

Il dovere tributario nella Costituzione e la riforma fiscale in fieri

di Franco Gallo

Sommario: 1. – L’essenziale funzione redistributiva del tributo 2. – L’attuale crisi fiscale dello Stato 3. – Ciò che manca nella legge delega sulla riforma fiscale in fieri 4. – La flat tax a regime e quella c.d. incrementale interlocutoria 5. – Il c.d. concordato preventivo 6. – La disciplina del reddito d’impresa e dei redditi finanziari 7. – Alcune considerazioni finali

1. L’essenziale funzione redistributiva del tributo

1.1. Il tema oggetto di questo mio scritto ne presuppone un altro, più generale, che parte da lontano. Esso corrisponde all’interrogativo di fondo che tutti ci poniamo da tempo, e cioè quale debba essere in questo momento storico il ruolo dello Stato impositore ai fini del superamento delle sempre più diffuse disuguaglianze. È, infatti, dalla risposta che si dà a tale interrogativo che dipende in gran parte la soluzione del problema relativo alle politiche fiscali e di incentivi che dovrebbero essere realizzate per garantire una vera coesione sociale.

Dico subito al riguardo che le crisi di questi ultimi anni – soprattutto, ma non solo, quella pandemica – dovrebbero portarci a dare una risposta a detto interrogativo nel senso della rivalutazione del ruolo dello Stato redistributore. Queste crisi, infatti, hanno avuto l’inevitabile effetto di indebolire quelli che generalmente si consideravano i capisaldi del neoliberismo di importazione nordamericana, e cioè il mito dell’efficienza del mercato e la tendenza ad una sempre più estesa privatizzazione. Per chi ha dimestichezza con la storia economica viene facile ricordare che un gran numero di economisti, una volta ammiratori di Robert Nozich, Ronald Coase e Milton Freedman e della sua scuola di Chicago, si è cosparsa da tempo il capo di cenere e ha giurato fedeltà alla memoria di John Maynard Keynes e alle sue teorie interventiste e dello Stato redistributore.

. Se guardiamo alla situazione politica e sociale che si sta profilando in questi ultimi anni nel mondo occidentale, questo *revival* dello Stato non dovrebbe, però, troppo rassicurare chi crede nella validità delle politiche distributive. Il rischio che si può correre e si sta correndo è che il ritorno all'economia keynesiana sia stato nel passato solo un ripiegamento tattico e temporaneo indotto dalla situazione di crisi e non un reale “ripensamento” in senso etico dello Stato e della sua missione. *Reinventing Government* diceva Clinton.

La mia idea è che in questa fase storica bisognerebbe prendere – forse sarebbe meglio dire si sarebbe dovuto prendere – lo spunto dalla situazione di crisi, che ormai da tempo attraversiamo, per consolidare l'idea di uno Stato più erogatore di servizi sociali, finanziatore attraverso i tributi della ricerca e, soprattutto, della sanità e della formazione permanente; uno Stato che dovrebbe sempre più spogliarsi della veste di Leviatano amministrativo e richiamarsi, al di fuori anche della congiuntura, ai grandi valori etici di moralità collettiva e di rispetto della persona e della dignità umana.

Chi, come tutti noi, è cresciuto sotto l'egida dei principi costituzionali di solidarietà, sussidiarietà e garanzia del bene comune dovrebbe sentire istintivamente, nei difficili momenti di crisi come quelli che stiamo attraversando, l'importanza dell'intervento redistributore dello Stato. Non è necessario aver letto Socrate per avvertire che una vita non sottoposta a verifica in termini di valore non vale granché. E se vogliamo che questa verifica avvenga, è necessario non solo accordarci, in termini teorici, sul significato di “giusto”, di “bene” e di “equità distributiva”, ma convincerci anche che nelle democrazie parlamentari spetta soprattutto al potere pubblico e allo Stato mediatore e redistributore di individuare e di dosare ragionevolmente gli strumenti da utilizzare perché una società sia più giusta e più coesa nella libertà e garantisca a ciascuno il diritto ad un'esistenza dignitosa.

1.2. È in questo contesto che il tributo si rivela, al pari della spesa, il più duttile degli strumenti che lo stesso Stato e gli enti decentrati hanno a disposizione per superare le disuguaglianze e per realizzare i valori solidaristici.

Ragionando sempre in termini generali, esso non è un *premium libertatis* o solo l'altra faccia negativa del costo dei diritti come alcune forze politiche ancora ritengono. In un mondo disuguale quale il nostro, è lo strumento non repressivo che uno Stato non meramente amministrativo ha a disposizione per correggere le distorsioni e le imperfezioni del mercato a favore delle libertà individuali e collettive e a tutela, appunto, dei diritti sociali.

Grandi filosofi, grandi economisti e grandi giuristi - non tutti necessariamente di matrice egualitarista - come John Rawls, Paul Krugman, Amartya Sen e Ronald Dworkin concordano, seppur per vie diverse, sulla centralità della giustizia distributiva, giungendo tutti insieme alla conclusione che il tributo limita la libertà, i diritti proprietari e le stesse potenzialità economiche dell'individuo, e in ciò sta indubbiamente un sacrificio individuale; per aumentare però la libertà stessa e il godimento dei diritti, e in ciò sta la funzione promotrice del tributo medesimo nell'ottica dell'equo riparto e dell'etica della responsabilità.

È sull'uguaglianza – a seconda delle opinioni, uguaglianza di risorse e di opportunità ovvero di *capability* – che per questa scuola di pensiero si fondano, in ultima analisi, la legittimità dello Stato sociale e la sua funzione mediatrice e distributiva. Se, infatti, per uguaglianza si intende l'eguale interesse che lo Stato deve avere per ogni cittadino da cui pretende il rispetto delle leggi, va da sé che la sua legittimità non dipende altro che dalla eguale cura che, attraverso le leggi medesime, esso mostra per la sorte e le libertà di ciascuno dei suoi cittadini e, di conseguenza, dal suo trattarli come eguali e con uguale rispetto. Ed è per fare ciò e fare acquisire e mantenere ai cittadini medesimi i necessari autorispetto e dignità e un'eguale dose di libertà e di *chances*, che esso Stato è autorizzato a porre, sul fronte sia del reperimento delle risorse che della destinazione delle spese, una serie di 'costrizioni' legali alla distribuzione della ricchezza nazionale e alla fruizione in regime concorrenziale dei diritti patrimoniali. Costrizioni che trovano un limite solo in altri diritti e principi fondamentali inviolabili primi fra tutti i principi - corollari di quello di uguaglianza - di razionalità, coerenza, congruità e capacità contributiva.

Nel nostro Paese, in particolare, queste idee hanno trovato terreno fertile fin dal dopoguerra nella migliore cultura politica e sociale. Mi piace ricordare che già negli anni quaranta e cinquanta del secolo scorso Ezio Vanoni sottolineava l'inadeguatezza del «mercato concorrenziale» tanto ad affrontare i problemi dell'accumulazione e dello sviluppo equilibrato, quanto a produrre una redistribuzione della ricchezza eticamente accettabile. E da questo doppio grado di inadeguatezza egli faceva derivare quella che, a suo avviso, doveva considerarsi, nell'Italia uscita dalla seconda guerra mondiale, una delle indicazioni fondamentali, d'ordine anche morale, in tema di politica economica e fiscale: «Un ordinamento tributario che corregge gli esiti del mercato pur nel rispetto della concorrenza e delle libertà economiche, che attribuisce al tributo una funzione di giustizia sociale in attuazione del principio costituzionale di

uguaglianza e che disciplina il dovere di concorrere alle spese pubbliche come dovere di solidarietà».

È su questi valori, del resto, che si è costruita negli anni successivi la riforma tributaria del 1971 per merito di persone di alto livello culturale e morale rappresentanti del mondo imprenditoriale che abbiamo un po' tutti dimenticato, come Bruno Visentini, Guido Carli, Cesare Cosciani, Gino De Gennaro e di professori indipendenti come Sergio Steve, Luigi Spaventa e Antonio Pedone. Ciò anche se – come tutti sappiamo – le cose sono poi gradualmente peggiorate fino a giungere all'attuale situazione di “crisi fiscale dello Stato” e al conseguente grave peggioramento dei conti pubblici che stiamo vivendo da più di un ventennio.

