

RIFORMA IRPEF – BREVI NOTE DELL'UNIONE NAZIONALE CAMERE AVVOCATI TRIBUTARISTI (UNCAT) –

Ill.mi Sigg. Presidenti e Sigg. Componenti,

Nel porgere alle Commissioni riunite il ringraziamento dell'Unione per la manifestazione di interesse alla conoscenza della posizione dell'Avvocatura specialistica sulla riforma dell'Irpef, Uncat intende enucleare necessità d'intervento sul sistema di diritto positivo derivanti dall'osservatorio privilegiato riservato a chi, come l'avvocato tributarista, quotidianamente segue e vive l'applicazione dei tributi tanto nelle aule di udienza quanto presso gli Uffici finanziari, allorquando si attiva la compliance.

Premesse.

Limitarsi ad unirsi al coro unanime della critica verso un sistema fiscale ritenuto oppressivo e, per questo, abbisognevole di contrappesi volti ad attenuare la pressione fiscale sarebbe esercizio intellettuale sterile e di retroguardia, tanto questi caratteri sono evidenti a tutti, sono da tutti riconosciuti, ma è altrettanto indubbio che nel corso del tempo si sono prodotti solo interventi di chirurgia legislativa, inidonei a portare il nostro sistema fiscale fuori dalle secche di una legislazione perennemente condizionata dalle esigenze di cassa erariale.

All'indomani della riforma introdotta dal TUIR del 1986, infatti, quel DPR è stato oggetto di interventi legislativi esterni, in tal modo accentuando la precarietà temporale dei provvedimenti, ostacolando la sedimentazione dei principi nonché l'adattamento da parte della platea dei contribuenti e degli amministratori della giustizia.

Piace ricordare, dal punto di vista storico, la concezione ancora attuale che aveva Ezio Vanoni del sistema fiscale: l'imposta deve essere sopportabile, non opprimente, tale da non scoraggiare la produzione del reddito e non essere fonte dell'evasione. Il sistema tributario deve fondarsi sulla collaborazione tra Fisco e contribuente e non era possibile, secondo Vanoni, risolvere il problema dell'evasione solo con le sanzioni fiscali.

Viene immediatamente in rilievo il problema, diremmo l'esigenza, della codificazione, in favore della quale Uncat ritorna anche in questa sede a richiederne l'introduzione, quale presupposto di ogni utile cambiamento del diritto positivo sul singolo comparto, nel caso odierno sul reddito delle persone fisiche.

La codificazione rileva la propria assoluta essenzialità nel postulare la formulazione di principi destinati a durare nel tempo, sventando incursioni legislative funzionali a soddisfare necessità

finanziarie, senza che si abbia il tempo di metabolizzarle attraverso le elaborazioni delle prassi e l'opera dell'interprete.

La codificazione richiede norme costruite su principi generali, prima determinati e successivamente applicati alle singole norme in modo sistematico.

Uncat ritiene che il modo di produzione delle norme, prolisse, continuamente mutevoli, difficili anche a comprendersi, sia il primo ostacolo, sottovalutato, agli adempimenti che lo Stato richiede ai contribuenti.

Per codificazione si deve intendere, sia chiaro, non una semplice silloge di testi legislativi, ma un'elaborazione strutturale che incida sulla disciplina sostanziale dei tributi, renda coerente il rapporto tra norme e principi distributivi del carico fiscale.

Richiamando ancora l'attualità di Vanoni, una legislazione ordinata deve ruotare intorno a principi fermi, quali la chiarezza delle norme - anche al fine di rendere rapida l'azione amministrativa - la eliminazione della contraddittorietà tra gli istituti interni dell'ordinamento, senza che l'introduzione di nuove norme conduca all'innovazione delle procedure.

Il senso di una legislazione per principi ha una ricaduta anche sul piano della terminologia degli istituti, ossia dal punto di vista definitorio.

Soprattutto avuto riguardo a quegli istituti che sono essenziali e decisivi all'interno dell'intero ordinamento dell'Irpef, e non solo dell'Irpef, al fine di individuare il perimetro della capacità contributiva.

Resta ancora presente il vulnus della frammentazione legislativa che la Corte Costituzionale ha inteso "*nobilitare*", facendone un principio, teorizzando la polisistematicità del diritto tributario (Ord. n. 392/1993). La Corte ha rilevato l'impossibilità di invocare la comparazione trasversale di istituti e normative di altri settori, caratterizzati da regole diverse, in ragione della varietà delle materie disciplinate e delle conseguenti specifiche implicazioni. In sostanza, secondo la Corte Costituzionale, proprio in materia tributaria, non può disconoscersi al legislatore la discrezionalità necessaria per la disciplina delle modalità di riscossione dei tributi, in relazione ai singoli tipi di imposta, nonché dei termini per i relativi versamenti, anche in correlazione con il principio della *polisistematicità* dell'ordinamento tributario.

E' un tema al quale la codificazione può recare un sostegno di *reductio ad unitatem* del sistema, utile per una maggiore duttilità dell'intero ordinamento, nella sua declinazione normativa specifica, ad essere osservato dalle parti interessate.

Uncat ritiene, infatti, che il sistema fiscale poggi ancora, nonostante l'emanazione dello Statuto dei diritti del contribuente nel 2000, su un'impalcatura composta più dalle regole che dai principi.

Lo Statuto appariva come l'impianto che rompeva col metodo casistico, introduceva principi ordinatori posti a presidio dei comportamenti sia del Fisco che della parte privata e, quindi, consentiva quello che è stato definito un dialogo oggettivo tra i valori ovvero tra i principi in quanto valori secolarizzati.

Lo Statuto del contribuente non può essere assunto a parametro costituzionale e, costituendo legge ordinaria, recava in sé sin dal suo nascere il carattere conflittuale.

