

La legge delega fiscale e il sistema duale

Categories : [Contrappunti](#)

Tagged as : [Menabò n. 160/2021](#), [Ruggero Paladini](#)

Date : 14 Novembre 2021

La legge delega sulla riforma fiscale (6 ottobre) si compone di dieci articoli, alcuni contengono delle disposizioni precise, altri invece indicazioni generali piuttosto vaghe. Un esempio delle prime è la disposizione di sostituzione delle addizionali regionali all'Irpef con sovrainposte (art. 8), mentre tra le indicazioni vaghe si può citare la riduzione, graduale, delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive (art. 3). Le addizionali si applicano all'imponibile, mentre le sovrainposte comportano un incremento percentuale dell'imposta.

Tuttavia, una serie di scelte precise emerge dalla lettura dell'articolato. La prima che merita di essere evidenziata è quella di puntare ad una "progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale" (art.3, lettera a), che si ispira alla *dual income tax* scandinava. La tassazione duale separa i redditi derivanti dall'impiego del capitale da quelli derivanti dal lavoro; mentre i primi vengono sottoposti ad una aliquota proporzionale, ai secondi si applica l'Irpef, con caratteristiche di progressività (lettera b). In questo articolo mi concentro sul tema della tassazione duale, rinviando ad un articolo successivo il tema della imposta personale progressiva.

Prima di discutere le ragioni del sistema duale, è probabile che da parte del governo si sia preso atto che già oggi la grande maggioranza dei redditi da patrimonio sfuggano all'Irpef e siano ormai soggetti ad imposte proporzionali, ma diverse tra di loro. Portare ad unità queste varie aliquote è sembrato una strada più agevole che non cercare di tornare ad una *comprehensive income tax (Cit)*; cioè un'imposta nella quale dovrebbe rientrare tutti i redditi, di qualunque tipo, realizzati o no, facenti capo ad una persona. I paesi anglosassoni si erano avvicinati, anche se non perfettamente, alla *Cit*, mentre nel nostro paese non la abbiamo mai sperimentata in modo organico.

La delega implica "l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, nonché 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)". Come si vede, tutti i frutti del capitale, compresi i brevetti (a differenza dei diritti d'autore che dovrebbero essere considerati redditi da lavoro), e del risparmio rientrano nell'imposizione. L'espressione "anche nel mercato immobiliare", a mio avviso, va intesa nel senso di ricomprendere tutti gli immobili che hanno un valore di mercato e sono suscettibili di compravendita.

Come determinare il reddito derivante dagli immobili? Il modo migliore è quello di applicare un rendimento al valore di mercato. Poiché questi valori subiscono variazioni nel tempo, si tratta di aggiornare il catasto, periodicamente, in modo che si possano approssimare il valore di mercato. In questo modo si risolve anche il problema di stimare i redditi imputati delle case che vengono tenute a disposizione dei proprietari. Questo ovviamente richiede che i valori catastali vengano rivisti, come stabilisce l'art. 7: "Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati". Attualmente infatti i dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) ci dicono che il valore medio degli immobili determinato in sede IMU-TASI si collocano alla metà di quelli di mercato, ma con forti differenze tra zone e zone del paese, che si traducono in iniquità, là dove a parità di valore di mercato dell'immobile si pagano imposte diverse.

Al solo sentir parlare di revisione del catasto lo schieramento di destra è entrato in agitazione; per calmare le acque l'ultimo punto dell'art. 7 (comma 2, lettera d) stabilisce di "prevedere che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali". Il riferimento all'IMU-TASI è esplicito; la reazione istintiva è quella di chiedersi: ma allora a che serve?

Ora non c'è dubbio che la legge delega se la prenda con tutta calma. Un anno e mezzo per l'approvazione, due anni per le successive leggi applicative, la revisione del catasto fabbricati per fine 2025 (tra l'altro l'ipotesi di utilizzare i dati OMI, se è stata presa in considerazione, è stata prontamente scartata). Ma il traguardo è quello dell'attuazione di un "modello compiutamente duale" (art. 3, lettera a); quest'ultimo viene caratterizzato da una imposizione uniforme dei redditi da patrimonio, che si affianca alla tassazione progressiva dei redditi da lavoro. Molti redditi da capitale e quelli delle imprese societarie sono determinati secondo regole esistenti da tempo; per i redditi dei fabbricati il modo migliore è quello di imputare un tasso di rendimento ai valori catastali, che siano rappresentativi di quelli medi di mercato. In questo modo si può attribuire un reddito a tutte gli immobili, abitazioni o meno, che sono a disposizione dei proprietari (o che sono affittati in nero). Nel caso in particolare delle abitazioni di residenza è opportuno prevedere una detassazione fino a certi valori per non creare effetti distributivi indesiderati e problemi di liquidità ai proprietari. Del resto fino al 2000 il reddito (catastale) della casa d'abitazione era soggetto all'Irpef, ma con una deduzione che esentava la maggior parte dei proprietari. In questo modo tra l'altro si introduce un elemento di progressività anche nella imposizione patrimoniale.

In questo schema quale è il ruolo della finanza locale, per la parte basata sulla imposizione immobiliare? Mi sembra che siano aperte due strade: la prima è quella di attribuire una parte del gettito della tassazione della componente immobiliare ai Comuni (compreso il gruppo catastale D, come suggerito dall'art. 8, comma 2), dando agli stessi un margine di autonomia impositiva, in particolare per il finanziamento di progetti d'investimento. La seconda è quella di lasciare l'IMU-TASI vigente ai Comuni e stabilire la detrazione dall'imposta "duale" sulla componente immobiliare dell'IMU-TASI pagata; non nella sua interezza ma solo con riferimento all'aliquota di base, per ovvie ragioni. In questa seconda ipotesi le regole dell'imposta locale possono rimanere anche quelle pre-riforma catastale; la cosa importante è che l'imposta erariale (patrimoniale) preveda l'imposizione di tutte gli immobili, senza esenzione delle "prime case". Cioè che il sistema sia compiutamente duale.