1.3. Ma se sulla funzione redistributiva del tributo vi è ormai una certa concordia almeno del pensiero, diciamo così, progressista laico e cattolico, quale è ora, in termini di politica economica e sociale, l'ulteriore passo avanti che sempre in termini teorici si dovrebbe fare in Italia per ricercare, sulla base dei principi di uguaglianza e solidarietà, una soddisfacente definizione etica del tributo nell'era contemporanea e, soprattutto, una ragionevole delimitazione della sua nozione rispetto ai pur fondamentali diritti proprietari?

La risposta a tale domanda non può che essere la seguente: l'evoluzione della nozione di tributo in senso solidaristico e distributivo non può consentire in alcun modo di valutare, sul piano morale, il tributo come mera autolimitazione dell'individuo-persona e con riguardo esclusivo al suo impatto sulla proprietà privata. Il prelievo fiscale deve essere, invece, considerato parte inestricabile di un moderno sistema complessivo di diritti di proprietà privata e di regole di mercato, che le stesse norme tributarie concorrono a creare, limitare o, a seconda dei casi, ad espandere e tutelare nel rispetto dei più volte richiamati principi fondamentali di uguaglianza, solidarietà e dignità della persona, di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost..

Sul piano etico, giustizia o ingiustizia nella tassazione dovrebbe, perciò, significare giustizia o ingiustizia in un sistema in cui i diritti proprietari dovrebbero essere riconosciuti, tutelati e garantiti nel loro nucleo essenziale come imprescindibili e naturali strumenti dell'autonomia privata, ma – lo sottolineo – dovrebbero nel contempo essere anche bilanciati, conformati e intrecciati con regole e leggi disegnate dallo Stato per assicurare altri diritti, altri valori e altre forme di ricchezza immateriali, come il benessere e la giustizia sociale, la sicurezza delle aspettative e la promozione dello sviluppo.

Se così non fosse, la società correrebbe il rischio di regredire ad un modello preborghese, proprio della fase precedente alla rivoluzione francese. Sarebbe, appunto, una società senza coesione sociale, senza considerazione dei rapporti interpersonali e con scarsa formazione di capitale umano. Cosa sarebbe questa società nei paesi a capitalismo responsabile se si ragionasse esclusivamente – come ancora qualcuno ragiona – in un’ottica naturalistica e di autoreferenzialità del mercato e in termini solo di stato minimo, di prevalenza e non di bilanciamento dei diritti proprietari con quelli sociali? E, soprattutto, quale situazione sociale avremmo oggi e di quale libertà godremmo se, attraverso l’intervento pubblico regolatore, non si fosse promossa l’equità di quello che gli economisti chiamano lo “scambio fiscale” e non si fossero garantiti, insieme ai diritti proprietari, anche i c.d. diritti “presi sul serio”, e cioè i diritti di libertà dai bisogni essenziali, su cui tanto hanno scritto Holmes, Sunstein e Berlin?

2. L’attuale crisi fiscale dello Stato

2.1. Se caliamo queste considerazioni nell’attuale realtà giuridica italiana, ci si rende facilmente conto che la stretta integrazione tra il regime legale delle imposte e quello della proprietà e di un *welfare* ragionevole non è un emblema di visioni vetero-stataliste dirette ad ampliare oltre misura l’area del potere d’imposizione dello Stato e degli enti territoriali decentrati. Risponde, invece, a dei valori ben presenti nella nostra cultura e nel nostro ordinamento, che rappresentano lo sfondo etico e il solido *background* della Costituzione. È infatti proprio nella logica convenzionale, egualitaria e distributiva finora esposta che i Costituenti hanno operato nel '48 la scelta di riconoscere e garantire, con gli artt. 42 e 43 Cost., la proprietà (solo) quale strumento dell'autonomia privata e non - come è ancora nel nostro codice civile - quale diritto della persona delimitante una esclusiva sfera privata libera da intromissioni del potere politico. In positivo, il risultato sul piano morale è stato una netta presa di distanza del legislatore costituente dalla visione scettica dell’uomo di tipo contrattualistico, la quale invece muoveva dagli interessi individuali e dava significato essenzialmente al rapporto proprietario tra singoli e beni, tra individui e cose, la cui proiezione collettiva - “il non dimenticarsi degli altri” - era rimessa prevalentemente alla dimensione caritativa.

Nella nostra Costituzione i diritti proprietari così intesi non sono, infatti, essi stessi un limite alla legge, bensì è questa che li riconosce, li qualifica e ne determina i contenuti e la portata. In presenza di valori contrapposti di indole sociale ed economica meritevoli di particolare protezione, i diritti proprietari, pur

mantenendo una loro essenziale connotazione, possono essere bilanciati con questi valori e, conseguentemente, possono essere affievoliti e “compressi” in via legislativa anche dal limite interno della funzione sociale, oltre che da quello esterno dell'interesse pubblico e generale. E nel caso dell'imposizione fiscale la “compressione” dei diritti proprietari deve avvenire attraverso lo strumento di ablazione costituito dal tributo e deve averlo scopo indiscutibile di realizzare non certo una espropriazione senza indennizzo, ma, ai sensi dell'art. 53 Cost., il riparto solidaristico dei carichi pubblici a titolo di concorso alle spese pubbliche e sociali.

È in questo contesto che i Costituenti hanno costituzionalizzato i diritti civili e sociali (come quelli al lavoro, all'istruzione, alla salute, all'ambiente, all'assistenza e alla sicurezza sociale) che lo Stato - quale portatore di fini che trascendono quelli dei singoli - deve per legge garantire a tutti i cittadini, al pari dei diritti proprietari, per consentire loro – lo dice la stessa Costituzione – una «esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia» (art. 36 Cost.). Come ha sottolineato la Corte costituzionale in numerose sue sentenze (soprattutto, n. 204/2013 e n. 288/2019), tali diritti formano ciò che viene chiamata l'«organizzazione sociale e solidaristica dello Stato», costituendo essi l'essenza sociale delle pubbliche spese oggetto di riparto, alle quali ciascuno deve concorrere versando le imposte in ragione della propria capacità contributiva.

2.2. Chi ha vissuto le vicende politiche di questi ultimi quarant'anni ha dovuto, però, rendersi conto che la legislazione ordinaria non è stata sempre coerente con questi principi. Essa si è mossa, infatti, ciclicamente verso il restringimento o l'estensione dei diritti civili e sociali, a volte ampliando a volte riducendo il diritto di proprietà attraverso anche l'uso dello strumento fiscale.

Il che ha dato luogo a fenomeni sempre più ricorrenti e preoccupanti di «crisi fiscale dello Stato sociale» sotto il profilo sia dell'eccesso della spesa sostenuta per tali diritti, sia della carenza delle entrate funzionali agli stessi, sia della a volte maldestra gestione dello stesso sistema tributario. Ciò che, almeno per ora, deve tranquillizzarci è però che non è stato messo in crisi l'impianto costituzionale che il nostro Paese si è dato, attraverso la forma della costituzione rigida, quanto al finanziamento del *welfare state*. Gli eccessi e le carenze del legislatore sono stati, infatti, solo frutto delle scelte politiche, più o meno azzardate e più o meno discutibili, legate alla contingenza economico-finanziaria e non la conseguenza, patologica e permanente, della correlazione necessaria che la Costituzione ha istituito tra spesa sociale e suo finanziamento a mezzo tributi.

Ciò vuol dire che, alla fine, spetta pur sempre alla “buona” politica - e cioè alla politica «non seduttiva» espressa dalla volontà parlamentare - di adeguare allo schema, giuridico, di protezione dei diritti sia sociali che proprietari quello, politico, di democrazia sociale e quello, economico, di economia sociale di mercato. Così come dovrebbe spettare esclusivamente alla politica, intesa nel senso etimologico più nobile di *politeia*, di comporre il conflitto tra i diritti individuali di protezione dello *status quo* (come sono, appunto, i diritti proprietari) e i diritti sociali rivendicanti una oculata redistribuzione fiscale delle risorse.