Purtroppo lo Statuto non è stato in grado di risolvere due grandi problemi: quello della certezza del diritto e quello della codificazione, cui si è accennato sopra, legato all'opzione legislazione/giurisdizione.

La certezza del diritto ha tre elementi identificativi: la chiarezza del testo, la sua fissità e la sua conoscibilità.

A queste finalità sembrano assicurare dignità gli articoli 2 e 3 dello Statuto, in quanto concernenti la chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie e l'irretroattività (fissità) delle norme tributarie.

Alla ricerca della certezza del diritto è stato, altresì, preordinato il testo dell'art. 3 comma 1 della legge delega n. 123/2014 (*"Il Governo e' delegato ad introdurre, con i decreti legislativi di cui all'[articolo 1](#) e con particolare osservanza dei principi e criteri generali di delega indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1 del medesimo articolo 1, in funzione del raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti, di **certezza del diritto** nonche' di uniformita' e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi, norme dirette a: a) attuare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento relativa alla generalita' dei tributi;"*).

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. n. 160/2015 in tema di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale ma privo di disposizioni concernenti modalità, misure e criteri di salvaguardia della certezza del diritto.

Occorrerà, quindi, de iure condendo, che il Parlamento si riappropri della iniziativa ed insista perché, attraverso una diversa legge delega, quelle finalità possano concretizzarsi.

Il master interpretativo del principio di certezza del diritto, derivante dalla giurisprudenza comunitaria *"esige che la situazione fiscale del soggetto passivo, con riferimento ai diritti e agli obblighi dello stesso nei confronti dell'amministrazione tributaria, non possa essere indefinitamente rimessa in discussione"* (Corte di giustizia UE 11.4.2018 n. 532).

Purtroppo, la certezza del diritto, sia pur declinata come certezza dei rapporti giuridici, molto spesso è stata inquinata dalla ragion di Stato, dalla difesa dell'interesse fiscale.

Molteplici sono le applicazioni concrete: dalla prescrizione dei termini in materia di riscossione al raddoppio dei termini di accertamento o all'isolamento del contraddittorio endoprocedimentale a fattispecie tipizzate.

Qui entrano in gioco i principi e, dunque, il secondo tema della codificazione e del rapporto giurisdizione/legislazione.

Mentre la legge esige di essere obbedita senza essere interpretata, i principi devono essere interpretati perché elastici.

Questa dicotomia dell'ordinamento tributario va sistematizzata e Uncat ritiene che alla base di ogni riordino del diritto positivo, non si possa prescindere dal riconoscimento di una legislazione fondata sui principi.

Non può, infatti, non essere riconosciuta come un'aporia ostile alla coerenza del sistema la fissazione di discipline diverse in tema di dichiarazione, accertamento, responsabilità del debito d'imposta, poteri dell'Amministrazione, rimborsi e così via. Con la conseguenza che, storicamente, abbiamo assistito o ad adattamenti al diritto tributario dei principi di diritto amministrativo, civile ed anche processuale oppure, laddove quell'adattamento non sia stato possibile per la specificità dei presupposti del tributo, agli interventi della giurisprudenza additiva della Corte Costituzionale quando ha dichiarato, ad esempio, l'incostituzionalità della norma "là dove essa non dispone" ciò che avrebbe dovuto disporre.

Il che ripropone in tutta la sua evidenza il tema della codificazione tributaria, nel senso appunto che una serie di disposizioni devono essere comuni a tutti i tributi, se si vogliono evitare disparità di trattamento.

Una legislazione empirica e basata sul metodo casistico è nemica della certezza del diritto, con una ricaduta negativa sulla legge privata della funzione di garanzia e portatrice soltanto degli interessi urgenti del momento storico.

In conclusione, Uncat ritiene imprescindibile che qualunque intervento sul piano dell'ordinamento positivo sia garantito da una normazione sui principi, segnatamente in ordine alla riforma Irpef, in cui il comparto sia delle persone fisiche che delle imprese individuali deve essere ispirato a regole comuni in tema di deduzioni, detrazioni e, in sintesi, di determinazione della base imponibile.

Esistono istituti non codificati, quali ad esempio l'inerenza in materia di reddito d'impresa, intorno ai quali si consumano continuamente dibattiti quotidiani ai quali neanche gli approdi

giurisprudenziali sono stati in grado di fare chiarezza, dando spazio a posizioni molto frequentemente rigide e preclusive delle Direzioni provinciali delle Agenzie.

Non meno importanti, diremmo essenziali, sono i temi relativi all'accertamento, al regime sanzionatorio (soprattutto nella determinazione della linea di divisione dal penale e del ne bis in idem), che potrebbero trovare una luce di maggiore chiarezza dal contenuto delle norme sostanziali.

Resta in ultimo, ma non ultimo, il tema della progressività, cui il sistema tributario è informato. Uncat ritiene che il principio della progressività debba essere strettamente salvaguardato, non senza mancare di osservare, come sarà dimostrato nel corso del presente documento, che questo criterio possa risultare compatibile anche all'interno di un sistema improntato alla flat rate tax e postuli un cambio di paradigma.

Il presente documento è, quindi, indirizzato, da un lato, ad evidenziare cambi di passo che, attraverso gli interventi in tema di agevolazioni, deduzioni e detrazioni, sia in grado di dare al sistema quella flessibilità idonea a correggere le asimmetrie tra le diverse categorie reddituali all'interno dell'Irpef e, dall'altro, ad offrire valutazioni di contenimento della pressione fiscale e mantenimento del criterio della progressività anche all'interno di un sistema di flat rate tax.

La riforma dell'Irpef, come ogni riforma di un comparto dell'ordinamento tributario, non può andare, però, disgiunta dalla riforma della Giustizia tributaria in quanto deputata ad applicare le disposizioni sostanziali della legge tributaria.

