

SENATO DELLA REPUBBLICA

Indagine conoscitiva sulla riforma tributaria

Audizione del prof. Tommaso Di Tanno

Roma, 15 dicembre 2011

Desidero, innanzitutto, ringraziare questa Commissione per l'opportunità che mi viene offerta di esporre il mio pensiero sulla ipotizzata riforma del sistema fiscale italiano. Consapevole, peraltro, di quanto il tempo è prezioso e della necessità di focalizzare il proprio contributo solo là dove esso può davvero fornire un plus di conoscenza ed esperienza – scientifica, umana e professionale – cercherò di limitare le considerazioni di sistema (che, altrimenti, consumerebbero il grosso del tempo disponibile) per concentrarmi su quelle tematiche che ritengo decisive e, al tempo stesso, meno conosciute o, semplicemente meno comprese nelle loro implicazioni.

Sotto il profilo sistematico pare, tuttavia, davvero indispensabile *contestualizzare*. Inserire, cioè, il nostro sistema tributario nel contesto storico, economico, etico ed organizzativo dell'Italia del 2011. Il che vuol dire partire dalla constatazione che il sistema paese fa parte – nonostante i colpi subiti negli anni più recenti - dei paesi (i) ad elevata tecnologia, (ii) con rilevante attività manifatturiera, (iii) con relativa abbondanza di capitali privati e, per converso, (iv) scarsità di supporti pubblici (nella formazione di tecnologie, come nella provvista di capitali); (v) dotato di significativa ramificazione continentale ma (vi) di modesta interazione mondiale; (vii) provvisto di un obsoleto e costoso sistema organizzativo statale (anche nelle sue articolazioni periferiche). E ancora, e più specificamente, l'Italia si caratterizza per essere un paese: (a) con sistema tributario sbilanciato sul versante delle imposte sul reddito (considerando tale, a questi fini, anche l'Irap); (b) con modesto contributo di ordine patrimoniale (in corso di mitigazione con la manovra Monti); (c) con elevata evasione fiscale laddove non sono operanti sistemi di ritenuta alla fonte; (d) con modesta azione repressiva e/o di tutoraggio dell'Amministrazione Finanziaria (meno del 2% dei titolari di lavoro autonomo vengono accertati ogni anno); (e) con sostanziale centralizzazione dell'apparato tributario. Caratterizzato, infine, (f) dal vincolo costituzionale a regolare il sistema tributario attraverso la legge piuttosto che con interventi amministrativi e (g) dalla sistematica rincorsa rispetto ad istituti UE, vissuti più come costrizioni che come contesti cui tutt'oggi si contribuisce e si è autonomamente contribuito.

Che in questo contesto sia necessario ripensare il sistema fiscale pare difficile negare. Che il ripensamento debba portare ad un completo ribaltamento dello stesso non pare, invece, altrettanto indispensabile. Vanno, infatti, ripensati gli equilibri fra i vari comparti dell'economia (produzione e rendita; industria e finanza; profitti e consumi) e vanno ipotizzati anche tributi totalmente nuovi (uno su tutti: un tributo ambientale, che aumenti in funzione del "non fare"). Vanno, però, sistematicamente collegati gli istituti giuridici con la capacità funzionale dell'Amministrazione Finanziaria. Va monitorata, infine, costantemente la fiscalità dei prodotti finanziari essendo questa la più tipica materia volatile ed internazionale per eccellenza. Ma, in conclusione, *più di lavoro di lima che di piccone* mi pare si debba trattare.

Un capitolo a parte merita l'Amministrazione Finanziaria. Il "fisco", in un qualsiasi paese, raramente è rappresentato dall'insieme delle leggi che lo caratterizzano. Più spesso esso è percepito come l'insieme dei comportamenti di chi quelle leggi è chiamato a far applicare. Dalla determinazione che si deve avvertire nel reprimere il comportamento antisociale per eccellenza: l'evasione fiscale. Alla amichevolezza con cui ci si deve avvicinare a chi fatica a capire che cosa gli si chiede. Va dato atto, in questo contesto, che l'operazione Agenzie, prima fra tutte l'Agenzia delle Entrate, ha migliorato di molto la capacità operativa del Fisco. Ma anche solo su questo (limitato) terreno la strada è ancora lunga ed in salita. Innanzitutto sull'unificazione del corpo che vigila sull'adempimento dei doveri tributari. Il dualismo Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza non ha più ragion d'essere. Esso, anzi, produce spesso e volentieri frutti avvelenati. All'Agenzia i compiti amministrativi. Alla Guardia di Finanza, se proprio se ne vuole mantenere l'esistenza – cosa della quale non avverto la necessità – le funzioni di carattere militare (tipo dogane e frontiere). E', infine, mia opinione, al riguardo, che un ulteriore investimento in uomini e mezzi dell'Agenzia (ma basterebbe il travaso di quelli della Guardia di Finanza) potrebbe, peraltro, portare risultati appaganti, tanto più in considerazione degli strumenti indagatori (leggasi accessibilità ai dati bancari) messi a disposizione della stessa con i recentissimi DL 98 e 201 del 2011.