Ed è proprio in questo quadro che assume spiccato rilievo il potere legislativo di imposizione quale collegamento di base, logico e funzionale (e non solo ideologico), tra Stato di diritto e Stato sociale. Detto per inciso, è del resto sulle modalità di composizione di questo conflitto nel rispetto del principio di uguaglianza che dovrebbe vertere oggi il dibattito sull’attuale manovra di finanza pubblica; dibattito acuito anche da numerose sentenze della Corte costituzionale (ad esempio, quelle numerose sulla perequazione pensionistica e fiscale, sul debito pubblico e sul rapporto Stato-Regioni). Si può dire, anzi, che molte di tali sentenze, con una non esemplare coerenza, hanno fatto pendere la bilancia dei valori costituzionali, a volte, a favore della tutela piena dei diritti sociali e del principio di uguaglianza, a volte, a favore del principio - limitativo di tali valori - del pareggio di bilancio.

Fatemi dire, quasi fuori tema, che questa tendenza della giurisprudenza costituzionale a entrare, sempre più spesso e a volte con una certa forzata ambiguità, nelle scelte distributive e ad operare perciò essa stessa il bilanciamento tra l’esigenza di equilibrio finanziario e quella della protezione sociale è, a mio avviso, un segnale della volontà della Corte di volersi prendere carico anch’essa della grave crisi economico-finanziaria che da anni stiamo vivendo. L’ortodossia costituzionale vorrebbe, però, che detto bilanciamento fosse fatto dal legislatore rappresentativo della comunità e solo controllato dalla Corte in termini di ragionevolezza. Il che significa che

la produzione legislativa dovrebbe essere di qualità tale da evitare al giudice delle leggi di cimentarsi in questo difficilissimo - a volte imbarazzante - bilanciamento di valori, tutti meritevoli sul piano costituzionale e, quindi, tutti non facilmente graduabili.

3. Ciò che manca nella legge delega sulla riforma fiscale *in fieri*

Una riprova dell'incerta linea su cui, in materia tributaria, si è avviata l'attuale maggioranza parlamentare ci è offerta dalla recente normativa sulla riforma fiscale. Anche una prima lettura della legge delega n. 111 del 9 agosto 2023 e dei suoi decreti attuativi ingenera, infatti, diversi dubbi sia in termini di politica economica e fiscale, sia in termini costituzionali. Provo a darne atto molto succintamente per completare, in termini più concreti, il discorso che ho finora svolto solo in termini generali.

La prima generale impressione che ho avuto dopo averla letta è che essa, per un verso, può considerarsi soddisfacente per quanto attiene alle proposte – ne ricordo le più importanti – relative alla fissazione di principi generali in tema di abuso del diritto, di autotutela, di legittimo affidamento del contribuente, di integrazione del contraddittorio, di potenziamento dell'adempimento collaborativo in tema di reddito d'impresa e di ricalibratura delle sanzioni in termini di proporzionalità, effettività e dissuasione.

Per un altro verso, però, non convince pienamente perché non ha affrontato alcuni temi di rilievo anche costituzionale che gli esperti indicano da tempo e, quando lo ha fatto, spesso li ha trattati in modo disomogeneo e non sempre in coerenza con i principi di capacità contributiva, di progressività e di solidarietà, che richiamato nelle pagine che precedono.

Insomma, l'impressione che si ha dalla lettura delle nuove norme sulla riforma fiscale è che esse, pur affrontando diversi importanti temi, manchino nel suo complesso di una visione coerente e organica sia della struttura del sistema tributario, sia dell'interazione tra le sue componenti. Basti pensare, solo per fare degli esempi più qualificanti, all'inaspettata rinuncia ad una seria organica riforma del catasto, al mantenimento del regime di estremo favore dell'impresa agricola, delle successioni e delle donazioni e all'abbandono della già timida scelta fatta dal Governo Draghi a favore del c.d. modello di imposizione duale.

È su queste carenze che mi soffermerò innanzitutto nei paragrafi che seguono.

3.1. La prima carenza che mi viene spontaneo denunciare riguarda la sottolineata rinuncia ad una riforma organica del catasto e il ripiegamento su un possibile aggiornamento delle banche dati dei terreni (schema di decreto legislativo pubblicato il 21 ottobre di quest'anno).

Ricordo che le polemiche al riguardo sono state e sono tuttora molto accese. C'è chi ritiene la revisione dell'attuale sistema un passo necessario da fare subito per migliorare l'equità e la razionalità del prelievo ai sensi degli artt. 2, 3

e 53 Cost. e c'è chi, invece, ritiene che essa possa essere propedeutica a un innalzamento generalizzato della tassazione sui fabbricati e, quindi, debba essere disciplinata con interventi graduali distribuiti nel tempo. La vivacità di questo dibattito può sembrare eccessiva, se si ricorda che nel marzo del 2014 fu approvata all'unanimità una legge delega di riforma fiscale, la legge n. 24 del 2014, di iniziativa parlamentare, che conteneva la revisione del catasto.

Detta legge prevedeva esplicitamente che dalla revisione delle rendite non sarebbe derivato un aumento di gettito. È stata, anzi, proprio tale rassicurazione – data dopo gli aumenti disposti negli anni precedenti (che in alcuni casi avevano spinto gli estimi a livelli molto prossimi ai valori di mercato) – che spiega il consenso unanime allora raggiunto dalle forze politiche su una revisione che era, e resta, indispensabile. Tutti i paesi che tassano i fabbricati aggiornano, infatti, periodicamente le rendite catastali. È insomma una questione, oltre che di equità e di efficienza economica, anche di civiltà giuridica e sociale.

Ovviamente, l'obiettivo di fondo dovrebbe essere una redistribuzione del carico fiscale: qualcuno, i proprietari dei fabbricati più recenti e situati nelle periferie, ci guadagnerebbe; altri, i proprietari dei fabbricati più antichi e situati nei centri storici, ci perderebbe.

Nonostante la condivisione di questi argomenti da parte della quasi totalità degli studiosi, la legge delega non si è occupata della revisione del catasto. Eppure non si può dire che sia cambiata la situazione che aveva portato nel 2014 tutte le forze politiche a esprimersi a favore di essa.

Dalle ultime dichiarazioni di diversi esponenti di Governo e dal piano quinquennale strutturale di bilancio che detta le riforme da realizzare entro il 2029 sembrerebbe, comunque, che siano “in lavorazione” alcuni limitati interventi, quali quelli che prevedono l'obbligo per i proprietari di immobili che hanno fruito del *superbonus* di avviare la procedura di revisione della rendita. Non so, però, se sia davvero necessaria una norma in tale senso, visto che dovrebbe essere automatico il controllo dell'effettivo rispetto di un obbligo che è già previsto dalla legge. In ogni caso, ci si dovrebbe chiedere se questa norma sarà “cifrabile” come si dice nel gergo della legge di bilancio e a quanto dovrebbe ammontare il corrispondente recupero di gettito. Molti esperti della materia hanno espresso al riguardo il dubbio che, così legiferando, si rischierebbe di sollevare solo un polverone. Appare soprattutto paradossale che quei partiti che affossarono la delega Draghi in nome del principio sacro della “difesa della casa” – quando la delega stessa prevedeva una mera fotografia dei valori di mercato da cui non derivava alcuna revisione immediata delle rendite catastali e, quindi, alcun

aumento della tassazione immobiliare – sostengano ora questa possibilità. La lettura delle prime proposte che sono state avanzate al riguardo evidenzia un’incomprensibile disparità di trattamento che si risolve in questo interrogativo: perché la revisione delle rendite catastali, che sono lontane dai valori di mercato per la maggior parte degli immobili, dovrebbe riguardare solo gli immobili interessati dal *superbonus*? Anche altri contribuenti hanno visto aumentare il valore di mercato del loro immobile per agevolazioni diverse dal *superbonus* o perché hanno fruito, ad esempio, delle esternalità positive create dalle politiche pubbliche di sviluppo della rete dei trasporti urbani.