Il processo tributario soffre di mali antichi, a causa della mancanza dei caratteri di terzietà, professionalità e indipendenza dei giudici, diversamente dalle altre giurisdizioni.

UNCAT è per la conservazione della giurisdizione speciale ma amministrata da giudici a tempo pieno e professionalizzati, con un trattamento economico adeguato alla funzione.

Uncat, ha formulato un proprio articolato di legge che interviene sul d.lgs. n. 545/92, approvato all'unanimità dall'assemblea dei delegati al Congresso Nazionale Forense di Catania del 6 ottobre 2018, uno schema di processo che è risultato successivamente condiviso spontaneamente anche da alcune forze politiche in Parlamento.

Il disegno Uncat, nell'individuare nei Tribunali e nelle Corti d'Appello tributarie gli organi della giurisdizione di merito, introduce criteri di articolazione del processo tributario sintetizzabili a grandi linee nei seguenti punti:

- a) Trasferimento dell'organizzazione delle attuali Commissioni di merito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- b) accesso all'esercizio della funzione di giudice tramite concorso pubblico e, nella fase transitoria, fino all'entrata a regime della riforma, mantenimento degli attuali giudici, in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o di quello richiesto per l'esercizio della professione di dottore commercialista, i quali potranno conseguire la nomina a giudice tributario con la sola valutazione dei titoli;
- c) creazione della figura del giudice onorario tributario, competente per le controversie di valore fino a 5.000 euro, nonché della figura del giudice monocratico per le controversie fino a 50.000 euro, quali articolazioni interne del Tribunale tributario, con mantenimento della collegialità in appello;
- d) trattamento economico e sistema delle guarentigie proprie del magistrato ordinario di prima nomina;
- e) istituzione dei consigli giudiziari;
- f) limitazione della difesa tecnica innanzi ai Tribunali e alle Corti di appello tributarie gli iscritti agli albi degli avvocati e a quelli iscritti nella sezione A commercialisti dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili mentre resta l'abilitazione riservata a tutte le altre figure attualmente contemplate per le controversie sino a cinquemila euro.

Il progetto, composto di 58 articoli, si sforza di corrispondere a due esigenze, una di sistema (realizzazione finalmente del giusto processo previsto dall'art.111 Cost.) e l'altra per così dire assiologica, cioè assicurare un circuito virtuoso tra la professionalità del giudice e quella del difensore, a garanzia di tutte le parti del processo.

§§§§

Spunti di riflessione ai fini di una riforma dell'irpef

Non si ritiene di abbandonare il sistema della progressività delle aliquote, che garantisce il rispetto di un'equa ripartizione del carico fiscale e di redistribuzione della ricchezza, ma si evidenziano alcuni possibili correttivi.

➤ **Modificare l'attuale discriminazione qualitativa dei redditi**

Attualmente la maggior parte dei redditi da capitale ed i *capital gains* sono esclusi dalla progressività, essendo assoggettati a regimi sostitutivi di tipo proporzionale: tale discriminazione è certamente penalizzante per i soggetti che invece svolgono attività di lavoro – autonomo o dipendente - o di impresa.

Questo influenza in maniera negativa anche il consumo per la tendenza a re-investire il reddito di capitale in nuovi investimenti o risparmi.

Diversamente, sarebbe opportuno introdurre una discriminazione qualitativa di tipo diverso che tenga conto della distinzione – che la giustifica – tra redditi fondiari e non fondiari¹ e che sia, quindi, collegata all'utilità sociale dell'attività assoggettata a tassazione.

➤ **Rafforzare l'utilizzo dell'imposizione per finalità extra fiscali**

Nella direzione sopra indicata si potrebbe pensare ad una discriminazione a favore delle attività che, seppur indirettamente, portano ad una maggior utilità pubblica. Si pensi, ad esempio, ad una minor tassazione od ad una tassazione con imposta sostitutiva per le attività dirette alla produzione o alla commercializzazione di alimenti "sani" che portano ad una diminuzione delle possibili future spese sanitarie per malattie metaboliche o cronico degenerative, oppure per le attività svolte in modo volto alla salvaguardia dell'ambiente o della sicurezza.

➤ **Prevedere per tutte le categorie di reddito una tassazione al netto**

Mentre attualmente solo i redditi da lavoro autonomo o da impresa prevedono la tassazione delle entrate al netto delle spese sostenute per la produzione del reddito, al fine di garantire maggiormente l'equità fiscale, potrebbe essere opportuna la previsione di detrazioni anche per i redditi da lavoro dipendente o da fabbricati; in assenza di una gestione contabile i costi dovrebbero essere preventivamente determinati ed individuati (si pensi, ad esempio, ai costi di aggiornamento obbligatorio per i lavoratori dipendenti o ai costi sostenuti dal proprietario dell'immobile concesso in locazione per la manutenzione ordinaria dello stesso).

A differenza dell'attuale regime che prevede l'abbattimento forfetario del reddito, la previsione di detrazioni analitiche oltre a garantire l'effettività della tassazione potrebbe avere anche funzione di incentivo alla spesa.

➤ **Incrementare il novero degli oneri deducibili**

Sempre al fine di garantire la tassazione su un reddito effettivo e non solo nominale si ritiene necessario incrementare le ipotesi di oneri deducibili, ampliando l'elencazione di cui all'articolo 10 del TU 917/86, che è rimasto invariato da decenni e non corrisponde ormai più alla realtà delle spese tipiche per la famiglia.