Fatte queste considerazioni di ordine generale, ritengo di maggiore reciproca soddisfazione passare all'illustrazione di alcune tematiche che mi paiono degne di nota proprio nell'ottica cui accennavo. Svolgerò in modo più organico alcune considerazioni in merito al rapporto "fisco – imprese". Sarò, invece, più sintetico nella parte relativa alla tassazione delle famiglie dove merita qualche approfondimento una visione del fenomeno nel contesto internazionale, considerate anche le rilevanti variazioni intervenute nel costume e nella individuazione di che cos'è "famiglia" nei tempi più recenti.

I - Fisco e Imprese

1. Il rapporto fra attività economiche e fisco cambia di molto in relazione alle dimensioni dell'attività stessa

Giova premettere che le attività economiche sono considerate tutte dello stesso genere ai fini IVA. Il che vuol dire che benzinai, falegnami, giostrai, promotori di prodotti finanziari e banche, agenti di assicurazione e compagnie di assicurazione, giornalisti e dentisti, garagisti e produttori d'auto, gestori di telecomunicazioni e di call center, sono messi tutti esattamente sullo stesso piano. E così pure circoli del tennis e associazioni di volontariato se al loro interno c'è qualcuno che fa il caffè a pagamento.

Ai fini delle imposte sul reddito, invece, le cose cambiano. Dentisti, ragionieri, geometri, medici e avvocati sono tecnicamente considerati produttori di "*reddito di lavoro autonomo*"; hanno un certo criterio di determinazione del reddito e sono tassati in ragione di quanto effettivamente incassato (principio di cassa). Benzinai, parrucchieri, farmacisti, tassisti, artigiani, commercianti, meccanici, baristi, rappresentanti, industrie, banche e grandi magazzini, sono considerati, invece, produttori di "*reddito d'impresa*"; sono tassati in base a regole assai diverse ed in ragione di costi e ricavi legittimamente attesi, ancorchè non sostenuti né percepiti (principio di competenza) e sono tenuti a valutare – a fine anno – quello che è rimasto invenduto nei loro locali (calce, mattoni, pomodori, prosciutti, shampoo, aspirine, pistoni, valvole, etc.). Come non vedere che questi criteri assumono significati diversissimi in funzione delle dimensioni dell'attività in questione ?

Mentre sulla struttura dell'IVA si può far poco (ma non nulla) rispondendo la stessa a criteri definiti in sede Comunitaria, nell'ambito delle imposte sul reddito i margini di manovra sono amplissimi. E lo sono ancora di più quanto più piccole sono le attività cui ci si riferisce (*de minimis*).

Giova, ancora, premettere che la terminologia utilizzata quando si parla, in generale, di economia attribuisce certi significati alle parole “*lavoratori autonomi*” e “*piccole e medie imprese*” che sono utilizzate, altresì, dal legislatore tributario con significati assai diversi. A fini tributari sono “*lavoratori autonomi*” solo i professionisti (cioè coloro che producono un lavoro di carattere intellettuale in senso lato), gli artisti e gli sportivi. Per i lavoratori autonomi (a fini tributari) non si fanno differenze in relazione alla dimensione degli stessi (lo studio legale con 300 avvocati e 100 milioni di volume d'affari è trattato allo stesso modo dello studio individuale del neoiscritto all'albo che non arriva a 30.000 euro alla fine dell'anno).

Non sono, quindi, “*lavoratori autonomi*” – a questi fini – gli artigiani ed i piccoli commercianti, per stare agli esempi più elementari. Essi sono, infatti, “*imprese*”, ancorché “*piccole*”.

A loro volta le “*piccole e medie imprese*”, spesso destinatarie di provvidenze Comunitarie, hanno dimensioni che partono da 7 milioni di euro di volume d'affari annuo; mentre sono tali, a fini tributari, solo quelle con volumi d'affari fino a 300.000 euro. Tutte queste categorie di attività, cui si aggiungono sia le imprese minime (al di sotto dei 30.000 euro di fatturato) che quelle medio-grandi (intese per tali quelle con fatturati superiori a 25 milioni di euro) sono “*imprese*” a fini tributari.

Questo insieme di *lavoratori autonomi* e di *imprese* viene, infine, spesso richiamato – in modo volutamente semplificatorio – con il nomignolo di “partite IVA”. Dette partite IVA sono circa 5,2 milioni.

Queste notazioni, ancorché puramente terminologiche, devono essere tenute a mente con grande attenzione se non si vogliono ingenerare malintesi sui significati delle espressioni che si vanno, poi, concretamente ad utilizzare.

