

COMMISSIONI RIUNITE
FINANZE (VI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FINANZE E TESORO (6^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

19.

SEDUTA DI VENERDÌ 26 MARZO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VI COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI
 DEPUTATI **LUIGI MARATTIN**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		stero dell'economia e delle finanze, Fab-	
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	zia Lapecorella:	
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA		Marattin Luigi, <i>presidente</i> ..	3, 10, 14, 15, 20, 21
DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE		Albano Lucia (FdI)	14
PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI		D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Com-</i>	
DEL SISTEMA TRIBUTARIO		<i>missione del Senato della Repubblica</i>	15
Audizione in videoconferenza del direttore		De Bertoldi Andrea (FdI)	11
del Dipartimento delle finanze del Mini-		Fragomeli Gian Mario (PD)	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-L'Alternativa c'è: Misto-L'A.C'È; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Cambiamo!-Popolo Protagonista: Misto-C!-PP; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-Nci-USEI-R-AC; Misto-Facciamo Eco-Federazione dei Verdi: Misto-FE-FDV; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Europeisti-MAIE-PSI: Misto-EUR-MAIE-PSI.

	PAG.		PAG.
Giacomoni Sestino (FI)	12	De Bertoldi Andrea (FdI)	26
Gusmeroli Alberto Luigi (Lega)	10	Giacomoni Sestino (FI)	25
Lapcorella Fabrizia, <i>direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze</i>	3, 16, 20, 21	Tremonti Giulio, <i>professore e avvocato</i> ...	22, 25, 28
Osnato Marco (FdI)	11		
Ungaro Massimo (IV)	14	<i>ALLEGATI:</i>	
Audizione in videoconferenza del professor Giulio Tremonti:		<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dalla professoressa Fabrizia Lapcorella	31
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	22, 25, 26, 28, 30	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dal professor Tremonti	132
D'Alfonso Luciano, <i>presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	28		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VI COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI LUIGI
MARATTIN

La seduta comincia alle 10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione in videoconferenza del direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione del direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'audito, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Rivolgo quindi un saluto, anche a nome del presidente della 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, alla professoressa Fabrizia Lapecorella, alla quale do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Nei giorni scorsi, al fine di arrivare a una proposta concreta e massimizzare l'efficacia e l'utilità di questa audizione, oltre al nostro indice di lavoro finale che abbiamo adottato, discusso e approvato nell'Ufficio di Presidenza congiunto di qualche settimana fa, ho inviato al Dipartimento delle finanze alcuni punti specifici che sono emersi in queste audizioni, al fine di avere un parere da parte del Dipartimento delle finanze su questi punti, per cominciare a formarci un'opinione un po' più articolata delle principali questioni che sono emerse.

Anche dopo questa audizione — come facciamo sempre nei confronti di tutti gli auditi — potranno essere inviate ulteriori domande e richieste di approfondimento per iscritto al Dipartimento delle finanze in modo da avere un loro *feedback*. Anche per questa ragione — oltre che per la corposità dell'audizione del Dipartimento delle finanze — la memoria scritta che la professoressa Lapecorella esporrà tra pochi istanti ci arriverà ufficialmente lunedì mattina e non oggi.

Darei quindi la parola alla professoressa Lapecorella, alla quale chiederei di limitare se possibile il proprio intervento a una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare poi adeguato spazio al successivo dibattito.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (intervento da remoto)*. Grazie, presidente Marattin. Grazie, presidente D'Alfonso. Buongiorno a tutti gli onorevoli deputati e senatori e grazie

per avermi voluta ascoltare questa mattina sul tema della riforma fiscale. Il tempo a disposizione è molto poco e i temi sono tantissimi.

Le Commissioni riunite hanno audito in maniera onnicomprensiva — per utilizzare un tema riconducibile all'IRPEF — studiosi, esperti e rappresentanti di istituzioni di categoria e quindi oggi cercherò, forse in modo non del tutto organico, di darvi informazioni diverse rispetto a quelle che avete ascoltato e che sono riconducibili alla nostra attività. Per quello che riguarda l'IRPEF e le sue caratteristiche strutturali, le avete sentite in tutte le salse. Un elemento importante, che vale la pena riportare alla vostra attenzione, è collegato alla funzione redistributiva e all'effetto redistributivo dell'imposta cardine del nostro sistema tributario. L'effetto redistributivo dipende da due fattori: dalla progressività e dall'aliquota media. L'innalzamento dell'aliquota media e una maggiore progressività riflettono un maggiore effetto redistributivo.

L'andamento dell'aliquota media dell'IRPEF in Italia, studiata nel periodo tra il 2001 e il 2018, fa emergere un calo tra il 2001 e il 2005 e un andamento crescente dal 2007 al 2013, anni nei quali non ci sono state riforme di rilievo e ha operato essenzialmente il *fiscal drag*. A partire dal 2013 l'indicatore si riduce a seguito di un aumento delle detrazioni da lavoro dipendente, ma soprattutto negli anni 2014 e 2015, a seguito dell'introduzione del *bonus* IRPEF. Considerando il *bonus*, l'aliquota media IRPEF risulta pari al 17,5 per cento, mentre, senza considerare l'effetto del *bonus*, l'aliquota media risulta al 18,6 per cento.

Un secondo fattore da analizzare, ai fini della valutazione dell'impatto redistributivo, è la progressività dell'imposta. Un indicatore sintetico della progressività dell'imposta è l'indice di Kakwani, che mostra un andamento medio nel periodo 2001-2018 abbastanza interessante: l'indice aumenta dapprima nel periodo tra il 2000 e il 2003, a seguito dell'introduzione della *no tax area* con il primo modulo della riforma IRPEF introdotta dall'allora Ministro Tre-

monti; un secondo aumento si è verificato tra il 2006 e il 2007, con la reintroduzione delle detrazioni per carichi familiari in luogo delle preesistenti deduzioni; un ulteriore incremento tra il 2013 e il 2015 è ascrivibile all'introduzione del *bonus* IRPEF.

La portata redistributiva complessiva dell'imposta viene misurata, invece, attraverso un altro indice, l'indice di Reynolds-Smolensky, che si calcola attraverso la differenza tra l'indice di Gini prima e dopo l'applicazione dell'imposta. Questo indice è compreso tra 0 e 1 e l'effetto redistributivo è tanto maggiore quanto più elevato è l'indice. Come detto prima, l'effetto redistributivo è tanto maggiore quanto più aumenta la progressività e quanto più aumenta l'aliquota media dell'imposta. Nell'andamento temporale dell'indice, osservato nel periodo tra il 2001 e il 2018, si osserva, di nuovo, un primo aumento tra il 2002 e il 2003 che, come detto in precedenza, è riconducibile all'introduzione della *no tax area*, una diminuzione tra il 2004 e il 2005 e un altro aumento tra il 2006 e il 2007. L'andamento è simile a quello dell'indice precedente.

La valutazione della portata redistributiva dell'IRPEF e del ruolo redistributivo di questa imposta dovrebbe tuttavia essere una valutazione di portata più ampia e in particolare questa valutazione richiederebbe la valutazione del complessivo sistema di *tax benefit* e quindi l'influenza complessiva del sistema fiscale e del sistema delle prestazioni sociali.

Abbiamo provato a dare un'idea dell'effetto redistributivo operato in Italia dal sistema *tax benefit* e anche a confrontare l'effetto distributivo del sistema *tax benefit* italiano con quello dei principali Paesi dell'Unione europea. La portata redistributiva del sistema *tax benefit* è stata valutata come la differenza tra gli indici di Gini del reddito equivalente lordo disponibile, prima e dopo l'applicazione del sistema *tax benefit*. Il confronto internazionale mostra che in Italia il sistema *tax benefit* opera una funzione redistributiva importante, ma la portata dell'azione redistributiva è inferiore a quella osservata in Paesi *partner* impor-

tanti, come la Germania, la Francia o il Regno Unito.

Nel perseguimento degli obiettivi redistributivi del sistema fiscale e del sistema *tax benefit*, il *policy maker* deve misurarsi con il complesso problema di stabilire il miglior *trade-off*, il miglior rapporto di scambio tra equità ed efficienza. Attraverso il conseguimento degli obiettivi di equità verticale e orizzontale, che si ottengono attraverso la redistribuzione, si possono tuttavia determinare degli effetti indesiderabili sul piano dell'efficienza e l'obiettivo del *policy maker* dovrebbe essere quello di individuare il miglior *trade-off* tra questi due obiettivi.

Gli elementi strutturali dell'imposta personale sul reddito che influenzano la sua efficienza sono essenzialmente le aliquote marginali effettive, di cui avrete sentito parlare a raffica. Sappiamo che la struttura dell'IRPEF dà luogo a una struttura molto articolata di aliquote marginali effettive, con un livello estremamente elevato di aliquote marginali effettive anche a livelli di reddito basso. Il loro andamento non monotono e caratterizzato da numerose discontinuità e diversi picchi, sia di segno negativo sia di segno positivo, fanno ritenere che l'IRPEF influenzi in maniera marcata l'offerta di lavoro e per questa via può indurre inefficienze nel sistema. Il dibattito su quanto un aumento delle aliquote marginali effettive disincentivi l'offerta di lavoro è ancora aperto nella letteratura economica.

Tuttavia, va detto che esistono studi diversi, condotti in periodi diversi, che misurano l'impatto delle aliquote marginali effettive. Questi studi mostrano che gli impatti variano da Paese a Paese. Negli Stati Uniti, per esempio, è stato verificato che gli incrementi delle aliquote marginali effettive tendono a far diminuire l'offerta di lavoro, inducendo gli individui già occupati a lavorare un minor numero di ore o a essere meno produttivi. La risposta dell'offerta di lavoro varia al variare dei gruppi che sono considerati. Infatti, gli uomini in età di lavoro, in media, rispondono molto meno delle donne, il cui comportamento negli anni più recenti comincia ad avvicinarsi

a quello degli uomini, in quei Paesi in cui le infrastrutture sociali sono sufficienti a consentire alle donne condizioni di contesto nella scelta dell'offerta di lavoro analoghe a quelle degli uomini.

Nel Regno Unito, ad esempio, la combinazione di tasse e benefici si dimostra che influenzi sia la decisione di lavorare, sia la decisione di quanto lavorare. Le aliquote marginali effettive sono importanti anche per gli uomini con basso livello di istruzione, ma soltanto in relazione alla scelta di lavorare, mentre il numero di ore non risulta particolarmente influenzato.

Veniamo all'Italia. Nel nostro Paese abbiamo analizzato alcuni studi — come quello di Aaberge et altri o di Aaberge e Colombino del 2006 — che mostrano che l'offerta di lavoro, specialmente la decisione di partecipare o meno al mercato del lavoro, è ampiamente influenzata dalla struttura delle tasse e dei benefici fiscali più per le donne che per gli uomini e questa influenza dipende dal livello del reddito della famiglia a cui le donne appartengono. Infatti, a bassi livelli di reddito l'influenza delle aliquote marginali è più rilevante.

Questi risultati tendono a suggerire che nel *design* dell'imposta debba essere valutata in maniera seria anche la struttura delle aliquote marginali effettive, al fine di poter stabilire il miglior *trade-off* tra efficienza ed equità per la scelta del modello di riferimento dell'imposta. Ad esempio, nella scelta tra i due modelli teorici, ovvero la *comprehensive income tax* e la *dual income tax*, il confronto tra i meriti e i limiti di questi due modelli può e deve essere fatto con riferimento al *trade-off* tra efficienza ed equità. Su questo avete sentito di tutto. È evidente che le opzioni di riforma possono essere tante tra le due scelte polari dell'orientamento verso un'imposta onnicomprensiva, che dovrebbe includere nella base imponibile anche tutti i redditi da capitale e le plusvalenze, secondo il criterio del maturato invece che del realizzato, e l'orientamento, invece, di proseguire con un modello di tipo duale, che dovrebbe prevedere la possibilità di far convergere le aliquote sostitutive per le diverse fonti di reddito verso un'aliquota, che ragionevol-

mente dovrebbe essere la prima aliquota dell'IRPEF.

La nostra IRPEF nasceva come un'imposta che voleva tendere alla *comprehensive income tax*, ma in realtà, a seguito dei numerosi interventi, si è avvicinata di più a un modello imperfetto di *dual income tax*. La ragione per cui si avvicina a un modello di *dual income tax* è perché la base imponibile dell'IRPEF *comprehensive* risulta erosa per il trattamento previsto per i redditi da capitale finanziario, per il trattamento previsto per i redditi da capitale immobiliare, per il trattamento previsto per i redditi da lavoro autonomo, che finiscono nel regime forfettario, e per il trattamento previsto per alcuni redditi da lavoro dipendente e da pensione.

Per quanto riguarda la tassazione dei redditi da capitale finanziario, il nostro sistema di tassazione è coerente con quello adottato in molti altri Paesi europei. Nel documento che vi lascerò è inclusa una tabella piuttosto interessante che riporta il confronto del prelievo sui redditi da capitale in alcuni Paesi dell'Unione europea. Il gettito totale dell'imposta sostitutiva sui redditi di natura finanziaria nel 2020 si attesta a circa 13,7 miliardi. Queste entrate escludono quelle derivanti dall'imposta sostitutiva sul valore dell'attivo dei fondi di pensione, che hanno un trattamento fiscale specifico.

Per darvi un'indicazione quantitativa, se si decidesse di far tendere la nostra IRPEF verso il modello duale in maniera più coerente, e quindi si decidesse che i redditi sottratti alla progressività e sottoposti a tassazione proporzionale siano tassati con un'aliquota uniforme e se questa aliquota fosse la prima aliquota dell'IRPEF, cioè il 23 per cento, si genererebbe una perdita di gettito di circa 1,3 miliardi su base annua, avendo escluso dalla stima l'ipotesi di ricondurre alla stessa prima aliquota dell'IRPEF anche la tassazione che oggi è riservata ai titoli del debito pubblico italiano e ai buoni fruttiferi postali, che abbiamo immaginato debba rimanere al 12,5 per cento.

Per quello che riguarda la cedolare secca, con riferimento agli ultimi dati disponibili

del 2018, la cedolare secca è un'agevolazione che ha interessato 2,6 milioni di soggetti e la quota di reddito sottratta all'imposta personale e progressiva è risultata pari a 15,7 miliardi ed è cresciuta del 9 per cento rispetto all'anno precedente. L'imposta sostitutiva ha generato un gettito di 2,8 miliardi. La Commissione che ogni anno effettua la ricognizione delle spese fiscali, che viene pubblicata e allegata al bilancio dello Stato, ha stimato che per il triennio 2021-2023 la cedolare secca genererà minori entrate IRPEF in misura pari a 5,1 miliardi di euro, con un effetto complessivo negativo sulle entrate, al netto del gettito dell'imposta sostitutiva, pari a 2,3 miliardi di euro su base annua.

Ci sarebbero tante cose da dire sulla cedolare secca, che è una scelta fiscale che abbiamo studiato con molta attenzione negli anni. L'esclusione dei redditi da fabbricati a uso abitativo, che sono concentrati su soggetti con reddito medio-alto, determina una diminuzione della portata redistributiva dell'IRPEF ed effetti non positivi sull'equità orizzontale, in quanto redditi di uguale ammontare, ma di diversa natura, sono evidentemente assoggettati a un'aliquota progressiva superiore. La valutazione degli effetti distributivi di questa misura è stata effettuata in uno degli studi sul patrimonio immobiliare condotti dal nostro Dipartimento, « Gli immobili in Italia 2017 », e mostra che più del 50 per cento del beneficio fiscale della cedolare secca andava a vantaggio del decimo di popolazione più ricco.

Ricorderete tutti che la cedolare secca è stata introdotta con l'obiettivo principale di favorire l'emersione di base imponibile sommersa. Gli effetti in termini di emersione dal sommerso della cedolare secca sono stati valutati dal Ministero dell'economia e delle finanze secondo due approcci. Il primo è l'approccio *top down*, che è quello utilizzato dalla Commissione presieduta dal Ministro Giovannini, che ogni anno redige la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Questo approccio è stato utilizzato nel contesto di questa relazione per stimare il *tax gap* dell'imposta sulle locazioni e quindi per

stimare l'evasione del reddito da locazione. Il Dipartimento ha anche fatto uno studio di altra natura, utilizzando un approccio *bottom up*, in un progetto in cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha lavorato insieme all'Università degli studi di Milano, all'Università degli studi dell'Insubria e all'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche - Fondazione Bruno Kessler per stimare l'impatto della riduzione dell'aliquota d'imposta e quindi per stimare l'impatto di una variazione di *policy* sulla crescita delle locazioni e del reddito da locazione.

Molto velocemente vi dico che i risultati che derivano dall'utilizzo dell'approccio *top down*, ovvero quello utilizzato dalla Commissione sull'evasione, delineano un impatto in termini di emersione di base imponibile crescente nei primi anni dall'introduzione della norma. Gli aggiornamenti di questo esercizio di stima, effettuati negli anni 2018, 2019 e 2020, mostrano che la propensione al *gap*, ovvero la propensione all'evasione - che è misurata dal rapporto tra il *tax gap* e l'imposta teorica - è passata da un valore pari al 21,6 per cento nel 2011 all'8,4 per cento nel 2018, evidenziando un risultato importante e confortante verso un miglioramento, crescente negli anni, della *tax compliance*.

Invece nello studio fatto per stimare l'impatto di una variazione di *policy*, e quindi di una riduzione dell'aliquota della cedolare secca, è stato stimato anche l'effetto di una *flat tax* sull'incremento del numero degli affitti registrati. Nello studio è possibile valutare in che misura la *policy* ha influenzato la probabilità di aumentare il numero degli immobili offerti in locazione e sulla probabilità che aumenti il reddito dichiarato. I risultati mostrano che l'incremento è significativo, ma è minore rispetto alle quantificazioni fatte dalla Commissione con l'altro approccio ed è decrescente al crescere del reddito del contribuente. In altre parole questo significa che l'incremento di reddito dichiarato da immobili dei percettori meno abbienti, indotto dalla *policy* della cedolare secca, è parzialmente controbilanciato da una riduzione del reddito dichiarato dei contri-

buenti più abbienti. Quindi, questo mostra che qualsiasi scelta dovesse essere operata in questo ambito potrebbe essere supportata dagli strumenti di analisi, anche abbastanza sofisticati, che il Dipartimento ha messo a punto negli anni.

L'altra area di erosione della base imponibile dell'IRPEF è il regime forfettario. Secondo i dati più recenti, per l'anno d'imposta 2018 sono 773.000 i soggetti che hanno aderito, i quali hanno dichiarato un reddito netto di circa 7,1 miliardi di euro e hanno pagato un'imposta di circa 790 milioni. Nello stesso anno d'imposta vi sono 214.000 soggetti che rientrano nel progressivo regime di vantaggio e che hanno dichiarato un reddito netto per circa 2,6 miliardi di euro, pagando un'imposta di circa 129 miliardi di euro. Complessivamente la base imponibile dei regimi di vantaggio sottratta all'imposta personale progressiva è stata importante, perché è pari a 9,7 miliardi di euro nel 2018. A partire dal 2019, con l'aumento a 65.000 euro della soglia massima di ricavi, si ritiene che il numero dei soggetti che aderiranno al regime e i redditi sottratti alla tassazione personale progressiva siano destinati ad aumentare significativamente. È inutile dire che la sottrazione alla progressività di questi redditi ha delle controindicazioni sul piano dell'equità orizzontale e che la riflessione che va fatta per questo regime sul piano dell'equità orizzontale rileva in particolare rispetto alla legislazione vigente, che ha visto aumentare significativamente la soglia dei ricavi.

Bisogna ricordare comunque che questo regime forfettario è stato introdotto con un obiettivo importante e meritevole, ovvero quello di introdurre consistenti semplificazioni degli adempimenti fiscali, particolarmente significative per i soggetti di dimensioni più piccole e per i soggetti che iniziano l'attività di impresa. Se si volesse salvaguardare l'obiettivo di assicurare che i soggetti di piccole dimensioni o quelli che iniziano l'attività di impresa possano godere del vantaggio collegato alle semplificazioni fiscali, si dovrebbe valutare di ricondurre questo sistema a un sistema di *dual income tax* più organico e anche in

questo caso l'aliquota dell'imposta sostitutiva potrebbe essere elevata dal 15 per cento alla prima aliquota dell'IRPEF. Inoltre, se si volesse considerare questo passaggio e mantenere integre le potenzialità di questo sistema in termini di semplificazione e di contenimento dei costi di adempimento, allineando però l'aliquota sostitutiva alla prima aliquota dell'IRPEF, si dovrebbe valutare il fatto che i coefficienti di redditività che sono previsti dalla legislazione vigente non sono stati aggiornati rispetto a quelli che erano stati calcolati in sede dell'introduzione di questo regime.

Il Dipartimento delle finanze ha effettuato un'analisi preliminare dell'adeguamento dei coefficienti di redditività con dati aggiornati, in modo da tener conto anche dell'ampliamento della platea dei beneficiari del regime forfettario, determinato dall'innalzamento della soglia a 65.000 euro. Il risultato di questa analisi preliminare — quindi il ricalcolo dei coefficienti di redditività — è che ci sarebbe una riduzione della base imponibile solo per i settori del commercio ambulante e delle costruzioni, mentre rimarrebbero invariati, anche considerando la platea più ampia, i coefficienti di redditività delle industrie alimentari e delle bevande, dei servizi di alloggio e di ristorazione, delle attività professionali, dell'istruzione, dei servizi finanziari e assicurativi e del commercio all'ingrosso e al dettaglio. Invece, il coefficiente di redditività sarebbe superiore — e quindi la base imponibile aumenterebbe — soltanto per gli intermediari del commercio. Questo è tutto sull'erosione del reddito da lavoro autonomo.

Velocemente ricorderei che il fenomeno dell'erosione, ovvero la sottrazione alla progressività, riguarda anche i redditi da lavoro dipendente e da pensione. Il nostro ordinamento prevede la tassazione sostitutiva al 10 per cento dei premi di produttività aziendale erogati ai lavoratori dipendenti e questa è una misura piuttosto importante. Per l'anno d'imposta 2018 la quota di retribuzione sottratta all'applicazione ordinaria dell'IRPEF ha interessato 2,2 milioni di soggetti — ed è in crescita del 2,9 per cento rispetto al 2017 — per un am-

montare di circa 2,9 miliardi di euro — anche questo dato è in crescita dell'8,4 per cento rispetto al 2017 — di cui circa 237 milioni erogati sotto forma di *benefit* e di *welfare* aziendale. L'importo complessivo relativo al mancato gettito stimato per il 2021 è di circa 580 milioni di euro, così come risulta dall'ultimo rapporto annuale sulle spese fiscali 2020, che è disponibile sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Bisogna ricordare anche tutti i numerosi regimi che originariamente riguardavano il rientro dei cervelli e che adesso generalmente riguardano gli impatriati. Si tratta del regime dei docenti e dei ricercatori, vigente dal 2017, e del regime degli impatriati, che riguarda tutti quelli che tornano in Italia per lavorare. I soggetti interessati al regime dei docenti e dei ricercatori sono stati oltre 1.646, per un ammontare di 196 milioni di euro, con un reddito lordo medio di 119.053 euro, mentre il regime degli impatriati — quindi quello che interessa tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro qualificazione professionale — ha interessato circa 7.000 soggetti, per un ammontare di 801 milioni di euro.

Vale la pena ricordare che esiste anche il cosiddetto regime dei neo-residenti, che prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero, che è calcolata in via forfettaria nella misura di 100.000 euro per ciascun periodo di imposta in cui risulta valida l'opzione. È un regime rispetto al quale il nostro Paese è stato molto attaccato, ma devo dire che non rappresenta una peculiarità, perché sono vari purtroppo i Paesi, anche dell'Unione europea, che hanno utilizzato regimi aggressivi di questo tipo per attrarre sul territorio dello Stato anche lavoratori dipendenti o pensionati. Per quello che riguarda i neo-residenti, nel 2018 sono 226 i soggetti che hanno aderito a questo regime e hanno corrisposto 21 milioni di euro di imposta. Complessivamente l'importo del mancato gettito stimato per il 2021 che riguarda queste misure è di 278 milioni di euro.

La legge di bilancio per il 2019 ha introdotto una tassazione sostitutiva per cinque anni al 7 per cento dei redditi di fonte

estera dei pensionati che avevano la residenza fuori dall'Italia negli ultimi cinque anni e che decidono di riportare la loro residenza in un piccolo comune del Sud con meno di 20.000 abitanti. Su questa misura non ci sono ancora dati disponibili nelle dichiarazioni fiscali.

Questi regimi agevolativi da un lato hanno il merito di incidere positivamente in ambiti che favoriscono l'aumento della produttività — parlo essenzialmente del rientro dei cervelli — produttività che negli ultimi anni ha visto un marcato declino in Italia, ma dal punto di vista della coerenza complessiva dell'IRPEF non si può non dire che sono dei regimi che complicano il sistema, aggiungono eccezioni, riducono la portata redistributiva dell'imposta e restano comunque discutibili sul piano dell'equità orizzontale, in quanto soggetti con livelli di reddito uguale vengono tassati ad aliquote differenti.

Abbiamo fatto degli esercizi di simulazione che vi renderemo disponibili e che vi commento molto brevemente. Essenzialmente sono simulazioni di due ipotesi di riforma. Vorrei precisare — sono sicura che voi lo apprezzerete — che questi esercizi non hanno nessuna pretesa di essere indicativi di una strada o di una direzione di riforma da intraprendere. Ve li metto a disposizione perché credo che siano estremamente utili per capire quali sono gli elementi che devono essere valutati quando si decide di incidere sulla struttura dell'IRPEF. Credo che sia anche utile che abbiate a disposizione degli elementi che vi facciano vedere che tipo di informazioni, di analisi economica noi mettiamo a disposizione del Governo e del Parlamento.

Abbiamo ipotizzato di avere a disposizione 10 miliardi di euro in più, oltre alla riorganizzazione di risorse interne che derivano dall'IRPEF, per fare due esercizi di simulazione e abbiamo provato a simulare essenzialmente due strutture: un'ipotesi è quella di flatterizzazione — fatemi usare questo termine terribile — dell'attuale struttura delle cinque aliquote, portandole a tre — pari a 23, 33 e 43 per cento — e un'ipotesi che, invece, abbiamo risimulato con i nostri dati e con il nostro modello, partendo dal-

l'ipotesi che è stata disegnata dal professor Longobardi e da altri, in un *paper* che hanno presentato e che è disponibile sul sito di ASTRID, che probabilmente vi avranno già illustrato.

I risultati di dettaglio sono tanti. Quello che credo che sia utile dire è che evidentemente entrambi gli interventi sulla struttura delle aliquote sono interventi che la appiattiscono, che rendono continua la progressività, e che possono avere degli effetti positivi in termini di efficienza, perché possono ridurre le aliquote marginali effettive e i disincentivi all'offerta di lavoro. L'impatto di tutto questo è condizionato anche, ovviamente, dalla scelta della base, ma in generale la struttura dell'aliquota può essere ridisegnata per guadagnare in termini di efficienza. Il passaggio da cinque a tre aliquote non cambia radicalmente la vita di nessuno, però semplifica fortemente la struttura dell'imposta e ovviamente sarebbe immediatamente applicabile. Invece, il passaggio a una forma di progressività continua rende il prelievo molto più trasparente.

Il disegno che è stato concepito dal professor Longobardi e da altri colleghi è un disegno che di fatto replica la struttura dell'aliquota effettiva dell'attuale IRPEF, ma la replica riconducendola a una scala di aliquote che è continua. La cosa più interessante — perché credo che sia una novità; mi è capitato di venire spesso in Parlamento a riferire sui risultati delle analisi di microsimulazione da parte del Dipartimento — è che ora il Dipartimento si è dotato di uno strumento ulteriore di analisi degli effetti delle riforme, che è un modello di equilibrio economico generale computazionale, che consente di calare l'ipotesi di riforma e di valutare il suo impatto a livello dell'intera economia.

La cosa più interessante che abbiamo fatto — e che quindi potremo fare, quando elaborerete in maniera più precisa un disegno effettivo di riforma — è stato misurare l'impatto delle due riforme sulla variazione del PIL reale. L'impatto sul PIL è più marcato per la riforma con l'aliquota continua, rispetto a quello del modello con le tre aliquote. L'impatto sul PIL, che è

stimato su un orizzonte temporale che va dal 2021 al 2025, è sempre positivo ed è decrescente nel tempo.

Una cosa interessante è rappresentata dagli aspetti macro stimati sull'offerta di lavoro. In questo caso il nostro modello è in grado di cogliere gli effetti che una modifica dello schema dell'IRPEF determina sull'offerta di lavoro di lavoratori, distinguendoli tra lavoratori *unskilled*, lavoratori *skilled* e lavoratori *high skilled*. Le capacità dei lavoratori sono un fattore molto importante nel determinare la reazione al carico fiscale. Quello che emerge in questo caso, invece, è meno uniforme: per i lavoratori *unskilled* una riforma, un ridisegno, delle aliquote dell'IRPEF secondo il modello di progressività continua favorirebbe l'offerta di lavoro più di quello della riforma a tre aliquote; i lavoratori *skilled* sarebbero più o meno indifferenti tra questi due modelli dell'imposta; per i lavoratori *high skilled*, invece, si avrebbero degli effetti sull'offerta di lavoro più marcati e più importanti con il modello a tre aliquote rispetto a quello con progressività continua. Questo è molto interessante, perché ci riconduce a uno dei temi di cui abbiamo parlato all'inizio: il disegno di una riforma è l'individuazione del miglior *trade-off* tra efficienza ed equità. Il disegno della scala delle aliquote e della progressività — che evidentemente è il disegno che deve cogliere l'obiettivo redistributivo del decisore pubblico, quindi l'obiettivo rispetto agli effetti che l'imposta deve produrre sulla distribuzione del reddito — ha lo scopo di assicurare che l'imposta non vincoli la capacità di crescita del sistema economico e quindi che non interferisca con le scelte in particolare dell'offerta di lavoro.

PRESIDENTE. Professoressa, non so se concorda, ma direi che possiamo fermarci qui, perché è una relazione già molto corposa. Le confesso anche che non è semplicissimo seguire senza la memoria scritta, ragion per cui le rinnovo la richiesta di inviarmi cortesemente la memoria lunedì mattina. A maggior ragione credo che sia utile lasciare maggior spazio ai commissari, perché così possiamo sviluppare meglio alcuni dei temi che ha trattato oppure i temi

che, per ovvie ragioni di tempo, non ha potuto trattare. Ringrazio ancora lei e tutto il Dipartimento delle finanze.

Credo che ci sarà una bella discussione. Cedo la parola ai colleghi che vogliono intervenire per commenti, domande o considerazioni, ricordando cortesemente il tempo di due o tre minuti, al fine di lasciare alla professoressa e ai suoi collaboratori il tempo per una replica puntuale.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI (*intervento da remoto*). Buongiorno, professoressa Lapecorella, la ringrazio per l'esauriente e interessantissima relazione.

Ho una domanda. Le chiedo se ci può dare il suo parere su una proposta molto interessante, nata durante queste audizioni, che stiamo prendendo in considerazione e che sarebbe una variazione, neanche così incisiva da potersi chiamare riforma, solo un primo momento; stiamo parlando di una microproposta, in relazione alla quale il presidente le ha mandato un quesito. La proposta è finalizzata ad andare incontro alle difficoltà di liquidità di piccole e medie imprese, artigiani e commercianti — parliamo di tutto il panorama delle piccole e medie imprese, i professionisti, tutti i soggetti agli indici sintetici di affidabilità e i forfettari. Secondo questa proposta i saldi e gli acconti sarebbero rimodulati, per cui il saldo e il primo acconto, che attualmente si versano al 20 giugno — con proroga ormai decennale al 20 luglio — con rateizzazione in cinque rate, verrebbero spostati da luglio al primo di dicembre, mentre il secondo acconto, che attualmente è dovuto al 30 di novembre — e che si può pagare solo ed esclusivamente in una rata — verrebbe suddiviso da gennaio dell'anno successivo a giugno dell'anno successivo, mantenendo le stesse basi di calcolo per cassa e competenza e anche il sistema previsionale. In questo caso, arrivando a regime, nel 2022, a una suddivisione di fatto mensile, con due calcoli annuali, sostanzialmente si permetterebbe di abolire la ritenuta d'acconto. Con l'abolizione della ritenuta d'acconto, considerando che al 16 del mese sono tantissimi gli F24 che vengono fatti, c'è una notevole semplificazione e ci sarebbe anche

liquidità che viene data al sistema non solo delle piccole e medie imprese, con la dilazione del secondo acconto, ma anche con l'abolizione della ritenuta, perché sappiamo che moltissimi professionisti fisiologicamente finiscono a credito, perché è una ritenuta sul fatturato, così come accade anche per gli agenti di commercio, i procuratori d'affari e tutti quelli che subiscono una ritenuta d'acconto.

Volevo chiedere come viene vista questa proposta che, come dicevo, non sposta niente sulle basi di calcolo e sul sistema previsionale, ma che sostanzialmente dilaziona, semplifica e abolisce la ritenuta d'acconto.

La seconda domanda riguarda sempre qualcosa di non particolarmente rivoluzionario ed è qualcosa che probabilmente è già stato stimato nel 2018: la *flat tax* incrementale, ovvero sugli incrementi di reddito, da applicarsi su quella che è la crescita del reddito da un anno all'altro. Ovviamente la riforma fiscale può intervenire su tutte le aliquote, detrazioni, deduzioni eccetera, ma nel momento dell'incremento, solo sull'eccedenza, verrebbe applicata un'imposta del 15 per cento — non a una particolare categoria di contribuenti, ma a tutti i contribuenti, dipendenti, pensionati, lavoratori autonomi, piccole e medie imprese — nella logica di spingere all'emersione, che è quello che è stato evidenziato da lei nella relazione per ciò che riguarda le locazioni. Infatti, riguardando gli incrementi, non ci sarebbe una perdita di gettito, perché ci sarebbe, come per le locazioni, anche un'emersione, perché si interviene sul futuro e non sulla stratificazione progressiva delle aliquote. Ai tempi in qualche modo era stato evidenziato il limite della sua applicazione solo a una parte dei contribuenti, ma l'idea della nostra Commissione potrebbe essere quella di applicarlo un po' a tutti, perché ci sono i pensionati, che magari potrebbero far emergere un qualche secondo lavoro, ci sono i premi di produzione e gli incentivi, che in qualche modo possono essere resi maggiormente attraenti nel rapporto di lavoro dipendente e tutto ciò che è il tema del sommerso nel lavoro autonomo. Volevo capire come viene visto tutto questo, se non ci

sono preclusioni particolari e se possiamo in qualche modo ragionare su questo tema, che comunque è un tema importante, perché spingerà l'emersione.