Se, da un lato, all'incremento degli oneri corrisponderà una minor entrata a titolo di Irpef pagata dal soggetto che effettua la spesa, dall'altro è fuor di dubbio che la possibilità di dedurre un costo avrà come effetto la richiesta al prestatore del servizio o della cessione del bene di opportuna documentazione che avrà come conseguenza l'emersione di base imponibile in capo a questi ultimi. A conferma, si ricorda l'emersione di ricavi nel settore dell'edilizia - precedentemente non dichiarati - quale effetto della norma che ha introdotto la possibilità di detrazione delle spese di manutenzione straordinaria degli immobili.

A titolo di esempio si può pensare ai costi sostenuti per ristorazione, per collaboratori familiari o domestici (per i quali attualmente la detrazione è limitata ad una minima quota dei contributi versati) od anche per professionisti ed artigiani i cui servizi sono indirizzati agli utenti finali e che spesso formano oggetto di attività "nascoste".

Come già sopra indicato anche la scelta degli oneri deducibili potrebbe essere utilizzata ai fini extra-fiscali agevolando ad esempio la spesa di determinati beni o servizi meritevoli o comunque che possono portare ad una utilità collettiva (cibi, palestre, libri, teatri ecc.).

➤ Trasformare le detrazioni per oneri

L'attuale sistema (articolo 15 TU 917) che prevede per una serie di oneri la detrazione in misura percentuale fissa indipendentemente dalla misura del reddito, è contraria all'equità sostanziale, in quanto è evidente che la stessa spesa va a gravare in misura diversa sul soggetto che la sostiene in base alla sua disponibilità reddituale.

Si pensi, ad esempio, all'attuale possibilità di detrazione nella misura fissa (19%) delle spese mediche sostenute; per un soggetto con reddito 100.000 la spesa di 1.000 ha un'incidenza certamente inferiore rispetto alla medesima spesa sostenuta da parte di un soggetto con reddito 10.000 ma entrambi, attualmente, ottengono uno sgravio dalle imposte pari a 190.

Per ovviare alla incongruenza si potrebbe ipotizzare un'aliquota di detrazione più alta per i primi scaglioni di reddito e più bassa per gli scaglioni maggiori, così da poter maggiormente garantire l'uguaglianza e l'equità sostanziale.

§§§§

La Flat Tax: luci ed ombre.

1. Premessa.

Tra le numerose ipotesi di riforma allo studio del Governo c'è anche quella che prevede l'istituzione di una *flat tax* o, più correttamente, di una *flat rate tax*, vale a dire un'imposta proporzionale ad aliquota piatta.

Si tratta di un tema complesso, denso di problemi di carattere sia teorico che pratico, da affrontare sotto due profili: uno di carattere economico, l'altro di carattere giuridico.

Sono due approcci complementari ed entrambi ineludibili, ma da tenere distinti.

Sul piano economico, infatti, discutere di *flat tax* significa essenzialmente porsi un problema di sostenibilità, nel senso che bisogna preliminarmente determinare le risorse necessarie per finanziare le spese pubbliche e capire se, attraverso la previsione di una *flat rate tax*, la quale per forza di cose dovrà essere piuttosto bassa², il sistema tributario sia in grado di funzionare, permettendo il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

È evidente però che la risposta a questa domanda implica necessariamente la soluzione di un'altra questione: stabilire cioè quale possa essere l'aliquota "ottimale" che permetta al sistema di funzionare in modo efficiente, garantendo un livello desiderabile di servizi pubblici e di welfare.

Si tratta - come è ovvio - di problematiche di tipo macroeconomico e finanziario, che però non interessano in questa sede.

Vi è poi la prospettiva del giurista, al quale interessa innanzitutto stabilire se una *flat tax* sia compatibile con la Costituzione (ed in particolare con i principi di capacità contributiva e progressività) e se sia in grado di soddisfare tutta una serie di standard ed esigenze riguardanti le modalità di attuazione del prelievo fiscale.

Progettare un'imposta, anche solo dal punto di vista giuridico, non è infatti un esercizio facile: esistono una serie di problemi da risolvere, che attengono alla coesistenza tra tributi diversi, alla necessità di evitare fenomeni di doppia imposizione, di attuare la progressività, di non complicare eccessivamente il sistema gravando i contribuenti di adempimenti inutili, di realizzare un'equità del prelievo, ecc.

2. Le possibili ragioni a favore della *flat rate tax*.

2

Posto che in tal caso l'aliquota dovrebbe essere non lontana da quella del primo scaglione di reddito (attualmente pari al 23%) con conseguente drastica riduzione del gettito fiscale complessivo. Tra le ipotesi avanzate a livello teorico merita di essere segnalata, per la maggiore solidità degli argomenti, quella elaborata durante la scorsa legislatura dall'Istituto Bruno Leoni che prevedeva un'aliquota del 25%. Cfr. AA.VV. *25% per tutti*, IBL Libri, a cura di N. Rossi.

Come è noto, il regime dell'imposizione fiscale diretta in Italia si basa sul pilastro dell'Irpef, ossia di un'imposta personale sui redditi, caratterizzata dalla previsione di cinque aliquote progressive "a scaglioni". Tale sistema, che storicamente è figlio della grande riforma tributaria del biennio 1972-73, ad un certo punto è entrato in crisi, a causa dei continui interventi legislativi che hanno progressivamente snaturato l'impianto originario del tributo, moltiplicando i regimi sostitutivi e rendendo pressoché ineludibile una riforma radicale del sistema.

Se, tuttavia, da un lato si registra una certa convergenza di vedute sulle ragioni della crisi, dall'altro non vi è concordanza sui possibili rimedi.

Si passa, infatti, da proposte di riforma che mirano semplicemente a ridisegnare la curva della progressività attraverso la modificazione del sistema delle aliquote o delle *tax expenditures*, ad ipotesi più estreme che si prefiggono un vero e proprio cambio di paradigma.