Giova, infine, sottolineare che producono un volume d'affari inferiore a € 500.000 l'anno oltre il 90% delle *partite IVA*; sopra alla soglia dei 5 milioni di volume d'affari si colloca, invece, circa il 2% delle stesse.

- 1.1 Il reddito d'impresa si determina sulla base delle risultanze del bilancio cui vengono apportate svariate correzioni (positive e negative) che consentono di passare dal risultato di bilancio al reddito imponibile. Conseguente che il reddito d'impresa è grandemente influenzato:
 - a. dalla documentazione contabile acquisita ed ordinata secondo certi criteri
 - b. dalla capacità di gestione di detta documentazione
 - c. dall'esistenza di analisi terze sulla formazione dei risultati finali
 - d. dall'abilità del singolo funzionario del fisco di orientarsi in mezzo a queste “carte”.

Come non vedere che la dimensione e l'organizzazione di ciascuna impresa costituisce elemento decisivo – nel bene e nel male – per la funzionalità/onestà di questo rapporto?

1.2 Semplificando al massimo, direi che sono omogenee imprese con un fatturato compreso fra :

- (i) € 30.000 e 500.000
- (ii) € 500.000 e 5.000.000
- (iii) € 5.000.000 e 50.000.000
- (iv) Oltre € 50.000.000

A ciascuna classe di attività dovrebbe corrispondere un regime via via più rigoroso di contabilità. Cioè: scritture minime (solo IVA) per la prima classe con tassazione, anche per le imprese, in base al principio di cassa. Scritture più rigorose per le classi successive. La tassazione col principio di cassa permette di migliorare i risultati degli accertamenti bancari consentendo un più efficace riscontro nell'incrocio dei dati. Per converso i regimi speciali (ad es.: neutralità delle operazioni intersocietarie ed oggi ACE) dovrebbero essere riservati alle classi con scritture contabili più rigorose.

Anche sotto il profilo delle tecniche di accertamento queste distinzioni si giustificano. Per le classi più modeste serve capacità di osservazione (quante donne sono uscite con la testa ben fatta dal parrucchiere): ma modeste qualità tecniche. Al contrario l'accertamento ad una multinazionale o ad un intermediario finanziario richiede una certa padronanza di sofisticate tecniche contabili, giuridiche, tributarie e spesso linguistiche. Le prime possono essere svolte sul territorio in cui opera l'impresa; le seconde dovrebbero essere centralizzate presso uffici che abbiano sviluppato un'adeguata competenza. Quest'ultima ripartizione vale sia per un'efficace capacità accertativa; sia per essere pronti a comprendere e venire incontro ad esigenze che il mercato continuamente pone ad imprese che – per dimensioni e prospettive - vi si rapportano quotidianamente con la necessità di scegliere – e rapidamente - fra diverse opportunità (fisco come fattore di competitività fra Stati, anche intra UE).

Non vi è dubbio, poi, che il sistema paese ha un elevato interesse a promuovere la crescita dimensionale delle imprese e che il conseguimento di questo obiettivo può richiedere un contributo anche del fisco. Va in questa direzione la nuova ACE. Ma si può pensare anche ad interventi che aiutino le combinazioni fra imprese: cioè non solo fusioni ed acquisizioni, ma anche creazioni di consorzi finalizzati a integrare la filiera produttiva od all'espansione su mercati esteri. In questi casi le facilitazioni devono andare di pari passo col rigore contabile, tanto più che maggiori sono le dimensioni, maggiori sono gli interventi di terzi (finanziatori e governi) che pretendono di conoscere più in dettaglio chi sono e cosa fanno i propri interlocutori. Insomma, in questi casi il maggior rigore amministrativo si coniuga con gli interessi di trasparenza di una platea più larga di *stakeholders*.

1.3 Trovo, infine, poco significativa l'attuale distinzione fra attività "professionali" ed "imprenditoriali". Questa distinzione dà luogo, invece, a rilevanti differenze non solo in tema di criteri di determinazione del reddito, ma anche per i diversi profili temporali (le imprese sono tassate per competenza mentre i professionisti lo sono per cassa). Un'attività professionale con incassi fino a 1 Milione di euro certamente equivale alla corrispondente categoria imprenditoriale. Ma forse gli incassi professionali comparabili con quelli imprenditoriali potrebbero essere ridotti alla

metà (nell'esempio fatto sopra, quindi, a € 500.000). Si può discutere, quindi, sul meccanismo perequativo: ma la sostanza del discorso non mi pare cambi. In particolare un'attività professionale che consegue introiti superiori a 5 Milioni di euro fa bene a dotarsi di un impianto contabile di carattere aziendale. Vale quanto detto sopra in merito alle imprese.