MARCO OSNATO (*intervento da remoto*). Non so se riuscirò a essere sintetico come il mio predecessore, ma ci proverò. Approfitterò poi dell'opportunità da lei ricordata all'inizio di inviare anche domande scritte, perché la relazione è stata molto tecnica e quando poi avremo il testo sicuramente approfondirò alcune richieste. Oggi rimango un po' sul generale, condividendo anche poi la domanda dell'onorevole Gusmeroli riguardo la *flat tax* incrementale. Se è possibile vorrei capire su cosa stia operando il Dipartimento delle finanze, perché noi giustamente facciamo questa indagine conoscitiva sull'IRPEF, però il Presidente Draghi il giorno della fiducia disse in Parlamento che guardava a una riforma fiscale. Credo di avere intuito che sia una riforma fiscale più ampia e volevo sapere se il Governo pensa a una riforma che riguardi anche, per esempio, la rimodulazione dell'IVA, la rimodulazione delle accise sui carburanti, sui tabacchi e sull'energia e anche la semplificazione di tutto questo sistema. Vorrei sapere se ritenete che il tempo che rimane in questa legislatura sia sufficiente per una riforma di questa portata — che riguardi solo l'IRPEF o che riguardi anche un sistema più ampio — fermo restando che riteniamo che il ruolo del Parlamento sia determinante in questa vicenda e quindi va anche tenuto presente che gli strumenti che la democrazia mette a disposizione necessitano di spazi temporali piuttosto ampi. La mia domanda era, quindi, se si sta già predisponendo qualche documento che il Governo vorrà presentarci e se ritenete sufficiente lo spazio temporale.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Confermo che anche noi di Fratelli d'Italia cercheremo di essere il più possibile sintetici per rispetto di tutti i colleghi. Vado anche io immediatamente alle domande e in particolare vorrei chiedere al direttore Lapecorella, anche in fun-

zione di quella che sarà la strategia della riforma, se non ritiene che il Dipartimento da lei diretto, il Dipartimento delle finanze, dovrebbe riassumere un ruolo più importante che oggi — mi permetto di dire con il massimo rispetto di ambedue le realtà — è stato invece fatto proprio dall’Agenzia delle entrate. Quando si parla, soprattutto in un contesto così importante quale quello attuale, a livello normativo dell’interpretazione delle norme, vediamo che è sempre l’Agenzia che si fa interprete delle norme, ma io ritengo che — norme alla mano — dovrebbe essere il Dipartimento delle finanze a interpretare la volontà del legislatore. Sul punto attendo una risposta — mi auguro esauriente — dalla dottoressa, anche in funzione di quella che dovrà essere la costruzione della riforma tributaria.

La seconda domanda riguarda il tema previdenziale. Ritengo che una delle problematiche più importanti che avremo, anche a causa dell’invecchiamento della popolazione, sia quella previdenziale. Anche attraverso la leva fiscale dovremo fare di tutto per incentivare la previdenza, sia la previdenza complementare, cosiddetta previdenza di seconda fascia, sia la previdenza di primo livello, quella immediata, come quella delle casse di previdenza dei professionisti, ai quali appartengo. Non ritiene che sarebbe opportuno nella riforma prevedere per il sistema della previdenza una tassazione più vantaggiosa, proprio per l’ampia finalità sociale che la previdenza si prefigge? Al momento ricordo, ad esempio, che è positiva la tassazione delle plusvalenze al 20 per cento per la previdenza complementare, ma non è altrettanto positivo invece che nella previdenza di primo livello vi sia una tassazione delle plusvalenze al 26 per cento. Crede che sarebbe utile improntare la riforma in questa direzione? Per ora mi fermo, come promesso, per rimanere nei tempi.

SESTINO GIACOMONI (*intervento da remoto*). Ringrazio anche io la dottoressa Lapecorella. Come diceva il presidente, devo dire che non era facile seguire tutti questi dati senza alcuna relazione scritta, quindi sicuramente sarebbe molto utile averla.

Tra le varie cose che mi sono appuntato e su cui volevo chiedere una conferma, mi sembra di aver colto dalle sue parole che una riduzione dell’aliquota media è avvenuta tra il 2001 e il 2005, così come in quegli stessi anni c’è stata, credo per la prima volta, l’introduzione di una *no tax area*. Dopodiché lei ci ha detto che in Italia l’offerta di lavoro e soprattutto la volontà di partecipare al mondo del lavoro, in particolar modo delle donne, è influenzata sia dal reddito familiare ma anche delle aliquote marginali. Se ho ben compreso, la struttura delle aliquote marginali di fatto influenza la scelta di lavorare o meno, soprattutto delle donne. In estrema sintesi si può dire che con la progressività delle aliquote sicuramente si ottiene una redistribuzione del reddito, però di fatto si disincentiva la volontà di entrare nel mondo del lavoro, soprattutto da parte della componente femminile.

Dopodiché lei ci ha detto che avete fatto una serie di studi e di simulazioni. Esiste uno studio per vedere che effetti avrebbe una *flat tax* al 20 per cento per tutto e per tutti? Con « per tutti » intendo sia i fondi pensione, conti correnti e anche IRPEF. Quindi, si potrebbe valutare l’impatto di una tassazione unica al 20 per cento — una cedolare secca — con una *no tax area* fino a 12.000 euro, per capire che impatto avrebbe sulla creazione di posti di lavoro.

Sono fermamente convinto che in questo momento storico dopo la pandemia noi non possiamo pensare di tornare a chiedere, a chi lavora e produce, un *total tax rate* che spesso supera il 60 per cento, ma penso che dovremmo fare un appello a chi ha ancora voglia di produrre e a chi ha ancora voglia di lavorare per dirgli che recupereranno quello che hanno perso, perché, appena ci sarà la ripresa, in questo Paese non pagheranno più di un certo ammontare, che per me dovrebbe essere quella che oggi è l’aliquota minima e penso che dovremmo dire che non pagheranno più del 20 o del 23 per cento.

Vorrei capire, con uno studio tecnico fatto da voi, che impatto avrebbe una *flat tax* di questo tipo, soprattutto dal punto di

vista della creazione di ricchezza e di lavoro nel nostro Paese.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*intervento da remoto*). Volevo toccare con lei, professoressa Lapecorella, tre questioni fondamentali. La prima, come diceva adesso anche il collega Giacomoni, riguarda l'incentivazione dell'occupazione femminile, un tema che abbiamo affrontato anche in precedenti audizioni. Vorrei sapere cosa ne pensa del fatto che nella rimodulazione dei carichi familiari si possa spostare quello che oggi è un vantaggio per il primo percettore del reddito — e quindi una forma di detrazione per il primo percettore del reddito — al secondo percettore di reddito, che molto più spesso è una donna, e quindi spostare il tema da un sostegno al reddito del primo percettore a un'agevolazione per il secondo percettore. Da questo punto di vista secondo me molte politiche dovranno andare nell'indirizzo di incentivare — pur all'interno della progressività, perché chiaramente stiamo parlando in particolare di fattispecie di lavoro dipendente — una distinzione della tassazione attraverso le detrazioni tra il primo e secondo percettore. L'altra questione molto interessante la studieremo quando ci invierà la documentazione, anche se devo dire che oggi è stata molto puntuale e precisa e quindi la ringrazio per l'esposizione tecnica, ma molto comprensibile. Quando ci invierà la memoria, capiremo meglio anche le proiezioni che avete fatto, in particolare gli effetti sull'occupazione, che saranno sicuramente molto interessanti, e anche la questione della progressività.

Vengo alla seconda domanda sull'erosione dalla base imponibile e volevo chiederle questo. Rispetto a una reintroduzione — che io penso però possa essere solo graduale e non in tempi così accelerati — di alcuni redditi, quindi penso alla cedolare secca, secondo lei potrà avvenire più su una base legata al reddito di coloro che sono possessori di questi immobili — quindi si pone un tetto rispetto a coloro che possono far rientrare questi redditi a seconda del reddito che hanno — o più su base reale e quindi pensare che rimane in *flat* solo una prima parte e la seconda, crescendo il

valore di questi redditi, debba rientrare nella base imponibile? Si può lavorare più su base reale, per una parziale reintegrazione della base imponibile, o bisogna lavorare più su una base reddituale, per ragionare su come questo reddito possa calmierare un effetto, che lei ci ha detto molto pesante, di riduzione del gettito?

La terza e ultima questione che volevo porle era sulla *flat tax* incrementale. Io ho già fatto la domanda a una docente, ma non ho avuto una risposta. La mia preoccupazione è legata all'equità in generale, non solo orizzontale, ma anche verticale. Ipotizzato che sia pari a 100 il reddito nell'anno X di un soggetto A e di un soggetto B, mi chiedo se è costituzionale che nell'anno X il soggetto A, che a regime ha un determinato reddito, abbia un'aliquota del 38 per cento, mentre il soggetto B vede applicata l'aliquota del 38 per cento solo su parte di quei 100, pur guadagnando anche lui 100, e sull'altra parte magari paga una *flat tax*. La domanda è questa: fatto il medesimo reddito per persone che possono avere anche le medesime occupazioni, è costituzionale che su una parte di questo reddito — seppure incrementale — ciascuno paghi un'aliquota diversa? Perché il tema è questo. Abbiamo fatto regimi sostitutivi e abbiamo costruito regimi agevolativi per determinate categorie e fattispecie; qui si tratta invece anche di soggetti che fanno lo stesso identico lavoro e guadagnano lo stesso importo, ma li differenziamo sulla base del reddito da un anno all'altro. A me sembra che ci sia un profilo di incostituzionalità evidente, però non vorrei che fossi solo io a pensarla così e vorrei una sua opinione da questo punto di vista. Vorrei capire meglio se questa *flat tax* incrementale è fattibile o meno.

L'ultima cosa molto veloce è se quel dato di 9,7 miliardi relativo alla mancata entrata della *flat tax*, che assomma i soggetti introdotti con l'incremento a 65.000 euro di fatturato e gli altri già compresi nei precedenti regimi sostitutivi, è riferito ai redditi 2019 o ai redditi 2020. Non ho capito se il dato di 9,7 miliardi è aggiornato ai redditi 2020.

MASSIMO UNGARO (*intervento da remoto*). Anch'io ringrazio la direttrice Lapecorella per questa relazione molto interessante e sarà molto utile studiare la memoria scritta. Io ho una domanda puntuale. La sua relazione ci mostra che l'IRPEF in sé forse è anche progressiva dal punto di vista verticale, ma abbastanza iniqua in senso orizzontale, perché esclude tantissime fonti di reddito. Se noi guardiamo le analisi degli ultimi dieci anni delle dichiarazioni IRPEF, vediamo che da una parte aumentano i contribuenti, ma in realtà coloro che versano, almeno un euro di IRPEF, diminuiscono: su 41 milioni di contribuenti soltanto 30 milioni pagano qualcosa in positivo e vediamo una polarizzazione: da una parte c'è un aumento dei redditi di chi dichiara e dall'altra c'è invece anche una spinta verso il basso di lavoratori che dichiarano reddito zero.

Io volevo chiedere una cosa. Lei ha esposto molto bene come il nostro Paese sia molto sensibile ai cambiamenti delle aliquote marginali effettive in termini di offerta di lavoro e come ciò sia molto importante in un Paese come il nostro, con una forte economia sommersa e una partecipazione al mondo del lavoro sostanzialmente bassa, se comparata ad altri Paesi europei. Non ripeto la domanda sul secondo reddito familiare che ha già fatto il collega Fragomeli, ma io le chiedo se potrebbero essere utili degli strumenti come un minimo esente universale e un'imposta negativa, che altri Paesi hanno applicato: penso agli Stati Uniti, al Regno Unito, al Belgio e alla Francia. Un'imposta negativa sarebbe un'aliquota marginale effettiva negativa a questo punto e quindi un modo di incentivare la partecipazione al mondo del lavoro, soprattutto per i redditi bassi, se non bassissimi. Io credo che forse questo potrebbe essere opportuno nel nostro Paese, che ha introdotto negli ultimi anni degli strumenti a favore degli incapienti: penso per esempio al reddito di cittadinanza, che è un vero e proprio sussidio, e ovviamente alla riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti, con le azioni degli ultimi anni. Forse potrebbe essere utile introdurre anche questa forma di sussidio per incenti-

vare sempre più il lavoratore a partecipare all'IRPEF e quindi introdurre un'imposta negativa, che cresce con il reddito e quindi costituisce un incentivo a dichiarare sempre di più. Volevo sapere la sua opinione e quella del suo Dipartimento su questa questione.

LUCIA ALBANO (*intervento da remoto*). Sarò brevissima perché il tema di fatto è stato già toccato dal collega Fragomeli. Mi interessava una riflessione sul concetto di unità impositiva e sulla necessità di lavorare sull'individuo e sulla famiglia. Volevo capire se c'erano un parere e degli studi circa l'introduzione del concetto di quoziente familiare, che venga inserito, sempre con meccanismi di tutela per quanto riguarda la possibilità di accesso al mondo del lavoro della donna; e se c'è anche la possibilità di utilizzare lo strumento fiscale non solo come redistribuzione, ma anche con incentivi e con uno scopo di politica sociale per supportare le iniziative che sono dirette a contrastare il calo demografico. Vorrei capire quale possa essere un'indicazione in questo senso.

PRESIDENTE. Non ho avuto altre richieste di intervento, quindi concludo la serie di domande con quattro mie domande veloci che poi, professoressa, sono più o meno quelle che in qualche modo le avevamo anticipato e che credo saranno comprese nella memoria che ci invierà lunedì. Però, a beneficio anche di chi ci segue, le ripeto qui e chiedo se può dare una risposta sul momento. Probabilmente ha già accennato alcune cose durante la sua memoria e mi scuso in quel caso.

Sull'assorbimento dell'IRAP nell'IRES, vorrei sapere che valutazione date in merito a come questa ipotesi potrebbe essere realizzata, considerando che la base imponibile è abbastanza vicina, da quando è stata abolita l'indeducibilità del costo del lavoro a tempo indeterminato, ma i soggetti passivi sono un po' diversi. Le chiedo quali conseguenze avrebbe un tentativo di riassorbimento dell'IRAP nell'IRES e una bozza di analisi costi-benefici di questa impostazione.

La seconda questione forse l'ho persa io nella sua esposizione. Una delle indicazioni che ci è stata avanzata più chiaramente nel corso delle audizioni è di unificare le categorie dei redditi da capitale e dei redditi diversi per quanto riguarda i redditi finanziari e quindi consentire la compensazione dell'imposta dovuta su interessi e plusvalenze con le minusvalenze. Chiedo se questa chiara indicazione di *policy* che arriva dalle audizioni riscontri o meno un parere tendenzialmente favorevole del Dipartimento delle finanze.

La penultima domanda è questa. Da quando abbiamo introdotto la fatturazione elettronica nella scorsa legislatura, abbiamo sempre detto che l'altra faccia della medaglia di questa misura era una decisa semplificazione del rapporto tra fisco e contribuente, che come sappiamo è *in fieri*. Quest'anno debutta la precompilata per le partite IVA per alcuni soggetti, però il punto è molto semplice. Cosa osta intanto alla chiusura del perimetro della fatturazione elettronica, cioè la sua applicazione estensiva completa, anche alle fattispecie escluse, e cosa osta da lì a passare a una più decisa semplificazione? Vale a dire che utilizzando appieno il fatto che lo Stato, tramite quello strumento, ha un cruscotto completo delle transazioni rilevanti a fini IVA, vengono conseguentemente aboliti tutta una serie di adempimenti cartacei al momento esistenti.

L'ultima questione è questa. Al momento la tassazione dei contributi per la previdenza complementare segue il modello esenzione, tassazione, tassazione — ETT, cioè sono esenti in fase di versamento dei contributi, sono tassati durante il periodo di maturazione e sono tassati — credo con una imposta sostitutiva — al momento dell'erogazione. L'Europa e molti dei nostri auditi ci spingono verso un modello esenzione, esenzione, tassazione — EET: mantenere l'esenzione quando si versano i contributi, esentarli durante il periodo di maturazione, per consentire un'accumulazione di un montante più alto, e poiassarli in fase di erogazione, come avviene ora. Cosa ne pensate di questa ipotesi?

Non ho più iscritti a parlare e quindi cedo alla professoressa Lapecorella la parola. Abbiamo una ventina di minuti, ovviamente è libera di utilizzarne anche di meno se ritiene, grazie. Presidente D'Alfonso chiedo scusa, non l'avevo vista. Prego, presidente.

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica*. Siamo nella più totale innocenza, sempre, per cui la ringrazio della parola e ringrazio la professoressa Lapecorella. Io volevo fare una domanda che quasi ha una posizione circolare nei miei interventi. C'è un argomento che ricorre in quasi tutte le audizioni ed è l'argomento riguardante le spese fiscali. Ormai abbiamo acquisito, per la qualità delle risposte che abbiamo avuto, che tutti sostengono — parlo di coloro i quali sono stati interlocuiti del mondo accademico — che le spese fiscali sarebbe bene che potessero conoscere una temporaneità, una temporalizzazione, come nel caso del *bonus* del 110 per cento per la rigenerazione dell'edificato. Su questo vorrei chiedere una cosa alla professoressa Lapecorella, proprio per il ruolo, anche ribadito dall'ordinamento, che ha la sua persona giuridica: ritiene che le misure coincidenti con le spese fiscali debbano conoscere, per la loro validazione, un'attività di valutazione circa il livello performante? E cioè: che cosa hanno prodotto come rilancio economico, come effetto moltiplicatore, come capacità di funzionamento? Altrimenti le spese fiscali, e io potrei chiamarle anche convenienze fiscali, coincidono soltanto con segmenti di privilegi consentiti con il negoziato — a volte anche con motivazione elettorale — a questa o a quella porzione di interessi organizzati. Se invece l'amministrazione realizza una verifica, una valutazione d'impatto, una misurazione dell'efficacia degli effetti moltiplicatori, noi sappiamo anche dove vanno queste risorse, che non vengono dislocate attraverso il bilancio dello Stato, ma vengono collocate a monte.

PRESIDENTE. Grazie, presidente D'Alfonso. Mi scusi ancora, non ho visto prima

la sua prenotazione. Le domande sono tutte interessanti e puntuali. Professoressa Lapecorella, le do la parola.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (intervento da remoto)*. Vado velocissima, grazie a tutti per tutte le domande. Inizio con la richiesta dell'onorevole Gusmeroli sulla proposta di mensilizzare il versamento delle imposte autoliquidate e contemporaneamente abolire la ritenuta d'acconto. Questa proposta prevede di consentire ai contribuenti di versare un sesto del saldo relativo all'anno precedente e del primo acconto mensilmente, a decorrere dalla fine del mese di luglio e fino a dicembre. Per questa parte la proposta essenzialmente ritarda di un mese rispetto alla legislazione vigente e ha quindi un impatto molto contenuto. La seconda parte della proposta prevede invece che il secondo acconto, ossia quello che attualmente viene versato in un'unica soluzione, sia versato anche questo mensilmente, un sesto ogni mese da gennaio a giugno dell'anno successivo. Ovviamente questa proposta prevede poi l'abolizione contemporanea, come diceva l'onorevole, delle ritenute d'acconto per il reddito da lavoro autonomo. I contribuenti interessati sono persone fisiche titolari di partita IVA, imprese individuali, società di persone, società di capitali, soggetti agli indici di affidabilità fiscale e contribuenti in regime forfettario. Gli impatti finanziari sono minimi per quello che riguarda il saldo e il primo acconto, mentre ovviamente sono più significativi per lo spostamento all'anno successivo del versamento del secondo acconto. Le stesse considerazioni valgono ovviamente per l'imposta sostitutiva del 15 per cento.

Le elaborazioni effettuate sui versamenti dei contribuenti interessati alla modifica sulla base degli ultimi dati delle dichiarazioni ci conducono a stimare minori entrate nel primo anno di applicazione per 18,7 miliardi di euro, che sono dovuti essenzialmente all'abolizione della ritenuta d'acconto per 9,4 miliardi e allo slittamento all'anno successivo del secondo acconto per 9,3 miliardi. Bisogna apprezzare che l'abolizione della ritenuta com-

porta ovviamente un saldo maggiore, che noi per semplicità abbiamo ipotizzato esattamente pari alla ritenuta soppressa. Quindi abbiamo ipotizzato che il saldo aumenta di 9,4 miliardi di euro nell'anno successivo e quindi un maggior acconto, parametrato al maggior saldo, per un importo pari a circa 7 miliardi. Questa proposta avrebbe per il secondo anno invece effetti positivi di 3 miliardi e mezzo e dal terzo anno l'effetto sarebbe nullo. Questo è un effetto solamente di cassa. Si tratterebbe soltanto di recuperare risorse per gestire l'impatto sulla cassa del primo anno, il secondo anno ci sarebbe un effetto positivo e il terzo anno l'effetto diventa nullo.

L'onorevole Gusmeroli, l'onorevole Osnato e l'onorevole Fragomeli mi hanno chiesto della *flat tax* incrementale con un diverso spirito. L'onorevole Fragomeli mi ha interrogato sulla costituzionalità e io devo dire che ho molti dubbi sulla costituzionalità di una proposta di questo tipo. In realtà farei tante considerazioni, vado molto veloce perché il tempo è poco. Questa proposta è stata fatta e io posso anche dirvi quanto costerebbe con i dati dell'anno d'imposta 2019, valutando l'incremento di reddito del 2020 rispetto al 2019, rivalutato in base ai dati dell'ISTAT sul costo della vita. Questa proposta di *flat tax* incrementale costerebbe tra 3 e 3 miliardi e mezzo di euro su base annua, ma io mi domando una cosa. Quella proposta è stata avanzata all'inizio di questa legislatura in un contesto totalmente diverso in cui si cercava di intervenire con una riforma fiscale con vincoli di bilancio molto pesanti dettati dalle regole allora vigenti previste dal Patto di stabilità e crescita. Queste regole saranno riviste: noi sappiamo che l'*escape clause* ci terrà fuori dalle regole del Patto ancora sicuramente per altri due anni, fino alla fine del 2022. Sappiamo che l'Unione europea sta riconsiderando le regole del Patto, quindi adesso onestamente non riesco a vedere le ragioni per cui oggi, in un momento storico in cui si può e si deve pensare a una revisione complessiva del sistema fiscale, si dovrebbe andare in una direzione del tutto asistemica con potenziali profili di incostituzionalità e con ovvie

controindicazioni sul tema dell'equità, perché si consentirebbe a chi guadagna un reddito incrementale un regime fiscale di favore, mentre si assoggetterebbero all'imposta personale e progressiva tutti i soggetti che hanno redditi che invece hanno una dinamica piatta.

Io vi ho dato un'informazione di quanto costerebbe e ho condiviso con voi il fatto che ho seri dubbi sulla costituzionalità di iniziative di questo tipo. Direi che a me sembra un'ipotesi che si comprendeva nel momento in cui si voleva fare qualcosa sull'IRPEF con pochissime risorse a disposizione, ma credo che oggi l'obiettivo del *policy maker* debba essere diverso. L'obiettivo deve essere quello di intervenire su un sistema che nel tempo ha subito numerosissimi interventi, anche contraddittori tra loro, che hanno in qualche modo minato la capacità del sistema di conseguire gli importanti obiettivi redistributivi e di efficienza del legislatore e si dovrebbe intervenire in quella maniera.

L'onorevole Osnato mi ha chiesto se c'è spazio sufficiente nella legislatura per fare un intervento complessivo su tutte le imposte più importanti del sistema tributario. Probabilmente no, perché ci sono anche dei tempi necessari. Parliamo di riforma del sistema tributario da tantissimo tempo e sappiamo quanto è difficile, perché la storia ce lo insegna. Sentirete tra poco il professor Tremonti — l'ho appreso adesso, non lo sapevo — che ha fatto approvare in Parlamento due leggi delega per la riforma del sistema fiscale. Una è stata attuata solo in parte e l'altra direi molto poco, perché quelle erano leggi delega orientate a una riforma del sistema, come potrebbe essere quella che potrebbe essere tentata in questa legislatura. Io sono consapevole che il vincolo temporale è un vincolo stringente e che la complessità è una questione seria, ma queste Commissioni riunite hanno fatto un lavoro straordinario in termini di raccolta di valutazioni, riflessioni e spunti da parte di tutti gli studiosi, economisti, giuristi e di tutte le associazioni, quindi penso che ci possa essere uno spazio.

Dove si dovrebbe intervenire? Per esempio l'onorevole Osnato si interrogava anche

su accise e su altro. Credo che ci sia un altro ambito di *policy* importante che però non vedo immediato e che credo potrebbe essere utilmente affrontato in un secondo momento, non perché meno importante. Mi riferisco all'intero ambito della revisione o ridefinizione delle imposte ambientali. Questo è un tema serissimo perché abbiamo preso degli impegni internazionali e l'emergenza climatica è un'emergenza vera, ma è un tema complesso. La sfida del cambiamento climatico è una sfida che riguarda tutti i Paesi e che richiede azioni politiche di risposta, ma anche il coordinamento tra queste azioni, perché le politiche economiche introdotte per contrastare i cambiamenti climatici in atto sono inevitabilmente politiche che hanno effetti di *spillover* internazionale molto rilevanti. Noi come presidenza italiana del G20 abbiamo fatto una cosa secondo me molto importante, che mi fa piacere condividere con voi ora. Abbiamo avviato per la prima volta un dialogo sistematico, all'interno di quello che si chiama *Finance Track* del G20, e quindi all'interno del consesso dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali del G20. I Ministri e i Governatori hanno condiviso l'importanza di avviare, a partire dalla nostra presidenza italiana e negli anni futuri, un dialogo sistematico sul ruolo delle politiche tributarie per contrastare i cambiamenti climatici e l'esigenza di coordinamento. Credo che affinché l'iniziativa domestica sia efficace debba seguire questo processo internazionale molto importante. Per rispondere all'onorevole Osnato secondo me qualcosa si può fare, visto anche il tantissimo lavoro fatto. Certo, non si può pensare che da qui a fine legislatura si possa cambiare tutto l'intero sistema tributario — e forse non è neanche opportuno, qualcosa può essere posticipata.

Il senatore De Bertoldi mi sollecita una riflessione, che condivido con voi con molto piacere, sul ruolo che il Dipartimento può avere nell'interpretazione delle norme, che lui confronta con quello dell'Agenzia. Quello che è importante è chiarire che il Dipartimento, il Ministero e l'Agenzia hanno un ruolo nell'attività di interpretazione delle

norme che io vedo come assolutamente distinto, complementare e utile per i contribuenti, per il Parlamento e per il conseguimento dei risultati della politica economica. L'Agenzia delle entrate, nel rispetto alle sue competenze di gestione del tema tributario e di esercizio dell'attività di controllo e di accertamento dei tributi, deve necessariamente interpretare tutte le norme tributarie rispetto a quegli aspetti che sono utili alla migliore gestione dei tributi. Il Ministero non può e non deve avere la stessa copertura dell'attività interpretativa dell'Agenzia delle entrate, perché le funzioni sono diverse. Però c'è uno spazio che si è manifestato in qualche occasione — e adesso ve lo ricorderò — forse un po' costretto ma che riguadagneremo, perché penso che sia importante per il Paese e per i tributi e si manifesta tutte quelle volte che l'attività di legislazione tributaria necessita di essere ricondotta alla sua *ratio* di politica economica. Infatti linee guida interpretative del Dipartimento delle finanze sono state emanate per un tributo nuovo, come fu quando fu introdotta in Italia dal Governo Monti la *financial transaction tax*, l'imposta sulle transazioni finanziarie; linee guida del Dipartimento delle finanze sono state emanate sulla disciplina di esenzione dei PIR, una disciplina totalmente nuova. Noi siamo in procinto adesso di emanare anche le linee guida che riconduranno alla *ratio* di politica economica la scelta della base imponibile dell'imposta sui servizi digitali, che abbiamo introdotto in Italia. Un altro importante blocco di lavoro che è pronto e sarà reso disponibile riguarda invece il corpo di disposizioni interne introdotte l'anno scorso nel nostro ordinamento per effetto del recepimento della direttiva anti elusione. La direttiva *Anti-Tax Avoidance Directive* è un'iniziativa internazionale e poi europea importante, che noi abbiamo recepito e rispetto alla quale di nuovo io trovo che sia importante che l'amministrazione fornisca gli elementi di raccordo e di razionalizzazione rispetto agli obiettivi di *policy* perseguiti per l'intervento.

Risponderei velocemente alle domande del presidente Marattin, che non vorrei

farmi sfuggire perché sono importanti. Parliamo di IRAP e IRES. Ricordiamo brevemente che l'IRAP fu introdotta negli anni Novanta e ha sostituito cinque tributi, quindi c'è stato un intervento di semplificazione importante. La dottrina è abbastanza unanime nel riconoscere che l'evoluzione normativa ha ridotto l'IRAP a una specie di addizionale all'IRES e all'IRPEF, quindi è stato suggerito di sostituire questo tributo con altre fonti di gettito, che avessero come presupposto impositivo i redditi. Prima di analizzare queste proposte devo indicare che l'abrogazione dell'IRAP comporta inevitabilmente la necessità di introdurre nuove forme di tassazione o di incrementare quelle esistenti, per recuperare risorse per circa 25 miliardi di euro all'anno. L'abrogazione dell'IRAP dovrebbe riguardare l'intera imposta; a nostro avviso è difficile trovare una *ratio* idonea per eliminare l'IRAP soltanto limitatamente alle attività economiche, mantenendo questo prelievo a carico delle amministrazioni pubbliche. Noi riteniamo che, una volta che viene meno il presupposto impositivo dell'IRAP, sia difficile giustificare dal punto di vista concettuale un'imposta che colpisca il valore aggiunto limitatamente a quello prodotto dalle amministrazioni pubbliche. Recuperare le risorse incrementando la tassazione esistente o introducendo nuove forme di prelievo può avere conseguenze importanti. La cosa più ovvia che mi viene da pensare e che viene suggerita da molti è che si potrebbe agire sull'IRES. Incrementare l'aliquota di riferimento dell'IRES ha tante implicazioni: alcune sfuggono, e sono le meno ovvie perché ci sono quelle ovvie che sono evidenti a tutti. Per esempio se aumenta di molto l'aliquota dell'IRES, cambia anche la portata di norme anti abuso che adesso sono collegate all'IRES.

Essenzialmente le proposte che sono state avanzate in materia di abrogazione dell'IRAP e di reperimento delle risorse attraverso il sistema tributario sono riconducibili a due tipologie: l'istituzione o l'incremento di addizionali alle imposte sui redditi — IRPEF e IRES — e l'istituzione di un contributo di solidarietà. Con riferimento alle addizionali la circostanza che la

nuova fattispecie impositiva avrebbe i medesimi presupposti e basi imponibili previsti ai fini dell'imposta sui redditi sarebbe un pregio, in un'ottica di semplificazione e di sgravio, ma occorrerebbe che la base imponibile, in particolare per l'IRPEF, fosse più ampia possibile e quindi applicata a tutti i redditi assoggettati a tassazione. Sotto un altro profilo va evidenziato che l'IRAP è applicabile soltanto in presenza di autonoma organizzazione, quindi l'introduzione del nuovo tributo, senza tener conto di questo requisito, renderebbe tassabili molte altre attività di impresa e di lavoro autonomo svolte in forma individuale attualmente escluse dall'IRAP. In una parola ci sono delle conseguenze distributive che devono essere valutate attentamente.

Dal punto di vista della fotografia dell'IRAP nei numeri del fisco, l'IRAP privata è pari a 14,5 miliardi. L'IRAP dichiarata dalle società di capitali, che è la componente maggiore, ammonta a circa 11,6 miliardi e questa potrebbe essere sostituita da un'addizionale all'IRES. Poiché la base imponibile dichiarata nel 2018 è stata 140,5 miliardi di euro, per ottenere lo stesso gettito IRAP dai soggetti IRES occorrerebbe introdurre un'addizionale IRES di 8,3 punti percentuali. L'aliquota IRES complessiva passerebbe al 32,3, che è un valore molto alto anche nel confronto con i Paesi OCSE. Questo valore supererebbe quello della Francia, che è il 32,2, quello della Germania, che è il 29,9, e quello del Regno Unito.

Devo dire una cosa a proposito di questo. Immaginiamo che questo succeda e che si decida di recuperare il gettito IRAP attraverso l'incremento del gettito della tassazione delle imprese. In relazione a confronti internazionali di questo tipo nel tempo abbiamo fatto uno sforzo enorme per riportare l'aliquota dell'IRES dal 27,5 per cento al 24 per cento, con molta soddisfazione. Dobbiamo avere in mente forse che il mondo sta andando in una direzione diversa. Abbiamo un mondo diverso che è collegato a due eventi: alla pandemia e allo sforzo enorme fatto dai Governi per sostenere l'economia ed è collegato a degli sviluppi internazionali importanti, che pro-

prio quest'anno, con la nostra presidenza del G20, stiamo cercando di gestire e speriamo di portare a conclusione. Qual è l'effetto della pandemia? L'enorme quantità di risorse che tutti i Governi hanno messo a disposizione per il supporto all'economia e quindi l'enorme crescita del debito pubblico e l'esigenza, in prospettiva, di consolidamento della finanza pubblica e quindi di rientro della finanza pubblica su un percorso di governabilità. Il Cancelliere dello Scacchiere — come è scritto nella mia relazione che voi riceverete — ha annunciato di voler modificare l'aliquota dell'imposta sulle società, che adesso ha un valore molto basso del 19 per cento, e ha previsto di aumentarla di 10 punti percentuali tra tre anni e quindi alla fine del 2023.

