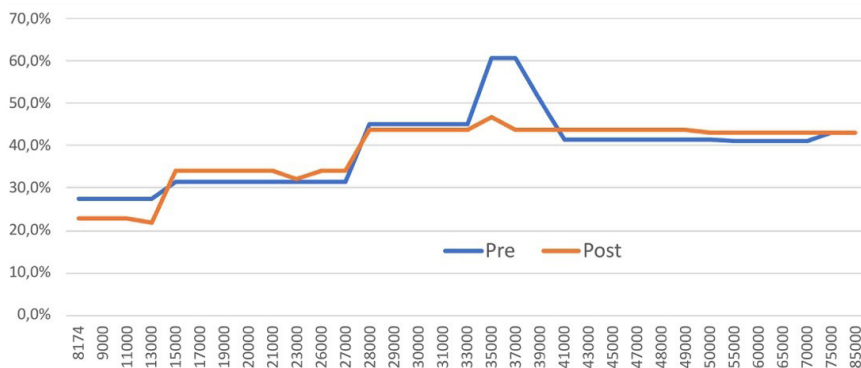
43% per i redditi oltre 50.000 euro.

Secondo una prima valutazione, sono i titolari di redditi tra i 40.000 e i 50.000 euro lordi ad avere i maggiori vantaggi dalle modifiche. Le nuove aliquote, poi, comportano il venire meno di una serie di “bonus” tra cui il cosiddetto “bonus Renzi” nella versione rivista dal DL. n. 3 del 5 febbraio 2020 convertito con modificazione dalla L. 21/2020, che rimane inalterato solo per i redditi fino a 15.000 euro. Sono inoltre modificate le detrazioni di cui all’art. 13 del Tuir, legate alla tipologia e alla quantità del reddito prodotto.

La soluzione al problema delle aliquote marginali effettive evidenziato, è stata trovata in un approccio generalista, rivolto all’intera platea dei contribuenti in quanto lavoratori dipendenti ma anche autonomi e pensionati.

La riduzione di 3 punti percentuali dell’aliquota marginale legale sul terzo scaglione è funzionale ad assicurare benefici ai contribuenti della fascia tra 28 e 50 mila. In un sistema a scaglioni, tale beneficio cresce al crescere del reddito in quella fascia. Per limitare il segno nettamente regressivo di questa modifica, sono stati introdotti, da un lato, la riduzione dell’aliquota marginale legale di 2 punti (dal 27 al 25%) sul secondo scaglione e, dall’altro lato, l’accorpamento degli ultimi due scaglioni a partire da 50 mila euro con l’applicazione dell’aliquota marginale legale del 43%.

L’intervento sulle detrazioni è, invece, principalmente funzionale a risolvere il nodo strutturale dell’andamento delle aliquote marginali effettive, posto che le modifiche delle aliquote legali e degli scaglioni non sono sufficienti a questo scopo. La riduzione di 3 punti dell’aliquota legale del terzo scaglione avrebbe, infatti, riassorbito di soli 3 punti il picco del 60% dell’aliquota marginale sui lavoratori dipendenti. Il riassorbimento completo del picco ha richiesto, in primis, di ridurre il décalage dell’ulteriore detrazione, e, più in generale, di rivedere il disposto combinato del trattamento integrativo e dell’insieme delle detrazioni da lavoro dipendente. L’impatto di questo insieme di interventi sull’aliquota marginale effettiva è illustrato nella figura sottostante.

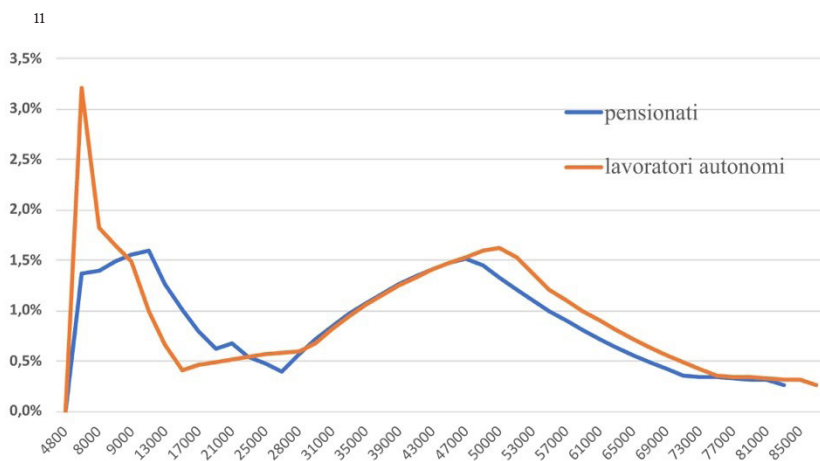
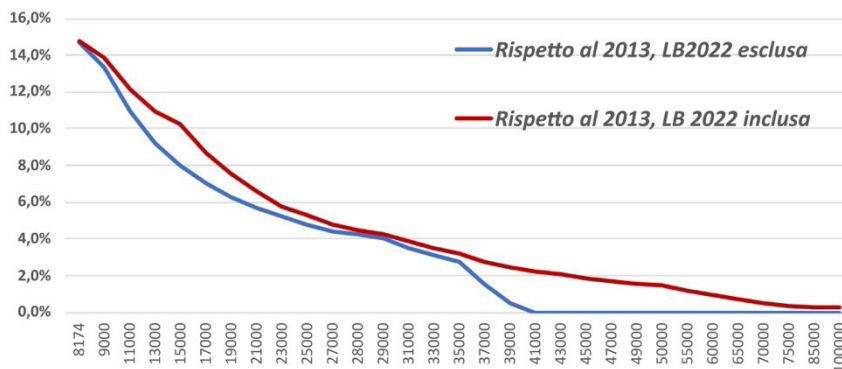