2. Troppe imprese con modesta capacità operativa

- 2.1 Il numero di titolari di partita IVA (5,2 ML) appare, sotto qualsiasi punto di vista lo si osservi, eccessivo e comunque squilibrato rispetto alle attività economiche del Paese. Questa sproporzione è frutto, da un lato, di circostanze di ordine sociale (lavoratori sostanzialmente dipendenti mascherati da autonomi a partita IVA; micro comunità con microattività commerciali); dall'altro dell'abuso dello strumento societario utilizzato per celare la proprietà di beni di uso personale ovvero per rendere deducibili costi privati qualificati come costi d'impresa. Le questioni di ordine sociale meritano di essere affrontate in altri contesti e, per la parte tributaria, con una strumentazione conseguente a quanto detto sopra. Le questioni legate all'*abuso dello strumento societario* richiedono, invece, un'attrezzatura diversa, peraltro già in fase di costruzione. Lo affronterò più diffusamente più avanti.

Deve essere, tuttavia, ben percepita la rilevanza della stortura. Essa deforma qualsiasi valutazione si voglia fare del fenomeno societario (vedi il gran numero di società in perdita) e lascia intravedere una vivacità del tessuto imprenditoriale che non trova riscontro nei grandi numeri aggregati. Inoltre essa pesa oltremodo sui comparti della Pubblica Amministrazione che se ne devono occupare. Insomma, pur nella consapevolezza dell'impopolarità che potrebbe suscitare, un prelievo annuale significativo (ad es.: € 5/10.000) a carico delle società di capitale che si iscrivono nel registro delle imprese mi sembra proprio giustificato.

- 2.2 Il vizio di intestare beni a società e, poi, goderne in privato è radicato nel panorama tributario, a ragione del vero sia italiano che estero. I recenti interventi portati dal DL 98/2011 hanno certo ridotto tale convenienza rendendo indeducibili – in testa all'impresa - i costi relativi a beni concessi in uso a soci e familiari degli stessi senza alcun corrispettivo ovvero con corrispettivo inferiore al relativo valore di mercato. Quest'ultima differenza è, in aggiunta, considerata reddito imponibile in testa alla persona fisica beneficiaria.

Questa, tuttavia, è solo una faccia della medaglia. L'altra è, infatti, il nascondimento della proprietà sostanziale dei beni in questione e la compatibilità fra tali ricchezze ed il reddito imponibile dichiarato. Questa compatibilità, invece, deve costituire l'elemento chiave per rendere evidente anche al contribuente l'indifendibilità della sua posizione (in caso di marcato squilibrio) e convincerlo dell'opportunità di una più veritiera dichiarazione dei redditi. L'evasione fiscale va infatti combattuta rafforzando il contesto in cui il contribuente opera così da indurlo ad un autonomo giudizio di maggior realismo tributario (c.d. *compliance*). Come raggiungere questo obiettivo ?

Si potrebbe, ad esempio, per le società a ristretta base sociale (meno di 10 soci), incluse fiduciarie e trust, che si intestano un bene iscritto in pubblici registri italiani (immobile, auto, yacht, aereo, etc.), rendere obbligatoria – già presso il pubblico registro in questione - l’indicazione del *dominus* del bene in questione. Detto *dominus* dovrebbe essere la persona fisica cui il bene è riconducibile, senza esserne anche il legittimo proprietario. La persona fisica in questione dovrebbe essere informata di tale indicazione e dovrebbe confermare la stessa indicandola nella propria dichiarazione dei redditi. Ove manchi tale conferma ovvero ove la sproporzione non potesse essere giustificata (al limite anche consentendo un’integrazione dei redditi dichiarati nei 4 anni precedenti) si farebbe luogo alla confisca del bene in questione. E’ ricorrente, infatti, la prassi delle intestazioni sostanzialmente fiduciarie a soggetti privi di redditi e privi, spesso, anche della capacità di reazione di fronte a sanzioni di ordine penale (ultrasettancinquenni). La sanzione della confisca appare, in questo contesto, adeguata a significare il necessario intento intimidatorio della norma.

La medesima dichiarazione dovrebbe essere richiesta ai contribuenti italiani che si qualifichino come *dominus* di beni della stessa tipologia di quelli visti sopra e che si trovino fisicamente all’estero e che non risultino iscritti in pubblici registri italiani (fenomeno ricorrente per immobili, barche ed auto di lusso). Si tratta di beni che, se legittimamente posseduti, devono già essere indicati nel quadro RW della attuale dichiarazione dei redditi. L’indicazione in questione va, dunque, solo meglio coordinata con le finalità di identificazione della consistenza patrimoniale del contribuente italiano. La novità consisterebbe, peraltro, nell’emersione di quelle situazioni (ricorrenti) in cui *dominus* e proprietario non coincidono. In questo caso lo strumento della confisca potrebbe essere azionato con maggiore difficoltà sul bene stesso: ma si potrebbe procedere con la confisca, cosiddetta, “per equivalente”.