L'introduzione di una *flat rate tax* si colloca in questo secondo scenario.

In pratica, secondo questa ipotesi di riforma, l'attuale tributo ad aliquote progressive verrebbe sostituito con un'imposta ad aliquota unica (dunque proporzionale al variare dei redditi posseduti), caratterizzata dall'ulteriore previsione di una fascia di esenzione per i redditi più bassi (*no tax area*) a tutela del c.d. "**minimo vitale**".

Inoltre, diversamente dal modello della *flat rate tax* prefigurato negli anni Ottanta del secolo scorso da alcuni economisti americani di estrazione marcatamente liberista³ (che era sostanzialmente una *flat rate tax* sul reddito consumato o speso), la "nostra" *flat tax* manterrebbe i caratteri di un'imposta universale sul reddito prodotto.

Va da sé che, nell'ipotesi di introduzione della *flat tax*, dovrebbe essere ridefinito tutto il sistema delle c.d. *tax expenditures*, ossia quella miriade di agevolazioni fiscali che connotano l'ordinamento tributario vigente e che in larga misura sarebbero destinate a scomparire in caso di riforma. E' evidente infatti che un'eventuale transizione ad un sistema di tassazione proporzionale non potrebbe non accompagnarsi alla rivisitazione complessiva dei regimi agevolativi, i quali, così come sono oggi, creano sacche di iniquità, oltre a generare effetti distorsivi sul piano economico laddove orientano le scelte dei consumatori (si pensi, ad esempio, al regime forfetario dei minimi che, incidendo sul costo finale del servizio, anche attraverso la disapplicazione dell'Iva, produce un'alterazione della concorrenza).

Un primo innegabile vantaggio, dunque, sarebbe legato alla generale semplificazione del sistema dell'imposizione reddituale, allo stato estremamente frammentario, ed alla sua maggiore "leggibilità" in termini di comprensione del *tax rate* effettivo, dal momento che l'attuale presenza di un elevato numero di deduzioni e detrazioni, oltre ad accrescere i costi della *compliance*, costituisce un elemento di tendenziale complessità del prelievo, da considerare anche nell'ottica del contribuente, che oggi incontra enormi difficoltà nel determinare in anticipo il suo carico fiscale.

Altri potenziali vantaggi collegati all'introduzione di una *flat tax* risiedono nella possibilità di compensare le perdite senza limiti connessi alla tipologia di reddito; di integrare perfettamente il prelievo sui redditi societari e quello sui redditi personali; di eliminare gli stadi intermedi di prelievo e in generale di ridurre i rischi di condotte potenzialmente elusive connesse alla ricerca di arbitraggi fiscali, nonché il ricorso a schemi interpositori e quindi a condotte di evasione vera e propria. Sotto questo profilo è stato osservato che la *flat tax* potrebbe favorire l'emersione di redditi oggetto di occultamento, determinando, sia pure indirettamente, un incremento del gettito fiscale attraverso la ragionevole aspettativa di una più estesa *compliance*.

3. Le possibili obiezioni teoriche e i tentativi di superamento.

I principali dubbi sollevati in merito alla *flat tax* non riguardano tanto l'efficienza, che in effetti è abbastanza evidente, quanto il profilo dell'equità fiscale, intesa in senso puramente verticale.

Quelli che si oppongono alla *flat tax*, infatti, tradizionalmente pongono l'accento sull'iniquità verticale di una imposta "piatta", ossia proporzionale, che colpirebbe in misura maggiore i ceti meno abbienti, favorendo i ricchi.

Tralasciando gli aspetti di carattere economico e ideologico - sui quali torneremo brevemente nell'ultimo paragrafo - la principale criticità della *flat tax*, come detto in premessa, attiene alla sua compatibilità con la Costituzione ed in particolare con il secondo comma dell'art.53 Cost. che sancisce il **principio progressività del sistema tributario**.

Qui sarebbe facile, in primo luogo, obiettare che il sistema, così come attualmente strutturato, è solo in apparenza progressivo, dal momento che nel tempo, come innanzi rilevato, abbiamo assistito ad una moltiplicazione dei **regimi fiscali sostitutivi**, ossia dei casi di proventi reddituali che sono tassati in modo proporzionale.

L'idea che il reddito complessivo sia tassato in modo progressivo è, in verità, alquanto illusoria.

Per sconfessare il mito della progressività, ferma la pregiudiziale ideologica del principio costituzionale, è sufficiente passare in rassegna le innumerevoli fattispecie reddituali che sfuggono al perimetro del reddito imponibile -e dunque alla progressività- venendo sottoposte ad una tassazione di tipo cedolare o forfetario⁴ e che includono in primo luogo i redditi di capitale o comunque di origine finanziaria (interessi, dividendi, capital gains, ecc.), ma anche i premi e le vincite ai giochi, i redditi fondiari (nei casi di tassazione cedolare), quelli dei non residenti e, di recente, alcune tipologie di redditi di lavoro autonomo (i cc.dd. "minimi"), senza dimenticare la vicenda del bonus degli 80 euro che ha introdotto nell'ordinamento ulteriori profili di iniquità fiscale⁵.

Allo stato, insomma, vi è una sorta di discriminazione qualitativa al rovescio, che penalizza alcune categorie di contribuenti (in particolare i titolari di redditi da lavoro e di impresa, ossia paradossalmente proprio i ceti produttivi) rispetto ad altre, indipendentemente dalla ricchezza posseduta e dunque dalla capacità contributiva manifestata.

In secondo luogo, deve osservarsi che il secondo comma dell'art.53 parla genericamente di **progressività del sistema**, per cui non esclude affatto il ricorso ad una progressività per deduzioni. Il dubbio di legittimità costituzionale, quindi, può essere superato con la precisazione che la progressività prevista dall'art.53 comma 2 Cost. non deve essere per forza una progressività per aliquote, potendo consistere anche in una **progressività per deduzioni**⁶.