Il che conferma la necessità di una revisione dell’intero catasto (anche a parità di gettito), che – nessuno lo nega – è una rilevante fonte di iniquità orizzontali e verticali del nostro sistema fiscale.

Leggendo l’allegato al piano strutturale di bilancio sembrerebbe che entro il 2029 si debba procedere quantomeno all’aggiornamento dei valori catastali dei beni che hanno usufruito dei condoni edilizi dal 2019 in poi, all’insegna della c.d. “caccia alle case fantasma”. L’espressione un po’ criptica usata dal Ministero dell’economia al riguardo è: “Aggiornamento, scaglionato nel tempo, dei valori catastali per quegli immobili sottoposti ad interventi di efficienza energetica e miglioramento strutturale”.

Non deve dimenticarsi che la crociata contro le case fantasma non rappresenta una novità nella lunga storia delle promesse antievasione disattese. Su di esse ormai il Fisco, e in particolare i Comuni, sanno praticamente tutto. Come è stato fatto rilevare in sede giornalistica, il vero “fantasma” è la volontà politica di fare in modo serio la lotta all’evasione immobiliare e all’abusivismo edilizio, che sono due fenomeni strettamente collegati fra loro. È davvero difficile capire perché, con la mole di informazioni fornite dalle immagini satellitari – dal telerilevamento con sovrapposizione delle mappe catastali con foto aeree agli incroci di banche dati – si sia ancora all’anno zero.

Comunque, tutti questi obiettivi sono per ora solo genericamente indicati. Dovranno essere concretamente realizzati entro i prossimi cinque anni nel rispetto delle regole sull’equilibrio di bilancio.

3.2. Altra carenza della legge delega sotto il profilo della discriminazione qualitativa dei redditi riguarda il regime dell’agricoltura. In essa e nel richiamato schema di decreto legislativo poco o nulla si dice riguardo alla permanenza dell’attuale regime di estremo favore. Risultano infatti, almeno per ora, confermati oltre che il vecchio regime di imposizione catastale, anche l’attuale esenzione da Irpef, disposta inizialmente per il 2017 e poi prorogata ogni anno

con le leggi di bilancio. Il che significa che, anche se un giorno l'esenzione dovesse cessare, i contribuenti interessati beneficerebbero comunque di un sistema catastale i cui valori – l'ho detto – sono per la maggior parte sottostimati rispetto ai redditi effettivi.

La coesistenza di questi due regimi di favore avrebbe dovuto consigliare una revisione dell'attuale regime, ferma restando beninteso l'opportuna estensione, prevista dalla legge delega, del regime catastale a diversi tipi di coltivazione (come la *vertical farm* e le colture idroponiche) e la riconduzione alla nozione di attività agricola dei redditi derivanti da beni, anche immateriali, collegati alla coltivazione e all'allevamento, che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici.

Alcune generiche modifiche al regime di tassazione dei redditi agrari sono previste nel richiamato schema di decreto delegato del 21 ottobre. Almeno a prima vista, non sembra comunque che, se approvate, possano avere l'effetto di modificare in modo soddisfacente il descritto ampio regime agevolativo.

3.3. La terza carenza che intendo sottolineare incide sul principio costituzionale di non discriminazione. Essa consiste nell'aver glissato la già timida scelta fatta dal Governo Draghi a favore del modello di imposizione duale; scelta che aveva delle precise basi teoriche risalenti ai lavori di Antony Atkinson e Joseph Stiglitz. L'art. 2 del ddl Draghi proponeva, infatti, l'attuazione di un modello di tassazione "compiutamente" duale dei redditi personali, che prevedeva *«l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES)»*. Un ulteriore criterio di delega (art. 3) stabiliva, in particolare, il principio della *«tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare – lo diceva espressamente il ddl del precedente Governo – distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche delle attività imprenditoriali»*.

In questa prospettiva, in particolare, la delega Draghi puntava su un'aliquota unica sui redditi di capitale, a un livello intermedio tra quelli esistenti, da scegliere anche in funzione del gettito e, ovviamente, sulla revisione drastica di tutti i vigenti sistemi agevolativi, esenzioni e regimi particolari. Il principio, da essa fissato, di tassare proporzionalmente i redditi derivanti direttamente dall'impiego del capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo rendeva, in particolare, incoerente – e, quindi, ne imponeva la correzione – il vigente

regime forfettario per gli autonomi, che assoggetta a cedolare anche la parte di reddito imputabile al fattore lavoro. Neppure l'esenzione dall'Irpef dei redditi degli imprenditori agricoli sarebbe stata coerente coi principi della delega Draghi.

È evidente, però, che la scelta a favore di un modello impositivo compiutamente duale e di un regime progressivo sia pure imperfetto implicava l'abbandono di qualsiasi ipotesi di *flat tax*.

3.4. Non è, infine, previsto alcun intervento correttivo riguardo all'attuale, molto favorevole regime fiscale delle successioni e donazioni. Ad esempio, se l'Italia si allineasse al gettito generato dalla Francia, rapportato al PIL, si stimerebbero 13 mld in più di gettito rispetto al miliardo circa che si raccoglie attualmente. Lo stesso discorso vale, seppur con diversi risultati, se ci si confronta con altri Paesi come Spagna, Germania e Regno Unito. È noto che in detti Paesi l'imposta non solo è molto più elevata, ma è anche progressiva a differenza della nostra aliquota *flat*, contribuendo quindi ad un maggiore equilibrio redistributivo.

Finora in Italia questo tema è stato un vero e proprio tabù, tanto che nei mesi scorsi c'è stata una riforma dell'imposta di successione che non ha toccato franchigie e aliquote. Nel nostro Paese l'aliquota varia dal 4 all'8% a seconda del grado decrescente di parentela e così anche le franchigie. Non sorprende, quindi, che un inasprimento del prelievo conseguente alle imposte di successione e donazione non sia entrato nella manovra. Sono cambiate solo le modalità di liquidazione del tributo e si è meglio delineato il quadro normativo per il passaggio generazionale delle aziende. Ma, almeno per ora, l'Italia resterà un paradiso fiscale riguardo a questo tipo di imposte.

4. La *flat tax* a regime e quella c.d. incrementale interlocutoria

4.1. Ciò che, insieme alle suddette carenze, va soprattutto sottolineato in senso negativo è il radicale cambiamento di indirizzo in tema di imposte sul reddito, attuato con la previsione nell'art. 5 della legge delega di una *flat tax*, da realizzare però solo a "fine legislatura". Questa dilazione dell'entrata in vigore di una tassa piatta pura generalizzata al 15% è stata evidentemente dettata dalla considerazione che essa avrebbe comportato perdite di gettito esorbitanti stimate nell'ordine dei 70-80 miliardi di euro, non affrontabili nel breve termine, ma probabilmente – aggiungerei io – neanche nel medio.

Il problema che, pertanto, dovrebbe essere ora affrontato riguarda non tanto l'istituzione di una *flat tax* ordinaria al 15% su tutti i redditi e su tutti i contribuenti, quanto il percorso di avvicinamento ad essa in questa legislatura. Il che significa che, una volta abbandonata ogni ipotesi di costruire un sistema

razionale e organico di imposizione “compiutamente duale” secondo il modello Draghi, proseguirà con tutta probabilità la tendenza in atto alla proliferazione e al rafforzamento dei regimi sostitutivi e differenziati con il perdurare delle conseguenti perdite di gettito.