10

La correzione è consistita nel riassorbimento completo del picco dell’aliquota marginale effettiva intorno ai 35 mila euro di reddito e nella razionalizzazione di quest’ultima su tutta la distribuzione dei redditi. L’andamento delle detrazioni per i lavoratori dipendenti è stato rivisto per arrivare sostanzialmente a tre livelli di aliquota marginale effettiva, ovvero il 23% fino a 15 mila euro, il 34% fino a 28 mila euro e il 43% dopo i 28 mila euro.

Di seguito si può verificare la misura dell’impatto della riforma per categoria di lavoratore. Nella letteratura economica gli impatti degli interventi fiscali sulla redistribuzione e sulla progressività vengono misurati guardando all’aliquota media effettiva, che è data dal rapporto tra l’imposta e il reddito. Questo è coerente con l’idea che uno sgravio fiscale non va inteso come un trasferimento monetario a favore di alcuni soggetti; è, piuttosto, una riduzione del contributo richiesto a ciascuno, in percentuale del proprio reddito, al finanziamento della spesa pubblica.

10 Figura: Aliquote marginali effettive per lavoratori dipendenti senza carichi familiari: pre legge di bilancio 2022 vs post legge di bilancio 2022, fonte mef.gov.it.



12

Si registra un miglioramento in termini di fiscal drag, tuttavia questa è solo la direzione di un cambiamento non ancora definitivo.

Se si prendessero a confronto le aliquote applicate in altri paesi europei, la differenza in termini di pressione fiscale risulta ancora evidente.

11 Figura: maggior reddito disponibile in % del reddito complessivo rispetto al 2013 (lavoratori dipendenti), fonte mef.gov.it.

12 Figura: minore aliquota media effettiva rispetto al periodo d'imposta 2021 (pensionati e lavoratori autonomi), fonte mef.gov.it.

Italia	
Scaglioni di reddito imponibile	Aliquota marginale
Fino a 15.000	23%
da 15.001 a 28.000	25% (precedente 27%)
da 28.001 a 50.000	35% (precedente fino a 55.000 38%)
Oltre 50.000	43% (precedente 41% da 55.000 a 75.000 euro, 43% oltre i 75.000 euro)
Francia	
Fino a 10.064	0%
da 10.065 a 25.659	11%
da 25.660 a 73.369	30%
da 73.370 a 157.806	41%
oltre 157.807	45%
Germania	
Fino a 9.000	0%
da 9.001 a 54.949	14% crescendo progressivamente al 42%
da 54.950 a 260.532	42%
oltre 260.533	45%
Spagna	
Fino a 12.450	19%
da 12.451 a 20.200	24%
da 20.201 a 35.200	30%
da 35.201 a 60.000	37%
oltre 60.001	45%

13

4. Riforma 2023: discontinuità e problemi aperti. Il vice-ministro dell'Economia e finanze, Maurizio Leo ha chiarito che, dopo l'approvazione della Legge di Bilancio verrà effettuata una riforma dell'IRPEF, che tuttavia non è in linea con la precedente.