Con le opportune cautele si potrebbe procedere nello stesso modo con le partecipazioni in società estere sempre a ristretta base sociale. Il contribuente residente potrebbe, cioè, essere obbligato ad indicare nella propria dichiarazione dei redditi le partecipazioni possedute in tali società. E ciò anche qualora il possesso sia intermediato da intestazioni fiduciarie o trust. Questa disposizione dovrebbe valere tanto per le partecipazioni *scudate* che per quelle che non lo richiedevano (cioè partecipazioni detenute all’estero ma regolarmente dichiarate). Per quelle *scudate* resterebbe ferma, peraltro, la non utilizzabilità delle relative informazioni per accertamenti relativi ai periodi d’imposta pregressi. Ma, ovviamente, non per quelli successivi, perché lo scudo non può significare intangibilità permanente quantomeno delle relative posizioni patrimoniali. Se dette società possiedono, a loro volta, beni della stessa tipologia di quelli individuati sopra, il contribuente deve indicare il *dominus* degli stessi. E, qualora sia proprio esso medesimo tale *dominus*, indicare il bene in questione nella propria dichiarazione dei redditi per le finalità cui accennavo sopra. E’ evidente che la recente comminatoria di sanzioni penali per le dichiarazioni false rese in sede tributaria (vedi DL 98/2011) può aumentare l’auspicato grado di fedeltà delle dichiarazioni che vengono richieste al contribuente.

Potrebbe, peraltro, valutarsi, in questo contesto, la formazione di un’anagrafe tributaria speciale (chiamiamola “anagrafe riservata”) dei beni posseduti attraverso intestazioni fiduciarie che il sistema potrebbe avere interesse a salvaguardare semprechè le stesse non portino alle attuali distorsioni sul piano dell’individuazione della capacità contributiva dei residenti.

II - La tassazione del reddito familiare

1) Il principio di capacità contributiva.

- a. Va inteso come limite alla discrezionalità legislativa in materia tributaria.
- b. E' un principio soggettivo e non oggettivo: esiste una differenza tra capacità economica (ricchezza oggettiva) e capacità contributiva che deve essere valutata sul piano soggettivo, tenendo conto della situazione personale e familiare del contribuente. La capacità economica è presupposto della capacità contributiva, ma non si identifica con questa che presuppone un giudizio sull'attitudine della forza economica a concorrere alla spesa pubblica, alla luce degli oneri personali e familiari che riducono la misura del reddito disponibile.
- c. E' implicito nella nozione di capacità contributiva il principio dell'esclusione del minimo vitale peraltro richiamato anche dall'art. 36 della Costituzione (che sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa).

2) Famiglia e capacità contributiva: esistono due teorie contrapposte

- a. La famiglia accresce la capacità contributiva: è fonte di economie di scala e di assistenza e collaborazione reciproca (teoria largamente minoritaria e ormai superata).
- b. La famiglia riduce la capacità contributiva per le famiglie monoreddito: aumentano i bisogni rispetto a quelli del singolo con conseguente riduzione del reddito "disponibile" (teoria prevalente).
- c. Da punto di vista applicativo, il legislatore ha il compito di individuare il soggetto passivo dell'imposta: l'individuo o la famiglia?
- d. Sono ipotizzabili tre soluzioni: (i) il cumulo obbligatorio dei redditi (ii) la tassazione individuale (iii) la tassazione per parti separate.
- e. Il cumulo obbligatorio dei redditi prevede la somma dei redditi familiari e la sottoposizione del reddito complessivo a tassazione secondo le aliquote progressive applicabili. L'onere tributario aumenta rispetto alla tassazione individuale. E' un sistema (giudicato illegittimo dal punto di vista costituzionale, cfr. § 3.) che accentua la progressività dell'imposizione fondandosi sull'assunto che la famiglia accresce la capacità contributiva.
- f. La tassazione individuale muove dall'assunto secondo il quale la famiglia aumenta i bisogni e riduce il reddito disponibile: essa, infatti, è di norma accompagnata da misure di sostegno alla famiglia (deduzioni, detrazioni, ecc).

g. Anche la tassazione per parti nasce dal riconoscimento del fatto che la famiglia accresce i bisogni. Essa, distribuendo idealmente il reddito complessivo della famiglia tra i vari componenti, ha l'effetto di attenuare la progressività dell'imposizione (le forme tipiche sono lo *splitting* e il quoziente familiare).

i. lo *splitting* consiste nel (a) sommare il reddito dei coniugi (indipendentemente dal numero di figli), (b) dividere per due la somma ottenuta (c) applicare a ciascuna delle due quote di reddito (ottenute con la divisione) le aliquote di legge determinando il debito d'imposta, (d) raddoppiare il debito d'imposta così determinato.

ii. Il "quoziente familiare" consiste nel (a) sommare i redditi di tutti i componenti del nucleo familiare (inclusi i figli), (b) dividere il risultato per un numero di parti che corrisponde alla somma dei coefficienti attribuiti a ciascun componente (ai quali può essere attribuito un diverso peso), (c) applicare alla parte di reddito risultante dalla divisione le aliquote di legge (d) moltiplicare il debito d'imposta ottenuto al punto c per il numero di parti.