Insomma, il rischio che emergerà nel percorso verso la *flat tax* sarà che l'attuale insufficiente regime transitorio, sostitutivo ed agevolato, divenga definitivo per mancanza delle risorse necessarie a modificarlo. Permarrebbero e si inasprirebbero ulteriori disparità di trattamento e corsie preferenziali a svantaggio dell'equità orizzontale e verticale del sistema e, soprattutto, non si affronterebbe adeguatamente il problema dell'erosione della base imponibile IRPEF. Nonostante le buone intenzioni che emergono da alcune dichiarazioni del titolare del Ministero dell'Economia e nonostante la previsione di qualche apprezzabile intervento da attuare con la legge finanziaria di fine anno, permarrebbe la maggior parte delle forme di esclusione dal calcolo del reddito complessivo e non si ridurrebbero sufficientemente l'area delle erosioni e le possibilità di elusione. Permarrebbero così le disuguaglianze a discapito dell'equità orizzontale. La stabilizzazione della *flat tax* incrementale per i soggetti IVA lavoratori autonomi e la sua estensione con modalità analoghe ai lavoratori dipendenti finiranno per allontanare e non favorire l'obiettivo dichiarato di riduzione delle insufficienze e delle iniquità orizzontali tra contribuenti.

E se un giorno si dovesse pervenire realmente alla *flat tax* generalizzata, accadrebbe che la progressività, pur non essendo del tutto soppressa, sarebbe ancor più fortemente ridotta.

Deve prendersi atto che l'esperienza dei paesi che l'hanno applicata ci dice che la maggior parte di essi l'hanno comunque abbandonata, istituendo una progressività per scaglioni, con una o due aliquote superiori alla minima. Basti pensare ai paesi dell'Europa orientale come la Serbia, la Repubblica Ceca, la Repubblica Slovacca, la Lettonia, l'Albania. L'Italia si collocherebbe, perciò, in controtendenza: all'aumento delle disuguaglianze registrato negli ultimi anni, si accompagnerebbe la forte riduzione della progressività dell'imposta personale.

4.2. Il fatto è che dovremmo essere tutti coscienti che il maggior problema dell'IRPEF non è tanto e solo l'assenza della progressività prevista dall'art. 53 Cost., e cioè dell'equità verticale da superare con una tassa piatta, quanto l'assenza dell'equità orizzontale richiesta dall'art. 3 Cost., ovvero l'iniquo trattamento differenziato di redditi uguali nell'importo, ma di natura diversa (di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di capitale immobiliare e finanziario, ecc.). Da decenni si dice giustamente che la regola fondamentale per ogni riforma

fiscale è l'ampliamento della base imponibile e la riduzione delle aliquote, avendo come obiettivo quello che comunemente si dice "pagare meno per pagare tutti". Ci si dimentica, però, troppo spesso che questa battaglia, condotta in nome del principio costituzionale di uguaglianza, si è rivelata finora tanto giusta quanto impopolare e che nella classe politica pochi la vogliono affrontare e, quando lo fanno, la affrontano con armi spuntate.

Eppure, non può esservi dubbio che il problema della riforma dell'IRPEF non è solo nel numero delle aliquote o nella difesa, fine a se stessa, della progressività, di cui all'art. 53 Cost.. Proporre – come sta avvenendo ora – forme di tassazione piatta davanti a profonde violazioni sia del criterio di equità orizzontale, sia del principio di solidarietà è come nascondere dietro a schermi ideologici i reali problemi dell'IRPEF. Allo stato, dobbiamo prendere atto, una volta per tutte, che non abbiamo più quell'IRPEF che nella mente dei suoi ideatori avrebbe dovuto tassare il reddito complessivo del contribuente. Come si è messo prima in evidenza, essa è andata sempre più disperdendosi in decine di cedolari, tassazioni separate, aliquote di favore, deduzioni dall'imponibile, fino ad essere un tributo la cui base imponibile è al 90% composta da redditi fissi, e cioè da lavoro dipendente e pensioni e il cui gettito deriva al 95% da tali redditi.

La relazione tecnica sulla riforma, all'art. 5, non nega questa realtà. Se però andiamo a leggere le singole norme della legge delega e dei decreti delegati, resta il fatto che nella sostanza la riforma non appare diretta a superare le indicate discrasie, ma continua a prevedere numerose esclusioni dalla base imponibile IRPEF. Si sostiene di voler perseguire l'obiettivo dell'equità orizzontale e, quindi, della solidarietà *ex art. 2 Cost.* e della giustizia distributiva *ex art. 53 Cost.*, ma nello stesso tempo non si fa molto per intaccare i regimi sostitutivi riguardanti gli ereditieri, gli autonomi e certi tipi di imprenditori. Il che equivale a proseguire nella tassazione del lavoro e delle pensioni più delle rendite immobiliari, delle grandi rendite finanziarie, più del reddito agricolo, più dello stesso reddito d'impresa.

5. Il c.d. concordato preventivo

5.1. L'art. 17 della legge delega n. 111 e i decreti legislativi che ad esso hanno fatto finora seguito – e cioè, il d.lgs. attuativo 13/2024, il d.lgs. correttivo 108/2024 e, da ultimo, soprattutto il decreto *Omnibus* (artt. 2-ter e 2-quater del d.l. 113/2024), introdotto nel passaggio parlamentare con la sorprendente previsione di un ravvedimento speciale per i periodi di imposta 2018/2022 – hanno riportato in auge il controverso concordato preventivo biennale, di cui

dovranno beneficiare soprattutto i lavoratori autonomi e gli imprenditori con un fatturato fino a un certo importo, compresi i soggetti che applicano il regime forfetario. Essi pagheranno un'imposta sostitutiva tra il 10 e il 15% sulla parte di reddito concordato che eccede quello dichiarato nel 2023. Ed anche se quest'anno e il prossimo guadagneranno di più rispetto all'importo pattuito poco importa: le imposte da pagare resteranno sempre le stesse.

Tutti sappiamo che tale istituto trae le sue origini dall'art. 6 della legge n. 289 del 2002, poi inattuato e, per il biennio 2003-2004, dall'art. 33 del d.l. 69 del 2003. Con esso si ipotizza che il contribuente si impegni, previo contraddittorio con modalità semplificate, ad accettare e a rispettare la proposta formulata dall'Agenzia delle Entrate tramite *software* per la definizione biennale della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Con la conversione in legge del richiamato d.l. *Omnibus* n. 113 si è aggiunto anche, direi inaspettatamente, un nuovo meccanismo che introduce una forma di ravvedimento alla quale potrà accedere chi aderisce al concordato per il prossimo biennio. Si tratta della possibilità di definire i redditi degli anni 2018-2022 con incrementi di imponibile fra il 5 e il 50% in base al voto ISA, e sconti ulteriori per gli anni del *Covid*, tassando i maggiori redditi con le stesse aliquote superscontate del concordato biennale, senza sanzioni, senza interessi e con la garanzia di non subire accertamenti, se non in circostanze particolari. Si tratta di una procedura che tecnicamente non è assimilabile a un condono, ma che a un condono molto assomiglia. Essa offrirà, infatti, potenzialmente a oltre 2,5 mln di contribuenti soggetti agli ISA la possibilità di definire a condizioni molto vantaggiose la propria posizione fiscale per il passato (escluso l'anno 2023), premiando i contribuenti più spregiudicati.

5.2. Con l'attuale disciplina del concordato preventivo, la prima domanda cui si deve rispondere è la seguente: sulla base di quali elementi l'Agenzia delle Entrate formula la proposta di definizione biennale della base imponibile? Il testo della legge delega e dei richiamati provvedimenti attuativi ci dice che tali elementi sono quelli frutto dell'utilizzazione delle banche dati e delle nuove tecnologie digitali a disposizione dell'Agenzia. Il riferimento è evidentemente all'utilizzo sistematico della fatturazione elettronica, all'interoperabilità delle banche dati e all'intelligenza artificiale, oltre che agli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA), introdotti nel 2018 in sostituzione degli studi di settore.

Il dubbio maggiore che viene al riguardo è se le informazioni massive acquisite attraverso queste nuove tecnologie digitali e utilizzate per determinare gli effetti del concordato siano, sempre e per definizione, sufficienti ad evitare

che esso si trasformi in un vero e proprio condono preventivo sganciato dalla determinazione del reddito effettivo. Il difetto di origine di questo sistema è, infatti, che esso presuppone una vera e propria contrattazione *ex-ante* del contribuente sulle tasse dovute nei due anni successivi, contrattazione che, in quanto atto volontario, verrà da lui apprezzata e sottoscritta solo se gli permetterà di pagare meno e, comunque, non più di quanto normalmente pagherebbe. In altri termini, l'effetto sarebbe quello, negativo, di coprire o nascondere la sottrazione al tributo attraverso accordi su parametri standardizzati di reddito e, perciò, di legalizzarla nella sostanza alla stregua di un condono e non di prevenirla.