Si tratterebbe di una fase transitoria che porterebbe all'implementazione definitiva della flat tax, il sistema con aliquota unica. La Riforma dell'IRPEF dovrebbe portare ad una rimodulazione degli scaglioni, che passerebbero da 4 a 3 mediante l'unificazione delle due fasce intermedie. L'ipotesi più probabile è quella di un primo scaglione per i contribuenti con reddito compreso tra 0 e 15.000 euro. L'aliquota IRPEF resterebbe al 23% e corrisponde ad una tassazione di 3.450 euro. Per quanto riguarda il secondo scaglione (che unificherebbe le due fasce del 25 e del 35%) sarebbe unificato in un'unica aliquota del 27% e riguarderebbe i redditi da 15.001 fino a 50.000 euro. Per i redditi superiori a 50.000 euro l'aliquota resta al 43%. L'obiettivo del governo sarebbe quello di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti italiani, che è tra le più alte nel mondo.

Le aliquote applicate saranno:

23% per redditi fino a 15.000 euro;

27% per redditi tra 15.001 e 50.000 euro;

43% per redditi sopra 50.000 euro.

Nelle intenzioni del governo c'è quella di mantenere tre aliquote delle quattro attuali: 23%, 27% e 43%. Di conseguenza, le due aliquote centrali verrebbero accorpate in un'unica aliquota: 27%.

La riforma dell'IRPEF abbasserebbe il carico fiscale per i redditi medi, cioè dai 28.000 ai 50.000 euro. Su di essi si applicherebbe un'aliquota del 27%, mentre ad oggi l'aliquota applicata è del 35%.

Tuttavia il sistema diventerebbe evidentemente regressivo, senza alcun correttivo, in discontinuità con la logica della Legge di Bilancio 2022.

Infatti dovrebbero essere introdotte nuove fasce reddituali.

Se un individuo nel 2022 rientrava nella fascia reddituale compresa tra 15.000 a 28.000 euro, l'applicazione IRPEF era al 25%. Viceversa, nel 2023 per la medesima fascia reddituale l'aliquota IRPEF corrispondente sarebbe quella del 27%.

Nello stesso tempo, coloro che nel 2022 rientrano nella fascia reddituale compresa tra 28.000 a 50.000 euro, hanno subito l'applicazione di un'aliquota IRPEF nella misura del 35%. Viceversa, nel 2023 per la medesima fascia reddituale l'aliquota IRPEF corrispondente sarebbe quella del 27%.

La disparità di trattamento risulterebbe evidente.

Resta poi il dato dell'incostituzionalità di una tassa piatta, che non può garantire il rispetto dell' articolo 53, per cui i cittadini sono chiamati a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

La riforma poteva costituire l'occasione per superare le criticità dell'attuale disciplina fiscale dei redditi di natura finanziaria in termini di semplificazione e di uniformità di trattamento delle diverse forme di investimento finanziario, perfezionando la DIT.

Il progetto avviato dal governo Draghi di fatto aveva curato principalmente il trattamento dei redditi da lavoro, ma l'abolizione dell'IRAP guardava anche alle imprese e in definitiva il disegno era solo parzialmente

coerente con i propositi e i suggerimenti delle audizioni parlamentari preparatorie alla Revisione.

L'intervento che si propone l'attuale governo, tuttavia, non è coerente nemmeno con la linea precedentemente impostata, essendo diventato l'obiettivo finale l'adozione della flat tax, obiettivo come detto inconciliabile con la Costituzione e che si discosta dalla riflessione sull'adozione della DIT.

Rimangono numerose questioni aperte: del tutto peculiare è la situazione dei proventi derivanti dalla partecipazione a fondi comuni di investimento, che, se positivi, sono qualificati come redditi di capitale e, se negativi, costituiscono delle minusvalenze. Ciò comporta, in pratica, che un investitore che detenga esclusivamente quote di fondi comuni non possa mai recuperare eventuali perdite realizzate.

Peraltro, l'individuazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi si basa essenzialmente su un elenco di fattispecie tipizzate, solo in parte attenuata dalla previsione di norme di chiusura. Tecnica normativa che poco si adatta alla continua evoluzione dei prodotti finanziari e all'emersione di fenomeni completamente nuovi, come le criptovalute¹⁴.

Il problema principale nella distinzione tra redditi da capitale e diversi è che per i redditi di capitale non è riconosciuta alcuna deduzione, essendo pertanto irrilevanti le c.d. "perdite di capitale", mentre nel caso dei redditi diversi di natura finanziaria rilevano anche le minusvalenze. Pertanto, nel regime cd. di "risparmio amministrato" l'intermediario presso cui si trovano i titoli applica un'imposta sostitutiva del 26% su ogni singola operazione da cui derivano plusvalenze su partecipazioni non qualificate o altri redditi diversi di natura finanziaria, al netto delle minusvalenze realizzate nell'ambito del medesimo rapporto di custodia titoli su operazioni precedenti, ma eventuali redditi di capitale realizzati nell'ambito di tale rapporto sono autonomamente tassati. Solo il regime c.d. di "risparmio gestito" consente di compensare redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria (c.d. "compensazione eterogenea"), facendo riferimento alla differenza tra il valore del patrimonio gestito al termine di ciascun anno solare ed il valore dello stesso all'inizio dell'anno solare (dunque al netto di minusvalenze, perdite di capitale e spese). Se in un anno il risultato della gestione è negativo, il corrispondente importo è computato in diminuzione del risultato della gestione dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto per l'intero importo che trova capienza in essi.