Parliamo degli Stati Uniti d'America. L'Amministrazione Trump solo quattro anni fa ha fatto una riforma complessiva della tassazione delle società e ha ridotto la tassazione delle società al 21 per cento, credo. L'Amministrazione Biden invece è determinata — ieri c'è stata un'audizione importantissima al Senato degli Stati Uniti — ad aumentarla fino al 28 per cento, ma non solo, anche a rivedere la regola per la tassazione dei redditi esteri delle loro imprese, rafforzandola. Gli Stati Uniti hanno una regola interna che prevede che le loro imprese che operano all'estero non paghino meno di una certa aliquota effettiva. L'idea di un'aliquota di tassazione societaria minima effettiva globale è uno dei due pilastri della grande riforma del fisco internazionale che il nostro G20 italiano dovrebbe approvare a luglio del 2021. Se fosse approvata l'implementazione della tassazione minima effettiva delle società, ciò avverrebbe nell'Unione europea attraverso una direttiva e questo cambierebbe completamente tutto. Questa sarebbe la fine della gara al ribasso delle aliquote nominali dell'imposta societaria, della *race to the bottom* alla quale abbiamo assistito finora e lascerebbe molto più spazio nella manovrabilità delle aliquote della tassazione societaria per rispondere effettivamente alle esigenze della politica economica interna, sganciando le manovre sulla tassazione societaria dalle esigenze di con-

frontarsi con la concorrenza internazionale.

Ora parliamo dell'unificazione dei redditi da capitali e dei redditi diversi.

PRESIDENTE. Professoressa, io le proporrei questo. Io rinuncio alla risposta orale alle mie domande, in cambio ovviamente di una risposta scritta all'interno della sua relazione. Però le chiedo di rispondere alle domande dei colleghi.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (intervento da remoto)*. D'accordo. Ci sono due domande che riguardano gli incentivi alla previdenza complementare. Lo spazio per una riforma della tassazione della previdenza c'è e sarebbe da perseguire anche per essere allineati con l'evoluzione europea. Anche questo lo leggerete nel dettaglio. La ragione di desiderabilità del passaggio a un sistema che sia di esenzione, esenzione e tassazione — EET — e questo per rispondere anche alla domanda del senatore De Bertoldi — è che l'assenza di tassazione dei rendimenti in fase di accumulo determinerebbe una maggiore capitalizzazione e quindi la formazione di un montante pensionistico più elevato. Inoltre l'uniformità del sistema a livello europeo avrebbe importanti ricadute sulle convenzioni contro le doppie imposizioni e quindi consentirebbe di uniformare il trattamento convenzionale della previdenza a livello europeo. L'armonizzazione della previdenza complementare a livello europeo, al di fuori della quale ci siamo soltanto noi e altri due Paesi, sarebbe un importante ausilio per il decollo della forma di risparmio previdenziale integrativo europeo, i *pan-European personal pension plans*, che sono caratterizzati dalla piena portabilità transfrontaliera della posizione individuale maturata nel singolo Stato, che credo sia un elemento molto importante. Noi non ravvediamo, dal punto di vista tecnico, implicazioni di tipo negativo, perché le minori entrate che potrebbero determinarsi per effetto della mancata tassazione dei rendimenti a nostro avviso potrebbero essere largamente compensate —

ovviamente dovrebbero essere coperte, sapete perfettamente quali sono le regole di finanza pubblica — ma potrebbero invece essere ampiamente compensate dall'ampliamento della base imponibile per una maggiore adesione a forme di previdenza complementare incentivate da una fiscalità più vantaggiosa. Noi la vediamo estremamente favorevolmente.

Onorevole Giacomoni, le confermo che quelle sono le aliquote medie. Sull'offerta di lavoro delle donne e le aliquote marginali dico che questo è un tema che è collegato alla scelta dell'unità impositiva ed è trattato nella nostra relazione. La scelta dell'unità impositiva individuo-famiglia comporta una precisa ipotesi di trattamento del sistema integrale *tax benefit*. Se si persegue la tassazione personale del reddito su base individuale, è necessario coordinare l'intervento di riforma sull'IRPEF individuale con le misure di contrasto alla povertà e supporto alla famiglia. In pratica per noi sarà molto importante coordinare questo intervento con l'ipotesi di assegno unico universale, previsto dalla legge di delega attualmente in discussione in Parlamento. Se invece la scelta fosse sulla famiglia, si potrebbero incorporare strumenti di questo tipo nel disegno complessivo dell'imposta, perché sia l'assegno unico sia il reddito di cittadinanza sono erogati con riferimento a un ISEE e quindi fanno riferimento alla famiglia e si potrebbero incorporare. Però si può tener conto e si può minimizzare l'effetto distorsivo sul *second earner* — che tipicamente è il lavoratore donna della famiglia — attraverso un esame appropriato dell'intervento.

L'onorevole Giacomoni mi chiedeva dello studio sulla *flat tax* al 20 per cento per tutti e per tutto con una *no tax area* fino a 12.000 euro. Abbiamo fatto tanti studi e forse abbiamo fatto anche questo, non lo so, però su questo vedo degli impatti di finanza pubblica non facilmente gestibili. Potremmo comunque sicuramente fornirvi una stima degli impatti che ne deriverebbero. Abbiamo pubblicato uno studio che abbiamo fatto quando è stata fatta l'ipotesi che è più simile a questa, che è quella avanzata dal professor Nicola Rossi.

L'onorevole Fragomeli mi chiedeva se il recupero dell'erosione della base imponibile IRPEF dovesse e potesse avvenire su base reale o personale. Io immagino che nel momento in cui noi riconosciamo — e credo che tutti quelli che avete audito ve l'hanno detto — che l'IRPEF che abbiamo è il risultato di interventi non necessariamente organici che si sono susseguiti nel tempo in maniera disordinata e che ne hanno minato la capacità appunto di raggiungere i suoi obiettivi fondamentali redistributivi e di minimizzazione degli effetti distorsivi, onestamente credo che si dovrebbe andare verso un modello o un altro. Se si decide che l'imposta deve essere *comprehensive*, la base imponibile deve essere *comprehensive*. Se si decide che gli stessi obiettivi possono essere perseguiti con un adeguato disegno di progressività sui redditi da lavoro e di trattamento proporzionale delle altre basi imponibili, perlomeno bisognerebbe preoccuparsi di più di rendere coerente il trattamento delle basi imponibili lasciate in tassazione sostitutiva. Certamente tutto si può fare, nell'IRPEF c'è di tutto. La dimostrazione è che se lei mi domanda, onorevole, se la reintroduzione può essere fatta su base reale o personale con una soglia di reddito, certamente si può fare. Però aggiungiamo un'ennesima complicazione, un'ennesima segmentazione. Io mi auguro che un intervento riformatore coerente riesca a generare le compensazioni che sono necessarie — perché è ovvio che sono necessarie le compensazioni — mantenendo un disegno di base semplice. I dati dei forfettari che ho citato sono riferiti all'anno d'imposta 2018.

L'onorevole Ungaro mi chiedeva dell'imposta negativa: questo tema non lo abbiamo approfondito in realtà nella nostra relazione. Non lo troverete approfondito, ma vi do una mia reazione personale. In parte l'imposta negativa è collegata alla scelta che si fa sullo schema dell'imposta che si vuole introdurre, il tipo di imposta, la base imponibile, l'unità impositiva... Adesso vi dico la mia personale opinione. La versione di Fabrizia Lapecorella quando faceva la professoressa di scienze delle finanze direbbe questo: gli obiettivi impor-

tanti di sostegno e inclusione sociale che si vogliono perseguire con l'imposta negativa perché non lasciarli assegnati alla spesa pubblica piuttosto che non al sistema fiscale? Perché non prendere atto che il sistema fiscale dovrebbe essere concentrato a perseguire gli obiettivi che deve perseguire per i soggetti a cui si applica o non per quelli a cui non si applica? Questa è la mia visione personale, quindi dimenticatela. Io onestamente sarei favorevole a vedere queste cose affrontate così.

PRESIDENTE. Professoressa, la devo purtroppo interrompere perché già da venti minuti il professor Tremonti è in attesa.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (intervento da remoto)*. Avevo detto quasi tutto, devo solo rispondere al presidente D'Alfonso.

PRESIDENTE. Il presidente D'Alfonso capirà, comunque ha un minuto, prego.

FABRIZIA LAPECORELLA, *direttore del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (intervento da remoto)*. Sono d'accordissimo, sarebbe molto importante e potrebbe essere utile. Per me è il pezzo che manca del *puzzle* e probabilmente dovrebbe essere chiesto per legge. Voi che siete il legislatore potreste intervenire nelle competenze, nelle prerogative, nel decreto legislativo che disciplina le competenze e assegna i compiti alla Commissione per le spese fiscali, dandovi il compito anche di valutare l'efficacia. Mi fermo qui, arrivederci.

PRESIDENTE. Professoressa, le vorrei ricordare di inviarci cortesemente entro lunedì mattina la relazione, a questo punto comprensiva delle risposte alle domande che sono giunte o magari a quelle che non è riuscita a sviluppare bene in questa esposizione orale.

Volevo ringraziare lei e tutto il Dipartimento delle finanze e sicuramente, al di là della relazione che ci invierà, mi pare di capire che vi sarà comunque uno scambio

epistolare successivo fra noi commissari e voi per approfondire magari qualche tema ulteriore. Grazie ancora, professoressa e grazie a tutti i collaboratori e ai dirigenti del Dipartimento delle finanze.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione che ci sarà inviata dalla professoressa Lapecorella (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione in videoconferenza del professor Giulio Tremonti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, l'audizione del professor Giulio Tremonti, professore e avvocato dello studio legale e fiscale Tremonti Romagnoli Piccardi e Associati.

Ricordo che l'audizione si svolgerà in videoconferenza dinnanzi alle Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, con la partecipazione da remoto dei deputati, dei senatori e dell'auditore, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020.

Saluto il professor Giulio Tremonti e mi scuso per questo ritardo. Fra l'altro a noi piace molto la puntualità e non è quasi mai accaduto che fossimo in ritardo, però deve considerare che l'audizione precedente con il Dipartimento delle finanze era molto corposa e quindi ha richiesto un po' più di tempo; ma ciononostante mi scuso per averla fatta aspettare. Saluto quindi il professor Giulio Tremonti dello studio legale e fiscale Tremonti Romagnoli Piccardi e Associati, ma ovviamente tutti ricordiamo che il professor Tremonti è stato Ministro delle finanze dal 1994 al 1995, Ministro dell'economia e delle finanze dal 2001 al 2006 e poi dal 2008 al 2011. Lo saluto ufficialmente anche a nome del presidente D'Alfonso

della 6^a Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

Lei sa, professor Tremonti, che le Commissioni riunite VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica hanno iniziato dall'11 gennaio scorso questa approfondita indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e in generale del sistema tributario. Abbiamo auditore praticamente una sessantina fra istituzioni, parti sociali ed esperti al fine di preparare un lavoro istruttorio molto corposo per procedere a una riforma complessiva del fisco. Con molto piacere accogliamo anche lei per sentire la sua relazione, che le chiederei di limitare in una ventina di minuti al massimo per poi fare un dibattito tra noi e lei e darle ovviamente modo di concludere.

Io la ringrazio della partecipazione, mi scuso nuovamente per il ritardo e le do la parola.

GIULIO TREMONTI, *professore e avvocato (intervento da remoto)*. In vista di questa audizione ho ricevuto dai vostri uffici numerose istruzioni, per la verità piuttosto enigmatiche. Si tratterebbe di un'audizione sulla riforma dell'IRPEF, ma anche su altri aspetti del sistema tributario e poi ancora un'audizione per una riforma complessiva e organica del sistema. In chiusura c'è l'invito per la formulazione di proposte in materia, ma queste non settoriali. In questi termini cercherò di cavarmela, però non ho ancora capito se l'IRPEF è una parte o è tutto del vostro piano di lavoro. La difficoltà nella formulazione dell'esercizio che mi è stato chiesto è accresciuta da quanto scritto nel testo che il 17 febbraio scorso il Governo ha letto in Aula, in occasione del voto di fiducia. Un testo nel quale *verbatim* si avverte che per trattare la materia servono: visione a tutto campo, esperienza, tempo e competenza. Come si dice, un vasto programma.

Io, ciò premesso, cercherò di seguire proprio la traccia storica e logica esposta dal Governo. Per cominciare noto — ed è importante — la seppure incidentale citazione fatta agli atti della riforma Vanoni del 1951. Si trattava di un *corpus* legislativo fondamentale denominato Legge di pere-

quazione, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* nel gennaio del 1951. Quella era una legge derivata, se posso, dalla Scuola di Pavia, allora centro di studi unico in Europa e nel mondo anglosassone. Una scuola animata da Benvenuto Griziotti, dai suoi corrispondenti stranieri e dai suoi allievi, molti di questi poi perseguitati e sparsi nel mondo. Hensel, Pugliese, Jarach, tanti altri e poi infine i Ministri della Repubblica Pesenti e Vanoni. La Legge di perequazione di Vanoni introduceva all'interno dell'ordinamento fiscale italiano una mutazione rivoluzionaria e non solo tecnica, ma politica.

Con l'obbligo di dichiarazione generale dei redditi nasceva in Italia il fisco di massa. Per la verità, diversamente da quanto sostenuto dal Governo, la tecnica delle ritenute alla fonte era già presente, credo addirittura dal secolo precedente, ma veniva sistematizzata. Certo non è stata introdotta come sostiene il Governo tra il 1971 e il 1973, ma molto prima. La capacità contributiva e la progressività dell'imposizione, principi costituzionali dovuti soprattutto alla Scuola di Pavia, venivano sistematizzati. La progressività su tre tipi d'imposta: la ricchezza mobile, la complementare e l'imposta di famiglia. Veniva introdotta — per i tempi rivoluzionaria — l'imposta sulle società e si stava infine iniziando il lavoro per un codice — non un testo unico, un codice — che per principio assorbisse la già allora cronica massa delle leggi vigenti.

Solo venti anni dopo, tra il 1971 e il 1973, si è arrivati alla riforma che secondo il Governo sarebbe stata formulata da una Commissione di esperti fra i quali Bruno Visentini e Cesare Cosciani. Sia qui consentito rilevare che quella riforma fu in realtà disegnata e strutturata dall'Associazione tra le Società per Azioni — ASSONIME qui con un ruolo decisivo del consigliere De Gennaro. Aggiungo che il ruolo delle Camere fu allora fortissimo, a prescindere dal ruolo dei cosiddetti esperti. In ogni caso — questo è un punto non marginale — non solo si adotta con quella riforma la ritenuta e altro. Si dimentica che con quella riforma fu introdotta l'imposta

sul valore aggiunto — IVA e proprio l'obbligo del Mercato europeo comune — MEC dell'imposta sul valore aggiunto era la ragione essenziale di quella riforma. Mi sembra che questo sia un dettaglio non marginale.

Dopo 21 anni circa di manutenzione del sistema, il sistema si stava complicando. Se posso, a titolo indicativo, ricordo la famosa denuncia fatta nel 1993 dal Presidente Scalfaro sulla « dichiarazione lunare ». Tale dichiarazione fu fatta perché quel giorno era apparso proprio sulla « dichiarazione lunare » un mio articolo sul *Corriere della Sera*. Nel maggio del 1994 ho assunto per sette mesi la carica di Ministro delle finanze. Ricordo due linee di intervento: una interna al sistema e una più radicale. Quella interna al sistema fu, per la prima volta nel sistema fiscale italiano, la leva fiscale, che era utilizzata non per prendere i soldi, ma per spingere l'economia. Fu la prima volta che furono detassati gli utili reinvestiti in beni mobili e immobili e furono detassate le assunzioni di personale. Simbolicamente furono eliminate due imposte tipicamente odiose: l'imposta sugli apparecchi televisivi nelle camere d'albergo e l'imposta sul metro obbligatorio nei negozi che vendevano tessuti. Più seriamente fu introdotto l'accertamento con adesione e furono introdotti gli strumenti di autotutela.

Fu presentato congiuntamente a Bruxelles e in Italia il libro bianco sulla riforma fiscale. Nel libro bianco i principi erano questi: dalle persone alle cose, dal centro alla periferia, dal complesso al semplice. Il punto essenziale di quella riforma era trapiantare la globalizzazione che stava arrivando. C'era scritto che non sarebbe stato più lo Stato a scegliere come tassare la ricchezza, ma questa a scegliere dove e per quanto essere tassata. Questo dice qualcosa a proposito del dibattito che oggi si fa sulla tassazione dei giganti del *web* ? Quella non era una riforma, se volete era un'utopia. Però, se posso, ricordo una straordinaria lettera ricevuta da Carlo Cipolla da Berkeley nel dicembre del 1994. Il Governo cadde nel mese successivo.

Dopo otto anni, nel 2003, dopo due anni di intensa discussione, il Parlamento della

Repubblica ha approvato una delega al Governo per la riforma del sistema fiscale. Io ho l'impressione che su questa riforma molto sia stato ideologicamente sbianchettato — forse agli atti c'è ancora qualcosa. Cito dalla relazione: « Oggi ancora il nostro sistema fiscale deriva, nel suo impianto, dalla riforma del 1971-1973. Allora era una riforma modernissima, disegnata per portare l'Italia in Europa, partendo dall'IVA, ma oggi tutto è cambiato: in Europa, in Italia, nel mondo. In Italia sono mutati il modello sociale e quello demografico: abbiamo — già allora si notava — più anziani che giovani. Il modello produttivo è cambiato con la diffusione delle partite IVA e anche il modello ambientale — l'ambiente non va più consumato, ma conservato. C'è stato un mutamento del modello statale: c'era stato il federalismo e poi da fuori erano venute l'Europa di Maastricht e la globalizzazione. Non solo, si notava e va ancora notato oggi che alla macchina fiscale si aggiungeva giorno per giorno e anno per anno l'effetto della macchina sociale a partire dall'INPS, così che si perdeva la originaria semplicità del sistema ».

L'idea di quella riforma era, molto in sintesi, cinque imposte: IRPEF, IRES — per inciso IRES era l'imposta sulle società credo ancora in vigore, segno che in qualche modo era valida — IVA, accise e servizi. Il tutto avrebbe dovuto essere ordinato in un codice fiscale. Per l'IRPEF l'idea era una *no tax area* alla base, per rendere semplice e giusto il sistema e poi due scaglioni: 23 per cento e 33 per cento. La riforma prese in effetti avvio per moduli gradualmente finanziati con economie di bilancio e con il gettito recuperato dalla lotta all'evasione. Questo gettito nel 2006, con il Governo Prodi, era stato pari a 4,3 miliardi di euro; nel 2011 era salito fino ad essere pari a 12,7 miliardi di euro; nel giugno del 2004 furono chieste le mie dimissioni da Ministro.

Veniamo a oggi. Una volta l'IRPEF era detta « la regina delle imposte » e se ne parlava già alla Comune di Parigi. Ora non è più così e l'ho detto. Molti dei suoi originari obiettivi di giustizia e di gettito sono erosi da regimi fiscali sostitutivi: quasi tutti i redditi fondati — capitale e altro —

hanno la cedolare secca. E non solo: la funzione sociale del fisco si affianca alla funzione sociale dell'INPS con esenzioni contributive, sussidi e con altri interventi di carattere sociale. Oggi una riforma dell'IRPEF è ritenuta necessaria, ma ritengo con molti problemi. Credo — avendo più fiducia nella politica che nella tecnica — problemi che vi sono ben noti.

La pressione fiscale sta fortemente salendo: in questo contesto la sua riduzione come potrà essere operata e distribuita, ammesso che sia possibile? Nel formulare una riforma dell'IRPEF io credo che dovrebbe essere preventivamente e seriamente valutato — e questo ancora manca — lo scenario economico e sociale che si presenterà in Italia al termine della pandemia. Specificamente io credo valga ancora la massima di Adam Smith sulla necessaria elementarità dell'imposta. Diversamente, diceva, la gente non la capisce e quindi non la paga. Per questo eviterei non facilmente decifrabili algoritmi tedeschi, che sono ancora oggi così di moda.

Riserverei particolare cautela all'imposizione sulle cosiddette seconde case. In un Paese che ha avuto grandi migrazioni dal Mezzogiorno al Nord e dagli Appennini alla pianura, la seconda casa è la prima, non è a St. Moritz, come riteneva un importante politico di qualche anno fa, che è ancora in giro.

Noto che a partire dalla grande crisi finanziaria del 2008 in nessun grande Stato occidentale è stata introdotta una riforma fiscale sistematica. Ci sono stati aggiustamenti marginali, ma non trovate — forse, se vi interessa, vi dico anche perché — ma comunque non trovate in Francia, in Germania e in altri grandi Paesi riforme fiscali. Ci sarà una ragione. L'unica riforma è stata fatta in America nel 2017 detassando gli utili reinvestiti e detassando i capitali rimpatriati. Questa è stata la prima grande riforma fiscale fatta nell'età della globalizzazione per reagire alla globalizzazione. Mi chiedo se una logica di quel tipo sia ancora valida.

C'è un ultimo punto che secondo me in un qualche modo è pittoresco. Il Governo ha fatto riferimento al caso della Dani-

marca dove, si sostiene, nel 2008 fu nominata una commissione di esperti in materia fiscale. La commissione incontrò i partiti politici e le parti sociali e dopo presentò la sua relazione al Parlamento. Il progetto prevedeva un taglio della pressione fiscale pari a due punti di PIL, l'aliquota marginale massima veniva ridotta, mentre la soglia di esenzione veniva alzata. Questo caso che non mi era noto, forse è derivato da Netflix e dalla serie *Borgen* del 2008, ma va verificato. Mi permetto di ricordare che nel maggio del 1940, pianificando l'organizzazione della Resistenza sul continente europeo, arrivato a considerare il caso della Danimarca, Churchill ebbe a dire: « Certo, ci saranno episodi eroici isolati, ma non si organizza la Resistenza in un campo da football ». Ecco, io cercherei altri casi per fare la riforma della quale state discutendo.

PRESIDENTE. Grazie, professor Tremonti. Oltre alla citazione di *Borgen* che è una bellissima serie su Netflix che guardo anch'io...

GIULIO TREMONTI, *professore e avvocato (intervento da remoto)*. Una battuta, però è una bella serie.

PRESIDENTE Anche la mia è una battuta, ma sulla Danimarca io penso che l'interpretazione più accreditata di quel richiamo del Presidente Draghi fosse alla metodologia, vale a dire alla formazione di una commissione di esperti, e non tanto al contenuto della riforma; ma stiamo facendo esegesi e quindi non è il nostro compito.

Le devo invece una risposta sull'obiettivo dell'analisi, prima di aprire il dibattito ai colleghi. Noi abbiamo deciso di impostare il nostro percorso di riforma a partire dall'IRPEF, perché è la principale imposta italiana ed è quella che a nostro parere dimostra il grado di usura maggiore. Il metodo che abbiamo scelto non è quello dei cambiamenti marginali, ma dell'approccio strutturale, *from scratch*, daccapo. Per questo riteniamo inevitabile, nel corso di una riforma dell'IRPEF, incontrare altri

strumenti tributari, cosa che abbiamo fatto. Abbiamo incontrato gli elementi contigui relativi alla tassazione d'impresa, dall'IRES a tutti i regimi sostitutivi che incidono in luogo dell'IRPEF. Abbiamo incontrato l'IVA, se non altro come possibile azione di reperimento di risorse da destinare a una riduzione dell'IRPEF. Il titolo della nostra indagine evidenzia l'IRPEF solo perché quando si entra in una foresta, per non perdersi, bisogna identificare un sentiero, ma percorrendo quel sentiero ovviamente si incontrano altri sentieri, che si possono incrociare per uscire dalla foresta e riformarla, se posso uscire di metafora.

Io apro il dibattito ai colleghi, pregandoli al solito di limitarsi a due o tre minuti cortesemente, in modo poi da consentire al professor Tremonti una replica.

SESTINO GIACOMONI (*intervento da remoto*). Io volevo ringraziare il professor Tremonti per il suo *excursus* sulla storia dell'IRPEF. Professore, devo dire che prima di lei c'era la dottoressa Lapecorella, che innanzitutto ha riconosciuto che lei è stato il primo Ministro dell'economia e delle finanze. A proposito di storia io ricordo di aver fatto il capo della segreteria tecnica nella Bicamerale che accorpò Finanze e Bilancio e di fatto nacque quel Ministero che poi lei nel 2001 ha guidato. Devo dire che sempre nell'audizione precedente è stato riconosciuto che fu tra il 2001 e 2005 che è stata per la prima volta di fatto introdotta la *no tax area* e ridotta l'aliquota media.

Io però io mi soffermerei su una delle sue frasi. Giustamente lei ha detto che noi dobbiamo, prima di poter parlare di IRPEF, valutare lo scenario economico e sociale che si presenterà al termine della pandemia. Ecco, su questo chiedevo una riflessione a lei, ho provato a chiederla anche alla dottoressa Lapecorella. Io non credo che sia possibile immaginare che dopo la pandemia le imprese, ma anche le persone fisiche, possano tornare a pagare un *total tax rate* che supera oggi in Italia il 60 per cento. Per questo avevo chiesto di poter valutare gli effetti che potrebbe avere una *flat tax* per tutto e per tutti al 20 per cento, soprattutto gli effetti che potrebbe avere al fine di creare occupazione. Dall'a-

nalisi precedente è emerso chiaramente che è vero che la progressività ovviamente porta una redistribuzione del reddito, ma è altrettanto vero che la progressività spesso disincentiva non solo la creazione del lavoro, ma anche proprio la ricerca del lavoro, soprattutto da parte delle donne.

Professore, io la ringrazio perché lei ci ha fatto veramente un *excursus* di come è andata. Ci piacerebbe sicuramente, magari in una futura audizione, ascoltarla per capire da lei cosa realmente si potrebbe fare, soprattutto poi per reagire a quello che la pandemia ci lascerà.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Volevo chiedere al Ministro Tremonti cosa ne pensa del tema dell'immobiliare, del tema della casa. Si tratta di un bene rifugio di gran parte degli italiani, che è stato negli ultimi dieci anni via via colpito in modo sempre più forte dalla tassazione, tanto da creare davvero dei problemi ulteriori rispetto a quelli che già la crisi finanziaria del 2007-2008 ha creato. In particolare faccio riferimento ad esempio al tema delle società cosiddette di comodo, per le quali è prevista una presunzione di redditività e di ricavi attualmente certamente al di fuori del mercato. Questo costringe quelle realtà societarie, anche familiari, a dover di fatto tassare un reddito che non hanno, in conseguenza appunto di questa assurda — e io direi anche quasi anticostituzionale — normativa delle società di comodo. Mi riferisco ad esempio al tema della tassazione per competenza degli affitti, che porta spesso, soprattutto nei periodi di crisi come quelli che stiamo vivendo, a far sì che i proprietari debbano tassare dei compensi che non hanno percepito e quindi vengano due volte colpiti, perché viene meno la loro fonte di reddito. Penso a quante famiglie che magari vivevano anche sulla base di qualche appartamento, che avevano al mare piuttosto che in montagna o comunque nelle città turistiche e sui quali mantenevano la propria famiglia. Oggi, non solo per la crisi e magari per gli sfratti — e poi ci arrivo — non ricevono un euro, ma devono anche pagarci le imposte.

Questo sistema di fatto colpisce il patrimonio immobiliare su più fronti. Ribadi-

isco, penso agli sfratti e al fatto che oggi una funzione sociale, qual è quella di tutelare le fasce meno abbienti, viene di fatto svolta dai proprietari immobiliari, che spesso sono anche loro delle persone in difficoltà e che devono mantenere nei propri appartamenti delle persone che non pagano e ci devono pure pagare le tasse. E lo Stato, che impone il blocco degli sfratti, non riconosce loro proprio nulla.

Il sistema immobiliare da sempre — e chiudo per non rubare del tempo — è stato un bene rifugio per l'italiano medio, per quella borghesia che tanto è stata colpita negli ultimi anni. Quel bene rifugio viene sempre di più tassato in via generale negli ultimi dieci anni, e sono le statistiche che lo dicono, e oltretutto viene anche colpito in questi aspetti che ho evidenziato. Vorrei chiederle se non ritiene che anche sul tema della proprietà immobiliare sarebbe ora che il fisco semplificasse e ponesse un po' di equità. Ribadisco, non solo si stanno facendo delle cose scorrette nei confronti di chi detiene la proprietà immobiliare, di chi, invece che investire nella speculazione, investe nel mattone; si sta anche di fatto dando assolutamente il colpo di grazia a quel settore dell'edilizia, che da sempre ha trascinato l'economia dei Paesi. Anche riguardo alla riforma fiscale e tributaria, da commercialista e da politico di Fratelli d'Italia, credo che sia giusto riconsiderare la proprietà immobiliare come un bene positivo e propositivo per la crescita e non come un elemento solamente da tassare, come purtroppo viene spesso sottolineato da certe forze politiche.

PRESIDENTE. Chiedo se c'è qualcun altro che vuole intervenire, altrimenti rivolgo io delle domande. Professore, guardi, io faccio così. Le pongo una domanda generale, che però lei può anche scegliere di non affrontare per la vastità del tema, nel qual caso ho quattro domande specifiche. Però lascio a lei la scelta se prendere la prima domanda generale e andare per quel sentiero o se rispondere alle quattro domande specifiche.

La domanda generale è questa: se lei fosse oggi il Ministro dell'economia e delle finanze per la quarta volta, che tipo di

riforma imposterebbe? Invece queste le quattro domande più specifiche. La prima: uno dei punti fondamentali che stiamo affrontando — ci abbiamo provato anche prima con l'audizione del Dipartimento delle finanze — è se il nostro sistema debba o no conformarsi a uno dei due modelli che in letteratura economica sono presenti per l'imposizione sul reddito: vale a dire il *comprehensive income tax* o il *dual income tax*. Il *comprehensive income tax* è quella scommessa che perse anche Cosciani nel 1971, perché non è mai stato tale il nostro sistema fiscale. Parlo del concetto di reddito-entrata: ogni euro che mi entra sta in una cesta e su tutta quella cesta è applicata la progressività. Lei sa bene che il modello duale imporrebbe una serie di aliquote sull'IRPEF, la prima delle quali è quella che si usa per tutto il resto. Tutto il resto non è solo la tassazione delle rendite finanziarie, ma anche dei redditi d'impresa e delle società di persone e dei lavoratori autonomi. Il nostro sistema attualmente non è nessuno dei due, è un *plural income tax* e noi stiamo ragionando se dobbiamo adottare uno di questi due sistemi, e quale. Io vorrei conoscere la sua opinione in proposito.

La seconda domanda è questa. Lei ha ricordato uno dei suoi contributi nel 1994-1995 sulla detassazione degli utili reinvestiti e anche questo è un punto su cui ci stiamo interrogando. Attualmente vi è un anche lì un trattamento completamente irrazionale, perché la tassazione non è neutrale rispetto alle forme di organizzazione della produzione. Quale opzione lei prenderebbe? Lei riproporrebbe la detassazione degli utili reinvestiti? Cioè lei direbbe che ogni utile che rimane in azienda, sia una società di capitali sia una società di persone, ha un'aliquota zero? Oppure, come noi stiamo valutando, lei resusciterebbe l'IRI, l'imposta sul reddito d'impresa che fu prevista dal Governo Gentiloni nel 2017 e poi abolita, senza essere entrate in vigore, dal Governo Conte nel 2019? Vale a dire un'aliquota per gli utili societari delle società di persone allo stesso livello dell'IRES e, nell'ottica di un sistema duale, a sua volta allo stesso livello della prima aliquota

IRPEF — dopodiché se si preleva qualcosa, si applica l'IRPEF seguendo l'aliquota dello scaglione di riferimento del soggetto — e resuscitando o potenziando anche l'ACE. Sugli utili reinvestiti lei rifarebbe la scelta di 27 anni fa o andrebbe verso una reintroduzione dell'IRI e un potenziamento dell'ACE?

La terza questione su cui stiamo riflettendo molto riguarda l'IRAP. L'IRAP è un'imposta che ha 24 anni, è un'imposta particolare, perché finisce per colpire i fattori produttivi e quando si colpiscono i fattori produttivi si fa fatica a fare crescita. Da quando abbiamo abolito l'indeducibilità del costo del lavoro a tempo indeterminato, è un'imposta la cui base imponibile è molto vicina alla base imponibile dell'IRES, di fatto, al netto di alcune componenti reddituali, interessi, svalutazioni, eccetera. Si dice che finanzia la sanità, ma è vero fino a un certo punto, perché è un'imposta formalmente regionale, la incassa lo Stato e poi quei 13 miliardi sul settore privato li mette nei 115 miliardi del Fondo sanitario nazionale. Lei che farebbe con l'IRAP oggi? Ritene possibile un superamento dell'IRAP a parità di gettito, quindi una sua abolizione e un allargamento dell'IRES, ben sapendo che i soggetti passivi non sono gli stessi? L'IRAP la paga un avvocato, una società di persone, ma costoro non pagano l'IRES. Ritene fattibile un'eliminazione dell'IRAP e un suo assorbimento all'interno dell'IRES, con i dovuti accorgimenti relativi al fatto che comunque si sta spostando il carico tributario dalle società di persone alle società di capitali?