Queste considerazioni mi portano ad essere d'accordo con coloro che, ragionando su questa lunghezza d'onda, sostengono che dietro le parole "rottamazione", "sanatoria", "scudo", "conciliazione", "tregua fiscale", "stralcio" e "ravvedimento operoso" usate per giustificare il concordato e il regime che gli fa da contorno si nasconde, in termini di politica fiscale, un disegno più ampio diretto ad introdurre forme di perdono e condono surrettizio.

Insomma, la mia impressione è che il rischio maggiore dell'introduzione del concordato preventivo nei suddetti termini è la cristallizzazione della situazione attuale, caratterizzata da un forte tasso di evasione e non la sua rimozione, la quale dovrebbe essere invece uno degli obiettivi indicati dal PNRR.

5.3. Indipendentemente da queste considerazioni di politica fiscale, devo dire che potrebbe anche sorgere, a prima vista, qualche dubbio sulla stessa coerenza costituzionale dell'istituto per violazione dell'art. 53 Cost.. Potrebbe, cioè, ritenersi che esso si traduce in un nuovo metodo di determinazione del presupposto di tipo "contrattuale" operante in via anticipata rispetto alla sua realizzazione e, perciò, indipendente dal reale ammontare della ricchezza prodotta. Il *vulnus* costituzionale che potrebbe intravedersi proverrebbe, in particolare, dall'effetto negativo che il meccanismo di catastizzazione e standardizzazione su cui esso si fonda viene a produrre sull'"effettività" del presupposto d'imposta; con la conseguente possibile lesione del principio di capacità contributiva.

Mi spiego meglio. Avendo riguardo sia alla disciplina della legge delega n. 111 che, soprattutto, a quella del richiamato decreto *Omnibus* potrebbe intravedersi una possibile violazione del principio costituzionale di proporzionalità tanto nell'ipotesi in cui il reddito concordato risulti maggiore di quello effettivo, quanto in quella in cui risulti inferiore.

Riguardo alla prima ipotesi, potrebbe ritenersi in linea di massima che il dovere contributivo prevalga in maniera costituzionalmente sbilanciata sul diritto

individuale alla corretta imposizione. L'incostituzionalità che a stretto rigore ne conseguirebbe resterebbe, però, pur sempre subordinata al valore che si attribuisce all'ultima modifica normativa che consente al contribuente di richiedere la revisione del concordato se la differenza fra il convenuto e l'effettivo supera il 30% anziché il 50%. Tale modifica potrebbe, in effetti, ridimensionare detto sbilanciamento sottraendolo forse a dubbi di costituzionalità.

Sempre in via di principio, qualche maggiore dubbio potrebbe, invece, nutrirsi nel caso inverso in cui il reddito concordato risulti minore di quello effettivo, che poi dovrebbe essere il caso più frequente e la ragione stessa che porta il contribuente a fruire del concordato preventivo. In tale caso l'esistenza di un vantaggio per il contribuente sembra rompere il vincolo sociale che "lega" tutti secondo l'art. 53 Cost.. A stretto rigore si potrebbe sostenere, cioè, che saremmo in presenza di una forma di esenzione, voluta dal legislatore, che determina una compromissione dei principi di solidarietà e di uguaglianza, con una disparità a svantaggio di chi, non aderendo al concordato preventivo, a parità di reddito dichiarato sopporta un'imposizione superiore, con conseguente lesione anche del principio di progressività.

Chi ha scritto questa normativa (di favore) ha ritenuto evidentemente che la disparità di trattamento, risolvendosi in un'esenzione di maggiori redditi, possa essere costituzionalmente giustificata, nel solco della sentenza n. 120 del 2020 della Corte costituzionale, dalla sola esigenza di stimolare la crescita economica, oltre che dalla temporaneità dell'accordo.

5.4. Questa problematica costituzionale potrebbe essere aggravata dall'involuzione che il già discutibile regime del concordato preventivo ha subito a causa delle successive modifiche via via apportate alla sua disciplina.

Ricordo che il testo originario del suddetto articolo, in attuazione del disegno generale di rifondazione del rapporto fisco-contribuente, ipotizzava un concordato finalizzato ad "accettare e rispettare" una predeterminazione del reddito imponibile proposta dall'Agenzia delle Entrate previa l'instaurazione di un effettivo contraddittorio; una predeterminazione, cioè, elaborata, da una parte, in coerenza coi dati dichiarati utilizzando le banche dati e le nuove tecnologie a disposizione, dall'altra, sulla base degli indicatori sintetici di affidabilità dei soggetti cui si rendono applicabili. In questo seppur discutibile contesto normativo emergevano in qualche modo tre elementi essenziali del contraddittorio, e cioè la proposta, la discussione e l'accettazione; elementi che potevano superare i dubbi di costituzionalità che ho appena espresso e riportare il concordato preventivo nel solco del rapporto-confronto fisco-contribuente.

È accaduto però che, strada facendo, le già limitate occasioni di contraddittorio si sono sempre più ridotte e per certi versi annullate a causa dell'applicazione di una disciplina sempre più automatizzata, fondata esclusivamente su standardizzazioni per insiemi di classificazioni omogenee. È accaduto, cioè, che nella nuova regolazione del concordato la proposta dell'Agenzia delle Entrate è divenuta ormai solo un numero espresso da una procedura all'esito della compulsazione volontaria di un programma informatico da parte del contribuente.

L'aver omesso qualsiasi forma di un sostanziale contraddittorio anticipato è venuto, dunque, a porsi in contrasto non tanto e soltanto con i principi enunciati nello Statuto dei Diritti del Contribuente (art. 6-*bis*), quanto con la tesi che la Corte costituzionale ha affermato con la sentenza n. 47 del 2023, e cioè il contraddittorio deve essere definito come «espressione del principio del giusto procedimento» e, dunque, annoverato tra i diritti del privato a fronte dell'esercizio del potere pubblico.

Ci si è così dimenticati che nel concordato, come in ogni altro provvedimento, il contraddittorio dovrebbe in ogni caso perseguire lo scopo di “ottimizzare” l'azione di controllo fiscale ed essere per tale via strumentale «al buon andamento dell'Amministrazione finanziaria».

Deve essere, cioè, un elemento essenziale del procedimento, un elemento che consente all'Amministrazione medesima di assicurare a se stessa la dimostrazione anticipata della correttezza delle risultanze della sua attività, così da dare piena attuazione all'art. 97 della Costituzione.

È la mancanza di un contraddittorio così inteso che porta a ritenere che la nuova disciplina ha il grave effetto negativo di escludere la possibilità di una specifica “pesatura” del caso e di consentire solo la verificabilità della correttezza predittiva della riconduzione del caso medesimo alle classificazioni della nota metodologica¹.