In tale prospettiva l'istituzione dell'imposta con aliquota unica si combinerebbe con la previsione di una fascia di esenzione (il c.d. "minimo vitale") che nell'attuale ordinamento tributario non è tutelato in modo adeguato, cioè per tutte le categorie di contribuenti. Invece, nella prospettiva della *flat rate tax*, il regime di esenzione dovrebbe estendersi a tutti i contribuenti, indipendentemente dalla tipologia di reddito.

Sotto questo profilo si è anche obiettato che l'esenzione del minimo vitale non realizza alcuna progressività.

4

In realtà il nostro sistema impositivo è attualmente di tipo "duale" perché la progressività è rimasta solo per i redditi da lavoro, mentre i redditi di capitale sono tassati in misura proporzionale e quelli fondiari in misura catastale o forfetaria.

5

Stante il riferimento al reddito complessivo, questa misura agevolativa ha finito per favorire i contribuenti che erano titolari anche di redditi tassati in via sostitutiva, rispetto a quelli titolari di soli redditi da lavoro.

6

Secondo i teorici della *flat tax*, un sistema che tuteli il minimo vitale, prevedendo una fascia di esenzione generalizzata, associata ad un'imposta proporzionale, realizza una forma semplificata di progressività (la c.d. *tassazione degressiva*), che appare concettualmente rispettosa del dettato costituzionale, stante il generico riferimento alla "progressività del sistema" contenuto nel secondo comma dell'art.53 Cost.

Quest'ultima, infatti, implica capacità contributiva; viceversa, se opera l'esenzione, vuol dire che non vi è capacità contributiva. Per tale ragione la tutela del minimo vitale si fa generalmente rientrare nel primo comma dell'art.53 anziché nel secondo⁷.

Si potrebbe però togliere forza a questa obiezione semplicemente prevedendo, accanto alla soglia di esenzione del minimo vitale, anche altre deduzioni e/o detrazioni per quei redditi che la superano (da attribuire logicamente in modo decrescente rispetto al reddito).

In altri termini, anche ipotizzando la riforma dell'intero sistema delle *tax expenditures*, esistono alcune detrazioni e deduzioni che potrebbero essere conservate per assicurare, in concorso con la *no tax area*, la progressività dell'Irpef (potrebbe trattarsi di deduzioni/detrazioni connotate da particolare valenza sociale o che riflettono i costi di produzione del reddito). Sebbene queste deduzioni/detrazioni non siano un attributo essenziale della *flat tax*, quanto meno sul piano teorico, esse servirebbero a renderla maggiormente compatibile con il dettato costituzionale.

In secondo luogo, come si è dianzi osservato, l'esenzione del minimo vitale dovrebbe valere anche per i redditi superiori al minimo, funzionando come una sorta di **franchigia generalizzata** in modo da scongiurare penalizzazioni ingiuste per i contribuenti che si situano nella fascia di poco superiore alla soglia di esenzione⁸.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rapporto tra la tassazione in capo alle società di capitali e la tassazione in capo ai soci del reddito in questione (sotto forma di dividendo o plusvalenza).

Il problema, in tal caso, consiste nel capire come esentare il minimo vitale per tali redditi, visto che la società ha già scontato il prelievo Ires con l'aliquota piatta. È evidente, infatti, che se il reddito da partecipazione è l'unico reddito del socio e non supera la soglia del minimo vitale, egli non dovrebbe scontare alcuna tassazione (ma intanto quel reddito è stato già tassato in capo alla società). Anche questo problema, tuttavia, potrebbe essere risolto permettendo al socio di includere i dividendi (o le plusvalenze) nella sua dichiarazione dei redditi in modo da poter fruire dell'esenzione sotto forma di credito di imposta o di altro bonus fiscale da far valere in un periodo successivo. Logicamente il socio avrà interesse a denunciare il reddito in questione solo in assenza di altri redditi capienti ad assorbire la deduzione del minimo vitale.

7

Uno degli argomenti più spesso utilizzati per criticare la *flat tax* è quello che fa leva sul concetto di legislatore "non ridondante", vale a dire il principio secondo cui il secondo comma dell'art.53 deve per forza avere un significato diverso dal primo comma, altrimenti sarebbe una ripetizione superflua.

8

Nel nostro ordinamento non è mai stato così, nel senso che una volta superata una certa soglia di reddito scatta la tassazione con le aliquote ordinarie. Questo meccanismo, però, implica un aggravio notevole per quei redditi che, superando di poco la soglia del minimo vitale, sono destinati a scontare un'aliquota marginale assai elevata.

Allo stesso modo anche il trattamento dei redditi attualmente assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta potrebbe risultare compatibile con la concessione di una *basic allowance*, ossia di una franchigia generalizzata (corrispondente alla *no tax area*), mantenendo tale regime di prelievo e, nel contempo, dando al contribuente la facoltà di includere in dichiarazione anche questi redditi, in modo da poter fruire eventualmente della esenzione di base.

4. Conclusioni.

Al di là degli aspetti tecnici, la cui disamina com'è ovvio non può esaurirsi in poche battute, il dibattito sulla *flat tax* ha il pregio di sollevare un problema ideologico di ampio respiro, che da troppo tempo è rimasto accantonato.

Alla base del nostro sistema tributario c'è infatti l'idea, fortemente radicata a livello teorico, che il prelievo fiscale debba assolvere ad una funzione redistributiva delle risorse.