Quarta e ultima domanda se lei rinunciasse a rispondere alla prima, cioè cosa farebbe se fosse di nuovo Ministro dell'economia e delle finanze. Ma come vede le mie domande specifiche la riportano comunque su quel punto, e in particolare sul tema della copertura. Lei sa che a bilancio dello Stato al momento ci sono 7 miliardi annui a decorrere dal 2023 per la riforma fiscale, di cui 6 sono prenotati dall'assegno unico universale, che è vero che è parte integrante di una riforma fiscale, ma va per conto suo con la legge delega, che proprio martedì vedrà la sua ultima approvazione

in Senato. Possiamo dire che su ciò che non è assegno unico il bilancio dello Stato al momento mette a disposizione dal miliardo e mezzo ai due miliardi annui su un'imposta, l'IRPEF, la sola IRPEF, che ha circa 200 miliardi di gettito. Possiamo dire che al momento le risorse sono per una riforma a parità di gettito, ragion per cui noi ci stiamo interrogando su quali siano le opzioni per reperire risorse all'interno del sistema tributario. Il Governo potrebbe venire in aprile col DEF a dirci che intende finanziaria la riforma in deficit, ma non so se ci saranno le condizioni macroeconomiche per farlo. E anche questa è una domanda: cioè lei farebbe così, lei la riforma la finanzierebbe a deficit oggi, qui e ora, non in passato?

Ma, in alternativa, se lei fosse costretto a reperire all'interno del sistema tributario le risorse per una riforma dell'imposizione sul lavoro, chiamiamolo così, un abbassamento dell'imposizione sui fattori produttivi, lei agirebbe sull'IVA o agirebbe sul patrimonio? Se fosse costretto ad agire su uno di questi due strumenti fiscali per reperire risorse da destinare integralmente alla riduzione delle imposte sul lavoro e sulla produzione, quale di queste due leve considererebbe per prima: una riforma organica dell'IVA, finalizzata a ottenere più gettito, o una riforma organica delle imposte sul patrimonio, anch'essa però finalizzata a ottenere da quella base imponibile più gettito?

LUCIANO D'ALFONSO, *presidente della 6^a Commissione del Senato della Repubblica*. Grazie al professore Tremonti. Cogliendo questa occasione farei alcune domande, professore. Noi sappiamo che nell'economia digitale, di cui addirittura lei si è occupato nel 1992 — lo richiama anche negli appunti che ci ha reso disponibili — noi abbiamo alcuni giganti della *web economy* come Amazon, che si permette di accollarsi perdite per quanto riguarda la vendita di beni e servizi, però tesaurizza dati e informazioni per fare sì che poi si faciliti e si possa vendere ciò che costituisce il cosiddetto capitalismo predittivo. Secondo lei è possibile organizzare una nuova base di erarialità che valorizzi i dati dell'economia digitale e le successive informa-

zioni, facendo in modo che i *clic* rappresentino cespiti di una nuova fiscalità? Siccome lei ha visto con molto anticipo come cambiava la cosiddetta base imponibile per la pretesa erariale, mi interessa il suo punto di vista. È stato sempre su questo piano mai tradizionale, sempre innovativo sul piano del pensiero.

Secondo. Che cosa pensa dello spazio unico fiscale europeo? Ritiene che questo possa contribuire a evitare nel futuro che permanga una condizione, per esempio, di elusione fiscale che l'anno scorso ha cubato 171 miliardi di danno, nei fatti, rispetto all'economia degli ordinamenti?

Terza questione, sulla giustizia tributaria. Come ritiene lei che possa evolvere la figura del magistrato tributario, andando oltre l'attuale situazione esperienziale e affidando a quali soggetti questa delicata funzione dell'ordinamento?

Lei, Ministro, è stato colui il quale ha lavorato negli anni passati all'insediamento delle zone franche urbane. Io sono stato un sindaco che ha goduto di quella sua intuizione al tempo. Era il 2004-2005. Adesso siamo al tempo delle zone franche fiscali soltanto configurate. In molte realtà ancora viene insediata la figura che consente questa misura di convenienza. Cosa pensa possa facilitare la previsione di questi strumenti di differenziazione fiscale, ma anche amministrativa?

Ultima questione. I mille miliardi di magazzino fiscale nei fatti stanno diventando, per giudizio acclarato, crediti inesigibili. Quale pensa lei possa essere lo strumento per togliere dai documenti contabili del nostro ordinamento questo numero così impegnativo, e perché è accaduto?

PRESIDENTE. Cedo la parola al professor Tremonti per la sua replica.

GIULIO TREMONTI, *professore e avvocato (intervento da remoto)*. Inizio dall'intervento del presidente D'Alfonso, che ringrazio. In prospettiva è possibile che ci sia la tassazione su quel nuovo tipo di ricchezza, chiamiamola *new properties*, che è costituita dai dati. Credo che sia fatale la tendenza in quel senso, ma certamente è

molto difficile. Presuppone grandi blocchi di potere in Europa, supponiamo, o a livello mondiale. Dubito che sia facile. Non mi vedo particolarmente interessato alla Cina, a questo tipo di costruzione fiscale. Comunque in un mondo ideale le *new properties*, quel tipo di bene dovrebbe essere oggetto di tassazione. Una volta si tassava in agricoltura, adesso si dovrebbe tassare in questo campo.

Spazio europeo. Io credo che la struttura europea, che è comunque quella di un'aggregazione fra Stati — non è una struttura federale in senso proprio — escluda o renda enormemente difficile la creazione di uno spazio comune. Serve l'unanimità, e vedo difficile che l'Irlanda rinunci ai suoi regimi, o l'Olanda, o altri Paesi. La creazione di uno spazio volontario è in qualche modo suicida; la creazione di uno spazio comune è abbastanza non probabile. Questo, per esempio, sarà uno dei fattori di ostacolo nello sviluppo degli *eurobond*. Per la verità, se posso ricordare, sono stati proposti dal Governo italiano nel 2003 e ora finalmente sono in campo. Ma finanziare gli *eurobond* presuppone anche una fiscalità comune, che attualmente non c'è.

Giustizia tributaria. Io credo che debba essere davvero reso omaggio alla giustizia e anche all'Agenzia delle entrate. Io ricordo quando il Ministro Visco propose l'Agenzia delle entrate e votai contro dicendo: « Se lo Stato non fa lo Stato... » In realtà è stata un'intuizione molto forte e importante. Io credo che almeno dal lato della giustizia e dell'Agenzia la struttura tenga e piuttosto bene.

Io penso che in effetti le zone franche siano state abbastanza importanti, e credo che lo siano ancora in un mondo un po' diverso e sconvolto. Fate conto che il Regno Unito sta diventando tutto una zona franca.

I soldi, il magazzino, tutto ciò che è pretesa ma non realizzabile. Io credo che un elemento di realismo debba essere applicato. Non voglio fare alcun tipo di considerazione politica. Mi permetto di suggerirvi la lettura della Bibbia con l'immagine dell'anno sabbatico.

Più in generale, e finisco, francamente ho un limitato interesse a considerazioni di

carattere troppo tecnico o specifico. Ormai, passando gli anni, ho la tendenza a vedere fenomeni in termini più generali. Ad esempio è stato detto che la vecchia Tremonti detassava come e dove. Io mi limito a dire questo, un caso: quella era semplice, la capiva chiunque, la capivi a livello di capannone. Tutti gli strumenti che sono stati introdotti dopo sono di inafferrabile complessità: se si vuole godere delle agevolazioni di Industria 4.0, si deve andare da un ingegnere che fa il tabulato. Per un'economia come la nostra, credo che il semplice sia la cosa che funziona. Tutto il resto funziona a livello di seminari, di uffici studi. Certamente arricchisce gli ingegneri o i professionisti, ma una cosa come Industria 4.0 io sfido qualsiasi di voi a cercare di capirla. Ma se non la capite voi, pensate che la possa capire un piccolo imprenditore? Non lo so.

Vorrei chiudere con questo: i generali francesi sono convinti e sicuri dietro la linea Maginot. In realtà ignorano la novità che arriva con il motore a scoppio. Io credo che noi dobbiamo entrare in un ordine di cose molto diverso, purtroppo diverso da quello che abbiamo visto. Ragionare come i generali francesi, ignorando la novità che sta arrivando, negativa o positiva, credo sia un gravissimo errore. Tutto sarà molto diverso.

De Bertoldi parlava della tassazione immobiliare. Sarà diversa la struttura della proprietà immobiliare, sarà diversa la geografia immobiliare del Paese. Le città perderanno abitanti; se ci saranno abitanti nuovi saranno altrove. Tutto ci impone ragionamenti molto diversi. Certo, quello che è stato fatto tassando come se ci fossero i redditi e impedendo a uno di avere redditi perché c'è stato il blocco degli affitti francamente mi sembra non particolarmente giusto. Ma nell'insieme preparatevi a un mondo diverso da quello che è stato, e credo anche drammaticamente diverso.

Io ho sentito dire 160 miliardi di maggior debito, ho sentito dire questo è l'anno in cui si fa ancora debito. La domanda è: e l'anno dopo? Voi siete convinti che la struttura finanziaria regga nel suo insieme, che una dinamica di crescita continua di de-

naro creato dal nulla possa continuare, che sia assente l'ipotesi dell'incidente della storia? Io nel 1996 sul *Corriere della sera* scrissi: «L'America rischia un nuovo '29». Gli economisti dissero: «Non ha detto in che banca e in che anno» e quindi sbagliava.

Io credo che dobbiamo mettere in conto e organizzare la politica, la morale, e non solo la tecnica, nella gestione di un mondo che sarà purtroppo molto diverso da quello che abbiamo conosciuto. Serviranno dosi maggiori di giustizia, dosi maggiori di realismo. Credo che applicare le vecchie categorie sia un errore che dobbiamo e possiamo evitare. Torno a dire che io ho più fiducia nella politica, nel Parlamento, che non nei cosiddetti tecnici.

PRESIDENTE. Io invece, professore, credo che servano sia i politici sia i tecnici.

È meglio se i politici hanno anche competenza della tecnica, magari, entrando nel merito delle questioni. Comunque io la ringrazio moltissimo per la sua audizione, molto sfidante intellettualmente. Ringrazio di nuovo lei per la partecipazione e ringrazio tutti i commissari.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Tremonti (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.35.

*Licenziato per la stampa
il 10 febbraio 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1

Documentazione depositata dalla professoressa Fabrizia Lapecorella



COMMISSIONI RIUNITE

VI COMMISSIONE FINANZE

Camera dei Deputati

6° COMMISSIONE FINANZE E TESORO

Senato della Repubblica

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA
DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE
E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 26 marzo 2021

Indice

Premessa	3
1. Le principali grandezze dell'Irpef	3
2. Le funzioni dell'Irpef: equità ed efficienza	5
2.1. La funzione redistributiva dell'Irpef	6
2.2. L'efficienza dell'Irpef	12
3. Il modello di tassazione	14
3.1. L'erosione dei redditi da capitale finanziario e dei <i>capital gains</i>	15
3.2. L'erosione dei redditi da capitale immobiliare: la cedolare secca	17
3.3. L'erosione del reddito da lavoro autonomo: il regime forfetario	20
3.4. L'erosione dei redditi da lavoro dipendente e pensione	21
3.5. La struttura delle aliquote e delle detrazioni per tipologia di reddito: alcuni esercizi di simulazione	22
a) Aliquote medie e aliquote marginali a legislazione vigente	22
b) Revisione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF (23% - 33% - 43%)	28
c) Revisione della forma tecnica della progressività	36
d) Gli impatti macroeconomici delle due ipotesi simulate	49
4. La scelta dell'unità impositiva	51
5. La tassazione dei redditi di natura finanziaria	54
5.1. La struttura del prelievo	54
5.2. La compensazione eterogenea dei redditi di natura finanziaria: principali criticità	58
6. La tassazione del reddito di impresa e del lavoro autonomo	64
6.1. L'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI)	64
6.2. Il regime forfetario per i lavoratori autonomi	66
6.3. La tassazione per "cassa" (<i>Cash flow tax</i>)	66
6.4. Irap e Ires	70
7. Le spese fiscali	76
7.1. <i>Tax expenditures</i> : detrazioni e oneri detraibili	76
7.2. Il ruolo delle detrazioni per tipologie di lavoro	77
8. Il raccordo con la finanza locale	79
8.1. La trasformazione delle addizionali Irpef in sovrainposte	79
a) I vantaggi delle sovrainposte all'Irpef	80
b) Le criticità da risolvere per il tributo regionale	81

c) La semplificazione degli adempimenti per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari	82
d) L'attuale manovrabilità delle addizionali all'Irpef	83
8.2. L'adozione del modello di separazione delle fonti in un'ottica di riordino complessivo	83
9. La riforma della Giustizia Tributaria	87
10. Considerazioni su possibili opzioni per il reperimento di nuove risorse	91
10.1. L'estensione del fisco digitale e il recupero di gettito	91
a) Misure di semplificazione accompagnate alla digitalizzazione degli adempimenti fiscali	95
10.2. Il riordino della tassazione sui consumi	96

Premessa

Il sistema tributario deve sostenere la ripresa e contribuire alla crescita dell'economia e potrà farlo se assicura un prelievo equo, efficiente, stabile e trasparente.

La pressione fiscale complessiva in Italia si attesta al 42,3%; è il sesto valore più alto nel confronto con gli altri paesi dell'UE, e si colloca al di sopra della media europea di 2,2 punti percentuali (Eurostat, 2019). In particolare la pressione fiscale sul lavoro risulta la più alta in assoluto nella UE, con un'aliquota implicita pari al 43,8% (Eurostat, 2018).

L'Irpef ha un ruolo centrale nel sistema tributario: il gettito è pari all'11,3 per cento del PIL, e contribuisce a quasi il 40 per cento delle entrate tributarie delle Amministrazioni Pubbliche.

Sulla base degli ultimi dati disponibili (anno d'imposta 2018) la platea dei contribuenti Irpef è rappresentata da 41,4 milioni di soggetti, tra i quali, sulla base alla classificazione per reddito prevalente, 21,3 milioni sono lavoratori dipendenti, 13,5 milioni sono pensionati, 2,9 milioni sono imprenditori, autonomi o soci di società di persone. Circa 1 milione di contribuenti sono soggetti ai regimi agevolati. I redditi da capitale sono invece per la quasi totalità soggetti a tassazione sostitutiva.

L'Irpef è quindi oggi un'imposta pagata principalmente da lavoratori dipendenti e pensionati. Sulla base dell'analisi delle dichiarazioni dei redditi, l'Irpef complessiva dichiarata, pari a 164 miliardi di euro, è infatti per l'85% attribuibile a queste due categorie di reddito (e in particolare per il 55% ai lavoratori dipendenti e per il 30% ai pensionati).

Nel tempo l'Irpef è stata oggetto di revisioni che ne hanno minato la coerenza e la capacità di conseguire i suoi obiettivi redistributivi, minimizzando gli effetti disincentivanti per le famiglie e per le imprese.

Una sua revisione profonda dovrebbe perseguire il duplice obiettivo di semplificare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale preservando la progressività.

1. Le principali grandezze dell'Irpef

La Tabella 1 mostra le principali grandezze che rilevano nella determinazione dell'Irpef desunte dalle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2018, l'ultimo disponibile. Gli importi relativi ai principali oneri detraibili sono ricostruiti moltiplicando l'ammontare della spesa per la percentuale di detrazione applicabile, per dare un'indicazione dell'effettiva incidenza delle agevolazioni sull'imposta lorda.

La determinazione dell'imposta netta riflette l'applicazione della struttura aliquote progressive agli scaglioni di reddito e, in misura significativa, anche gli effetti delle deduzioni e delle detrazioni. Infatti dal reddito complessivo (circa 864 miliardi di euro) devono essere sottratte le deduzioni previste dal sistema tributario ai fini di determinare il reddito imponibile (circa 829 miliardi di euro) e calcolare l'imposta lorda (circa 227 miliardi di euro); dall'imposta lorda devono essere sottratte le detrazioni e gli oneri detraibili per determinare l'imposta netta (circa 164 miliardi di euro).

Tabella 1: Sintesi dei principali aggregati Irpef anno d'imposta 2018 (in milioni di euro)

	Reddito complessivo	864.217
Principali deduzioni	Contributi previdenziali e assistenziali	19.397
	Deduzione per abitazione principale	8.988
	Previdenza complementare	4.257
	Spese mediche per portatori handicap	1.161
	Assegno al coniuge	860
	Contributi servizi domestici e familiari	465
	Reddito imponibile	829.464
	Imposta lorda	226.659
Principali detrazioni	Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	42.493
	Detrazioni per carichi di famiglia	12.174
	Detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP)	6.717
	Detrazioni per interventi finalizzati al risparmio energetico (sez. IV del quadro RP)	1.676
Principali oneri detraibili*	Totale spese sanitarie	3.688
	Interessi mutui ipotecari abitazione principale	863
	Spese per istruzione universitaria	359
	Spese per istruzione non universitaria	215
	Imposta netta	164.244

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

* L'importo riportato si riferisce al 19% dell'onere detraibile

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è il bonus Irpef per i lavoratori dipendenti che, nell'anno d'imposta 2018, ammontava complessivamente a circa 9,9 miliardi di euro, come indicato nella tabella che segue.

Tabella 2: Bonus Irpef

Bonus Irpef – totale	9.881
quota parte in riduzione dell'imposta	8.889
quota parte eccedente l'imposta dovuta	1.002

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

Le organizzazioni internazionali classificano il bonus Irpef come un “*refundable tax credit*”. La tabella 2 riporta la classificazione effettuata dall’OCSE che calcola puntualmente l’Irpef al netto del bonus solo per la componente che non supera l’imposta netta, pari a 8,9 miliardi di euro, e classifica tra le spese la restante parte, pari a 1 miliardo di euro¹. L’Eurostat invece classifica l’intero bonus Irpef come spesa in base alle disposizioni del SEC 2010.

A partire da luglio 2020 il bonus Irpef è stato potenziato e la platea dei beneficiari è stata estesa ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a 40.000 euro².

2. Le funzioni dell’Irpef: equità ed efficienza

L’imposta personale sul reddito è lo strumento più adeguato per perseguire obiettivi redistributivi attraverso la progressività che si realizza disegnando la struttura delle aliquote in modo da assicurare che l’aliquota media sia crescente al crescere del reddito imponibile; quando l’imposta è progressiva l’aliquota marginale è superiore all’aliquota media.

D’altra parte, per assicurare l’efficienza del prelievo, minimizzando i suoi effetti disincentivanti per le famiglie e per le imprese, le aliquote medie e marginali dovrebbero essere mantenute al livello più basso possibile.

¹ Si veda: OCSE- Revenue Statistics 2020, pag. 323: *The practice followed for non-wastable tax credits is to distinguish between the “tax expenditure component”, which is that portion of the credit that is used to reduce or eliminate a taxpayer’s liability, and the “transfer component”, which is the portion that exceeds the taxpayer’s liability and is paid to that taxpayer. Reported tax revenues should be reduced by the amount of the tax expenditure component but not by the amount of the transfer component.*

² Dopo le regole transitorie vigenti nel 2020, a partire dal 2021, il bonus è così strutturato: un importo di 100 euro mensili per i lavoratori dipendenti che pagano imposta, (a partire da circa 8 000 euro), fino ad un reddito complessivo di 28 000 euro. Al di sopra dei 28 000 euro viene riconosciuta un’ulteriore detrazione annuale per redditi da lavoro dipendente per un ammontare di 100 euro mensili che decresce linearmente fino a 80 euro mensili in corrispondenza di 35.000 euro di reddito complessivo; oltre i 35.000 euro il bonus decresce ulteriormente fino ad annullarsi a 40 000 euro di reddito complessivo.

È questa la natura del *trade-off* tra equità ed efficienza che deve essere attentamente valutato nel *design* dell'imposta, integrando questa valutazione, ove possibile e appropriato, con gli effetti del sistema fiscale nel suo complesso e cioè tenendo conto delle altre forme di prelievo e, più in generale, del sistema *tax-benefit*, la combinazione di prelievi e trasferimenti monetari e in natura erogati dalle Pubbliche Amministrazioni.

2.1. La funzione redistributiva dell'Irpef

L'analisi della funzione redistributiva dell'Irpef deve essere contestualizzata con riferimento ai dati disponibili sulla concentrazione dei redditi lordi misurata dall'indice di Gini³, una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito che assume valori compresi tra 0 (equidistribuzione perfetta-concentrazione minima) e 1 (massima disuguaglianza-concentrazione massima).

La Figura 1 mostra l'andamento dell'indice di Gini dei redditi lordi Irpef⁴ e il confronto con l'indice di Gini dei redditi lordi Eurostat (rilevati attraverso l'indagine EU SILC); l'indicatore Irpef si basa sui redditi individuali, mentre l'indicatore Eurostat si basa sul reddito equivalente, che tiene conto dei componenti del nucleo familiare. Nel periodo considerato, i due indicatori si collocano a un diverso livello e mostrano un andamento differente. La differenza di livello tra le due serie è riconducibile alle differenze tra le basi dati dei redditi lordi: l'indice di Gini Irpef - costruito sui redditi lordi individuali - mostra una maggiore concentrazione di quello costruito sui redditi lordi familiari, perché nel secondo caso le differenze reddituali tra i due coniugi vengono "equalizzate" (rapportando il reddito familiare a un fattore di scala che rende equivalenti redditi di diversa entità) e questo si riflette in una riduzione della concentrazione dei redditi.

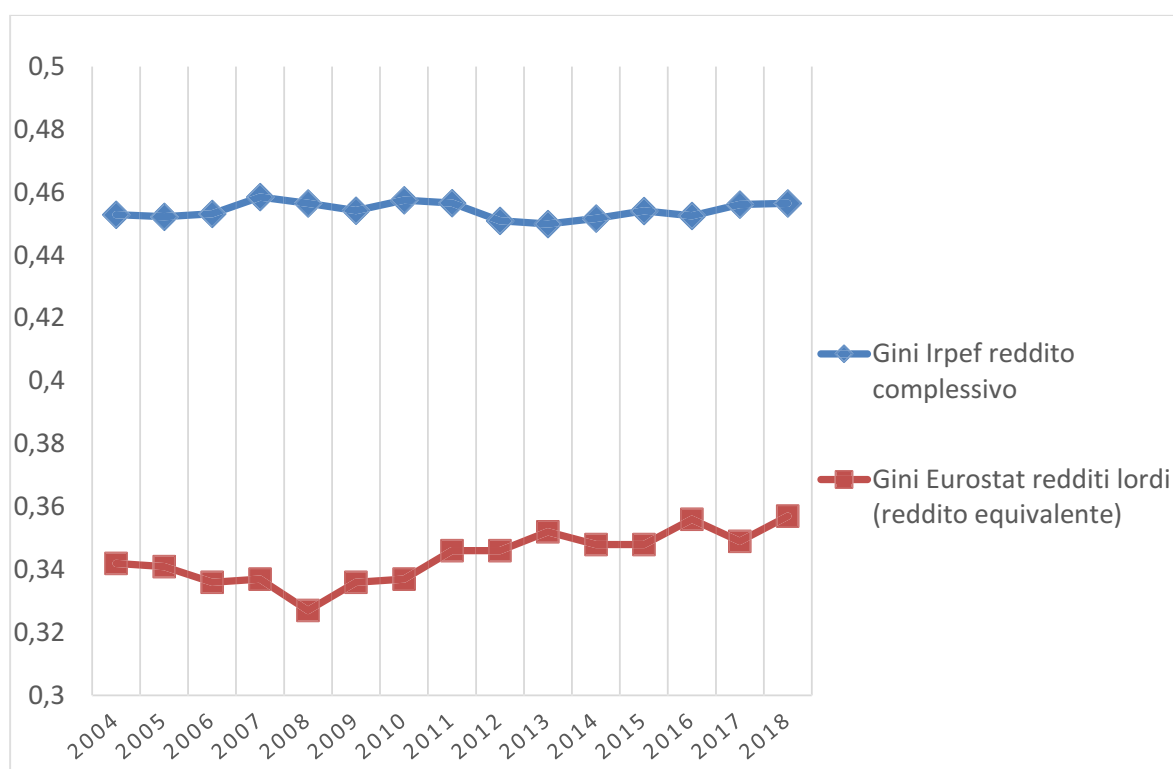
È interessante però notare il diverso andamento delle due serie: l'indice di Gini Eurostat mostra una evidente crescita negli ultimi dieci anni, mentre l'indice di Gini Irpef mantiene maggiore stabilità

³ L'indice di Gini è un esempio di indice di concentrazione di una distribuzione secondo un carattere quantitativo trasferibile. A questo proposito, è utile ricordare che la curva di concentrazione di una variabile y rappresenta la quota cumulata della variabile y posseduta da diverse quote cumulate della popolazione totale, ordinata sulla base di una diversa variabile x . Nel caso dell'indice di Gini, invece, l'ordinamento avviene sulla base della stessa variabile y . Graficamente l'indice di Gini equivale all'area compresa tra la curva di Lorenz e la retta di perfetta equidistribuzione. Al limite si ha equidistribuzione perfetta quando tutti i soggetti possiedono la stessa frazione del reddito complessivo (Gini pari a zero), mentre si ha massima disuguaglianza quando un solo soggetto detiene l'intero reddito e tutti i rimanenti soggetti hanno un reddito pari a zero (Gini uguale a 1).

⁴ L'analisi è basata su dati delle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti (per gli anni d'imposta dal 2001 al 2018), secondo una distribuzione in 61 classi di reddito complessivo al lordo della cedolare secca e al lordo dell'imposta. Gli indicatori sono calcolati su base individuale e non su base familiare. Per maggiori dettagli si veda la sezione "note tematiche" del sito del MEF-Dipartimento delle Finanze: <https://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/Analisi-economiche-e-fiscali-note-tematiche/notetematiche/index.html>

con una crescita molto contenuta negli ultimi cinque anni. La sostanziale stabilità dell'indice di Gini Irpef dipende principalmente dall'esclusione dalla base imponibile Irpef della gran parte dei redditi di capitale che sono esclusi dalla base imponibile Irpef. Invece, l'andamento crescente dell'indice di Gini Eurostat riflette la presenza dei redditi di capitale che sono rilevati come componente del reddito lordo attraverso l'indagine EU SILC.

Figura 1: Andamento dell'Indice di Gini dei redditi lordi Irpef e confronto con l'Indice di Gini dei redditi lordi equivalenti-Eurostat, 2004-2018



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni; Eurostat

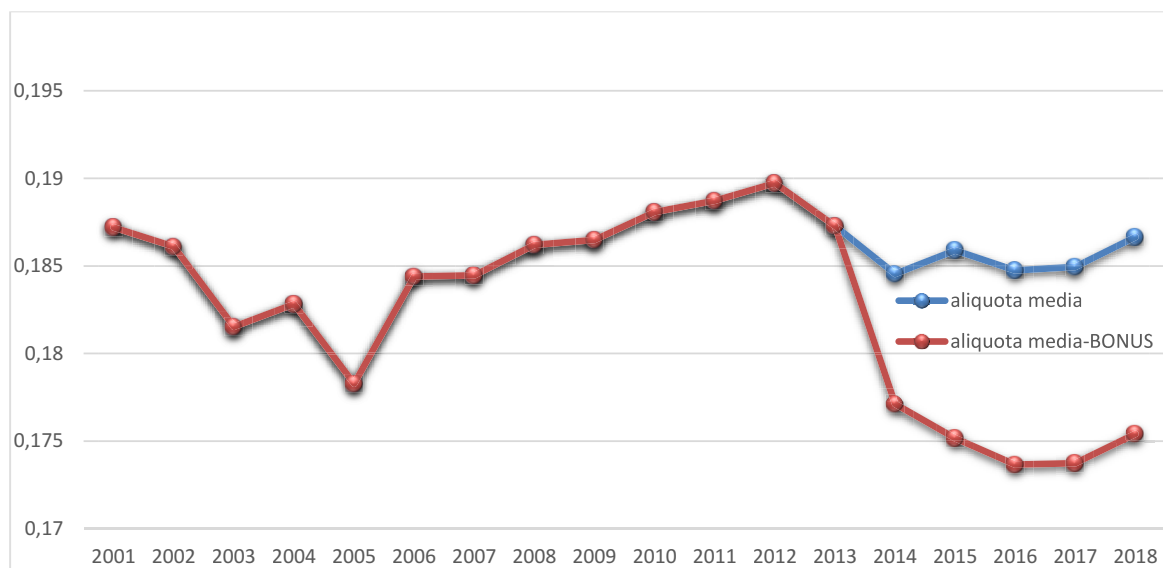
L'effetto redistributivo complessivo di un'imposta è funzione della progressività e del livello dell'aliquota media: è tanto maggiore quanto maggiore è la progressività e quanto più alta è l'aliquota media.

La Figura 2 mostra l'andamento dell'aliquota media⁵ Irpef tra il 2001 e il 2018. Si osserva un calo dal 2001 al 2005 (in corrispondenza dell'adozione dei due moduli della riforma Irpef) e un

⁵ L'aliquota media Irpef è definita dal rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo lordo (che include anche i redditi soggetti a cedolare secca).

andamento crescente dal 2007 al 2013, quando, in assenza di riforme di rilievo, ha operato il “*fiscal drag*”⁶. A partire dal 2013, l’indicatore si riduce a seguito dell’aumento delle detrazioni per lavoro dipendente, ma soprattutto dell’introduzione del bonus Irpef nel 2014 e 2015. Nel 2018, l’aliquota media Irpef risulta di circa il 17,5% se si include nel calcolo il bonus, mentre escludendo l’effetto del bonus l’aliquota media si attesta al 18,6%.

Figura 2: Aliquota media Irpef 2001-2018 con e senza bonus Irpef



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

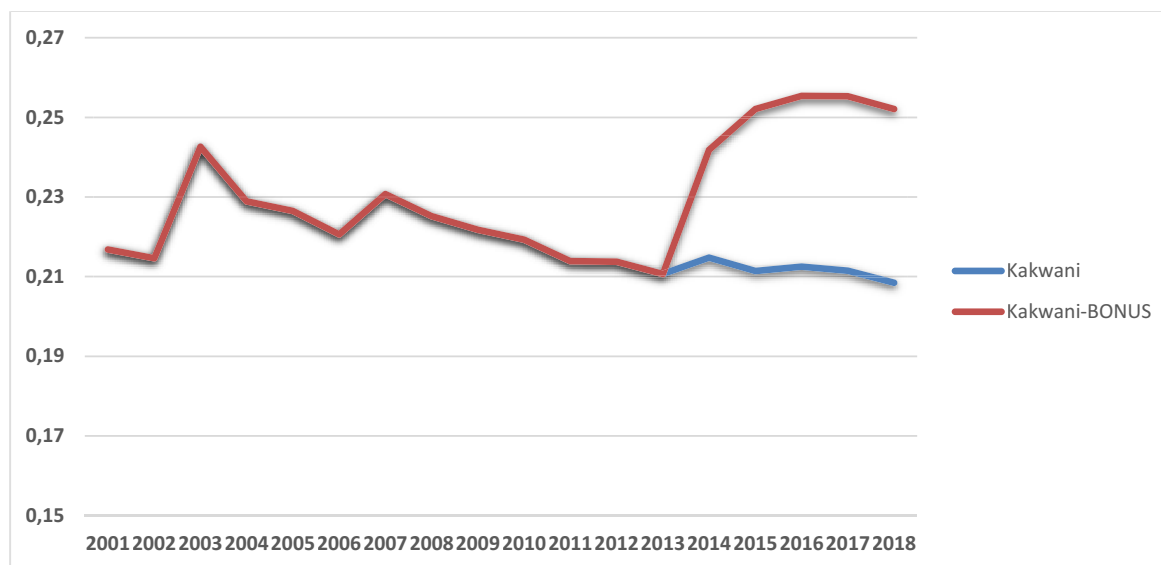
Il secondo fattore rilevante ai fini dell’effetto redistributivo è la progressività dell’imposta. Un indicatore sintetico di progressività è l’indice di Kakwani⁷, il cui andamento nel periodo 2001-2018 è illustrato nella Figura 3. L’indicatore assume valore minimo -1 e massimo +1: valori negativi indicano un’imposta regressiva, mentre, in corrispondenza di valori positivi, più elevato è l’indice, maggiore è la progressività dell’imposta. Con riferimento allo stesso orizzonte temporale 2001-2018, l’indice è aumentato dapprima tra il 2002 e il 2003, a seguito dell’introduzione della “no-tax area” con il primo modulo della riforma Irpef; si osserva poi un secondo incremento tra il 2006 e il 2007

⁶ In presenza di inflazione, anche moderata, l’adeguamento dei salari nominali all’inflazione, in mancanza di aggiustamenti ai limiti degli scaglioni Irpef, determina l’applicazione di aliquote progressive più elevate.

⁷ L’indice di Kakwani è pari alla differenza tra l’indice di concentrazione dell’imposta e l’indice di Gini dei redditi lordi e misura il grado di progressività globale dell’imposta (se l’imposta è progressiva la concentrazione del gettito è più elevata della concentrazione del reddito imponibile). $K = C_{tax} - G_{pre}$.

riconducibile alla reintroduzione delle detrazioni per carichi familiari in luogo delle preesistenti deduzioni, e un ulteriore incremento ascrivibile all'introduzione del bonus Irpef tra il 2013 e il 2015.

Figura 3: Progressività dell'Irpef 2001-2018 (Indice di Kakwani) con e senza bonus Irpef



Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

L'effetto redistributivo complessivo dell'imposta è misurato dall'indice di Reynolds-Smolensky⁸, dato dalla differenza tra l'indice di Gini prima e dopo l'applicazione dell'imposta. L'indice assume valore tra 0 e 1. Come ricordato, l'effetto redistributivo aumenta con l'aumentare della progressività e dell'aliquota media. Nel caso in cui uno dei due fattori aumenti e l'altro diminuisca, l'effetto complessivo sull'indice di Reynolds-Smolensky sarà dato dall'effetto prevalente.