5.5. Nel contesto normativo che si sta profilando, la dottrina si è domandata se la proposta di concordato dell'Agenzia così costruita possa ancora ricondursi legittimamente alla fase terminale di un procedimento amministrativo

¹ Vedi, al riguardo, le apprezzabili considerazioni critiche di V. MASTROIACOVO, *La procedura. Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024, p. 3 e A. GIOVANARDI, *Paga il giusto e, già che ci sei, aderisci al condono: triste resoconto del tentativo di rendere più attrattivo il concordato preventivo biennale*, <https://www.ipsoa.it>, 21 ottobre 2024. Per un condivisibile inquadramento critico sistematico dell'istituto con riferimento alla sua conformità costituzionale, si rinvia in particolare al saggio di A. GIOVANNINI, *Concordato preventivo e progettazione giuridica del reddito*, in *Rassegna Tributaria*, 3, 2024, pp. 510-534.

del caso singolo. E la risposta che finora la maggior parte della dottrina ha dato è stata per lo più negativa. Si è fatto rilevare che, secondo la nuova richiamata normativa, ogni contestazione da parte del contribuente di una siffatta proposta non può basarsi sulla mancata effettività della tassazione, ma deve rivolgersi solo ai vizi, alle incongruenze e, in generale, alle errate valutazioni contenute nelle note metodologiche del caso di specie. Il che porta a dare ragione a chi sostiene che stiamo entrando, quasi inavvertitamente, in una disciplina del contraddittorio che, più marcatamente di quella preesistente, è automatizzata e dovrebbe considerarsi compatibile col nostro stato di diritto e con le relative garanzie costituzionali solo perché volontariamente (contrattualmente) accettata dal contribuente. Così ragionando, il concordato viene però ad iscriversi nella categoria degli atti negoziali di adesione (meglio, di acquiescenza) ad una base imponibile artificialmente sintetizzata e stimata solo in modo unilaterale dal Fisco, in contrasto coi fondamentali principi di congruità e di proporzionalità costituzionalmente garantiti. Potrebbe essere uno dei casi, forse il primo, in cui l'ottimizzazione dei costi dell'azione amministrativa e l'obiettivo della riduzione del contenzioso giustificano scelte sproporzionate, quanto preoccupanti, del legislatore che voglia farsi forte delle potenzialità della tecnologia fuori da un'effettiva sostanziale dialettica con il contribuente e, quindi, anche fuori dal contesto, negoziale o provvedimentale, su cui dovrebbe formarsi l'obbligazione tributaria².

6. La disciplina del reddito d'impresa e dei redditi finanziari

Intendo fermare ora brevemente l'attenzione su alcuni principi di delega riguardanti i redditi finanziari e d'impresa.

6.1. Con riferimento ai redditi finanziari va innanzitutto preso atto positivamente che la legge delega (art. 5, comma 1, lett. *d*)) prevede finalmente l'unificazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi, cioè la compensabilità di interessi, dividendi, plusvalenze e minusvalenze. L'obiettivo è quello di tassare, a livello annuale, il risultato netto del portafoglio, con deduzione integrale dei costi, consentendo al contribuente di optare per ritenute sostitutive gestite dagli intermediari. A tale vantaggio si accompagna, però, il fatto che con la tassazione per cassa delle plusvalenze e minusvalenze realizzate concepita con la legge delega si potrebbe aprire la possibilità di facili elusioni, che potranno essere

² Per lo sviluppo di queste considerazioni, rinvio ancora alle osservazioni di A. GIOVANNINI, *op.cit.*, pp. 518-520 ss. e V. MASTROIACOVO, *op.cit.*.

evitate solo attraverso una qualificata azione accertativa.

A parte ciò deve prendersi atto che, nonostante l'esistenza di un principio fissato dalla legge delega nel senso di cui si è detto, non c'è ancora traccia di un decreto delegato che lo attui e che ponga fine, cioè, all'attuale tassazione delle rendite finanziarie. Se si vuole andare nell'indicata direzione di creare un'unica categoria reddituale (superando la distinzione tra redditi diversi e redditi di capitale), bisogna avere il coraggio di farlo subito con decisione, senza pensare a contestuali (seppur prevedibili) meccanismi di contenimento della perdita di gettito conseguenti dallo stesso regime che si vuole modificare.

Sempre in tema di possibili elusioni, segnalo tra le proposte relative ai redditi di natura finanziaria, la norma che consente a chi fa una minusvalenza di usarla non solo a compensazione di una plusvalenza negli anni successivi, ma anche a riduzione delle imposte da pagare su interessi e dividendi. Questo meccanismo ora è vietato perché porta a rischi elevati di elusione. Si può, infatti, vendere un titolo ora e fare una minusvalenza ricomprandolo poco dopo senza modificare il portafoglio e usarla per abbassare le tasse su interessi e dividendi. Anche la riforma Draghi lo prevedeva, ma era stata inserita una clausola antielusione.

A tale difetto di fondo va poi aggiunta la considerazione che nulla si dice quanto al livello dell'aliquota e nulla si accenna quanto all'esigenza di armonizzare verso un unico valore le diverse aliquote oggi esistenti. Al contrario, si prevede di mantenere il livello di tassazione attualmente esistente per i titoli di Stato ed equiparati. Il che si traduce in una incongrua anomalia, perché significa che la tassazione dei titoli emessi dallo Stato italiano – così come quelli, attualmente equiparati ai titoli di Stato, emessi come risparmio postale sia da organismi internazionali, sia da Stati esteri *white list* – continueranno ad essere tassati al 12,5%, invece che all'aliquota prevalente del 26% applicata agli altri redditi finanziari quali sono gli interessi di obbligazioni private, i dividendi e le plusvalenze.

È evidente che con tale previsione all'uniformità delle basi imponibili, a cui la delega presta attenzione, non si affiancherà purtroppo una corrispondente uniformità delle aliquote.

6.2. Quanto alla tassazione del reddito d'impresa, il punto della legge delega su cui vale la pena riflettere riguarda in particolare l'Ires.

Innanzitutto, rilevo che per finanziare l'abolizione dell'Irap viene prevista l'istituzione di una sovrainposta Ires (forse, sarebbe stato tecnicamente più corretto usare il termine addizionale). Non mi è chiaro quale sarà l'esito finale di

tale intervento, dato che stando agli attuali gettiti l'aliquota di tale sovrainposta dovrebbe collocarsi sull'8%. Ci dicono gli esperti che senza sgravi compensativi (occorrono circa 13 miliardi di copertura) l'aliquota complessiva dell'Ires si collocherebbe al 32%, in forte controtendenza rispetto agli andamenti recenti e alle aliquote prevalenti nella maggior parte degli altri paesi.

Il che non significa che una revisione dell'Irap non sia opportuna. Gli interventi eseguiti negli ultimi anni l'hanno di fatto ridotta a un'addizionale sui profitti IRES/IRPEF applicata per di più su un insieme di contribuenti via via più circoscritto, senza però riconoscere la deducibilità degli interessi passivi. Ciò che appare criticabile è invece la sua progressiva sostituzione con una sovrainposta sull'IRES e il conseguente ulteriore restringimento sia della base imponibile (i soli profitti), sia della platea dei soggetti passivi (le sole società di capitali).

Da ciò deriva, in particolare, una criticità consistente nel fatto che il finanziamento di un servizio universale come quello sanitario, che dovrebbe affidarsi ad un'imposta con diffusa base imponibile, verrebbe invece a basarsi su un prelievo che grava soltanto sui profitti e per di più sui profitti delle sole società di capitali. Almeno a mio avviso, sarebbe invece necessario puntare su un allargamento della base imponibile, che vada anche oltre quella dell'IRAP originaria e che consenta di finanziare, con aliquote relativamente basse, l'intero sistema di *welfare* e non solo la sanità, coinvolgendo la generalità dei contribuenti e dei redditi (di impresa, di lavoro dipendente o autonomo, di capitale, insieme a plusvalenze, vincite al gioco, ecc.).

Per quanto riguarda poi la manovrabilità di aliquota di detta sovrainposta sull'IRES, l'art. 8 si limita a prevedere che il nuovo prelievo debba garantire per le Regioni che presentino squilibri di bilancio sanitario un gettito equivalente a quello oggi derivante dall'incremento obbligatorio e automatico delle aliquote dell'IRAP. Ma nulla si dice riguardo all'aspetto fondamentale del riconoscimento alle Regioni di adeguati spazi di autonomia nella fissazione dell'aliquota della nuova sovrainposta, sia in aumento che in diminuzione rispetto a quella che sarà l'aliquota *standard* (che dovrebbe essere tale da garantire per l'intero comparto regionale parità di gettito con l'IRAP attuale). Si tratta di un elemento cardine della costruzione del federalismo fiscale regionale, in assenza del quale la nuova sovrainposta, più che configurarsi come un tributo regionale derivato, si avvicinerebbe a un trasferimento erariale collegato all'andamento del gettito derivante dal passaggio da IRAP alla sovrainposta IRES. Sarebbe, comunque, opportuno che – come vado proponendo da più di un decennio – si mantenessero almeno gli spazi di autonomia fiscale oggi riconosciuti o, meglio, li si

ampliassero, dato che quelli attuali sull'IRAP sono in alcune regioni quasi del tutto esauriti.