Questa idea, che non è codificata in modo esplicito a livello normativo, ma può ricavarsi dagli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., e dal modo in cui essi sono tradizionalmente declinati nella giurisprudenza costituzionale, corrisponde alla corrente di pensiero secondo cui il prelievo fiscale, in quanto espressione del dovere di solidarietà sociale, più che risultare funzionale al finanziamento delle spese pubbliche, servirebbe a ridurre le disuguaglianze nella distribuzione dei diritti proprietari e quindi potrebbe essere utilizzato per fini extrafiscali, ossia per attuare un diretto trasferimento di mezzi finanziari tra individui e classi sociali⁹.

È lecita, tuttavia, una diversa opinione: e cioè che la funzione redistributiva sia estranea alle norme tributarie.

Se infatti si abbraccia la diversa concezione secondo cui le norme tributarie servono essenzialmente a procurare risorse destinate a finanziare le spese pubbliche, diviene più facile accettare l'idea che la redistribuzione attenga alla sfera delle spese, più che a quella delle entrate.

Sotto questo profilo anche la previsione di una *flat tax* costituisce un fatto "neutro", dal momento che nulla vieta allo Stato di intervenire a sostegno dei ceti meno abbienti con misure di welfare di varia natura (sussidi, sostegni al reddito, assegni familiari ecc.).

In questa prospettiva, la riduzione del carico fiscale connessa all'introduzione della *flat tax* riguarderebbe essenzialmente i ceti produttivi (titolari di redditi da lavoro e di impresa) riallineandone il trattamento rispetto ai titolari di redditi di capitale finanziario e immobiliare.

Inoltre, per cercare di garantire l'invarianza di gettito e allo stesso tempo soddisfare le aspirazioni ideologiche dei teorici della redistribuzione, l'istituzione della *flat tax* potrebbe accompagnarsi ad altre misure di *tax design* complessivo, a carattere perequativo, come ad esempio un inasprimento delle imposte patrimoniali e/o di quelle successorie (attualmente caratterizzate da aliquote piuttosto miti), in modo da intensificare la progressività del sistema.

In alternativa a tali misure fiscali di carattere patrimoniale, potrebbe essere previsto un contributo di solidarietà a carattere universale per i redditi oltre una certa soglia¹⁰.

All'interno di una cornice così ridisegnata, l'imposta ad aliquota piatta avrebbe l'effetto di ripristinare l'equità orizzontale, senza mettere in discussione quella verticale e senza alterare i meccanismi della solidarietà economica e sociale, che continuerebbero a trovare piena attuazione sul versante della spesa pubblica.

§§§§

La tassazione familiare.

Aspetto di fondamentale importanza del trattamento tributario dei redditi riconducibili all'ambito familiare è quello relativo alla definizione dell'unità impositiva. I principali sistemi impiegati per la tassazione dei redditi sono tre: la tassazione puramente individuale, la tassazione puramente familiare e la tassazione per parti.

Nel caso della **tassazione puramente individuale**, si colpisce il reddito di ciascun componente della famiglia indipendentemente dalla posizione fiscale degli altri membri.

La **tassazione puramente familiare** prevede il cumulo obbligatorio dei redditi dei coniugi ed al risultato ottenuto si applica l'aliquota corrispondente. Questo sistema si basa sulla individuazione della famiglia come entità economica fondamentale con tutte le problematiche che tale individuazione comporta.

10

Quest'ultima ovviamente dovrebbe essere assai elevata, per non svuotare di significato la *flat tax*.

Abbiamo poi la **tassazione per parti** che prevede si sommino i redditi dei vari componenti familiari per poi procedere alla divisione per il numero di parti *-splitting e quoziente familiare-*. Lo *splitting* consiste nel calcolare la media matematica dei redditi dei due coniugi, applicando al risultato l'aliquota corrispondente e raddoppiando l'imposta così calcolata, mentre il **quoziente familiare** somma i redditi di tutti i componenti il nucleo familiare e li divide per il numero esatto dei membri -a ciascun soggetto corrisponde un coefficiente- in modo da individuare il carico fiscale di ciascuno.

L'elemento essenziale di questo sistema è costituito dalla dimensione fiscalmente rilevante della famiglia; il quoziente familiare a differenza dello *splitting* include anche i figli e non solo i coniugi. Il quoziente familiare infatti segue l'evoluzione di crescita dei nuclei familiari.

Il quoziente familiare – la Francia come esempio -

La Francia ha operato una scelta diversa da molti altri Paesi per quanto riguarda la determinazione dell'unità impositiva, individuata nella famiglia e non nel singolo individuo. Quindi la determinazione dell'imponibile viene fatta con riferimento al reddito complessivo prodotto dal nucleo familiare tramite l'applicazione del quoziente familiare.

Il quoziente familiare permette di prendere in considerazione i carichi di famiglia e di attenuare la progressività dell'imposta poiché l'aliquota progressiva è applicata ad un reddito parziale, quello imponibile per parti.

Il processo di determinazione dell'imponibile è il seguente: calcolato l'ammontare del reddito complessivo si procede alla suddivisione per parti sulla base del numero dei componenti la famiglia che viene determinato secondo una tabella attraverso il peso di ognuno. Ad esempio, la tabella prevede che un nucleo familiare formato da due coniugi ed un figlio veda il proprio reddito complessivo suddiviso per 2,5.

Sono ovviamente previste numerose ipotesi di nuclei familiari (casi di separazione e divorzio, quelli di morte di uno dei coniugi con la previsione di figli orfani del genitore defunto ovvero nati successivamente ed è anche prevista la posizione del genitore non coniugato).

Lo splitting – la Germania come esempio-

L'imposta tedesca sui redditi delle persone fisiche è caratterizzata da un modello fondato sulla progressività lineare e in a scaglioni, consentendo di realizzare una progressività più aderente all'effettiva capacità contributiva, questo nonostante non vi siano espressi richiami costituzionali.