Nel periodo 2001-2018 si osserva un primo aumento dell'indice tra il 2002 e il 2003 dovuto all'introduzione della "no-tax area" con il primo modulo della riforma Irpef. Tra il 2004 e il 2005, l'andamento decrescente è spiegato dal taglio dell'aliquota massima derivante dall'attuazione del

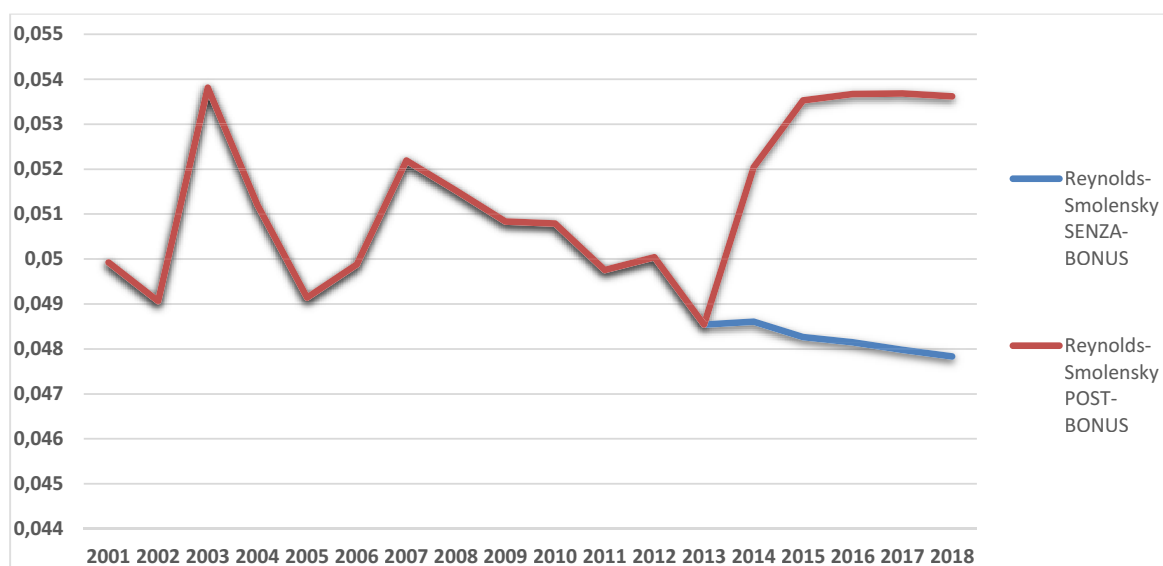
⁸ L'indice di Reynolds-Smolensky è pari alla differenza tra l'indice di Gini dei redditi lordi e l'indice di concentrazione dopo l'imposta (o indice di Gini dei redditi netti), misura l'effetto redistributivo dell'imposta, che risulta tanto maggiore quanto più elevato è l'indice: $RS = G_{pre} - C_{post}$

Tra le misure della redistribuzione (RS), della progressività (K), e l'aliquota media t, esiste la seguente relazione:
 $RS = K t / (1-t)$

Ciò implica che la redistribuzione operata dall'imposta aumenta se questa diventa più progressiva, ma la redistribuzione può aumentare anche a parità di progressività, se aumenta l'incidenza. Ad esempio, aumentando proporzionalmente tutte le aliquote la progressività non cambia, ma la distribuzione del reddito netto diventa più perequata.

secondo modulo della riforma Irpef, che ha attenuato la progressività dell'imposta e ha ridotto l'aliquota media, con una conseguente riduzione dell'effetto redistributivo globale dell'imposta. L'indice cambia andamento e cresce tra il 2006 e il 2007 con la trasformazione delle deduzioni per carichi familiari in detrazioni. In tempi più recenti, tra il 2013 e il 2015, si notano gli effetti dell'introduzione del bonus Irpef (per parte di anno 2014 e a regime dal 2015) che ha aumentato in misura significativa la progressività dell'imposta e allo stesso tempo ha ridotto l'aliquota media. In questo caso, tra i due effetti prevale quello di aumento della progressività che si riflette in un aumento dell'effetto redistributivo complessivo dell'Irpef, nonostante il calo dell'aliquota media. In assenza del bonus, dal 2007 al 2018, si sarebbe registrata una costante riduzione dell'effetto redistributivo dell'Irpef, dovuto principalmente alla mancata inclusione dei redditi di capitale nella base imponibile Irpef e all'aumento dei redditi progressivamente soggetti a cedolare secca sulle locazioni, che ha sottratto questi redditi immobiliari alla progressività dell'Irpef. L'imponibile della cedolare è infatti costantemente cresciuto, dai 4,2 miliardi del 2011 ai 15,7 miliardi nel 2018.

Figura 4: Effetto redistributivo dell'Irpef 2001-2018 (Indice di Reynolds-Smolensky) con e senza bonus Irpef

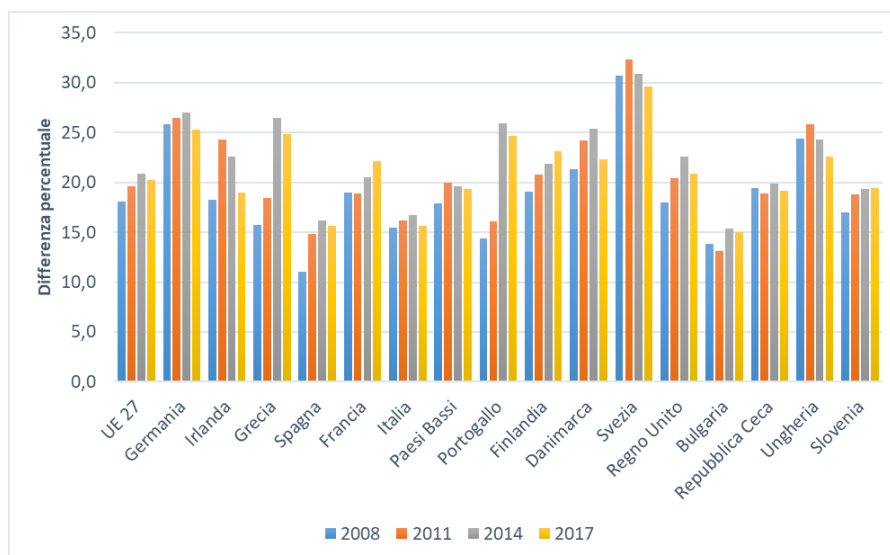


Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

Per concludere, vale la pena di evidenziare che l'imposta personale sul reddito si inserisce in un sistema più ampio di strumenti di politica fiscale che agiscono dal lato del prelievo e dal lato della spesa e, pertanto, una valutazione importante è quella relativa al sistema *tax-benefit* nel suo complesso.

La Figura 5 mostra l'effetto redistributivo del sistema *tax-benefit* in Italia e nei principali Paesi UE, misurato come differenza tra l'indice di Gini del reddito equivalente prima e dopo l'applicazione del sistema *tax-benefit*. In particolare, nel periodo 2008-2017, in Italia si registra una riduzione nell'indice di Gini, provocata dall'effetto redistributivo del sistema *tax-benefit*, tra i 15 e i 16 punti percentuali. L'effetto redistributivo maggiore si osserva nel 2014, con 16,4 punti percentuali. Il livello di redistribuzione complessivo osservato per l'Italia risulta comunque inferiore a quello osservato in Germania, Francia e Regno Unito.

Figura 5: Redistribuzione tramite imposte e trasferimenti sociali (pensioni incluse)



Fonte: Elaborazioni da Eurostat

Nota: La redistribuzione è considerata come differenza tra gli indici di Gini del reddito equivalente lordo e disponibile (al netto di imposte e trasferimenti), in cui il reddito da pensione è considerato un trasferimento sociale.

Tuttavia, come già sottolineato in altri lavori⁹, la misurazione dei benefici determinati dai singoli strumenti di politica fiscale e sociale risulta piuttosto complessa a livello aggregato, in quanto le politiche di tassazione e di trasferimenti pubblici generano spesso effetti simultanei. Si pensi ad esempio all'erogazione delle pensioni, che sono a loro volta tassate nel sistema progressivo dell'Irpef.

⁹ OECD (2017), *Income Redistribution Through Taxes and Transfers across OECD countries*, Economics Department Working Papers, No. 1453.

2.2. L'efficienza dell'Irpef

La dimensione più importante per la valutazione di efficienza dell'Irpef è l'analisi degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro determinati dal livello e dalla dinamica delle aliquote marginali effettive. La struttura delle aliquote marginali effettive è molto articolata e non percepibile immediatamente dai contribuenti che, invece, colgono l'onere del prelievo misurato dall'aliquota media e hanno come riferimento le aliquote legali applicate agli scaglioni di reddito che sono scarsamente indicative del carico fiscale effettivo.

Le aliquote marginali effettive influenzano le scelte relative all'offerta di lavoro degli individui occupati e degli individui non appartenenti alla forza lavoro. Per gli occupati determinano la scelta delle ore lavorate, influenzando, per esempio, la convenienza a lavorare un numero maggiore di ore, a scegliere di lavorare part-time o full-time, a contrattare un salario maggiore rispetto a *benefit* alternativi, oppure a svolgere una seconda attività. Per coloro che non sono occupati, le aliquote marginali effettive possono influire sulla decisione di cercare lavoro.

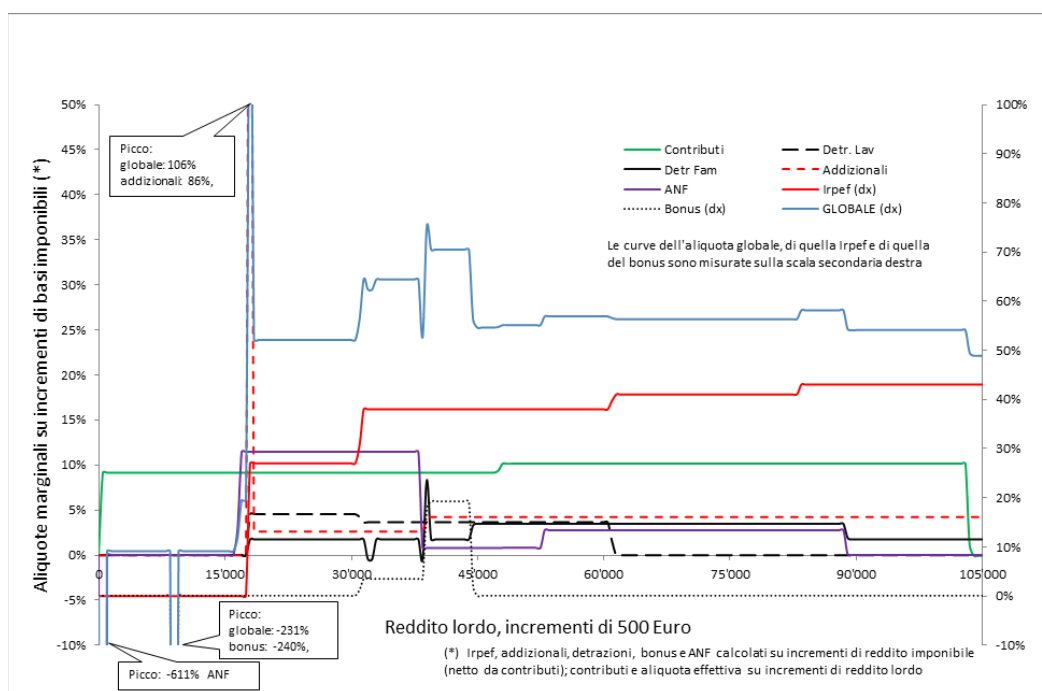
Gli effetti delle aliquote marginali effettive sugli incentivi all'offerta di lavoro sono ampiamente dibattuti nella letteratura economica. Le analisi empiriche mostrano che gli effetti sono, tra l'altro, *country specific*. Negli Stati Uniti, per esempio, è stato verificato che gli incrementi delle aliquote marginali effettive tendono a ridurre l'offerta di lavoro, inducendo gli individui già occupati a lavorare un numero minore di ore o a essere meno produttivi (Congressional Budget Office, 2012 e McClelland R. e Mok S., 2012). La risposta dell'offerta di lavoro all'incremento delle aliquote cambia, inoltre, a seconda dei gruppi considerati. In media, gli uomini in età lavorativa rispondono molto meno delle donne, il cui comportamento negli anni più recenti tende peraltro ad allinearsi sempre più a quello degli uomini (Keane M. P., 2011) compatibilmente con la presenza di servizi familiari. Secondo alcuni studi (Meghir e Phillips, 2010) nel Regno Unito l'interazione di tasse e benefici può influenzare sia la decisione se lavorare o meno, sia il numero di ore di lavoro. Le aliquote marginali effettive sono rilevanti anche per l'offerta di lavoro degli uomini con un basso livello di istruzione in relazione alla decisione di lavorare, mentre il numero di ore non risulta particolarmente influenzato. Analoghe evidenze si osservano nel caso italiano in cui l'offerta di lavoro femminile risulta maggiormente influenzata dalla struttura del prelievo e dalle agevolazioni fiscali. Tale influenza dipende, a sua volta, dal livello del reddito della famiglia di provenienza (Aaberge et altri, 2002, Aaberge e Colombino, 2006). A bassi livelli di reddito l'influenza delle aliquote marginali è ancora più rilevante.

È importante evidenziare che la valutazione degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro deve tener conto più appropriatamente sia del prelievo sia degli altri strumenti di politica sociale che sono commisurati al reddito.

Se si considera il sistema *tax-benefit* nel suo complesso si possono osservare, in corrispondenza di redditi molto bassi, aliquote marginali effettive molto elevate che dipendono, in genere, da strumenti per il sostegno della famiglia (assegni familiari) o per il contrasto alla povertà.

A titolo esemplificativo, la Figura 6 riporta il profilo delle aliquote marginali effettive lungo la scala dei redditi di un dipendente con coniuge e due figli a carico. Il profilo delle aliquote coglie l'effetto del prelievo e di tutti gli strumenti di sostegno alla famiglia, compresi gli assegni familiari e prende a riferimento il reddito al lordo della contribuzione¹⁰.

Figura 6: Aliquote marginali effettive per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze

Le aliquote marginali effettive, anche ai livelli di reddito più bassi, e il loro andamento non monotono, caratterizzato da numerose discontinuità e “salti”, possono influenzare in misura

¹⁰ Cfr. F. Di Nicola, M. Boschi, G. Mongelli: “Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system”; Italian Journal of Public Economics, n.3/2017).

significativa l'offerta di lavoro. Aliquote marginali effettive pari o superiori al 100% in corrispondenza di un dato livello di reddito lordo, implicano che un incremento del reddito lascerebbe il reddito disponibile invariato o lo farebbe addirittura diminuire¹¹. Assegni e trasferimenti che svolgono un'azione redistributiva di grande rilievo possono amplificare questi effetti: in presenza di alte aliquote marginali in corrispondenza di redditi molto bassi, individui che beneficiano di strumenti diretti di sostegno al reddito possono più facilmente essere "scoraggiati" dal lavorare.

3. Il modello di tassazione

L'imposta personale sul reddito può essere ricondotta a due modelli principali di tassazione: il modello CIT, *Comprehensive Income Tax*, e il modello DIT, *Dual Income Tax*.

Il modello CIT prevede che la base imponibile dell'imposta includa tutte le fonti di reddito¹² secondo tre definizioni: i) reddito-entrata che considera tutte le fonti di entrata in un anno, comprese le plusvalenze o *capital gains*; ii) reddito-prodotto in un anno che tiene conto soltanto delle remunerazioni dei fattori produttivi, lavoro, capitale, ma esclude le plusvalenze che fanno riferimento al reddito prodotto in anni precedenti e tutte le altre entrate di tipo straordinario o occasionale; iii) reddito-spesa che esclude dalla base imponibile tutte le forme di risparmio.

Il modello DIT, affermatosi soprattutto nei paesi scandinavi, prevede, al contrario, una tassazione separata per le due principali fonti di reddito: i redditi da lavoro, che vengono assoggettati a tassazione progressiva; i redditi da capitale, reale e finanziario, che sono soggetti a tassazione proporzionale¹³.

Nella realtà non ci sono imposte personali sul reddito che riflettono perfettamente né uno né l'altro di questi due modelli di tassazione.

¹¹ Cfr. Curci, Rizza, Romanelli, Savegnago - Questioni di Economia e Finanza; 546/marzo 2020.

¹² Sotto il profilo teorico, il modello CIT è stato sviluppato prima da Schanz (1896) in Germania, poi da Haig (1921) e Simons (1938) negli Stati Uniti. Tuttavia, il modello teorico CIT (ovvero SHS, dal nome degli autori) non è mai stato applicato da alcun paese nella sua interezza. "Tipicamente, l'autoconsumo non è mai tassato, tranne che, in qualche raro caso per quanto riguarda il reddito figurativo sull'abitazione occupata dal proprietario. I guadagni in conto capitale vengono generalmente tassati al realizzo, non alla maturazione, e assoggettati a imposta separata, proporzionale. Anche gli altri redditi di natura finanziaria sono spesso tassati separatamente, con aliquota proporzionale. La stessa cosa accade per i redditi straordinari e occasionali, comunemente assoggettati a imposte separate (imposte sulle successioni e donazioni, imposte sulle vincite)" (Cfr.: ASTRID, "Proposte per una riforma fiscale sostenibile", 2020).

¹³ I c.d. redditi misti, d'impresa e da lavoro autonomo, devono essere coerentemente disaggregati per la parte attribuibile al reddito da lavoro e per la parte riconducibile al reddito da capitale.

In molte audizioni è già stato ricordato come l'evoluzione della base imponibile Irpef sia stata nel tempo caratterizzata da forme di erosione che hanno interessato tutte le forme di reddito, tanto da far somigliare l'attuale modello di tassazione più a un modello duale "imperfetto" che a un modello onnicomprensivo "imperfetto".

Le attuali caratteristiche dell'Irpef configurano infatti un modello di tassazione ibrido. Le aliquote sostitutive sui redditi da capitale finanziario sono molteplici e differenziate (per esempio, aliquota ridotta del 12,5% sui titoli di stato, aliquota del 20% sul risultato netto di gestione dei fondi pensione, aliquota del 26% su obbligazioni e dividendi azionari); i redditi da capitale immobiliare soggetti a cedolare secca sono tassati con aliquota sostitutiva al 10% o al 21%. L'erraticità delle aliquote proporzionali applicabili ai redditi che sfuggono alla progressività non riflette una importante caratteristica del modello duale che, nella sua versione più "ortodossa", dovrebbe assoggettare tutti i redditi da capitale finanziario e immobiliare a un'aliquota sostitutiva uniforme e corrispondente all'aliquota più bassa della tassazione progressiva sui redditi da lavoro¹⁴.

Tale inquadramento è utile per ricordare che le possibili opzioni di riforma possono orientarsi alternativamente verso il modello dell'imposta onnicomprensiva che potrebbe recuperare in tutto o in parte l'erosione della base imponibile, consentendo una significativa riduzione delle aliquote medie, ovvero più decisamente verso il modello di imposta duale considerando, tuttavia, tra le opzioni di riforma la possibilità di far convergere le aliquote proporzionali applicabili alle diverse fonti di reddito alla prima aliquota dell'Irpef.

3.1. L'erosione dei redditi da capitale finanziario e dei *capital gains*

Il modello di tassazione sostitutiva dei redditi da capitale finanziario in Italia appare coerente con quello adottato in molti paesi europei come mostra la tabella che segue.

¹⁴ L'aliquota sul reddito da capitale dovrebbe essere allineata a quella del primo scaglione del reddito da lavoro (cioè quella iniziale, la più bassa). Una parziale riforma in termini di armonizzazione delle aliquote si ebbe con la riforma Visco nel periodo 1996-2000, che si ispirò esplicitamente alla *Dual Income Tax*. Infatti, la prima aliquota IRPEF, pari al 19% (18,5% più 0,5% addizionale regionale), risultava pari sia all'aliquota gravante sulla quota di utili equivalenti alla remunerazione ordinaria del capitale, sia all'incirca alla media tra le due aliquote gravanti sulle attività finanziarie (12,5% e 27%).

Tabella 3: Imposizione fiscale sui Redditi di Capitale (interessi e dividendi) nei Paesi UE, 2020

PAESE	TIPO DI IMPOSIZIONE	ALIQUOTA	PER MEMORIA: ALIQUOTE PIT (MIN - MAX)	ESENZIONI/ DEDUZIONI	NOTE
Francia	Sostitutiva (PIT su base opzionale)	30%	11% - 45% (+ 9,7% contributi sociali)		L'aliquota del 30% sui redditi di capitale è composta da: 1) Parte fiscale: dal 2018 i contribuenti possono optare per una tassazione sostitutiva al 12,8% o per l'inclusione nella PIT progressiva con una deduzione del 40%, 7,5% di prelievo di solidarietà. 2) Parte contributiva: 9,2% di contributi sociali generali, 0,5% di contributo per il rimborso del debito sociale.
Germania	Sostitutiva	25% (+5,5% contributo di solidarietà post riunificazione)	22% - 45% (+5,5% contributo di solidarietà post riunificazione)	E' prevista una deduzione pari a € 801 per investitore.	Il contribuente può optare per l'inclusione nella PIT se più favorevole. Il contributo di solidarietà post riunificazione si applica anche ai redditi finanziari (aliquota complessiva 30,5%).
Italia	Sostitutiva	26%	23% - 43%		I rendimenti dei titoli di stato sono tassati al 12,5%.
Polonia	Sostitutiva	19%	17% - 32%		
Spagna	Sostitutiva progressiva	Vedi Note	9,5% - 22,50% Federale (a cui va aggiunta la regionale)		Ai redditi finanziari si applica una diversa scala progressiva rispetto ai redditi di lavoro: 19% fino a € 6000, 21% fino a € 44.000, 23% oltre.
Regno Unito	PIT (interessi) - Sostitutiva progressiva (dividendi)	Vedi Note	20% - 45%	Interessi: se si percepiscono interessi, è riconosciuta una deduzione di £ 5000 (<i>starting rate for savings</i>) che si cumula alla <i>personal allowance</i> di £ 12.500. Per redditi superiori a £ 17.500 viene riconosciuta un'ulteriore <i>personal savings allowance</i> di £ 1000 per redditi complessivi entro il primo scaglione, e di £ 500 entro il secondo. Ai dividendi , oltre alla <i>personal allowance</i> , si applica invece una deduzione di £ 2000.	Agli interessi si applicano le stesse aliquote PIT previste per i redditi di lavoro. Ai dividendi si applicano aliquote diverse: 7,5% per redditi complessivi entro il primo scaglione, 32,5% se entro il secondo, 38,1% se nell'ultimo.

Fonte: E.C. Taxes in Europe database, integrato con siti istituzionali governativi e report di PwC, Deloitte e KPMG

Germania, Francia e Polonia applicano una tassazione sostitutiva con aliquote rispettivamente del 30,5%, del 30% e del 19%). In Spagna si applica una tassazione sostitutiva progressiva, ma con un meccanismo di progressività più contenuta: l'aliquota varia infatti dal 19% al 23%. Nel Regno Unito i redditi da interessi confluiscono nell'imposta personale sul reddito, mentre ai dividendi si applica un'imposta sostitutiva progressiva.

In Italia, nel 2020 il gettito totale dell'imposta sostitutiva del 26 % sui redditi di natura finanziaria, ovvero dei redditi di capitale e redditi diversi originati dall'investimento in strumenti finanziari, è stato di circa 11,3 miliardi di euro¹⁵. La base imponibile corrispondente, sottratta alla progressività dell'Irpef è circa 43 miliardi di euro.

3.2. L'erosione dei redditi da capitale immobiliare: la cedolare secca

La cedolare secca è un'imposta sostitutiva dell'Irpef opzionale da applicare ai redditi da fabbricati ad uso abitativo dati in locazione, con aliquote del 21% e del 10%.

Nel 2018 l'agevolazione ha interessato 2,6 milioni di soggetti, la quota di reddito sottratta all'Irpef ordinaria è risultata pari a 15,7 miliardi di euro, (+9% rispetto al 2017) e l'imposta sostitutiva ha generato un gettito di 2,8 miliardi di euro.

Per il triennio 2021-2023, il "Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020" stima le minori entrate Irpef riconducibili a questa agevolazione in misura pari a 5,1 miliardi di euro, con un effetto negativo complessivo, calcolato al netto del gettito dell'imposta sostitutiva, pari a 2,3 miliardi di euro su base annua.

L'esclusione dei redditi da fabbricati ad uso abitativo dalla progressività dell'Irpef determina una diminuzione della portata redistributiva dell'imposta ed effetti negativi sull'equità orizzontale, in quanto redditi di uguale ammontare ma di altra natura, quali il reddito da lavoro dipendente e le pensioni, inclusi nella base imponibile Irpef, sono assoggettati ad aliquota progressiva superiore. La valutazione degli effetti distributivi della misura effettuata nel Rapporto "Gli immobili in Italia 2017" (MEF, 2017) mostra che più del 50% del beneficio fiscale della cedolare secca avvantaggiava il decimo di popolazione più ricco.

¹⁵ Non sono state considerate le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sui titoli di stato e sui buoni fruttiferi postali e quelle derivanti dall'imposta sostitutiva applicata al risultato netto maturato dei fondi pensione che hanno aliquote diverse.

L'applicazione di una tassazione proporzionale in luogo di quella progressiva rifletteva il duplice obiettivo di *policy* di indurre l'emersione di una base imponibile largamente evasa e di calmierare i canoni di locazione nei comuni ad alta intensità abitativa riducendo il cuneo fiscale. Dal punto di vista teorico, la *ratio* dell'introduzione della cedolare secca è, quindi, fondata sulla relazione positiva tra aliquota d'imposta ed evasione fiscale, ancora largamente discussa in letteratura. Al tempo stesso, sul piano empirico esistono già importanti lavori di valutazione *ex-post* della norma, che sono stati ampiamente citati nelle audizioni che mi hanno preceduto.

In particolare, gli effetti in termini di emersione del sommerso a seguito dell'introduzione della cedolare secca sulle locazioni di immobili adibiti ad abitazione sono stati valutati secondo due approcci: i) l'approccio *top down* è stato utilizzato dalla Commissione incaricata di redigere la "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" per la stima del *tax gap* dell'imposta sulle locazioni; ii) l'approccio *bottom up* è stato utilizzato in un progetto del MEF in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK per stimare l'impatto della riduzione dell'aliquota d'imposta sulla crescita delle locazioni e del reddito da locazione.

In particolare, l'approccio *top down*, basato sui dati aggregati sugli affitti, di fonte Istat, e su quelli derivanti dalle dichiarazioni fiscali, consente di confrontare l'imposta teorica, che si otterrebbe nel caso in cui non vi fossero locazioni in nero, e quella effettivamente versata. I risultati, pubblicati negli Aggiornamenti 2018, 2019 e 2020 alla "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" mostrano come l'indicatore che misura la propensione al *gap*, ovvero il rapporto tra il *tax gap* e l'imposta teorica, sia passato dal 21,6% nel 2011 (MEF, 2018) al 15,9% nel 2012 (MEF, 2019), al 9,1% nel 2013 e al 8,4% nel 2018 (MEF, 2020), segnalando un miglioramento della *tax compliance* crescente negli anni.

Nel Rapporto già citato ("Gli immobili in Italia 2017"), il confronto limitato agli anni d'imposta dal 2011 al 2013 mostra che la base imponibile emersa a seguito dell'introduzione della cedolare secca si colloca tra 1 e 1,5 miliardi di euro, con un incremento nel 2013 superiore del 23,5% rispetto al 2012. Va, tuttavia, segnalato che i risultati riportati negli aggiornamenti della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" sembrano delineare un impatto, in termini di emersione della base imponibile, crescente nei primi anni di introduzione della norma e, quindi, i risultati contenuti nel Rapporto del 2017, basati sui dati relativi al periodo immediatamente successivo e immediatamente antecedente all'introduzione della norma (giugno 2011), andrebbero opportunamente aggiornati per poter valutare l'effetto cumulato negli anni, anche alla luce degli ulteriori effetti che si sono registrati negli anni d'imposta successivi.

Gli effetti finanziari complessivi dell'introduzione della cedolare secca sono stimati tenendo conto sia delle maggiori entrate generate dall'emersione della base imponibile, sia del minor gettito a seguito dell'applicazione dell'aliquota ridotta per gli affitti che erano già dichiarati ai fini Irpef e che nel 2013 rappresentavano il 50% del numero totale di immobili soggetti a cedolare secca. Nel complesso, alla luce dei risultati *ex post*, si osserva che l'effetto positivo dell'introduzione della cedolare secca in termini di emersione non è stato sufficiente a compensare gli effetti negativi riconducibili alla riduzione del gettito Irpef alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro¹⁶.

L'approccio *bottom up* si basa, invece, sull'utilizzo di dati micro per stimare l'impatto della *policy* in termini di incremento del numero degli affitti registrati. In un recente lavoro¹⁷, nell'ambito del progetto di collaborazione tra il MEF e l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi dell'Insubria e IRVAPP-FBK, la strategia di identificazione dell'effetto della *policy* è basata sull'utilizzo dei redditi derivanti da contratti di affitto commerciale (come "gruppo di controllo" rispetto alle locazioni per immobili residenziali che costituiscono il "gruppo di trattamento"). Partendo quindi da un campione casuale stratificato della popolazione dei contribuenti Irpef dell'anno 2014, è possibile valutare in che misura la *policy* ha influenzato la probabilità di concedere in locazione un maggior numero di immobili (margine estensivo) e quali effetti si sono prodotti in termini di reddito imponibile dichiarato (margine intensivo). I risultati mostrano come l'incremento medio del reddito imponibile dichiarato sia significativo, sebbene minore rispetto alle quantificazioni riportate negli aggiornamenti della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", anche se l'incremento è decrescente al crescere del reddito del contribuente. In altre parole, l'emersione di reddito da immobili dei percettori meno abbienti indotto dalla *policy* è parzialmente controbilanciato da una riduzione del reddito dei contribuenti più abbienti¹⁸.

¹⁶ Analoghi risultati si riscontrano in Beraldo e Esposito (2019).

¹⁷ Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C.V., Manzo, M. and Riganti, A. (2021), Assessing the effects of flat tax reforms: micro estimates from rental incomes tax changes in Italy, mimeo.

¹⁸ Questo risultato conferma l'ipotesi che la drastica riduzione di tassazione abbia fatto prevalere per i contribuenti più abbienti l'effetto reddito rispetto all'effetto sostituzione. In altre parole, per i percettori con reddito imponibile appartenente allo scaglione più elevato, a fronte di una riduzione considerevole dell'imposta, sembra che possa venir meno la pressione a mettere a reddito gli immobili non affittati e tenuti a disposizione. Tale risultato potrebbe essere esteso in termini generali anche all'introduzione di una flat tax al posto degli attuali scaglioni Irpef. Il rischio associato potrebbe essere quello di riscontrare la prevalenza dell'effetto reddito rispetto all'effetto sostituzione per i contribuenti più abbienti con effetti ridotti in termini di elasticità dell'offerta di lavoro.

3.3. L'erosione del reddito da lavoro autonomo: il regime forfetario

Il regime naturale di tassazione dei soggetti titolari di partita Iva di piccole dimensioni, con ricavi o compensi fino a 65.000 euro, è rappresentato dal regime forfetario. L'aliquota è pari al 15% (5% per i primi cinque anni di attività). Inoltre questi soggetti non applicano Irap, Iva e addizionali Irpef, in caso optino per il regime forfetario.

Per l'anno d'imposta 2018, 773 mila soggetti hanno dichiarato un reddito netto di circa 7,1 miliardi di euro e un'imposta di circa 790 milioni. Tuttavia, ancora 214 mila soggetti che rientrano nel regime di vantaggio e nel 2018 hanno dichiarato un reddito netto per circa 2,6 miliardi di euro corrispondendo un'imposta di circa 129 milioni di euro. Pertanto, complessivamente, la base imponibile dei regimi di vantaggio sottratta all'Irpef ordinaria è stata nel 2018 di circa 9,7 miliardi di euro. A partire dal 2019, con l'aumento a 65.000 euro della soglia massima di ricavi, il numero dei soggetti che aderiranno al regime di vantaggio e i redditi sottratti all'imposizione Irpef sono destinati ad aumentare significativamente.

Anche nel caso del regime forfetario, la sottrazione alla progressività dell'imposta è assai discutibile sul piano dell'equità orizzontale, considerando che soggetti che percepiscono redditi dello stesso ammontare e di altra natura, quali lavoro dipendente o pensione, subiscono un livello di tassazione superiore. Queste considerazioni rilevano soprattutto a seguito dell'aumento della soglia massima di ricavi e, in particolare, in riferimento alle attività professionali, caratterizzate da una bassa incidenza dei costi che beneficiano di un elevato grado di redditività.

Il regime è stato introdotto principalmente al fine di incentivare l'attività imprenditoriale mediante la semplificazione degli adempimenti fiscali, tenendo conto che assorbe anche Irap e Iva e addizionali Irpef. Un particolare trattamento di favore è stato assicurato alle nuove iniziative, che, oltre che della semplificazione degli adempimenti, beneficiano anche di significativi risparmi fiscali, grazie ad un'aliquota estremamente bassa nei primi cinque anni di attività.

Qualora si volesse salvaguardare la semplificazione degli adempimenti prevista dal regime ma ricondurlo al sistema di *dual income tax* "imperfetto" vigente in Italia, un disegno coerente dell'imposta dovrebbe suggerire, anche in questo caso, di fissare l'aliquota dell'imposta sostitutiva al livello della prima aliquota dell'Irpef in luogo dell'attuale aliquota pari al 15% (5% per i primi anni di attività).

In ogni caso, sarebbe opportuna una revisione dei coefficienti di redditività che non sono stati modificati in seguito all'innalzamento della soglia di ricavi o compensi per l'accesso al regime

forfetario (da 25.000 euro a 65.000 euro), non sono coerenti con la struttura dei costi di imprese di dimensioni meno contenute.

Sulla base di un'analisi preliminare effettuata dal Dipartimento delle finanze, l'adeguamento dei coefficienti di redditività per tenere conto dell'ampliamento della platea dei beneficiari del regime forfetario a attività imprenditoriali di maggiori dimensioni si tradurrebbe in una riduzione della base imponibile solo per i settori del commercio ambulante e delle costruzioni.