Esempio di applicazione del quoziente familiare: Reddito familiare complessivo pari a € 30.000. Numero di componenti 4 di cui due con peso 1 e due con peso 0,5. Il numero totale di parti è 3 (1+1+0,5+0,5). Il reddito complessivo viene diviso per 3 ottenendo un reddito "pro capite" di 10.000. Su questo si applica l'aliquota del primo scaglione (23%) determinando un'imposta per parte di € 2.300. Il debito totale d'imposta della famiglia si ottiene moltiplicando il debito (€2.300) per il numero di parti (3): € 6.900. Nell'esempio, l'effetto è che tutto il reddito è tassato con l'aliquota del primo scaglione.

h. Escludendo l'ipotesi del cumulo (ormai relegato al ruolo di retaggio storico), bisogna individuare il meccanismo di tassazione (individuale o per parti separate), tenendo conto del difficile *trade off* tra equità orizzontale (necessità di tassare in maniera omogenea famiglie che complessivamente dispongono dello stesso reddito, anche se distribuito in maniera diversa tra i coniugi) ed equità verticale (necessità di tassare meno chi meno ha).

i. Le soluzioni adottate dai diversi Stati sono molto differenziate (§ 6). Prima di analizzare più in dettaglio le diverse soluzioni, si propone un breve *excursus* dell'evoluzione della legislazione italiana sul punto.

3) La previgente normativa italiana.

a. L'art. 4 del DPR 597/1973 prevedeva il cumulo obbligatorio dei redditi con l'imputazione al capofamiglia redditi della moglie (non legalmente ed effettivamente separata), dei figli conviventi e degli altri redditi disponibili. La tassazione avveniva mediante l'applicazione delle corrispondenti aliquote progressive.

b. La Sent. 179/1976 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del cumulo obbligatorio in quanto tutti sono chiamati a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria (e non altrui) capacità contributiva: sono illegittime (i) l'imputazione al marito di un reddito (della moglie) di cui questi non ha la

disponibilità giuridica e (ii) la negazione della soggettività tributaria alla moglie (nonostante la disponibilità del reddito). La norma è stata cassata dalla L. 114/1997 che ha introdotto il sistema della tassazione individuale.

- c. Sul punto è tornata la Corte Cost. (sent. n. 76/1983) ribadendo il principio della tassazione individuale, ma riconoscendo la sperequazione – a parità di reddito – tra famiglie monoreddito e famiglie plurireddito (le prime sono penalizzate dalla progressività dell'imposizione). La sentenza ipotizza un sistema opzionale di tassazione alternativo che attenui la progressività o un intervento sulle deduzioni/detractions per far fronte a tale sperequazione. Successivamente, ci sono stati vari tentativi (falliti) di introdurre il meccanismo del quoziente familiare (il primo tentativo era previsto dalla Legge 428/1990).

4) La normativa italiana vigente.

- a. Vigè il principio della tassazione individuale (con imputazione al 50% dei redditi della comunione e dei figli minori).
- b. Sono a carico coniuge e figli con reddito non eccedente € 2.840,51 (art. 12, comma 2, Tuir).
- c. Sono previste detrazioni per carichi di famiglia, decrescenti al crescere del reddito (art. 12 Tuir).
- d. Sono previste detrazioni per tipologia di reddito, decrescenti al crescere del reddito (art. 13 Tuir).
- e. Sono previste detrazioni per oneri (nella misura del 19%) per spese sanitarie, spese istruzione, asili nido, attività sportive, canoni di locazione per studenti universitari, interessi passivi su mutui (art. 15 Tuir).
- f. La detrazione per canoni di locazione (art. 16 del Tuir) è l'unica che, in caso di incapienza del reddito, consente al contribuente di beneficiare di un credito compensabile (in sede di conguaglio effettuato dal sostituto d'imposta ovvero in compensazione orizzontale con altre imposte).

5) Prospettive di riforma del sistema italiano.