Altri principi di delega indicano, riguardo alla tassazione delle imprese societarie, degli orientamenti non del tutto condivisibili per la loro complessità. Si pensi, in primo luogo, alla previsione della doppia aliquota con imposta maggiorata sugli utili distribuiti. L'aliquota più bassa, gravante sugli utili accantonati, sarebbe vincolata al reinvestimento degli utili in investimenti produttivi o per aumentare l'occupazione. Se questi non saranno utilizzati per le finalità previste, gli accantonamenti sarebbero ripresi a tassazione dopo due anni.

La complessità del meccanismo è stata evidenziata nei commenti degli esperti fiscali d'impresa, in riferimento soprattutto all'esatta definizione delle tipologie di investimento e alle regole per l'aumento dell'occupazione; per non parlare della difficoltà che gli stessi esperti hanno denunciato circa l'effettivo riconoscimento *ex-post*, dopo due anni, della riduzione d'imposta, con ulteriori incertezze sulla gestione della fiscalità differita e, quindi, dell'utile di esercizio.

Ma ciò che mi ha colpito di più è l'eccesso di dirigismo al riguardo. Mi sono chiesto quale senso possa avere vincolare lo sgravio degli utili accantonati a forme specifiche di utilizzo. Si potrebbe operare, più semplicemente e forse anche più appropriatamente, potenziando e meglio indirizzando i meccanismi già esistenti, come l'iper-ammortamento, che assolve già alla finalità di indirizzare gli investimenti, senza peraltro vincolarli come fonte di finanziamento ai soli utili accantonati (il c.d. autofinanziamento).

Ma anche se il vincolo all'utilizzo degli utili accantonati venisse rimosso – come hanno chiesto Assonime e Confindustria e, in genere, tutte le grandi imprese – avrebbe senso mantenere una doppia aliquota Ires, più elevata sugli utili distribuiti, più bassa su quelli accantonati? Questo è stato il modello tedesco fino alla riforma dei primi anni Duemila, poi soppresso. Era funzionale al modello di capitalismo cosiddetto “renano”, caratterizzato da base azionaria ristretta e stabile. Creava però difficoltà alle società di capitali quotate in borsa che contano su un azionariato diffuso. Oggi quel modello non è presente in alcun paese, fatta eccezione per l'Estonia che tassa gli utili distribuiti.

Il modello proposto per ora dalla delega è, del resto, distante da quelli di imposta societaria oggi vigenti ed è, soprattutto, diverso dalla proposta BEFIT di armonizzazione dell'imposta sulle società che la Commissione Europea dovrebbe varare e che dovrebbe fare riferimento al modello oggi prevalente nella UE.

6.3. La rilettura della legge delega, anche alla luce dei primi decreti attuativi, mi fornisce lo spunto per un altro rilievo, questa volta positivo, sempre

in tema di reddito d'impresa.

Esso riguarda la prevista e da tempo auspicata più stretta derivazione del reddito d'impresa imponibile dall'utile civilistico, in coerenza con le esigenze di semplificazione e di certezza da tempo richiamate dalla migliore dottrina. Riguardo a queste ultime, vanno sottolineate positivamente anche le proposte, contenute negli articoli da 14 a 18, già in parte attuate, dirette sia a rafforzare il potenziamento dell'adempimento collaborativo (la c.d. *cooperative compliance*), con l'ampliamento dei beneficiari, sia a ridurre le sanzioni amministrative e penali, sia a valorizzare l'istituzione del *Tax Control Framework* all'interno delle imprese. Ciò, opportunamente, in sintonia con una strategia che intende contrastare l'evasione non solo con i tradizionali strumenti repressivi, ma anche "premiando" i contribuenti che adempiono correttamente agli obblighi fiscali.

Questa strategia della "premialità", avviata con la riforma fiscale del 2014, merita sicuramente di essere incoraggiata assieme al potenziamento della capacità di controllo derivante dal migliore utilizzo delle informazioni statistiche e delle tecniche di individuazione del rischio da parte dell'amministrazione finanziaria. Questo è, del resto, il *trend* internazionale. Si pensi alla nuova rendicontazione societaria di sostenibilità (Csr), che è coerente con la funzione sociale dei tributi e impone una reportistica sempre più dettagliata. E si pensi anche al *Pillar 2* che, *safe harbor* a parte, sembra – almeno fino ad ora – il preludio a una nuova, globale forma di rendicontazione.

7. Alcune considerazioni finali

Vorrei chiudere questo mio scritto con un'ultima osservazione critica di carattere generale.

È la seguente.

Lo studio di un sistema tributario e delle riforme che ad esso si intendono apportare specie con riguardo alle imprese può dirci molte cose della società che lo ha prodotto e dei valori costituzionali che ne sono alla base. Ad esempio, ci può indicare:

- quale sia la disponibilità a rinunciare a consumi privati a favore di un uso collettivo delle risorse, che è come dire a meglio distribuire il carico fiscale;
- come equilibrare il peso tra la famiglia, i singoli individui, da una parte, e le imprese e gli enti collettivi, dall'altra;
- quale considerazione avere della gioventù e del genere.

Il che, in altri termini, significa avere delle risposte su come si intende

utilizzare lo strumento tributario per combattere le disuguaglianze ad integrazione della spesa pubblica per l'istruzione, la sanità, il rilancio del sistema produttivo e, in generale, il sostegno del reddito.

Ebbene, se si ha riguardo al principale intervento riformatore proposto dalla legge delega, e cioè alla *flat tax*, è agevole rendersi conto che, a regime, esso non può essere considerato uno strumento idoneo a raggiungere questi essenziali obiettivi. E ciò non solo perché, come ho sottolineato all'inizio, non risponde in modo adeguato ai principi costituzionali di progressività e di equità orizzontale e perché la sua attuazione sarebbe troppo onerosa per l'erario, ma anche perché essa ha una fisionomia fiscale confusa e incerta. Ci si dovrebbe rendere conto che, se si volesse una vera imposta "piatta", dovrebbe essere inevitabilmente anche un'imposta "piccola". Il che dovrebbe corrispondere ad avere uno Stato minimo. Se invece, come sta avvenendo nel nostro Paese, si presenta come piatta un'imposta che è tutt'altro che piatta per la funzione che dovrebbe svolgere nell'ambito del sistema fiscale, il rischio è quello di introdurre strumenti confusivi di tale sistema e dell'ordinamento nel suo complesso. È come se si dichiarasse che le tasse vanno diminuite, ma non si dice anche che si vuole diminuire lo Stato, anche perché in realtà – come è giusto – non lo si vuole o non lo si può diminuire.

Il fatto è che in questo momento storico tale modo di ragionare dimostra che nel nostro Paese il sentimento di fondo è per la maggioranza dei cittadini antifiscale, e cioè che per il comune sentire le imposte sono, sempre e comunque, qualcosa di odioso. Il che richiede alternativamente ai Governi di fare quelle che si chiamano le "paci" e le "tregue" fiscali o, purtroppo, anche di costruire tributi "deboli", come appunto la *flat tax*, non funzionali ai più volte richiamati obiettivi e principi costituzionali. È stato da più parti detto che in questo contesto il problema – che è poi solo un equivoco – è sempre lo stesso: minori imposte sì, ma spesa pubblica e conseguente maggior debito, perché no? Bisognerà pure uscir fuori un giorno da questa imbarazzante *impasse*, cominciando, ad esempio, da una seria riforma dell'imposta personale che sia realmente in linea con i sistemi tributari degli altri paesi dell'UE e, perciò, maggiormente improntata ai ricordati principi costituzionali di equità orizzontale e verticale. Non mi sembra che le proposte governative avanzate nella prospettiva della legge di bilancio di fine anno vadano in questo senso.