Resterebbero invariati i coefficienti di redditività dell'industria alimentare e delle bevande; dei servizi di alloggio e di ristorazione, delle attività professionali, dell'istruzione, dei servizi finanziari e assicurativi e del commercio all'ingrosso e al dettaglio, mentre il coefficiente di redditività sarebbe superiore (e aumenterebbe di conseguenza la base imponibile) solo per gli intermediari del commercio.

3.4. L'erosione dei redditi da lavoro dipendente e pensione

L'ordinamento prevede la tassazione sostitutiva al 10%, entro certi limiti di importo e di reddito, dei premi di produttività aziendale erogati ai lavoratori dipendenti. Per l'anno d'imposta 2018 la quota di retribuzione sottratta all'ordinaria applicazione dell'Irpef rappresentata dai premi di produttività ha interessato circa 2,2 milioni di soggetti (+2,9% rispetto al 2017) per un ammontare di circa 2,9 miliardi di euro (+8,4% rispetto al 2017), di cui circa 237 milioni di euro erogati sotto forma di *benefit* e di *welfare* aziendale; questi ultimi non sono tassati nei limiti previsti dalla tassazione agevolata. L'importo complessivo relativo al mancato gettito stimato per il 2021 è di circa 580 milioni di euro (Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020).

Coloro che decidono di trasferire la propria residenza in Italia possono accedere principalmente a due diversi regimi di tassazione agevolata: quello c.d. per “docenti e ricercatori”, vigente dal 2017, e quello c.d. per “impatriati” relativo a coloro che rientrano in Italia. Per quanto riguarda il regime “dei docenti e ricercatori”, i soggetti interessati sono stati oltre 1.646 per un ammontare di 196 milioni di euro, (per un reddito lordo medio di 119.053 euro), mentre il regime degli “impatriati” ha interessato oltre 6.945 soggetti per un ammontare di 801 milioni di euro, (per un reddito lordo medio di 115.316 euro).

Le agevolazioni collegate al rientro in Italia dei lavoratori sono state introdotte per superare un deficit strutturale del nostro Paese, incapace di creare un ambiente favorevole allo svolgimento ottimale delle attività di ricerca scientifica e in generale delle attività utili allo sviluppo delle conoscenze, e riguardavano, inizialmente, solo le “eccellenze” del mondo del lavoro, con benefici

limitati nel tempo. I successivi interventi normativi hanno finito per agevolare qualsiasi genere di lavoratore, anche non qualificato, e hanno esteso i benefici anche temporalmente (in certe situazioni la base imponibile è abbattuta addirittura per 10 anni). Si potrebbe valutare la reintroduzione di rigorosi requisiti di qualificazione professionale e limitare le agevolazioni, pro-futuro, a un ambito temporale ristretto. L’obiettivo di evitare che il “cervello rientrato”, dopo aver sfruttato i benefici, abbandoni nuovamente l’Italia, non può essere affidato allo strumento fiscale, ma deve essere più logicamente ed efficacemente perseguito attraverso la realizzazione di condizioni amministrative, funzionali, gestionali, che creino un ambiente italiano di sviluppo delle conoscenze capace di competere con le condizioni offerte da molti Stati esteri per la ricerca e lo sviluppo delle tecnologie e delle competenze.

Inoltre si segnala il regime c.d. per i “neo-residenti” l’applicazione di un’imposta sostitutiva sui redditi prodotti all’estero calcolata in via forfetaria nella misura di 100.000 euro per ciascun periodo d’imposta in cui risulta valida l’opzione. Nel 2018, 226 soggetti hanno aderito a tale regime e hanno corrisposto circa 21 milioni di euro di imposta corrisposta. Complessivamente l’importo del mancato gettito stimato per il 2021, relativamente alle misure concernenti i trasferimenti dall’estero, è di 278 milioni di euro (Rapporto annuale sulle spese fiscali, 2020).

Infine, la legge di bilancio per il 2019 ha introdotto una tassazione sostitutiva, per cinque anni, al 7% dei redditi di fonte estera dei pensionati che avevano la residenza fuori dall’Italia negli ultimi 5 anni e che decidono di riportare la residenza in un piccolo comune del Sud (con meno di 20.000 abitanti). Su questa misura non vi sono ancora dati disponibili nelle dichiarazioni fiscali.

Dal punto di vista della coerenza complessiva dell’Irpef, questi regimi agevolativi contribuiscono a complicare il sistema, aggiungendo eccezioni, riducono la portata redistributiva dell’Irpef e restano discutibili sul piano dell’equità orizzontale in quanto soggetti con livelli di reddito uguali sono tassati ad aliquote differenti.

3.5. La struttura delle aliquote e delle detrazioni per tipologia di reddito: alcuni esercizi di simulazione

a) Aliquote medie e aliquote marginali a legislazione vigente

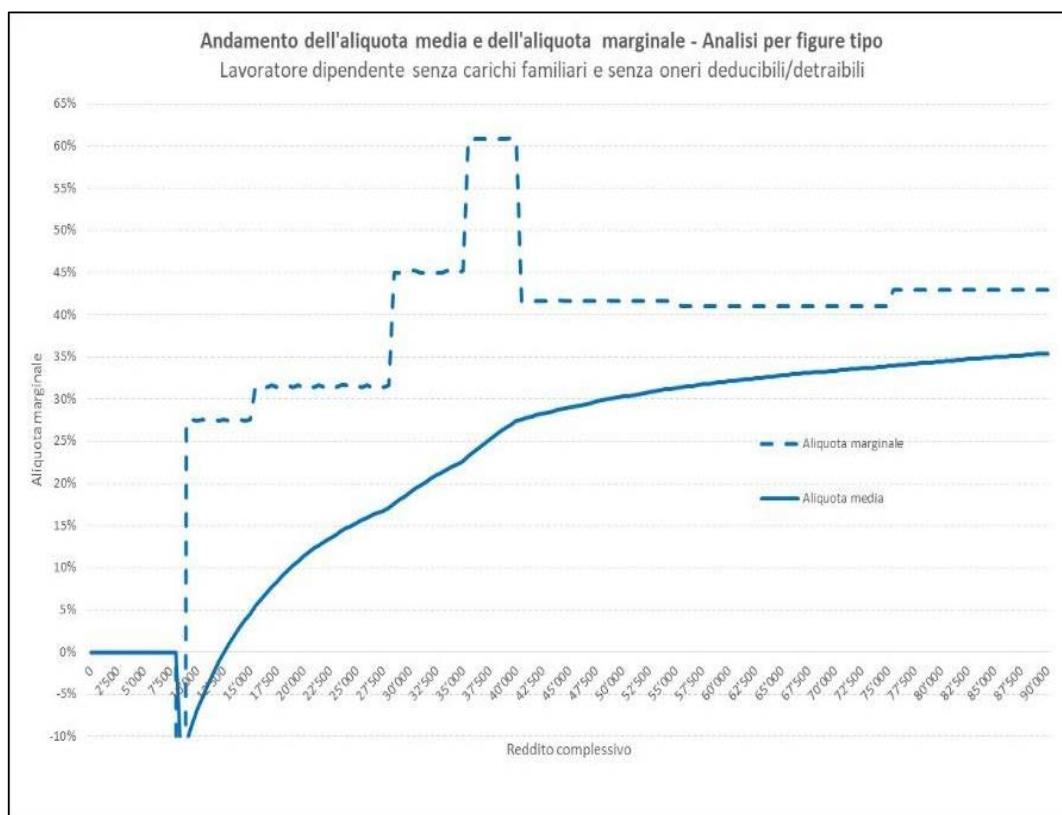
L’attuale sistema di prelievo dell’Irpef è basato su un meccanismo di progressività per scaglioni e su un sistema di specifiche detrazioni, in funzione del reddito e dei carichi familiari, ridisegnato da ultimo nella riforma del 2007. Nel 2007 la riforma mantenne ed estese l’ampio margine di esenzione previsto per i redditi da lavoro, abolendo al contempo la “no tax area” generalizzata per tutti gli altri

redditi. Fu mantenuta, quindi, l'aliquota del primo scaglione al livello relativamente "elevato" in cui si trovava (23%), mentre si sostituirono le esistenti deduzioni con un analogo sistema di detrazioni decrescenti col reddito, tali da assicurare i livelli di esenzione previsti.

L'interazione di aliquote e detrazioni decrescenti genera aliquote marginali più elevate di quelle legali applicate agli scaglioni di reddito.

Le aliquote e gli scaglioni non sono stati modificati dal 2007; il legislatore, tuttavia, ha previsto in varie occasioni solo modesti aggiustamenti di alcuni parametri rilevanti per determinare le detrazioni e ha introdotto ulteriori strumenti a sostegno del reddito che si sono sovrapposti a quelli esistenti. In particolare, i differenti trattamenti a sostegno del lavoro dipendente erogati come trattamento integrativo o come ulteriore detrazione hanno attenuato il carico fiscale sulle categorie di lavoratori dipendenti più vulnerabili, ma hanno anche accentuato le irregolarità del profilo delle aliquote dei lavoratori dipendenti.

La Figura 7 illustra i profili delle aliquote medie e delle aliquote marginali Irpef di un lavoratore dipendente senza carichi familiari e senza oneri deducibili o detraibili. Gli andamenti tengono conto non solo dell'imposta netta, ma anche del trattamento per il lavoro dipendente previsto per i redditi inferiori a 28 mila euro (1.200 euro su base annua); non tengono, invece, conto delle addizionali locali Irpef che, in termini marginali, possono incidere oltre certi livelli di reddito fino al 4% e anche di più.

Figura 7: Aliquota media e aliquota marginale: reddito da lavoro dipendente

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Superato il tratto negativo¹⁹, si osserva come, di fatto, l'aliquota marginale fino a 28 mila euro di reddito sia di circa 4,6 punti superiore alle aliquote legali previste. Tale andamento riflette il fatto che, al crescere del reddito, le aliquote legali (23% o 27%) rimangono costanti negli scaglioni, mentre il valore della detrazione si riduce proporzionalmente del 4,6%. Sopra i 28 mila euro di reddito l'aliquota marginale aumenta fino al 45% e al 61% circa, per effetto dell'ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente che, a partire da questa soglia, comincia a decrescere rapidamente e si azzerava al di sopra dei 40 mila euro di reddito. Oltre tale soglia l'aliquota marginale si stabilizza, assumendo valori prossimi al 41% e al 43% oltre i 75 mila euro di reddito.

Anche il profilo dell'aliquota media ha un andamento fortemente irregolare soprattutto nel tratto compreso tra i 28 e i 40 mila euro di reddito, dove appare "schiacciato" verso il basso.

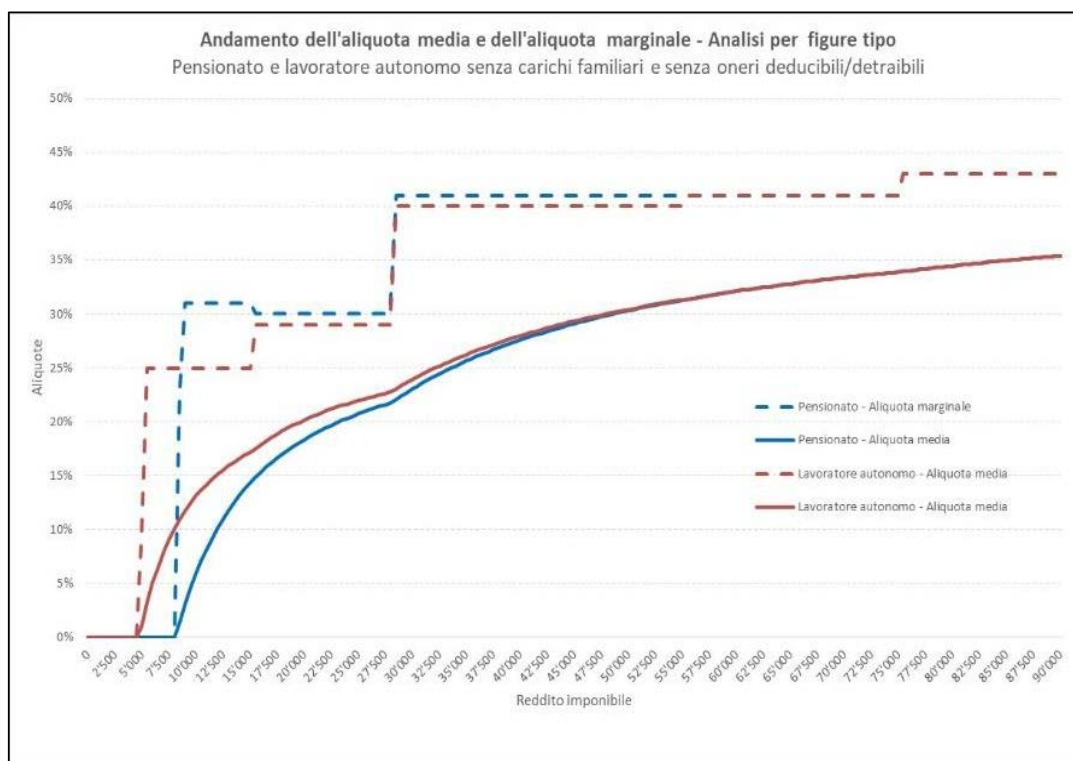
Come già ricordato, il valore dell'aliquota media non è direttamente riconducibile alle

¹⁹ Al di sotto di una certa soglia il trattamento per il lavoro dipendente assume il carattere di trasferimento per la parte eccedente l'imposta lorda.

informazioni disponibili per il calcolo dell'imposta dovuta (scaglioni, aliquote e detrazioni), anche se è l'unico indicatore che misura il peso effettivo del carico fiscale sul complesso dei redditi del contribuente.

Per esempio nel caso di 24.500 euro di reddito, l'aliquota media Irpef per il lavoratore dipendente assunto come figura tipo risulta pari al 15,02%; in corrispondenza di questo livello di reddito il contribuente subisce un prelievo IRPEF effettivo pari al 15% circa del suo reddito (3.679 euro). Il sistema di aliquote scaglioni e detrazioni vigente non appare quindi particolarmente trasparente e le aliquote legali (23% e 27%), unici parametri espliciti e noti, possono dare indicazioni fuorviante ai contribuenti.

La Figura 8 riporta le curve delle aliquote medie e marginali per le figure tipo del pensionato e del lavoro autonomo, di minore complessità rispetto al lavoro dipendente. Si segnala che per la figura tipo del lavoratore autonomo non si considera, per omogeneità di trattamento, il reddito complessivo ma il reddito imponibile, ovvero a valle della deduzione degli oneri contributivi. Anche in questi due casi emerge il divario tra aliquote marginali effettive e aliquote legali, nonché un profilo delle aliquote medie poco trasparente.

Figura 8: Aliquota media e aliquota marginale: reddito da pensione e da lavoro autonomo

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Eventuali interventi di riforma dell'Irpef potrebbero valutare da un lato il superamento dell'irregolarità delle aliquote marginali e il divario rispetto alle aliquote legali e, dall'altro, l'introduzione di un sistema di aliquote medie più trasparenti.

Di seguito si illustrano due esercizi che consentono di confrontare due disegni alternativi del prelievo valutandone gli effetti in termini di efficienza ed equità: il primo è basato sulla riduzione degli scaglioni e delle aliquote e il secondo è costruito su aliquote marginali continue²⁰. Entrambi gli esercizi hanno valenza meramente illustrativa degli effetti di ipotesi alternative di intervento su struttura delle aliquote e detrazioni a parità di altre condizioni, e non assumono carattere propositivo. In particolare, nessuno dei due esercizi considera due aspetti importanti che sono oggetto del dibattito

²⁰ In termini più appropriati, per progressività continua si intende una funzione di imposta (ossia la relazione tra l'onere dell'imposta e la base imponibile) strettamente concava rispetto al reddito, laddove, invece, un'imposta progressiva per scaglioni è concava, ossia assume una forma spezzata in cui ciascuno scaglione mostra un tratto di linearità. Nel primo caso la funzione dell'aliquota marginale è sempre crescente e continua, mentre, nel secondo, cresce in modo discreto, cioè con salti nel passaggio da uno scaglione all'altro, rimanendo costante nell'ambito di ciascuno scaglione. Nel caso particolare di imposta *flat* l'aliquota marginale è costante lungo l'intera scala dei redditi.

in corso sulla riforma fiscale: il sostegno ai carichi familiari²¹ e la revisione delle *tax expenditures*.

Per effettuare le simulazioni, è stato ipotizzato un vincolo di risorse di circa dieci miliardi di euro.

Nel primo esercizio, le aliquote legali passerebbero dalle attuali cinque a tre (23%, 33% e 43%), e viene disegnato un nuovo sistema di detrazioni. I limiti di trasparenza ed efficienza del sistema attuale non sarebbero definitivamente superati, ma si perseguirebbero gli obiettivi di riduzione del prelievo assieme a una maggiore regolarità del profilo di aliquote marginali e medie. Non appare plausibile, dati i vincoli stringenti di risorse, ipotizzare un intervento con un unico scaglione e un'unica aliquota d'imposta, come la *flat tax*, che necessiterebbe del reperimento di risorse a copertura degli oneri significativamente più elevati.

Il secondo esercizio, ispirato al modello tedesco, si basa su un sistema di aliquote marginali continue, articolate in base alla tipologia del reddito del contribuente, in modo tale da rendere esplicita direttamente l'aliquota media del prelievo. Nel sistema per aliquote scaglioni e detrazioni, l'aliquota media del prelievo non è nota a priori ma è determinabile solo dopo aver applicato le regole fiscali utili a definire l'imposta netta. Nell'esercizio simulato, invece, l'aliquota specifica diviene immediatamente nota al contribuente²², con benefici rilevanti in termini di semplicità del sistema fiscale, di trasparenza e di miglioramento delle irregolarità dell'aliquota marginale.

²¹ In particolare, la trasformazione dei trattamenti familiari, dalle detrazioni ai trasferimenti, potrebbe migliorare gli effetti per alcuni nuclei con figli. Una riforma fiscale, infatti, non riuscirebbe a assicurare adeguati vantaggi, dato il basso reddito e l'esiguità dell'imposta dovuta.

²² La determinazione dell'aliquota media può avvenire o mediante l'applicazione di una formula oppure mediante il ricorso a specifici strumenti di calcolo, anche con l'ausilio di applicazioni rilasciate dall'Amministrazione finanziaria oppure messe a disposizione direttamente sui siti istituzionali.

Tabella 4: Confronto di strutture di imposta alternative

Funzione d'imposta:	Riduzione di aliquote (23% - 33% - 43%)	Aliquote marginali continue
Obiettivo	<i>Dual income tax/Flat tax</i>	Progressività continua
Modello coerente di riferimento	DIT o sistema cedolare	CIT
Efficienza	Riduzione delle aliquote marginali; incentivo all'offerta di lavoro	Eliminazione delle irregolarità delle aliquote; nel caso della CIT, <i>broad base low rate</i>
Equità	Possibile riduzione dell'evasione fiscale	Equità verticale e orizzontale
Semplicità Amministrativa	Semplificazione degli scaglioni di reddito, immediata applicabilità e, nel caso della DIT/sistema cedolare, diffusione della ritenuta alla fonte	Trasparenza dell'aliquota media d'imposta; facilità di introduzione di ulteriori interventi selettivi e a favore di determinate categorie di contribuenti ²³

b) Revisione degli scaglioni e delle aliquote IRPEF (23% - 33% - 43%)

Le aliquote legali e gli scaglioni di questo esercizio di simulazione sono riportati nella Tabella 5.

La prima aliquota viene mantenuta al 23%; la seconda viene ridotta di quattro punti, ma al contempo viene modificato il primo scaglione, che si estende fino a 25 mila euro. Superati i 25 mila euro, l'aliquota legale passa al 33% e sale al 43% oltre i 55 mila euro di reddito. Una maggiore aliquota marginale legale tra i 55 e i 75 mila euro di reddito si giustifica sulla base dei risparmi d'imposta di cui i soggetti a reddito elevato potrebbero beneficiare per effetto della riduzione delle

²³ Il sistema della tassazione progressiva per aliquote e scaglioni incontra un "limite" nel fatto che le prime aliquote, quelle più basse e applicate ai redditi rientranti nei primi scaglioni, sono di fatto applicate a tutti i contribuenti, anche ai massimi livelli di reddito, nei limiti del reddito ricompreso nello scaglione di riferimento. Ciò vuol dire, per esempio, che una riduzione di un punto della prima aliquota (23% fino a 15 mila euro di reddito) genera, *ceteris paribus*, un beneficio pari a 150 euro per tutti i contribuenti con reddito superiore a 15 mila euro (per i contribuenti con reddito inferiore al limite dello scaglione il beneficio è ovviamente più basso). Tale limite non si riscontra nella funzione continua dell'aliquota media d'imposta, la quale, al contrario, risulta specifica per ciascun ammontare di reddito imponibile.

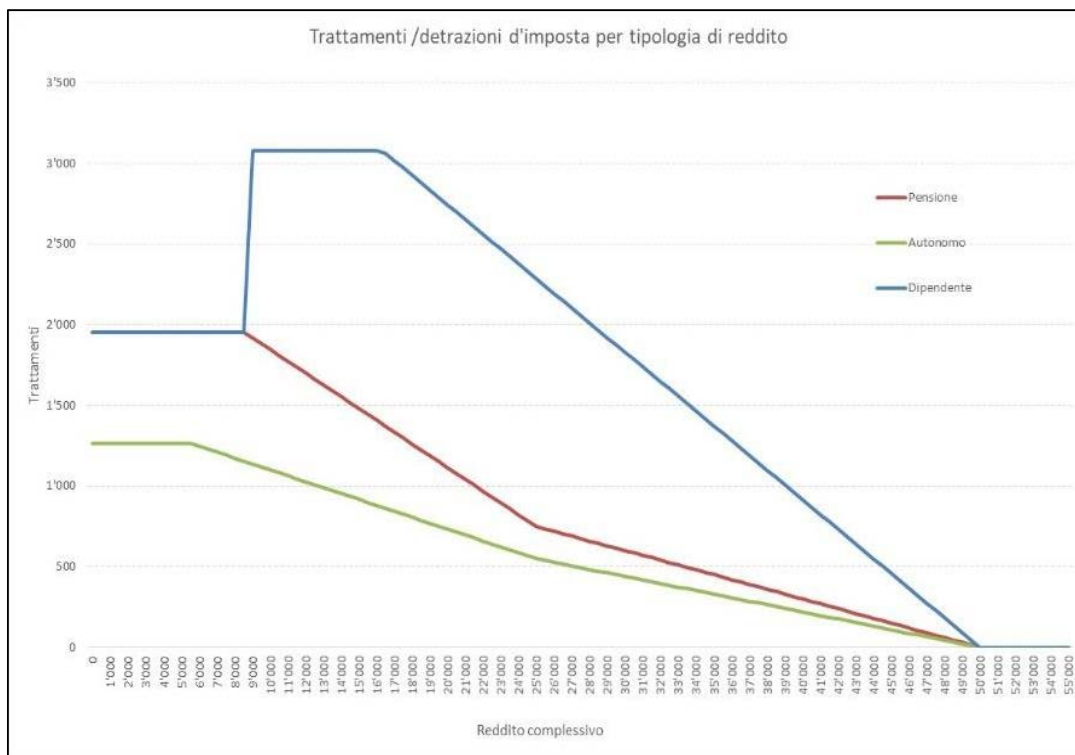
aliquote applicate agli scaglioni di reddito più bassi.

Tabella 5: Confronto delle aliquote marginali legali: legislazione vigente e ipotesi di revisione

Reddito imponibile	Aliquote	
	Vigenti	Ipotesi
fino a 15 mila euro	23%	23%
da 15.001 a 25 mila euro	27%	23%
da 25.001 a 28 mila euro	27%	33%
da 28.001 a 55 mila euro	38%	33%
da 55.001 a 75 mila euro	41%	43%
oltre 75 mila euro	43%	43%

Il nuovo profilo delle detrazioni, schematizzato nella Figura 9, agevola i contribuenti nella parte più bassa della distribuzione del reddito, compensando pienamente l'aggravio di aliquota registrato nel breve intervallo tra i 25 e i 28 mila euro di reddito.

Figura 9: Profilo delle detrazioni nell'ipotesi di revisione a tre aliquote



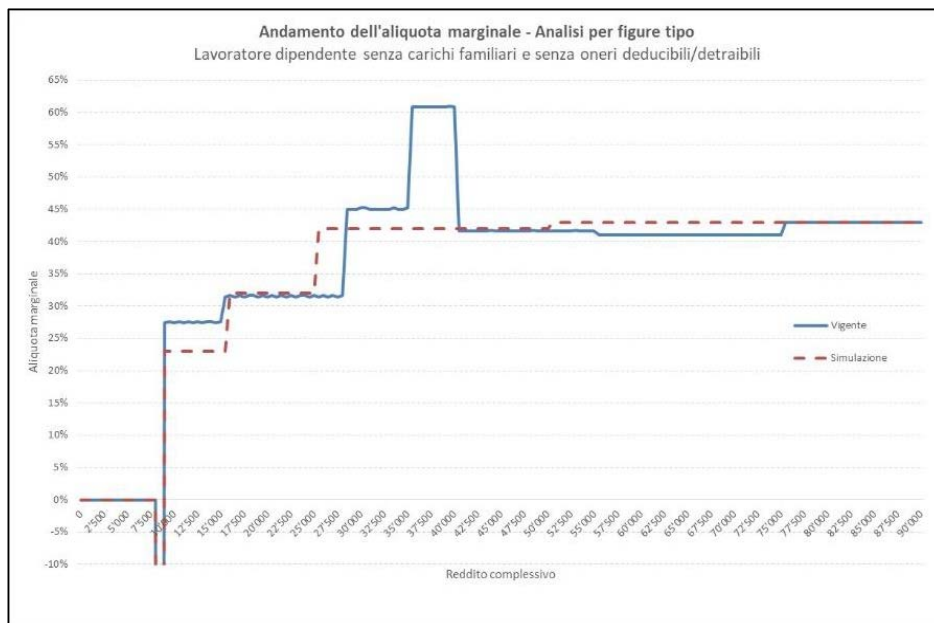
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

L'andamento dell'aliquota marginale del lavoratore dipendente nell'ipotesi simulata (Figura 10) mostra come sia stata eliminata la forte discontinuità dovuta al profilo dell'ulteriore detrazione oggi vigente, mentre, seppure mantenendosi su livelli elevati, il profilo generale dell'aliquota marginale appare più regolare.

Anche il profilo dell'aliquota media del lavoratore dipendente (Figura 11) appare più regolare e costantemente al di sotto del profilo di aliquote vigente; i maggiori scostamenti, tuttavia, si osservano per i redditi intorno a 40 mila euro, mentre i redditi più bassi presentano scostamenti più contenuti.

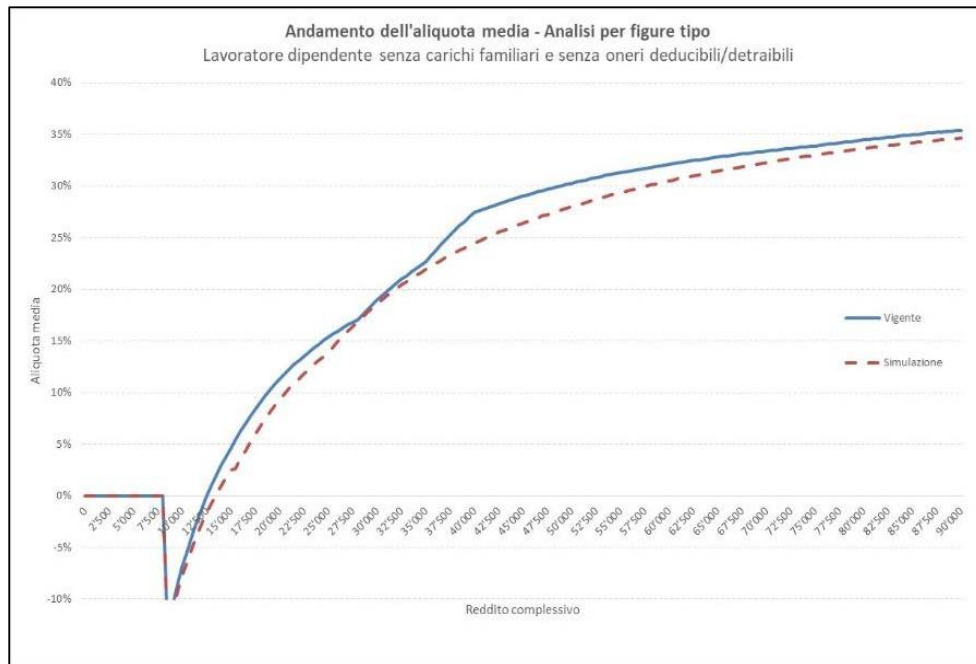
Si riportano anche le aliquote medie e marginali rispettivamente per i pensionati (Figura 12) e i lavoratori autonomi (Figura 13).

Figura 10: Aliquote marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro dipendente -



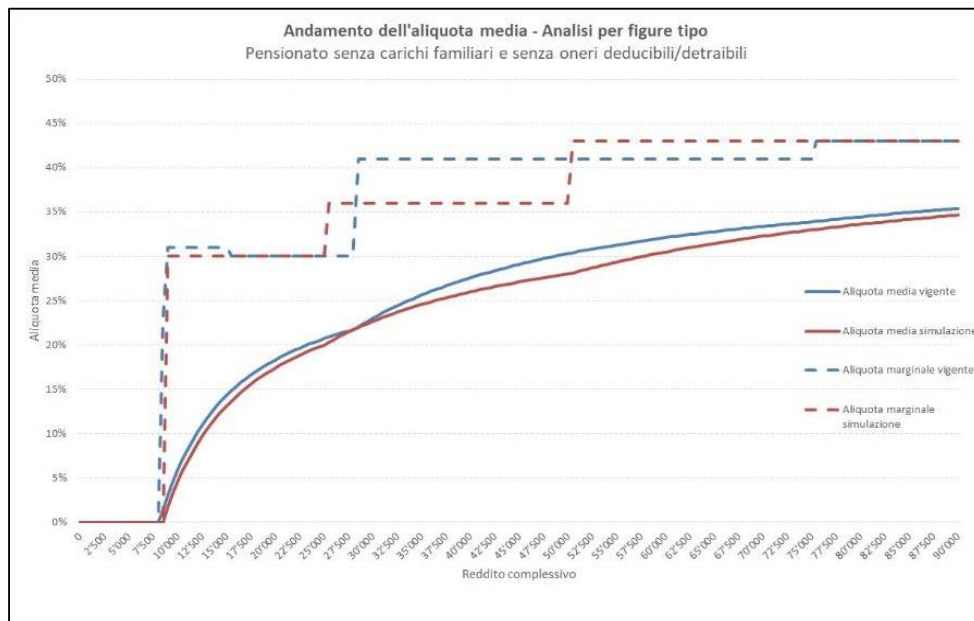
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 11: Aliquote medie nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro dipendente -

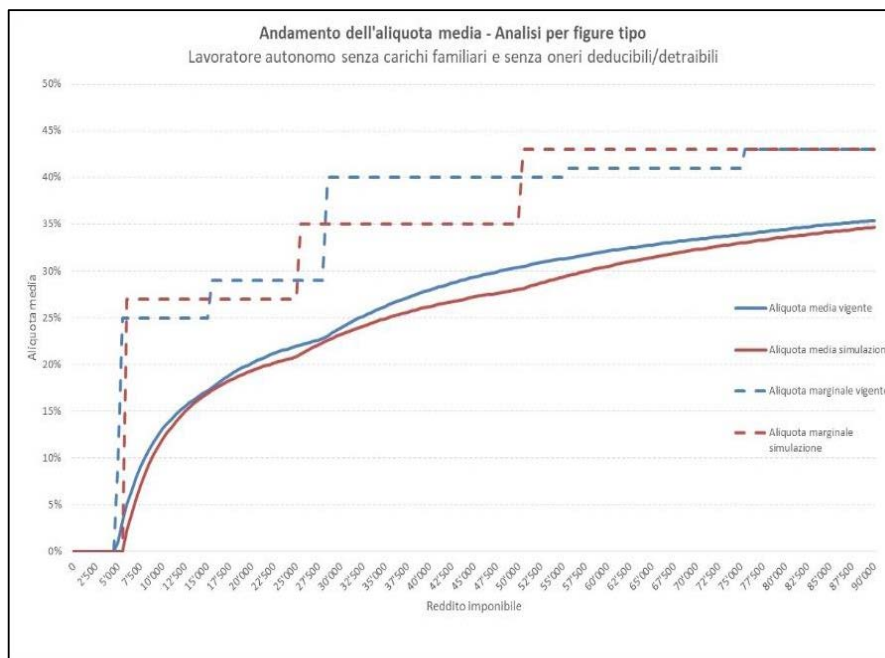


Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 12: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da pensione -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 13: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di revisione a tre aliquote – Reddito da lavoro autonomo -

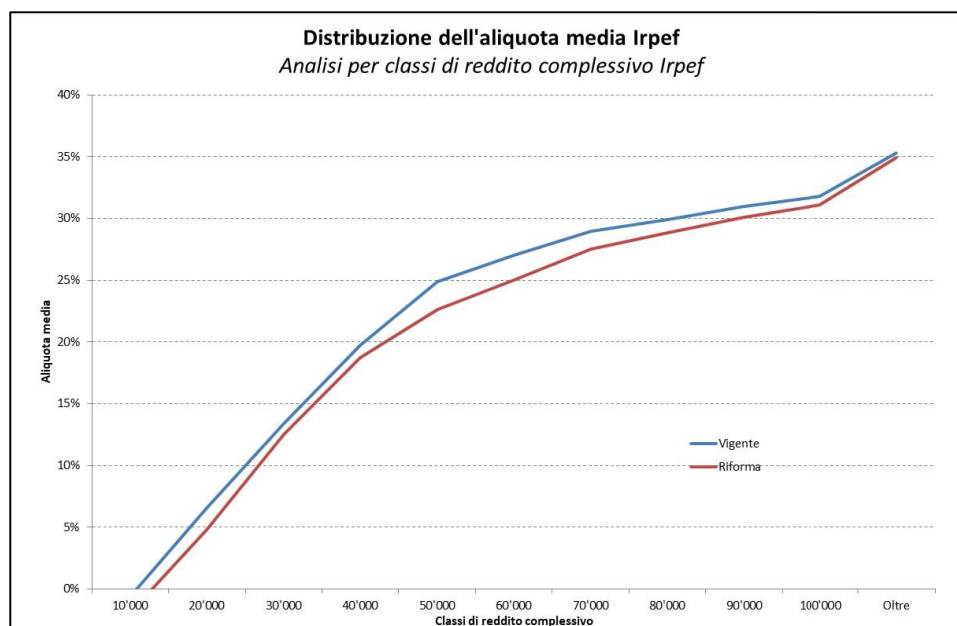
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Come già sottolineato, lo schema ipotizzato richiede un impegno di risorse pari a oltre dieci miliardi di euro. Utilizzando il modello di microsimulazione del Dipartimento delle finanze, TAXBEN-DF²⁴, le minori entrate IRPEF sono stimate in circa 19 miliardi, mentre la riduzione della spesa pubblica, ovvero il minor trattamento integrativo per i dipendenti (riassorbito dalle detrazioni), è pari a circa 8,4 miliardi di euro²⁵.