- a. Saranno di seguito analizzate *de jure condendo* prospettive di riforma della tassazione familiare in Italia vagliando distintamente la tassazione per parti separate (§. 7) e la tassazione individuale (§. 8).
- b. Al riguardo si rammenta che il disegno di legge di riforma del sistema fiscale (atto C. 4566) prevede una riduzione delle aliquote irpef (fissate al 20%, al 30% e al 40%), mentre in tema di base imponibile prescrive di identificare “in funzione della soglia di povertà, un livello di reddito minimo escluso da imposizione” e di concentrare i regimi di favore fiscale su “natalità, lavoro e giovani”.
- c. Preliminarmente viene fatto un rapido cenno alle soluzioni adottate a livello internazionale (§ 6).

6) Una rapida carrellata delle soluzioni adottate nei principali Paesi europei

a. Francia:

- i. Quoziente familiare obbligatorio
- ii. Applicato anche per PACS e *concubinate notoire* (unione di fatto che riguarda anche coppie dello stesso sesso)
- iii. Il quoziente ha un plafond: il meccanismo non può garantire un risparmio fiscale superiore a soglie massime prefissate.
- iv. Le deduzioni per i lavoratori dipendenti sono più analitiche rispetto a quelle italiane con un tetto massimo.
- v. E' previsto un bonus per i lavoratori.
- vi. Sono ammessi sgravi anche a fronte di eventuali ascendenti a carico.

b. Germania:

- i. *splitting* opzionale per coniugi non separati legalmente o di fatto.
- ii. Il sistema è completato da deduzioni alternative rispetto agli assegni familiari.

c. Olanda

- i. Tassazione individuale dei coniugi.
- ii. Sono previste deduzioni per carichi familiari, anche per soggetti non sposati che hanno figli.

d. Inghilterra

- i. Tassazione individuale.
- ii. Sono previste deduzioni per carichi di famiglia anche per coppie di fatto registrate ai sensi del il *Civil Partnership Act*.

e. Spagna

- i. Tassazione individuale dei coniugi con dichiarazione congiunta.
- ii. Sono previste deduzioni per carichi di famiglia.

7) Analisi della tassazione per parti separate

a. Vantaggi:

- i. Attenua la progressività dell'imposizione evitando tendenzialmente che – a parità di reddito – famiglie monoreddito siano maggiormente gravate. Ciò è coerente con le indicazioni della Sentenza della Corte Costituzionale n. 76/1983.

- ii. Disincentiva l'intestazione fittizia di cespiti al coniuge dotato di minor reddito, in quanto ad entrambi i coniugi è attribuita idealmente una quota del reddito familiare che nasce dalla suddivisione del reddito complessivo tra gli stessi. Ciò comporta che per entrambi i coniugi sono tendenzialmente applicate le medesime aliquote progressive di talchè eventuali cespiti produttivi di reddito sono tassati in maniera identica indipendentemente dal *partner* cui sono intestati.

b. Aspetti problematici:

- i. L'attenuazione della progressività comporta una considerevole perdita di gettito.
- ii. E' dubbia la Compatibilità con il divieto di imputazione di redditi ad altri soggetti del nucleo familiare (Corte Costituzionale). Va notato tuttavia che la medesima Corte richiama esigenze di equità orizzontale.
- iii. Rischia di disincentivare il lavoro femminile perché la moglie, qualora intraprendesse un'attività lavorativa, sarebbe tassata mediante aliquota più alta che tiene conto anche del reddito del marito.
- iv. Per certi versi, è corretto che famiglie monoreddito siano gravate da maggiori imposte in quanto la totale dedizione alla famiglia di uno dei coniugi consente di risparmiare con riguardo alle spese di gestione familiare.
- v. Dal momento che il meccanismo agisce sulla progressività, il risparmio aumenta al crescere del reddito.
- vi. Sono possibili effetti paradossali: l'applicazione della tassazione per parti separate potrebbe aiutare in maniera considerevole coppie monoreddito ricche, anche in assenza di figli. Al contrario, coppie bireddito (con redditi collocabili nel primo scaglione) non hanno alcun beneficio anche in presenza di figli. E' evidente il contrasto con le esigenze di equità verticale.
- vii. In conclusione, si tratta di uno strumento che consente obiettivi di equità orizzontale (ridurre sperequazioni tra famiglie a parità di reddito complessivo) più che il sostegno alla famiglia, in quanto – come visto – non rileva tanto il numero di figli quanto la differenza tra i redditi dei coniugi.

c. Possibili correttivi:

- i. Nella determinazione del quoziente, attribuire un peso ridotto alla moglie a carico e un peso pieno alla moglie lavoratrice: ciò al fine di evitare possibili disincentivi al lavoro femminile.
- ii. Il meccanismo andrebbe accompagnato comunque da un sistema di deduzioni/detractions finalizzate solo a sgravare le spese e non a raggiungere obiettivi di equità orizzontale: sono ipotizzabili detrazioni decrescenti che si azzerino oltre certi livelli di reddito.
- iii. Potrebbe essere ipotizzato un tetto massimo ai benefici consentiti dalla tassazione per parti separate (sulla scorta del modello francese) per evitare eccessive perdite di gettito ed eccessivi benefici per i redditi alti.