Il reddito imponibile è assoggettato -con una formula matematica annualmente aggiornata- ad aliquote (tra il 14% e il 42%) marginali costantemente crescenti qualora superi la soglia di euro 9.000 –entro la quale vige la no tax area- fino ad euro 54.949.

Oltre tale soglia sono applicate due differenti aliquote proporzionali per i corrispondenti scaglioni.

Pari al 42% per i redditi fra euro 54.950 e euro 260.532 e pari al 45% per i redditi superiori a tale somma.

La previsione di una no tax area fino a 9000 euro di redditi, raddoppiati in caso di contribuente coniugato o unito civilmente –in Germania è consentita la dichiarazione congiunta-, è la risposta all'esigenza di tutela del ceto basso e finalizzato ad una reale redistribuzione del carico fiscale.

Il sistema tedesco dello *splitting*, applicabile ai redditi prodotti dai coniugi, permette di lasciare inalterata l'aliquota media e l'aliquota marginale. Se il medesimo reddito prodotto da due coniugi è dichiarato da un soggetto non coniugato –o non unito civilmente- l'aliquota media e quella marginale saranno notevolmente più alte.

Il modello di progressività lineare può essere un significativo punto di riferimento per rendere la nostra imposta personale sul reddito maggiormente coerente con i principi costituzionali.

Inghilterra

In Inghilterra le income tacs –imposte sui redditi- sono calcolate su 3 fasce di redditi e prevedono una no tax area di euro 12.500 –rivista quasi ogni anno-.

Il sistema di riscossione per i redditi da lavoro dipendente chiamato PAYE (pay-as-you-earn) ovvero paghi per quanto guadagni prevede che le imposte siano trattenute alla fonte e versate dal datore di lavoro che opera da sostituto d'imposta

Le aliquote sono così suddivise:

20% fino a 31.865 sterline

40% da 31.866 a 150.000 sterline

45% superiori a 150.000 sterline

Ogni soggetto ha un reddito esente da tassazione (personal allowance), ovvero una detrazione di imposta riferita al reddito prodotto ed all'età del soggetto dichiarante.

Pare evidente la tutela del ceto medio basso pur non essendovi nessun intervento volto alla determinazione del reddito su base familiare.

Spetta al legislatore della riforma sfruttare le opportunità rinvenienti dalle normative degli altri Paesi e intravedere in queste ultime i risvolti eventualmente utili ai fini interni.

§§§§

I “Costi della compliance” in Italia

Una revisione del sistema dell'imposizione diretta deve necessariamente affrontare, infine, il tema del costo della compliance (cioè dell'adempimento fiscale spontaneo), che in Italia è particolarmente elevato risentendo, anche, delle attuali criticità che riguardano l'organizzazione dell'Amministrazione Finanziaria.

Nel nostro paese, infatti, secondo le più recenti ed attendibili stime il “Total Tax & Contribution rate” cioè il carico fiscale e contributivo complessivo delle imprese, è pari al 59,1% (dato riferito al 2018) tra i più alti a livello mondiale.

Nel rapporto annuale predisposto sul tema dei costi della compliance dalla World Bank Group e dalla PWC (Paying Taxes 2020 con riferimento al 2018) l'Italia si colloca al 128 posto su 190 paesi del mondo analizzati.

Lo studio utilizza tre indicatori:

- Il prelievo sui profitti delle imprese (Total Tax & Contribution Rate) che, come anticipato, in Italia risulta pari al 59,1% a fronte di una media della regione europea del 39,9% ed una media mondiale del 40,5 %;
- Le ore necessarie per gli adempimenti fiscali delle imprese (Time to Comply) che nel nostro Paese sono state 238 a fronte di una media europea di 161;
- Il numero annuo dei pagamenti fiscali che in Italia sono stati 14 rispetto ad una media europea di 10.9.

Dati confermati anche da altre ricerche tra le quali una recente analisi dello studio Ambrosetti che evidenzia che, nel 2019, la pressione fiscale sulle imprese in Italia è stata pari al 59%.

Il quadro di sintesi che emerge non è, evidentemente, confortante.

In ogni caso, sulla base di questi dati, appare necessario agire con estrema urgenza, con provvedimenti che riducano sensibilmente il costo della compliance anche alla luce dei vincoli derivanti dai principi costituzionali.

Roma, 01.03 2021

Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi
Il Presidente Antonio Damascelli

Hanno collaborato alla stesura della presente nota:

Achille Benigni
Angelo Cuva
Antonio Damascelli
Fabiola Del Torchio
Paola Pregliasco

Bibliografia:

- R. HALL e A. RABUSHKA, *Low tax, Simple Tax, Flat Tax*, NY, McGraw-Hill, 1983.
R. SCHIAVOLIN, *Flat tax, equa tassazione del reddito e principio di progressività*, in *Riv. Dir. Trib.*, I, 2006, p. 291 ss.
D. STEVANATO, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax*, Il Mulino, 2016.
D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta*, Il Mulino 2014.

UNCAT

UNIONE NAZIONALE CAMERE AVVOCATI TRIBUTARISTI

- P. SALIN, *La tirannia fiscale*, Macerata, Liberilibri, 1996.
A. GIOVANNINI, *Il re fisco è nudo*, Milano, Angeli, 2016
V. VISCO, *Colpevoli Evasioni*, Università Bocconi Milano, 2017
F. DEL ZIO, *La ribellione delle imprese*, Rubettino 2019
L. RICOLFI, *La società signorile di massa, La Nave di teseo*, 2019
P. KRUGMAN, *Meno tasse per tutti?*, Garzanti 2001
J. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia*, Il Saggiatore 2016
Libro Bianco "Fisco, imprese e crescita", Assolombarda
A. CUVA, *La determinazione qualitativa dei redditi*, in *Prisma* n. 28/1994