Naturalmente, se invece si incominciano ad introdurre esenzioni della prima casa, tassazione ridotta dei titoli pubblici, mantenimento dell'esenzione per i Piani individuali di Risparmio e via differenziando, si può continuare ad avere una tassazione locale con tutte le incongruenze che abbiamo oggi, ma certamente di sistema duale rimarrebbe solo il nome.

L'applicazione di una imposizione uniforme su tutti i redditi si confronta con problemi concettuali, alcuni dei quali oggetto di discussioni da decenni; si pensi ad esempio agli interessi da obbligazioni, cioè redditi fissi in termini monetari, in presenza di inflazione. Una parte dell'interesse nominale dovrebbe servire a recuperare la perdita di valore del capitale prestato, e non costituire vero reddito; va detto però che in un mondo con interessi negativi sulle obbligazioni la questione diviene più complessa. Ancora il trattamento di plusvalenze e minusvalenze, considerati i tempi del realizzo, va armonizzata con l'imposta uniforme del sistema duale; si pone qui il problema della scelta tra tassare l'incremento di valore quando si manifesta (maturato) o solo quando viene realizzato (scelta tra maturato e realizzato).

Altri problemi si sono presentati al sistema duale, emersi nella concreta esperienza dei paesi nordici; casi nei quali non è chiaro come articolare il principio generale della divisione dei redditi tra lavoro e capitale. Ad esempio, si consideri il tema dei dividendi azionari; se una società si finanzia ricorrendo a debito, gli interessi sul debito, in quanto costo, si deducono nella determinazione del reddito della società. Pertanto, la stessa aliquota può essere applicata sia in sede di imposta sul reddito societario (la nostra Ires) che in

sede di interessi erogati agli obbligazionisti. Ma se la società si finanzia con capitale proprio, e distribuisce una parte dell'utile ai soci, si considerano imponibili prima il reddito societario e poi i dividendi percepiti dai soci? O i dividendi vengono esentati in quanto si ritiene che siano già stati implicitamente tassati quando ancora erano utili societari, potenzialmente idonei a divenire dividendi? Nell'esperienza concreta due paesi scandinavi (Svezia e Danimarca) hanno optato per quello che veniva definito di doppia tassazione (o sistema classico), mentre due (Finlandia e Norvegia) per il sistema di integrazione che riconosce che la fonte dei due redditi (della società e dei soci) è la medesima.

Una ipotesi di soluzione potrebbe essere quella di applicare l'ACE, *allowance for corporate equity* (anche se in italiano l'acronimo è divenuto aiuto alla crescita economica), che esenta dall'imposta una parte del reddito societario, corrispondente ad un rendimento virtuale sul capitale proprio; sui dividendi si applicherà l'imposta con aliquota ordinaria. Va notato però che tra la parte esentata dall'imposta in sede societaria e i dividendi distribuiti non vi è nessuna correlazione necessaria; basta pensare alla Berkshire Hathaway di Warren Buffet che non ha mai distribuito dividendi (ecco il problema delle plusvalenze sopra accennato). La delega, all'art. 3, lettera d, parla di "tendenziale neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale". Sembra pertanto escluso il sistema classico.

Un problema ancora più complicato è quello di distinguere le due componenti, lavoro e capitale, nei redditi delle imprese individuali, o società di persone. Nelle imprese in forma societaria i salari vanno ai lavoratori, mentre l'utile d'impresa remunera il capitale di rischio. Se uno degli azionisti o soci lavora nell'impresa (cosa molto frequente, in particolare in Italia), gli viene attribuito uno stipendio che va a diminuzione del reddito aziendale. Si può pensare di imputare al titolare dell'impresa individuale un salario virtuale, prendendo a riferimento gli stipendi effettivi erogati ai soci-lavoratori delle Srl, ma la cosa appare complessa e può facilitare arbitraggi in base alle aliquote societarie e quelle personali. L'alternativa, che è stata sperimentata in alcuni paesi nordici, è quella di fissare un rendimento, virtuale, sul capitale complessivo dell'impresa, per cui per differenza si determina il reddito da lavoro. L'implicazione di questa ipotesi è che per definizione il reddito da capitale delle imprese individuali sarà sempre positivo, mentre col primo sistema può anche non esserlo. Che l'impresa individuale abbia un reddito da capitale sempre positivo mentre la sua simile piccola Srl può non averlo appare alquanto strano.

A meno di non lasciare la scelta all'interessato. Cioè di utilizzare l'Iri (imposta sul reddito imprenditoriale) introdotta nel 2017, abolita nel 2019, e della quale si discute ora la reintroduzione. L'Iri implica che l'imprenditore si doti di due conti correnti, uno per la gestione dell'azienda ed uno per quello della famiglia. Il reddito ottenuto con l'attività imprenditoriale viene diviso tra i due conti; quello destinato all'azienda viene tassato con l'aliquota proporzionale, al livello che verrà stabilito per tutti i redditi da capitale. Quello che va nel suo conto privato sarà tassato con l'Irpef. Lo scopo dell'Iri era ovviamente quello di favorire l'autofinanziamento delle piccole imprese (l'aliquota era stata fissata al 24%) ma potrebbe trovare una logica collocazione nell'ambito della tassazione duale. La soluzione non è priva di aspetti problematici (evitare arbitraggi, effettuare controlli), ma potrebbe essere la via d'uscita dal problema.