- iv. In alternativa, si potrebbe ipotizzare l'innalzamento delle aliquote per gli scaglioni più alti di reddito al fine di compensare l'attenuazione della progressività.
- v. In ogni caso, la tassazione per parti separate mal si adatta ad un contesto che preveda pochi scaglioni (che già di per sé tende ad attenuare la progressività) come conferma la relazione alla legge delega n. 80/2003 che prevedeva due sole aliquote. Il ragionamento vale anche con riferimento al DDL 4566 che ipotizza tre soli scaglioni (cfr. § 5).

8) Analisi della soluzione tassazione individuale:

- a. Alla luce dei limiti (anche in termini equitativi) evidenziati dal sistema della tassazione per parti separate, si potrebbe ipotizzare il mantenimento della tassazione individuale, migliorando l'attuale sistema delle deduzioni/detractions i cui principali difetti sono di seguito elencati:
 - i. Le detrazioni sono scomputabili sino a concorrenza del debito d'imposta. In caso di incapienza di quest'ultimo le detrazioni eccedenti non recano alcun beneficio al contribuente con evidente violazione degli obiettivi di equità verticale.
 - ii. Le detrazioni per carichi di famiglia e per tipologia di reddito hanno carattere decrescente in funzione del reddito individuale dei familiari e non tengono conto del reddito complessivo della famiglia: ne discende che due coniugi (uno con reddito molto alto e uno con reddito basso) godono comunque della detrazione (in relazione al reddito più basso). Al contrario, una coppia nella quale lo stesso reddito complessivo fosse "equidistribuito" potrebbe essere penalizzata (con detrazioni inferiori), così come una coppia in cui tutto il reddito sia concentrato in capo ad un solo coniuge.
 - iii. Inoltre, l'aliquota applicabile al primo scaglione di reddito è tra le più alte d'Europa.
 - iv. In questo contesto, il mantenimento del sistema della tassazione individuale potrebbe essere accompagnato dai seguenti interventi.
- b. Riduzione dell'aliquota applicabile con riferimento al primo scaglione, finanziata, ad esempio, mediante una riduzione delle fattispecie in cui l'IVA trova applicazione con aliquote agevolate.
- c. Eliminazione del problema dell'"incapienza" prevedendo un trasferimento monetario (credito d'imposta) a fronte delle detrazioni eccedenti, come già avviene con riferimento alla detrazione per canoni di locazione (cfr. § 4).
- d. Attenuare il carattere decrescente delle detrazioni al fine di raggiungere obiettivi di equità orizzontale. In ogni caso le detrazioni devono tener conto del reddito complessivo della famiglia.
- e. Consentire detrazioni/deduzioni analitiche a fronte di spese che risultano indispensabili per la famiglia, innalzando contestualmente il limite reddituali

previsto i per soggetti a carico. A titolo esemplificativo, le famiglie dovrebbero essere sostenute con riferimento alle spese per

- i. Libri universitari e scolastici
 - ii. Pannolini e latte in polvere
 - iii. Trasporto pubblico e asili nido
- f. In questa prospettiva, bisognerebbe assolutamente evitare che la riduzione lineare delle agevolazioni prevista (in assenza di una riforma fiscale entro il 30.9.2012) dall'art. 40, comma 1-ter, del DL 98/2011 abbia effetto sulle misure a favore delle famiglie e sulle deduzioni per categorie di reddito: non si tratta, infatti, di misure agevolative, ma di norme che garantiscono il rispetto del principio di capacità contributiva in quanto le prime tengono conto del reddito disponibile per la famiglia; mentre le seconde consentono la deduzione forfetaria dei costi di produzione del reddito che sono deducibili analiticamente per altre categorie reddituali.
- g. Ulteriori misure potrebbero consistere in trasferimenti monetari a favore delle famiglie, decrescenti al crescere del reddito familiare complessivo, ma condizionati al fatto che entrambi i coniugi lavorino (p. 19 BOI crescita tassazione e ISEE).
- h. In alternativa, si potrebbe intervenire sulla *no tax area*.
- 9) La necessità di una normativa fiscale compatibile con l'evoluzione della società:
- a. Indipendentemente dalla soluzione adottata (tassazione individuale o per parti separate), la famiglia "fiscale", sulla scorta della linee di tendenza delineata da altri ordinamenti europei, dovrebbe essere costruita in maniera più elastica rispetto alla situazione attuale. Essa dovrebbe, infatti, includere le famiglie di fatto (coppie conviventi con e senza figli). Dovrebbero altresì essere inclusi tra i familiari a carico anche gli ascendenti conviventi, i germani conviventi, ecc.