Particolarmente grave è poi l'anomalia dei fondi comuni di investimento, essendo i relativi proventi classificati tra i redditi di capitale e le perdite tra i redditi diversi, potendo dunque le ultime essere utilizzate in compensazione solo quanto vengano realizzati redditi di tale ultima categoria.

14 G.GALLI, Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e 6a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), XVIII Legislatura, Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Audizione parlamentare, 2021.

In conclusione l'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi di natura finanziaria" richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva che siano il più possibili uniformi sul versante delle aliquote applicate. Il mantenimento delle due attuali categorie di redditi di capitale e diversi a seconda delle modalità con cui si manifesta il rendimento di un investimento finanziario (attraverso pagamento di interessi o dividendi o attraverso il realizzo di plusvalenze) «non ha chiara giustificazione economica, rappresenta un'inutile complicazione ed è inadeguato a cogliere la complessità e l'articolazione degli strumenti finanziari¹⁵».

Il consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili fornisce quest'altra soluzione: applicare il prelievo sostitutivo nella misura del 26% sulla somma algebrica, se positiva, delle diverse componenti reddituali finanziarie derivanti dal risparmio investito (interessi-plusvalenze-dividendi-minusvalenze) percepite e realizzate nell'anno, consentendo comunque di optare per la tassazione ordinaria (Irpef ad aliquota marginale) come avviene nell'ordinamento tributario tedesco. L'eventuale risultato negativo sarebbe riportabile in compensazione negli anni successivi con futuri redditi finanziari senza limitazioni temporali. Si dovranno ammettere in deduzione gli oneri fiscali gravanti sul risparmio finanziario come l'imposta sulle transazioni finanziarie e l'imposta di bollo sulle comunicazioni finanziarie relative ai prodotti finanziari. Nell'attuazione del prelievo resterà fondamentale il ruolo dell'intermediario finanziario quale soggetto incaricato di prelevare l'imposta sostitutiva sui redditi finanziari rivenienti dal rapporto di custodia, deposito o amministrazione.

Un altro punto che meritava attenzione era il diverso trattamento degli interessi da titoli di stato tassati al 12% e da titoli diversi al 26%. Oggi mercati finanziari più efficienti e liquidi hanno ridotto l'investimento in titoli di Stato tendenzialmente di poco peso nei portafogli delle famiglie, questo divario di tassazione potrebbe non avere più ragion d'essere¹⁶, peculiarità sola del sistema italiano, rispetto ai regimi di tassazione previsti nei principali Paesi dell'Unione europea.

5. Conclusione. Il legislatore ha percepito l'esigenza della razionalizzazione dell'Irpef. L'obiettivo è stato solo in parte raggiunto con la rimodulazione degli scaglioni e del sistema di deduzioni e detrazioni. Il passo successivo come suggerivano i principali esperti in sede parlamentare sarebbe dovuto

15 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e Esperti Contabili, Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e 6a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), XVIII Legislatura, Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Audizione parlamentare, cit., 5 allegato 1.

16 P. LIBERATI, Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e 6a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), XVIII Legislatura, Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Audizione parlamentare, 2021.

essere quello di adottare definitivamente la DIT e perfezionarla. La logica duale del prelievo avrebbe permesso tanto di curare il trattamento dei redditi da lavoro, quanto quello dei redditi da capitale. In particolare l'unificazione dei redditi da capitale e diversi sarebbe stata un'ulteriore strada da percorrere verso la sistematizzazione del tributo. Si poteva guardare tanto alla tutela del consumatore, quanto a quella del risparmiatore/investitore, nel rispetto della capacità contributiva e garantendo una redistribuzione equitativa delle risorse. I progetti per l'anno a venire sono in netta discontinuità con i propositi precedenti. Per quanto sia stato largamente dimostrato che la via più facile ma anche più efficace per razionalizzare l'imposta sarebbe stato l'approfondimento della DIT, non è chiaro in che modo si possa raggiungere tale obiettivo con una flat tax, per giunta incostituzionale.

Al momento l'imposta generale sulle vendite (IVA) rimane fiscalmente l'unica certezza, tanto come pilastro della tassazione del consumo (indiretto), tanto in termini di gettito.