La Figura 14 illustra l'andamento dell'aliquota media del prelievo IRPEF nel sistema vigente e nello scenario simulato. La nuova curva si colloca costantemente al di sotto della prima, confermando una riduzione del prelievo lungo tutta la scala dei redditi. I maggiori scostamenti sono registrati nelle classi di reddito superiori a 40 mila euro.

²⁴ Il modello TAXBEN-DF è stato sviluppato dal Dipartimento delle finanze. Si veda, per i dettagli, il sito web del Dipartimento delle finanze: <https://www.finanze.gov.it/it/il-dipartimento/Modelli-economici-e-strumenti-di-analisi/TAXBEN-DF/>.

²⁵ Si aggiunge a questi effetti la riduzione delle addizionali IRPEF. Tale riduzione è generata da un gran numero di nuovi soggetti esentati dall'IRPEF, per via della trasformazione del "bonus" in detrazione. In assenza di norme specifiche, per tali contribuenti si azzerano anche le addizionali attualmente dovute.

Figura 14: Aliquota media a confronto –legislazione vigente vs ipotesi di revisione a tre aliquote

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Utilizzando il modello di microsimulazione TAXBEN – DF, vengono illustrati di seguito gli effetti redistributivi dell’esercizio di simulazione. La Tabella 6 mostra la distribuzione delle risorse per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Si osserva come circa il 55% delle risorse sia destinato ai contribuenti con reddito complessivo inferiore a 28 mila euro, che costituiscono oltre i tre quarti della popolazione di riferimento. Il 31% delle risorse, inoltre, è destinato ai contribuenti con redditi compresi tra 28 e 55 mila euro di reddito. Quasi il 70% delle risorse è destinato ai lavoratori dipendenti mentre oltre il 21% va a vantaggio dei pensionati (Tabella 7).

La variazione di gettito mostra, inoltre, che le classi di reddito medio-alte fruiscono dei benefici maggiori, dal momento che beneficiano della riduzione di aliquota operata su tutti gli scaglioni, a partire da quello più basso. In particolare, nell’intervallo di reddito compreso tra i 40 e i 55 mila euro di reddito si registrano le variazioni più marcate, grazie soprattutto all’“effetto trascinamento” dell’attuale ulteriore detrazione del dipendente. L’incidenza del beneficio sul reddito, inoltre, mostra nelle prime classi un andamento sostanzialmente progressivo (Tabella 8).

Tabella 6: Beneficio in percentuale per classi di reddito complessivo

Classi di reddito complessivo	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
meno di 8 mila euro	27,2%	3,7%
8-15 mila euro	17,5%	23,6%
15-20 mila euro	13,0%	9,7%
20-28 mila euro	19,4%	18,1%
28-40 mila euro	13,7%	13,7%
40-55 mila euro	4,7%	17,7%
55-75 mila euro	2,1%	7,4%
oltre 75 mila euro	2,4%	6,1%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Tabella 7: Beneficio in percentuale per tipologia di reddito prevalente

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	47,3%	68,9%
Pensioni imponibili o esenti	30,5%	21,1%
Lavoro autonomo	10,5%	6,5%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	11,6%	3,5%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Tabella 8: Beneficio medio per classi di reddito complessivo

Classi di reddito complessivo	Beneficio medio (€)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
meno di 8 mila euro	235	1,2%
8-15 mila euro	481	3,2%
15-20 mila euro	209	1,2%
20-28 mila euro	253	1,1%
28-40 mila euro	271	0,8%
40-55 mila euro	1.012	2,2%
55-75 mila euro	960	1,5%
oltre 75 mila euro	688	0,5%
Totale	374	1,3%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

La Tabella 9 mostra che i lavoratori dipendenti fruiscono dei maggiori benefici, sia in termini di valore medio sia di incidenza; i pensionati godono di un beneficio monetario medio inferiore al resto dei contribuenti. Tuttavia, per questa categoria di contribuenti, l'incidenza sul reddito è superiore a quella registrata dagli autonomi e dai *rentiers*, sebbene questi ultimi registrino benefici medi superiori.

Tabella 9: Beneficio medio per tipologia di reddito prevalente

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	463	1,7%
Pensioni imponibili o esenti	246	1,0%
Lavoro autonomo	304	0,7%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	317	0,9%
Totale	374	1,3%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

c) Revisione della forma tecnica della progressività

Nel recente dibattito, sono state avanzate diverse ipotesi di riforma dell'Irpef ispirate sostanzialmente all'attuale sistema tedesco. In particolare, nel sistema tedesco aliquota marginale e media sono determinate attraverso l'applicazione di una formula che definisce una funzione continua e crescente che è in grado di assicurare la progressività del prelievo fiscale.

Il sistema tedesco e i modelli ad esso ispirati, hanno il grande pregio della “trasparenza”: il contribuente individua immediatamente sia la sua aliquota marginale effettiva sia la sua aliquota media²⁶.

L'obiezione maggiore di una revisione della progressività sulla base di una funzione continua è legata alla circostanza che le formule costituirebbero un elemento poco comprensibile ai contribuenti, che percepirebbero il sistema come ancora più complicato rispetto a quello attuale. Quest'obiezione, tuttavia, non tiene conto del fatto che le formule matematiche sono solo uno strumento tecnico per disegnare la curva della progressività in base agli obiettivi prefissati dal legislatore. Ciò che rileva per il contribuente è la possibilità di disporre di uno strumento semplice che indichi in modo chiaro e trasparente l'aliquota dell'imposta effettivamente dovuta per ogni livello di reddito.

Box 1: Il modello di progressività in Germania

Il sistema di progressività tedesco, unico nel panorama dei paesi europei, si basa sull'applicazione di una formula che determina una aliquota marginale nominale (ed effettiva) che cresce in funzione del reddito. Oltre la soglia di esenzione dal reddito, pari a 9.168 euro per tutti i contribuenti, le aliquote variano, sulla base di quattro scaglioni, come segue:

²⁶ Ciò è possibile in vari modi: in base all'applicazione di una formula; più semplicemente, immettendo pochi parametri in un'applicazione appositamente dedicata; derivando le aliquote medie direttamente da una tabella molto articolata analoga a quelle che sono attualmente previste per gli assegni familiari.

Si sottolinea, a proposito, che un sistema come quello attualmente vigente di aliquote, scaglioni e detrazioni non si caratterizza per lo stesso livello di trasparenza. Un lavoratore dipendente con 25 mila euro di reddito imponibile, infatti, difficilmente percepisce la ragione per cui, dopo l'applicazione delle aliquote legali, della detrazione spettante per tipologia di reddito e del trattamento integrativo per il lavoro dipendente, il prelievo IRPEF incida sul suo reddito per il 15% circa. Un reddito imponibile di 30 mila euro ricadrebbe nel terzo scaglione cui sarebbe applicata un'aliquota legale del 38%, mentre la quota di reddito prelevata dall'IRPEF sarebbe pari al 19% circa.

Tabella: Le aliquote marginali nel modello tedesco

Reddito imponibile		Aliquota marginale		Onere di imposta		Aliquota media	
fino a	9.168	0		0		0	
9.169	14.254	dal 14%	al 24%	0	966	da 0	al 6,8%
14.255	55.690	dal 24%	al 42%	966	13.757	dal 6,8%	al 24,7%
55.691	265.326	42%		13.757	102.656	dal 24,7%	al 38,7%
oltre	265.326	45%		102.656	dal 38,7%		

Come si può osservare, nei primi due scaglioni dopo la soglia di esenzione l’aliquota marginale mostra un andamento continuo e crescente, prima dal 14% al 24% e poi dal 24% al 42%, sulla base di una formula lineare²⁷.

In questo modo, il sistema tedesco evita di produrre, a fronte di redditi contigui, salti di aliquota che determinavano un disincentivo eccessivo all’offerta di lavoro e distorsioni nel caso in cui siano presenti deduzioni decrescenti e limitate ad un certo livello di reddito. Infatti, a differenza del sistema italiano, nel sistema tedesco sono previste delle deduzioni di lavoro e personali di tipo universale, tali da far coincidere l’aliquota marginale nominale con quella effettiva.

Aldilà della formula più o meno complicata di calcolo, ciascun contribuente può individuare in corrispondenza di ciascun livello di reddito, la propria aliquota marginale effettiva e, conseguentemente, la propria aliquota media.

Si presenta di seguito un esercizio di simulazione basato su un sistema di aliquote marginali continue, in sostituzione dell’attuale sistema di aliquote, scaglioni e detrazioni. Rispetto al modello tedesco, l’esercizio di simulazione si basa sulla determinazione delle aliquote medie piuttosto che delle aliquote marginali.

Con una riforma di questo tipo si potrebbero perseguire tre principali obiettivi: *i*) migliorare la “percezione” dell’aliquota media; *ii*) disegnare il prelievo in funzione di pochi e semplici parametri volti a perseguire gli obiettivi redistributivi desiderabili; *iii*) semplificare la struttura della progressività, abolendo ogni tipo di detrazione e trattamento integrativo, e regolarizzare l’andamento delle aliquote medie, eliminando picchi e discontinuità²⁸.

²⁷ Per esempio, la formula di calcolo per il primo scaglione è la seguente: $T(X) = (aY + t_m)Y$, dove $T(X)$ è il prelievo T in funzione della base imponibile X , mentre Y è dato dalla differenza tra la base imponibile e la *no tax area* e t_m è l’aliquota minima dello scaglione di riferimento; a viene calcolato come la metà del rapporto tra la differenza di aliquote massima e minima dello scaglione e la differenza della soglia massima e minima dello scaglione. È interessante osservare che la funzione dell’imposta è quadratica, mentre la derivata prima del gettito rispetto a Y , ovvero l’aliquota marginale, è una funzione crescente e lineare di Y , ovvero $dT/dY = 2aY + t_m$, determinando così la progressività del prelievo.

²⁸ Si confronti, per un’analisi dettagliata, Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020). Per una riforma dell’IRPEF: la progressività continua dell’aliquota media. *Politica economica*, 36(1), 141-158.

Tra le varie ipotesi di calcolo della funzione continua d'imposta, l'esercizio qui illustrato si basa su un recente contributo di Longobardi *et al.* (2020)²⁹, che sembra rispondere meglio alle esigenze sopra richiamate. La formula che definisce il profilo delle curve delle aliquote è basata su pochi parametri, tra i quali assume rilievo l'elasticità del reddito netto, ovvero il rapporto tra la variazione percentuale del reddito netto e la variazione percentuale del reddito lordo³⁰.

Come anticipato, i parametri necessari per la determinazione dell'imposta sono soltanto tre: il reddito minimo imponibile, l'elasticità del reddito netto e l'aliquota marginale massima³¹. La Tabella 10 illustra i parametri utilizzati per la simulazione per ciascuna tipologia di reddito³².

Tabella 10: Parametri per la determinazione della funzione continua delle aliquote medie e marginali

Parametri	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da pensione	Altri redditi
1. Minimo imponibile (euro)	14.000	8.200	4.800
2. Elasticità del reddito netto (ERN)	0,725	0,805	0,850
3. Aliquota marginale massima	43%	43%	43%
<i>Reddito al di sopra del quale si applica l'aliquota marginale massima (euro)</i>	<i>33.000</i>	<i>46.500</i>	<i>65.500</i>

Questi tre parametri sono sufficienti a determinare l'aliquota media attraverso una opportuna funzione matematica³³. L'aliquota marginale è disegnata in modo crescente a partire dal minimo imponibile e lungo tutto l'intervallo di reddito sino al punto cui corrisponde l'aliquota marginale

²⁹ Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A, *ibidem*.

³⁰ In formula, si definisce l'elasticità del reddito netto ($ERN=\eta$) nel modo seguente: $\eta = \frac{d(Y-T)/dy}{(Y-T)/Y}$, dove Y è il reddito imponibile e T è l'onere d'imposta. È facile osservare che l'ERN è, altresì, equivalente al rapporto tra il complemento a uno dell'aliquota marginale e il complemento a uno dell'aliquota media, ovvero $\eta = \frac{1-t'}{1-\bar{t}}$, dove t' è l'aliquota marginale e \bar{t} è l'aliquota media. Quanto più il parametro dell'elasticità del reddito netto è inferiore a 1, tanto più marcato apparirà l'effetto progressivo del prelievo; la formula, inoltre, prevede che tale parametro si mantenga costante per un ampio intervallo di reddito. Ciò vuol dire che lungo tale intervallo, se i redditi lordi aumentano tutti di una determinata percentuale, anche i redditi netti aumenteranno tutti di una medesima percentuale, inferiore alla prima, non modificando la redistribuzione del reddito lungo lo stesso intervallo.

³¹ Come già evidenziato, la funzione è presentata nel dettaglio in Longobardi, E., Pollastri, C., & Zanardi, A. (2020), dove sono considerati anche molti aspetti pratici legati a una sua applicazione. In questa sede ci si propone di fornire una prima valutazione, evidenziandone differenze e vantaggi rispetto al primo scenario preso in considerazione.

³² Occorre evidenziare che il quarto parametro, ovvero il reddito al di sopra del quale si applica l'aliquota marginale massima, è endogenamente determinato.

³³ La formula dell'aliquota media \bar{t} è la seguente: $\bar{t} = \left(1 - \frac{Y_0}{Y}\right)^{\eta-1}$ se $Y_0 < Y \leq Y_{max}$, dove Y_0 è il reddito minimo imponibile e Y_{max} è la soglia di reddito oltre la quale si applica l'aliquota marginale costante; $\bar{t} = \frac{T(Y_{max})}{Y_{max}} + t'_{max} \left(1 - \frac{Y_{max}}{Y_0}\right)$ se $Y > Y_{max}$, dove $T(Y_{max})$ è l'onere d'imposta associato a Y_{max} e t'_{max} è l'aliquota marginale massima al 43%.

massima; l'aliquota marginale, inoltre, è costante per tutti i livelli di reddito successivi³⁴.

Questo esercizio preliminare adotta alcune semplificazioni. L'attuale sistema di prelievo, infatti, prevede detrazioni specifiche solo per i principali redditi da lavoro e non introduce regimi di favore per le altre tipologie di reddito. Per semplicità, ma anche in considerazione del fatto che attualmente per una buona parte di questi redditi sono previste in via opzionale forme di tassazione agevolata (come la cedolare secca), la curva delle aliquote disegnata per il lavoratore autonomo è estesa anche a tutti i contribuenti il cui reddito complessivo sia interamente costituito da redditi non provenienti dall'attività lavorativa³⁵.

Analogamente alla prima simulazione, inoltre, non sono assunte specifiche ipotesi rispetto alle altre detrazioni (familiari e per oneri), che rimarrebbero invariate. Per quanto riguarda, infine, i lavoratori dipendenti a più basso reddito, viene mantenuto il trattamento integrativo di 100 euro mensili fino alla soglia dei 15 mila euro di reddito, al fine di minimizzare il numero dei perdenti rispetto al sistema attuale. Per questo motivo sono stati mantenuti gli stessi livelli di esenzione dei singoli redditi (anche se leggermente ampliati) e l'attuale aliquota marginale massima pari al 43%.

La Figura 15 illustra l'andamento dell'aliquota marginale per il lavoratore dipendente: non si osservano più le discontinuità presenti nel regime attualmente vigente e il profilo dell'aliquota cresce in maniera graduale fino a raggiungere il livello massimo fissato e si mantiene costante successivamente.

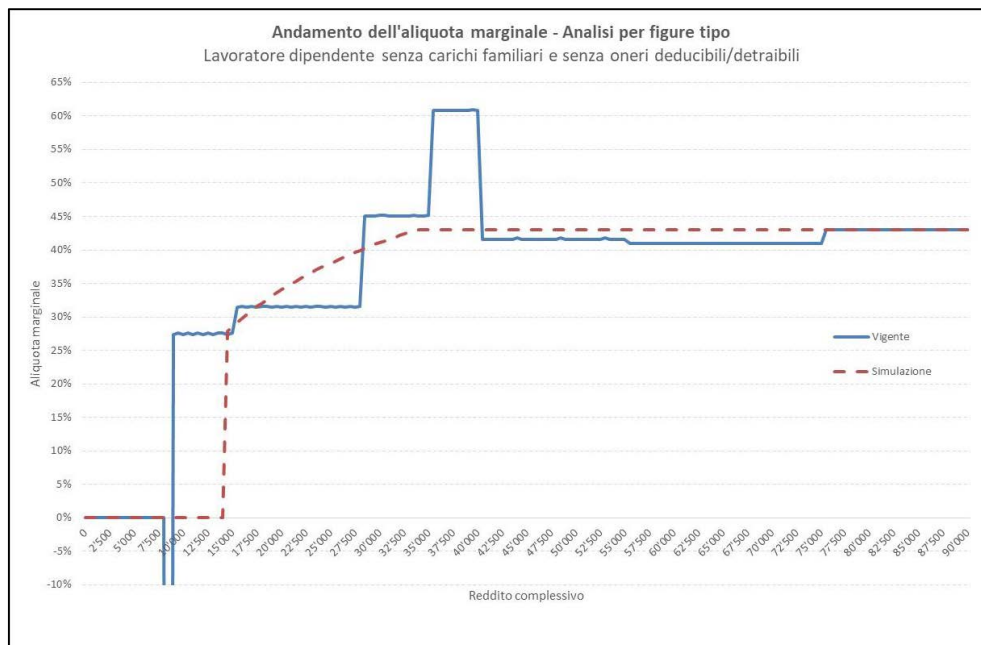
Anche il profilo dell'aliquota media del lavoratore dipendente (Figura 16) appare più regolare e costantemente al di sotto del profilo dell'aliquota media attualmente vigente. Si osservano i maggiori scostamenti per i redditi intorno ai 40 mila euro e scostamenti più contenuti, seppure consistenti, nella parte più bassa della distribuzione.

Si riportano anche le aliquote medie e marginali rispettivamente per i pensionati (Figura 17) e i lavoratori autonomi (Figura 18). In tutti i casi considerati si osserva una regolarità nel profilo crescente delle aliquote marginali e il profilo delle aliquote medie costantemente al di sotto delle aliquote medie attualmente in vigore.

³⁴ Il tratto in cui l'elasticità del reddito netto rimane costante al valore stabilito presuppone un'aliquota marginale crescente; in assenza di un limite superiore crescerebbe fino ad assumere valori non accettabili. In assenza di uno specifico obiettivo di redistribuzione a carico dei redditi più elevati, quindi, è stato assunto che l'aliquota marginale massima possa raggiungere la percentuale massima attuale, il 43%; tale percentuale viene raggiunta a differenti livelli di reddito a seconda della differente tipologia di reddito.

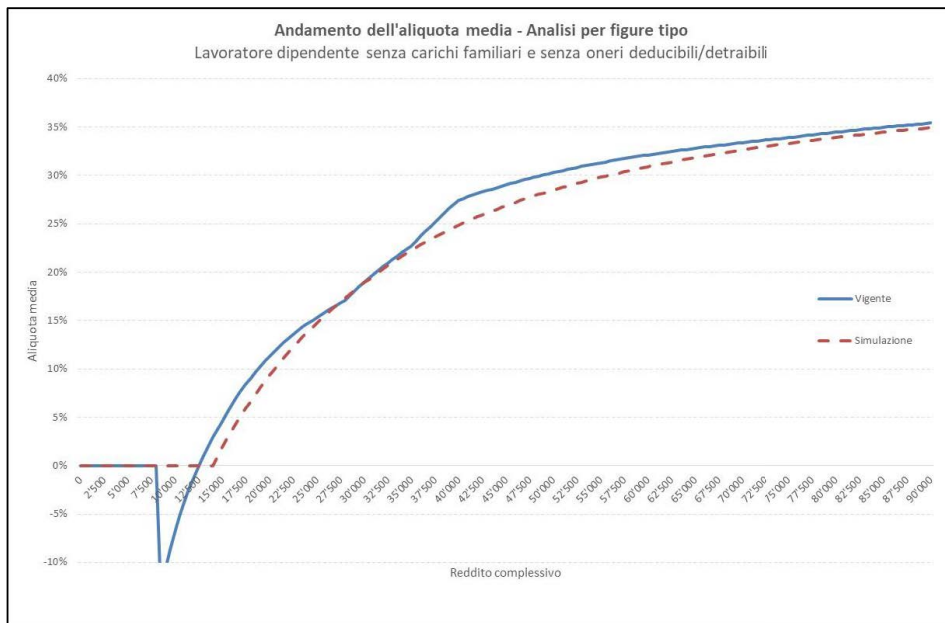
³⁵ È appena il caso di ricordare che, nel caso in cui al reddito complessivo concorrano, anche in via minoritaria, redditi da lavoro, nella legislazione vigente viene comunque applicata la specifica detrazione prevista per tale tipologia di reddito. Il lavoratore dipendente, il pensionato e il lavoratore autonomo, quindi, hanno aliquote di prelievo differenziate che vengono applicate al complesso dei rispettivi redditi.

Figura 15: Aliquota marginale nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue - Reddito da lavoro dipendente -



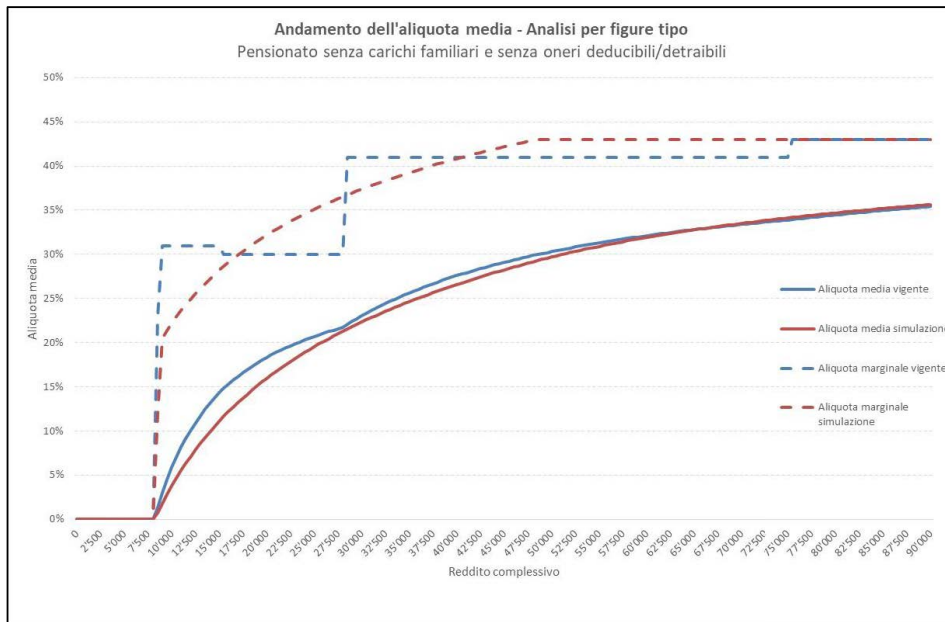
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 16: Aliquote medie nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da lavoro dipendente -



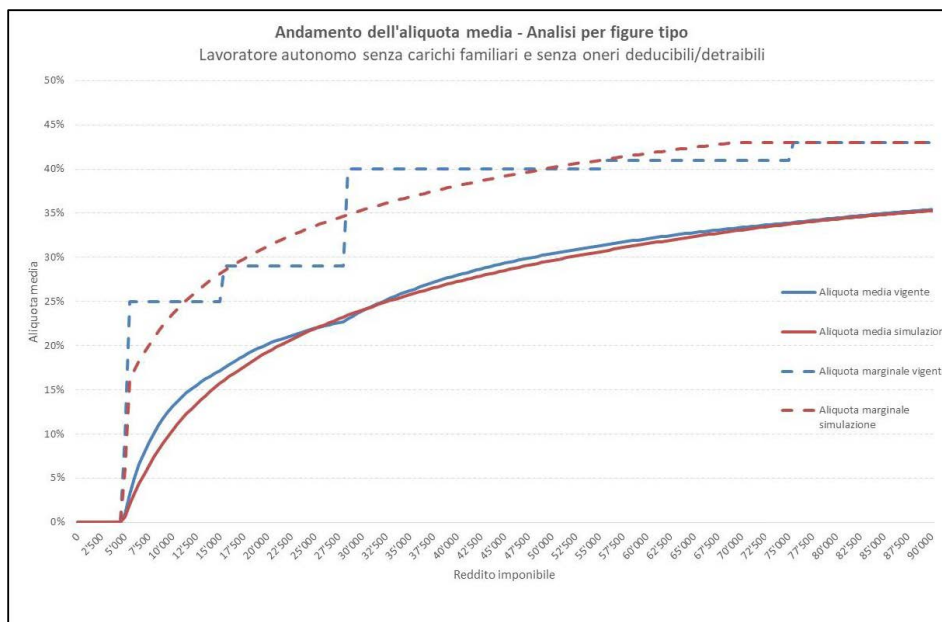
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 17: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da pensione -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 18: Aliquote medie e marginali nell'ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue – Reddito da lavoro autonomo e altri redditi -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Come già ricordato, lo schema di simulazione ipotizzato richiede un impegno di risorse pari a oltre dieci miliardi di euro. Il minor gettito Irpef è stimato in questo caso pari a circa 20 miliardi, mentre il minore trattamento integrativo per i dipendenti (riassorbito dalle detrazioni) è pari a circa 8,4 miliardi di euro³⁶.

Il nuovo disegno Irpef penalizza alcuni contribuenti, in parte per il venir meno di specifici trattamenti che il sistema attuale riconosce ai lavoratori per parte di anno e che potrebbero essere solo neutralizzati mediante correttivi idonei. Larga parte della platea dei soggetti svantaggiati, tuttavia, è costituita degli attuali fruitori del trattamento integrativo per lavoro dipendente, che non riescono a beneficiare di un risparmio fiscale sufficiente a compensare le perdite ipotizzate in questo scenario di simulazione³⁷.

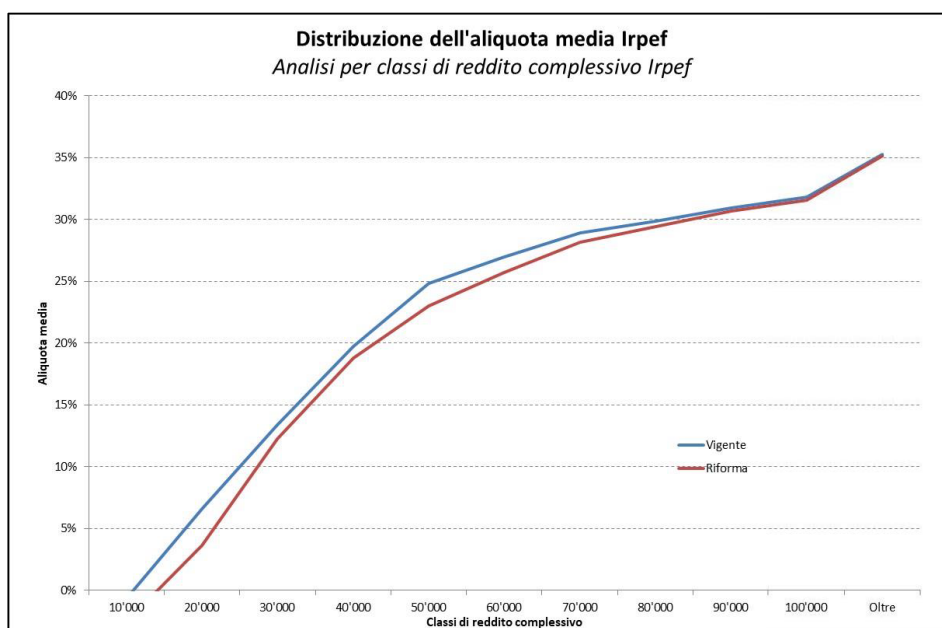
La Figura 19 illustra l'andamento dell'aliquota media del prelievo Irpef nel sistema vigente e nello scenario di riforma simulato con il modello TAXBEN - DF. La nuova curva mostra una

³⁶ Anche in questo caso non sono considerati gli effetti sulle addizionali locali all'IRPEF. Le necessarie operazioni di *fine tuning* per una più accurata definizione dei parametri e dei criteri di applicazione potrebbero consentire di contenere i maggiori costi di questa seconda riforma ipotizzata rispetto alla revisione di aliquote precedentemente illustrata, la cui differenza è pari a circa 1 miliardo di euro.

³⁷ Tali difficoltà sarebbero in larga parte superate una volta eliminate dalla normativa IRPEF le misure di sostegno alla famiglia, che potrebbero essere rimpiazzata dal nuovo Assegno unico e universale.

riduzione del prelievo rispetto allo scenario a legislazione vigente lungo tutta la scala dei redditi. Agli evidenti scostamenti registrati nelle classi di reddito comprese tra i 40 e i 50 mila euro, si associano riduzioni significative nella parte inferiore della distribuzione dei redditi.

Figura 19: Aliquota media a confronto – legislazione vigente vs ipotesi di riforma ad aliquote marginali continue -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Di seguito, vengono illustrati gli effetti redistributivi dell'esercizio simulato. La Tabella 11 mostra la distribuzione delle risorse per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Si osserva come oltre il 70% delle risorse sia destinato ai contribuenti con reddito complessivo inferiore a 28 mila euro, che costituiscono oltre i tre quarti della popolazione di riferimento. Il 24% delle risorse, inoltre, va a beneficio dei contribuenti con redditi compresi tra 28 e 55 mila euro di reddito, mentre alle classi di reddito più elevate è destinato poco più del 5%. Sulla base della tipologia di reddito prevalente, il 56% delle risorse è destinata ai lavoratori dipendenti, poco meno del 30% ai pensionati, mentre alle rimanenti categorie è attribuito il 15% delle risorse. (Tabella 12).

La Tabella 13 mostra come gli effetti redistributivi siano particolarmente significativi per i contribuenti della parte più bassa della distribuzione, anche se tra i 40 e i 55 mila euro di reddito si registrano i valori più elevati, sia in termini di beneficio medio sia di incidenza sul reddito. I lavoratori dipendenti fruiscono dei maggiori benefici; ai pensionati va un beneficio monetario medio inferiore

a quello del resto dei contribuenti, ma l'incidenza del beneficio sul reddito risulta superiore a quella dei lavoratori autonomi (Tabella 14).

Tabella 11: Ripartizione delle risorse per classi di reddito complessivo

Classi di reddito complessivo	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
fino a 8.000 euro	27,2%	5,2%
8-15 mila euro	17,5%	27,6%
15-20 mila euro	13,0%	18,0%
20-28 mila euro	19,4%	20,1%
28-40 mila euro	13,7%	11,4%
40-55 mila euro	4,7%	12,4%
55-75 mila euro	2,1%	3,5%
oltre 75 mila euro	2,4%	1,8%
Totale	100,0%	100,00%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Tabella 12: Ripartizione delle risorse per tipologia di reddito prevalente

Tipologia di reddito prevalente	Contribuenti (%)	Risorse impegnate (%)
Lavoro dipendente e assimilati	47,3%	55,8%
Pensioni imponibili o esenti	30,5%	29,2%
Lavoro autonomo	10,5%	9,4%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	11,6%	5,6%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Tabella 13: Beneficio medio per classe di reddito complessivo

Classi di reddito complessivo	Beneficio medio (euro)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
fino a 8.000 euro	251	2,0%
8-15 mila euro	624	4,2%
15-20 mila euro	438	2,4%
20-28 mila euro	319	1,3%
28-40 mila euro	257	0,8%
40-55 mila euro	805	1,7%
55-75 mila euro	516	0,8%
oltre 75 mila euro	231	0,2%
Totale	411	1,47%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Tabella 14: Beneficio medio per tipologia di reddito prevalente

Tipologia di reddito prevalente	Beneficio medio (euro)	Incidenza sul reddito complessivo (%)
Lavoro dipendente e assimilati	424	1,5%
Pensioni imponibili o esenti	386	1,5%
Lavoro autonomo	406	1,1%
Capitale (immobiliare e mobiliare)	439	1,6%
Totale	411	1,5%

Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Gli effetti e le caratteristiche dei due esercizi possono essere sintetizzati nelle tabelle che seguono.

La Tabella 15 mostra le aliquote medie Irpef nel sistema vigente e nelle due ipotesi simulate. Si osserva come, in generale, l'introduzione di uno schema di aliquota continua operi una redistribuzione più marcata nella parte bassa della distribuzione del reddito, mantenendo un maggior grado di progressività sui redditi più elevati, dove le aliquote medie registrano flessioni inferiori rispetto a quelle del sistema a tre aliquote.

Le evidenze illustrate trovano conferma anche nella Figura 20, che illustra congiuntamente le variazioni dell'aliquota media di prelievo per classi di reddito complessivo Irpef, simulata utilizzando il modello TAXBEN – DF.

Lo schema basato su aliquote marginali continue mostra un profilo delle aliquote medie caratterizzato da una progressività più marcata: a fronte di maggiori riduzioni dell’aliquota per i redditi più bassi, i benefici concessi nella parte alta sono più contenuti rispetto allo scenario basato su tre aliquote.

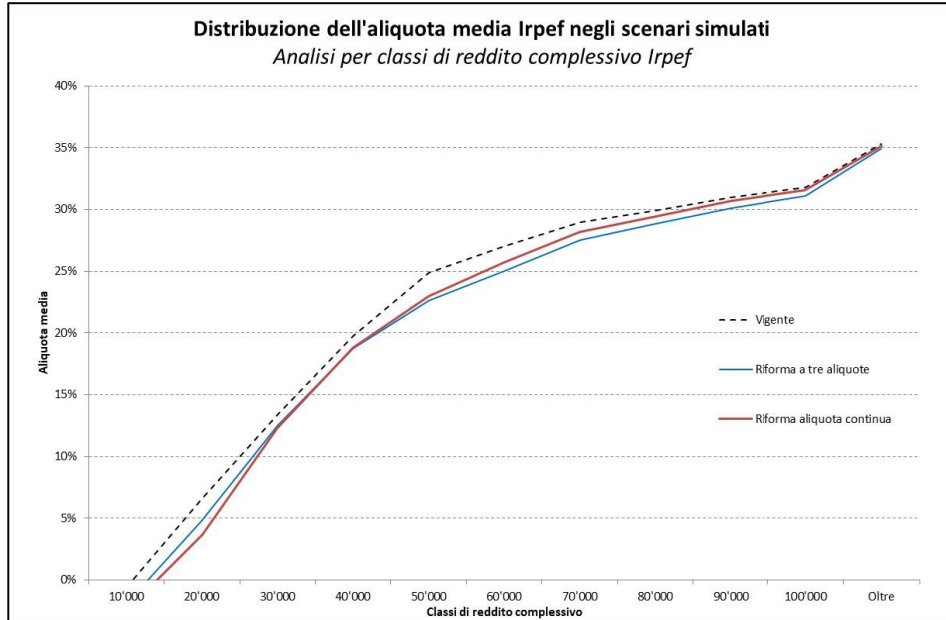
Completa il quadro il confronto tra profili delle aliquote marginali: nonostante l’aliquota massima rimanga al 43%, la revisione a tre aliquote mantiene una struttura “a gradini”, seppur mostrando valori inferiori allo scenario pre-riforma in corrispondenza di molti livelli di reddito. La riforma ad aliquote continue, viceversa, mostra aliquote marginali superiori in corrispondenza di diverse fasce di reddito, ma ha il pregio di neutralizzare le brusche discontinuità e i “salti”, che vengono meno grazie alla curva crescente secondo una funzione continua.

Tabella 15: Confronto tra aliquote medie –legislazione vigente, revisione a tre aliquote e riforma con aliquote marginali continue -

Reddito imponibile	Legislazione vigente	Revisione a tre aliquote	Riforma con aliquota continua
<i>Aliquota media lavoratore dipendente</i>			
15.000	4,6%	2,5%	1,9%
20.000	11,3%	9,3%	9,3%
25.000	15,3%	13,9%	14,7%
50.000	30,3%	28,0%	28,5%
75.000	33,9%	33,0%	33,3%
100.000	36,2%	35,5%	35,7%
<i>Aliquota media pensionato</i>			
15.000	14,4%	13,1%	11,1%
20.000	18,3%	17,4%	16,0%
25.000	20,7%	20,0%	19,5%
50.000	30,3%	28,0%	29,7%
75.000	33,9%	33,0%	34,1%
100.000	36,2%	35,5%	36,4%
<i>Aliquota media lavoratore autonomo</i>			
15.000	17,1%	16,9%	15,7%
20.000	20,2%	19,3%	19,3%
25.000	22,0%	20,8%	21,9%
50.000	30,4%	28,0%	29,6%
75.000	33,9%	33,0%	33,8%
100.000	36,2%	35,5%	36,1%

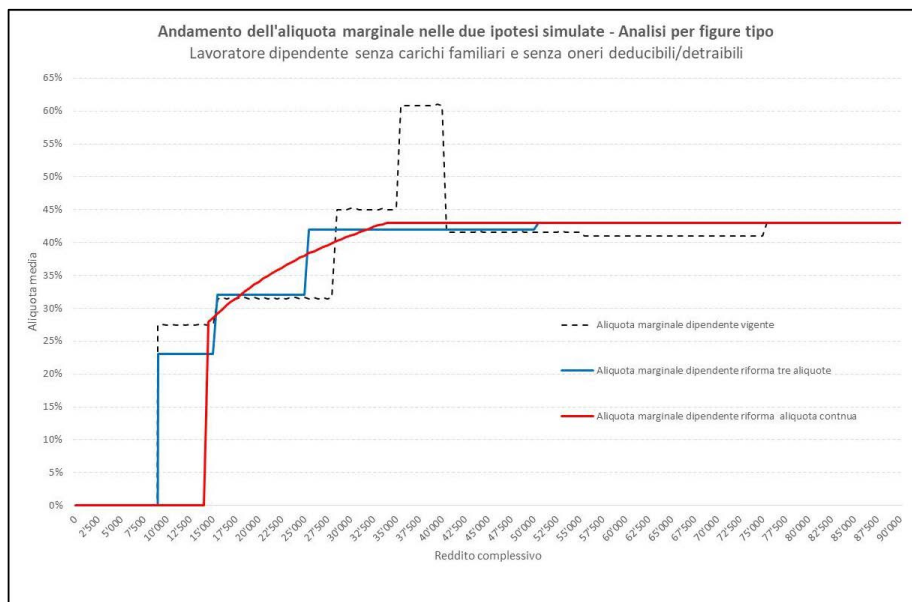
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 20: Aliquota media a confronto – riforma a tre aliquote vs riforma ad aliquote marginali continue



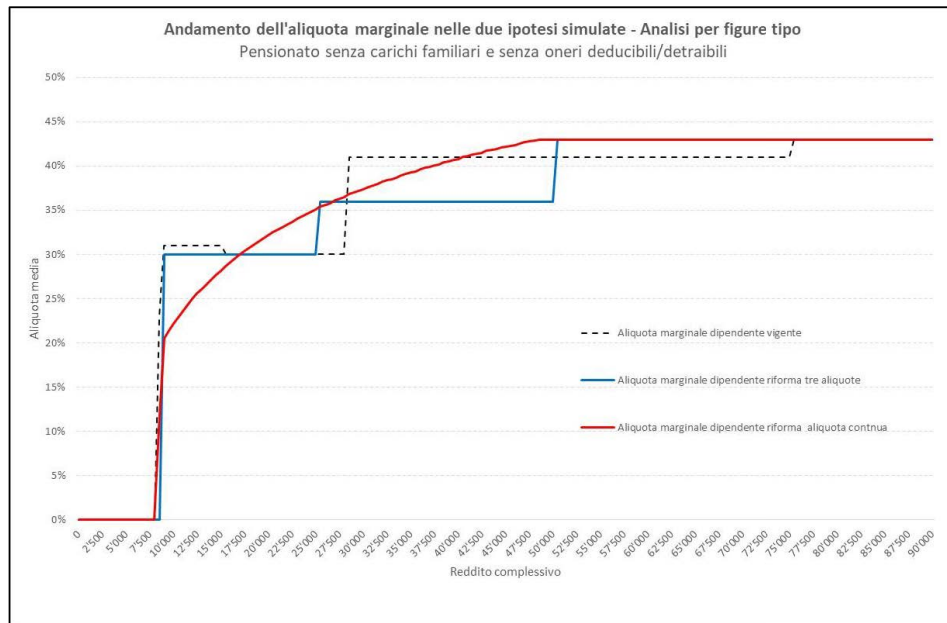
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 21: Confronto tra aliquote marginali – Lavoratore dipendente -



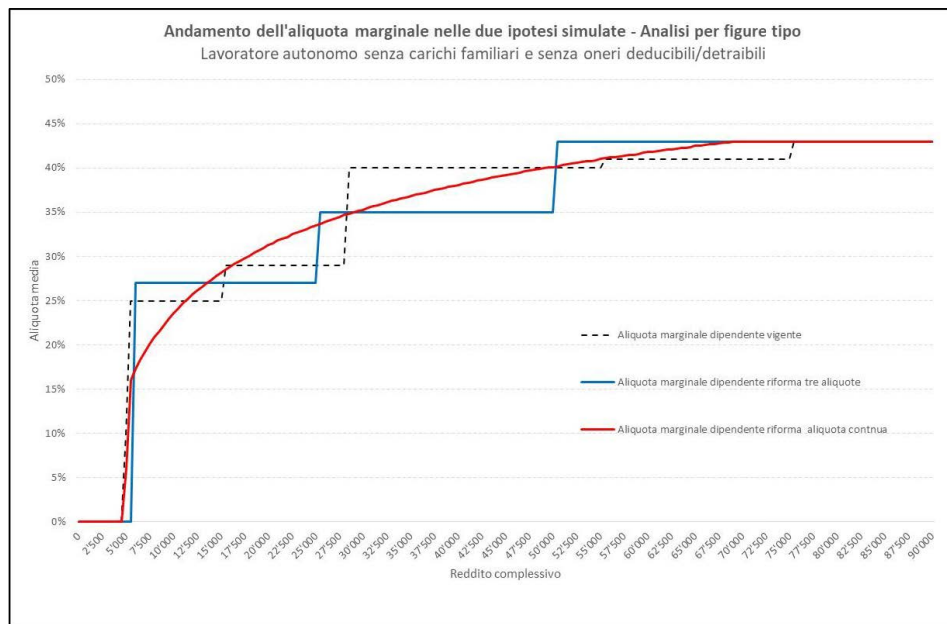
Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 22: Confronto tra aliquote marginali – Pensionato -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 23: Confronto tra aliquote marginali – Lavoratore autonomo -



Fonte: Modello di microsimulazione TAXBEN-DF, Dipartimento delle finanze.

d) Gli impatti macroeconomici delle due ipotesi simulate

I risultati illustrati per i due esercizi di microsimulazione consentono di valutare le ipotesi di revisione delle aliquote Irpef dal punto di vista redistributivo attraverso il confronto delle aliquote medie rispetto alla legislazione vigente. Risulta, a tal proposito, evidente che lo schema basato sulla funzione continua dell'aliquota marginale presenti un profilo maggiormente progressivo rispetto all'ipotesi di revisione a tre aliquote.

Tuttavia, è altrettanto rilevante valutare i due schemi dal punto di vista dell'impatto sulla crescita economica, dell'efficienza nonché degli impatti redistributivi che riflettono le risposte comportamentali di tutti gli agenti economici.

Questa analisi è stata effettuata attraverso ITAXCGE-DF, un modello di equilibrio economico generale computazionale, CGE, sviluppato dal Dipartimento delle finanze³⁸, caratterizzato dalla presenza di dieci famiglie rappresentative, ordinate secondo il reddito disponibile equivalente, e di tre tipologie di lavoro dipendente regolare (*unskilled*, *medium skilled* e *high skilled*). È possibile, pertanto, introdurre lo *shock* in termini di riduzione dell'aliquota Irpef per le dieci famiglie rappresentative e per ciascuno schema ipotizzato, così come risultante dal modello di microsimulazione³⁹.

I risultati mostrano che lo schema Irpef basato su un'aliquota continua produce un aumento di PIL reale (+0,754%) maggiore di quello che si genererebbe dallo schema a tre aliquote (+0,727%) per tutto l'arco temporale considerato (Figura 24). Tale effetto è dovuto ad una maggiore "reazione" comportamentale dei lavoratori *unskilled* al disegno del prelievo. A seguito dell'introduzione dello schema ad aliquote continue, osserviamo infatti un aumento medio dell'offerta di lavoro dei lavoratori con basso livello di istruzione pari al 3,44%, un aumento dell'offerta di lavoro dei lavoratori con livello di istruzione media pari al 2,07% e un aumento dell'offerta di lavoro da parte dei lavoratori altamente specializzati pari all' 1,30%. Diversamente lo schema con tre aliquote induce un ridotto aumento dell'offerta di lavoro per i lavoratori meno istruiti (3,12%) e un maggiore incremento dell'offerta di lavoro dei lavoratori altamente qualificati (1,38%) (Figura 25). La maggiore "risposta" dei lavoratori specializzati non è però sufficiente per colmare gli effetti della minore "riposta" dei lavoratori non specializzati, risultando quindi in un effetto sul PIL minore rispetto a quello prodotto

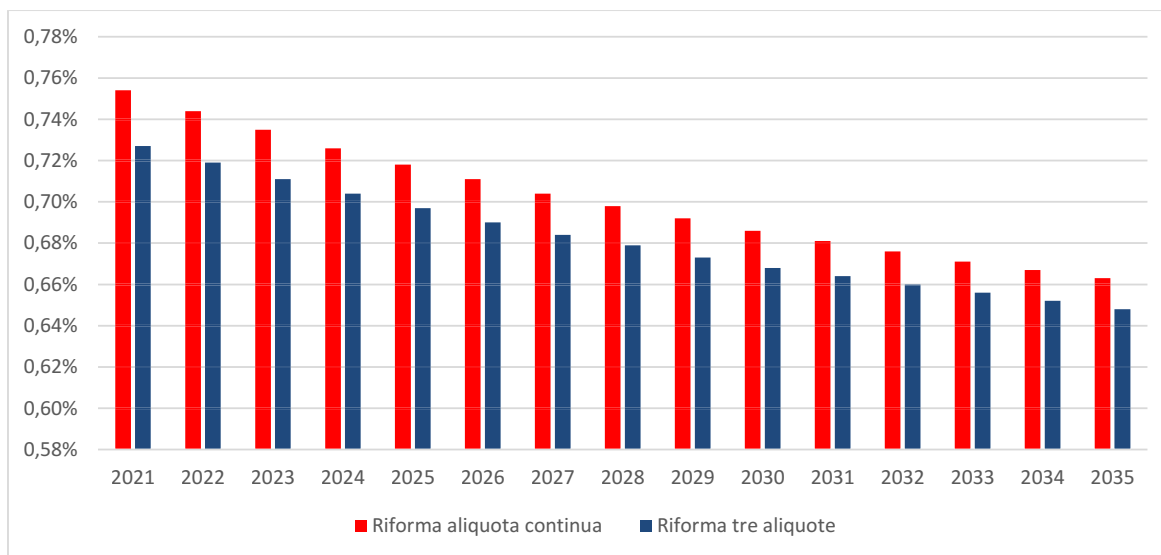
³⁸ Il modello ITAXCGE-DF è stato sviluppato dal Dipartimento delle finanze nell'ambito di un progetto finanziato dalla Commissione europea, in collaborazione con la rete di ricerca EcoMod e la Banca Mondiale.

³⁹ In altre parole, si procede secondo un approccio di *dynamic scoring*, in cui l'output dei modelli di microsimulazione diviene l'input dei modelli CGE e, a sua volta, l'output dei modelli CGE diviene un nuovo input per i modelli di microsimulazione, in modo da analizzare gli effetti redistributivi tenendo conto degli effetti economici comportamentali. Nell'esercizio qui presentato si è ipotizzata una riduzione del gettito IRPEF di 15 miliardi di euro per entrambe le ipotesi.

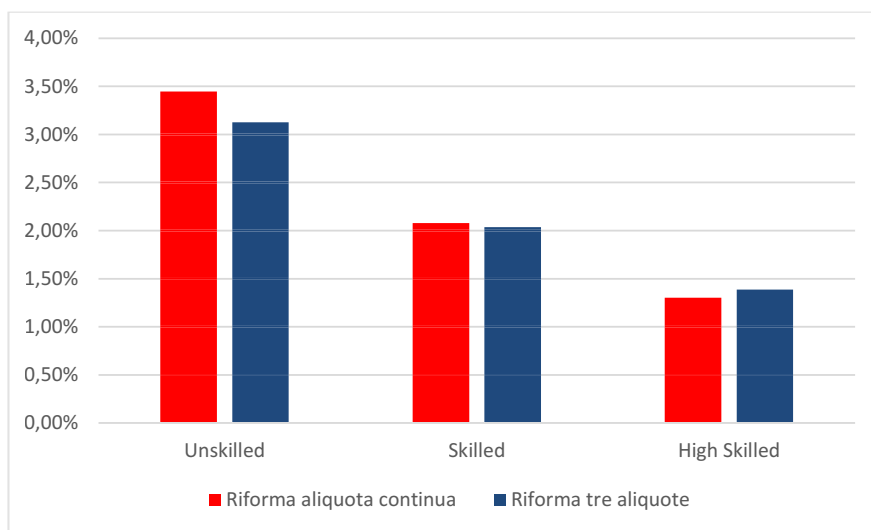
dallo schema ad aliquote continue.

L'introduzione dello schema ad aliquote marginali continue produrrebbe quindi una riduzione della disoccupazione del 16,7% per i lavoratori *unskilled*, una riduzione del 12,6% per i lavoratori con istruzione media ed una riduzione del 9,2% per i lavoratori altamente qualificati. Differentemente, la riforma con tre aliquote produrrebbe una riduzione di disoccupazione pari al 15,2%, 12,4% e 10,2% rispettivamente per i lavoratori non istruiti, mediamente istruiti e altamente qualificati.

Figura 24: Variazione % del PIL reale



Fonte: Modello ITAXCGE-DF, Dipartimento delle finanze.

Figura 25: Variazione % offerta di lavoro

Fonte: Modello ITAXCGE-DF, Dipartimento delle finanze.

La Figura 25 mostra che i due schemi di prelievo analizzati danno risultati differenti in termini di effetti sulla variazione dell'offerta di lavoro. Lo schema basato sulla progressività continua consente di ridurre notevolmente l'incidenza del prelievo per le famiglie con redditi bassi, maggiormente caratterizzate da lavoratori *unskilled*, in cui la variazione assoluta dell'offerta di lavoro è maggiormente sensibile alle variazioni del reddito disponibile. Lo schema a tre aliquote, riduce maggiormente l'incidenza dell'Irpef sulle famiglie con redditi medio alti, caratterizzate in prevalenza da lavoratori *high skilled* e maggiormente produttivi e, per questa via, incentiva la crescita economica. In questo caso siamo in presenza del classico *trade-off* tra equità ed efficienza.

4. La scelta dell'unità impositiva

La scelta dell'unità impositiva (individuo o famiglia) è funzionale al disegno di un'imposta sul reddito personale ovvero su base familiare. L'IRPEF è un'imposta su base personale, anche se prevede opportune detrazioni su base familiare, per coniuge, figli e altri familiari a carico, che sono state introdotte per tenere conto della numerosità familiare.

L'imposta personale non assicura, infatti, il rispetto dell'equità orizzontale, ovvero la neutralità del trattamento fiscale delle famiglie che si trovano nelle medesime condizioni reddituali. La progressività dell'imposta personale favorisce le famiglie bireddito rispetto alle famiglie monoreddito

e le detrazioni per coniuge a carico - oltre a essere meno efficaci per via dei fenomeni di incapacienza - non consentono di ristabilire l'equità orizzontale del prelievo.

La scelta di assumere come unità impositiva la famiglia potrebbe determinare maggiori risparmi di imposta per i contribuenti delle classi più elevate di reddito e penalizzare le famiglie bireddito, disincentivando l'offerta di lavoro del *second earner* e riducendo il tasso di partecipazione al lavoro delle donne.

Per ridurre il disincentivo all'offerta di lavoro e compensare i maggiori costi familiari, sarebbero necessarie forme di compensazione a favore del *second earner*.

Negli ultimi decenni la maggior parte dei paesi dell'Unione europea ha optato per schemi di imposizione su base individuale e progressiva (seppur prevedendo detrazioni o deduzioni per tenere conto dei carichi familiari), in modo da superare i rischi di disincentivo nell'offerta di lavoro femminile connessi a un'imposizione su base familiare. I dati statistici infatti mostrano che nelle famiglie monoreddito nella gran parte dei casi i tassi di inattività riguardano le figure femminili.

Nel Bilancio di genere 2019 predisposto dal MEF, è stato stimato sulla base della metodologia OCSE, l'incremento di tassazione personale e contributiva gravante sull'intera famiglia, a seguito dell'ingresso nel mondo del lavoro di un secondo percettore di reddito, tenendo conto dell'incremento complessivo di reddito familiare.

Il cuneo fiscale è calcolato per una coppia con due figli in cui si assume che uno dei due percettori percepisca una retribuzione media e che il *second earner*, precedentemente non occupato, entrando nel mondo del lavoro, guadagna una retribuzione pari al 67 per cento di quella media. La metodologia assume che la scelta di entrare o meno nel mondo del lavoro del secondo percettore dipenderà dalla variazione del carico fiscale sull'intera famiglia (quindi non solo da quello del secondo percettore)⁴⁰.

Per il 2019 i risultati mostrano un cuneo fiscale medio per il nucleo familiare pari al 45,8 per cento per l'Italia, in riduzione rispetto al 47,4 per cento calcolato con riferimento al 2014. Il calo è principalmente dovuto alla stabilizzazione del bonus Irpef. Sulla base dei dati più recenti, l'Italia si colloca quindi al settimo posto tra i paesi OCSE.

⁴⁰ L'indicatore esprime il rapporto tra l'incremento di tassazione personale e contributiva (del dipendente e del datore di lavoro), a livello familiare, e l'incremento del costo del lavoro familiare conseguenti all'aumento del reddito, espresso in percentuale.

Lo stesso calcolo per il 2020⁴¹ mostra un valore dell'indicatore al 45,4 per cento, in ulteriore calo per effetto delle misure di riduzione del cuneo fiscale introdotte a partire dal 1° luglio scorso, tra le quali il trattamento integrativo per i redditi fino a 28.000 euro e l'ulteriore detrazione per reddito da lavoro dipendente per i contribuenti con redditi complessivi da 28.000 a 40.000 euro.

Pur mostrando una progressiva diminuzione, il peso fiscale sulla famiglia determinato dall'incremento del reddito del secondo percettore appare elevato: l'attuale sistema di prelievo sulle persone fisiche (in Italia come in altri paesi europei) non appare ancora contrastare in modo efficace i tassi di inattività dei secondi percettori. Tuttavia, un eventuale passaggio a un sistema di tassazione su base familiare determinerebbe verosimilmente un peggioramento dell'indicatore.

In un sistema di tassazione improntato alla progressività, la scelta dell'unità impositiva (individuo versus famiglia), risponde a criteri e obiettivi diversi e si pone in stretta relazione con gli strumenti necessari per attuare altre politiche redistributive.

La scelta della famiglia quale unità impositiva presupporrebbe che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente e dipendano sia dall'entità e dalla distribuzione del reddito familiare, sia dalle economie di scala connesse alla minore incidenza dei costi fissi sostenuti per la gestione familiare.

Se la scelta dell'unità impositiva si orientasse sulla famiglia, si dovrebbero prevedere meccanismi di tassazione specifici come, per esempio, il quoziente familiare o lo *splitting*.

Inoltre, il sistema di tassazione su base familiare dovrebbe essere coordinato con altri strumenti come il reddito di cittadinanza o l'Assegno Unico Universale che è attualmente in discussione nelle sedi parlamentari⁴².

La scelta dell'individuo quale unità impositiva implica che la tassazione individuale sia correlata alla situazione familiare del contribuente, attraverso strumenti che possono essere, per esempio, la previsione di un minimo familiare esente, che può essere determinato modificando la soglia di esenzione individuale in funzione della composizione del nucleo familiare, ovvero deduzioni dal reddito o detrazioni di imposta per i familiari a carico, paramtrate alle caratteristiche dei componenti del nucleo familiare.

⁴¹ Il calcolo è stata effettuato da MEF- Dipartimento delle Finanze sulla base dei dati OCSE disponibili con riferimento al 2019, applicando la metodologia considerata simulando la normativa del 2020.

⁴² Si veda AS 1892 "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'Assegno Unico e Universale.

In questo caso, la struttura del prelievo dovrebbe tenere in considerazione in modo appropriato tutti gli strumenti di sostegno alla famiglia e di contrasto alla povertà attualmente previsti o in fase di adozione per assicurare la coerenza complessiva del sistema *tax-benefit*.

5. La tassazione dei redditi di natura finanziaria

5.1. La struttura del prelievo

Nell'ambito della categoria dei redditi di natura finanziaria rientrano i proventi derivanti da un'ampia gamma di impieghi di capitale effettuati con diverse finalità: dagli investimenti nel capitale di rischio delle imprese (partecipazioni societarie, da cui derivano dividendi e *capital gains*) agli investimenti in capitale di debito (titoli obbligazionari privati, da cui derivano interessi) e in titoli pubblici (da cui derivano interessi), nonché agli investimenti effettuati in forma indiretta nelle gestioni collettive del risparmio (OICR) e nei contratti di assicurazione sulla vita e, infine, negli investimenti effettuati con finalità previdenziale (nelle forme di previdenza complementare).

Gli operatori economici basano le decisioni di investimento, in particolare, sulla valutazione della redditività attesa in relazione al rischio dell'investimento. In tale contesto, la tassazione è un elemento determinante, in quanto rappresenta un onere per l'investitore.

Le riforme della tassazione dei redditi finanziari che si sono succedute nel corso del tempo hanno perseguito, tra gli altri, l'obiettivo della neutralità fiscale rispetto alle scelte di investimento dei risparmiatori.

Fin dall'origine (1974) i dividendi e gli interessi sono stati esclusi dalla base imponibile dell'Irpef progressiva. Per essi non era prevista la deduzione di spese e costi. La tassazione avveniva al lordo con aliquota proporzionale. Le plusvalenze erano escluse da imposizione.

L'attuale disciplina dei redditi di natura finanziaria è stata implementata alla fine degli anni '90 del secolo scorso.

In continuità con l'impostazione del TUIR i dividendi, gli interessi e le plusvalenze da cessione di titolo sono stati suddivisi in due categorie di reddito: i redditi di capitale in senso proprio (art. 44 TUIR) che ricomprende i dividendi e gli interessi, quali proventi derivanti da un impiego statico del capitale, e i redditi diversi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, lett. da c) a c-quinquies), del TUIR), che ricomprende le plusvalenze, quali proventi derivanti da un impiego dinamico del capitale medesimo. Tale distinzione è strumentale ad una diversa impostazione delle regole di determinazione della base imponibile: i redditi di capitale sono tassati "al lordo" (senza riconoscimento né di spese

né di perdite), mentre i redditi diversi di natura finanziaria sono tassati “al netto” (con riconoscimento sia delle spese sia delle minusvalenze). Ambedue le categorie reddituali sono soggette (salvo rare eccezioni) a diverse forme di imposizione sostitutiva (che determinano asimmetrie applicative riguardanti le regole di determinazione della base imponibile il *timing* della tassazione, oltretutto le aliquote).

Nelle predette categorie reddituali sono ricompresi i proventi conseguiti al di fuori dell’esercizio di impresa commerciale.

In particolare, i dividendi, imponibili al lordo delle spese, subiscono una doppia imposizione, una prima volta al momento della produzione dell’utile in capo alla società; una seconda volta, come tali, in capo al socio. In quest’ultimo caso sono soggetti a un prelievo a monte di tipo definitivo pari al 26 per cento.

Gli interessi, imponibili al lordo delle spese, sono sottoposti ad una imposizione sostitutiva con aliquota del 26 per cento, quando i titoli sono privati, e del 12,50 per cento, quando i titoli sono pubblici.

Le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni sociali si dividono in due categorie: quelle qualificate – superiori a certe soglie e, per questo considerate alla stregua di partecipazioni di maggioranza – e quelle non qualificate – inferiori alle suddette soglie e, per questo, considerate come partecipazioni di minoranza. Entrambe sono imponibili, al netto delle relative minusvalenze, con imposizione sostitutiva applicata, previa dichiarazione dal contribuente, o su opzione, dall’intermediario finanziario attraverso cui viene impiegato il risparmio (cc.dd. regimi del risparmio amministrato e del risparmio gestito) - con l’aliquota del 26 per cento⁴³.

Le plusvalenze derivanti dalla cessione di titoli obbligazionari e i differenziali positivi ad esse assimilati sono imponibili, al netto delle relative minusvalenze, con la medesima imposta sostitutiva, applicata dal contribuente, nella dichiarazione dei redditi, o su opzione del contribuente,

⁴³ Fino alla riforma operata dalla L. n. 205 del 2017 (legge di bilancio per il 2018), i proventi derivati da partecipazioni qualificate (sia dividendi sia plusvalenze) percepiti da persone fisiche al di fuori dell’esercizio di impresa commerciale concorrevano alla formazione del reddito complessivo del percettore ai fini Irpef. Al fine di attenuare la doppia imposizione economica sull’utile societario, la base imponibile di tali proventi era ridotta in proporzione all’aliquota Ires cui era stato assoggettato l’utile. La distinzione tra le due categorie di partecipazioni qualificate, introdotta dal D. Lgs. n. 461 del 1997, è riconducibile alla differente finalità, riconosciuta dal legislatore, alle due diverse forme di impiego di capitale: mero investimento finanziario, per le partecipazioni non qualificate, volontà di partecipare alla formazione delle scelte strategiche della società, per le partecipazioni qualificate. Per quanto riguarda le plusvalenze, tale distinzione implicava la formazione di due masse distinte: nella prima confluivano le plusvalenze da partecipazione qualificata, dalle quali potevano essere dedotte solo le minusvalenze da partecipazione qualificata, mentre nella seconda le plusvalenze da partecipazione non qualificata, nonché quelle derivanti dal disinvestimento di altri titoli e i differenziali positivi, dai quali potevano essere dedotte le relative minusvalenze e differenziali negativi.

dall'intermediario finanziario attraverso cui viene impiegato il risparmio (cc.dd. regimi del risparmio amministrato e del risparmio gestito). L'aliquota applicata alle plusvalenze è pari al 26 per cento, ma, al fine di rendere tale livello di tassazione equivalente a quello che si avrebbe con l'aliquota del 12,5 per cento, le plusvalenze riguardanti i titoli pubblici sono imponibili su una base imponibile ridotta.

Le minusvalenze eccedenti sono deducibili dalle plusvalenze nei quattro periodi di imposta successivi a quello del realizzo.

I proventi derivanti dalla partecipazione in fondi comuni di investimento - e, quindi, dalle gestioni collettive - sono imponibili in capo all'investitore e non in capo al fondo (c.d. *no veil system*) con l'aliquota del 26 per cento, al momento della percezione da parte del partecipante/quotista. Per assicurare - anche in tal caso - l'applicazione dell'aliquota del 12,50 per cento sui proventi derivanti dai titoli pubblici, viene utilizzato un criterio forfetario di tipo patrimoniale: la quota dei proventi riferibile ai titoli pubblici è determinata in proporzione alla percentuale dell'attivo dei fondi investita in tali titoli. La quota così identificata è sottoposta al prelievo del 26 per cento in misura ridotta, in modo tale da rendere la tassazione con l'aliquota del 26 per cento equivalente a quella che si avrebbe con l'aliquota al 12,50 per cento.

Nel caso in cui si determini una differenza negativa tra il corrispettivo percepito e il costo di acquisto della quota di partecipazione (anche nel caso in cui questa derivi dal risultato di gestione del fondo e non da negoziazione) la stessa rappresenta una minusvalenza compensabile con le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni sociali e quelle relative ad altri titoli o contratti ad esse equiparati nel periodo di imposta in cui è stata realizzata e nei quattro successivi.

Le gestioni individuali di portafoglio possono fruire del c.d. regime del risparmio gestito, che si caratterizza per la tassazione periodica del risultato di gestione per maturazione - comprensivo delle plusvalenze maturate alla fine del periodo di imposta congiuntamente ai redditi di capitale realizzati, al netto delle minusvalenze maturate nel medesimo momento e degli oneri e delle commissioni relative alla gestione - con l'aliquota del 26 per cento. Se il risultato di gestione è negativo può compensare il risultato positivo dei periodi di imposta successivi ma non oltre il quarto.

Nell'ambito della previdenza, i rendimenti degli investimenti finanziari delle forme di previdenza complementare (fondi pensione chiusi o aperti e piani pensionistici individuali) sono, a differenza degli OICR da cui in origine hanno mutuato la disciplina, ancora tassati a monte annualmente per maturazione, sul risultato economico generato dalla gestione dei contributi versati e del patrimonio finanziario preesistente con un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota pari al 20 per cento; le prestazioni vengono distinte in tre componenti:

- la prima - che rappresenta la restituzione dei contributi accantonati e dedotti, è assoggettata, come reddito assimilato a quello di lavoro dipendente, ad una imposta sostitutiva dell'Irpef con aliquota proporzionale agevolata del 15 per cento, ulteriormente ridotta - per ogni anno di contribuzione oltre il quindicesimo - di una percentuale di 0,30 punti fino ad un minimo del 9 per cento, che verrà, quindi, raggiunto con 35 anni di contribuzione;
- la seconda componente - corrispondente ai rendimenti finanziari, già tassati anno per anno al 20 per cento - non è assoggettata a imposta sostitutiva;
- la terza componente, rappresentata dai rendimenti finanziari maturati nella fase di erogazione della prestazione, corrisposta sotto forma di rendita, è tassata come reddito di capitale con l'aliquota ordinaria del 26 per cento.

Il risparmio utilizzato a fronte della stipula di polizze di assicurazione sulla vita (e di contratti di capitalizzazione) ha un regime fiscale suo proprio che prevede, come reddito di capitale, la tassazione in caso di riscatto o scadenza naturale delle polizze della sola componente finanziaria delle stesse, determinata per differenza tra il capitale erogato e i premi versati, con un'imposta sostitutiva con aliquota del 26 per cento, ridotta proporzionalmente in presenza di investimenti sottostanti in titoli pubblici tassati al 12,5 per cento.

Le rendite derivanti da contratti di assicurazione sulla vita che non consentono il riscatto della rendita successivamente all'inizio dell'erogazione (rendite aventi funzione previdenziale) non sono imponibili ad Irpef, ma i rendimenti maturati sono tassati per maturazione, anno per anno, con l'imposta sostitutiva con aliquota pari al 26 per cento.

I capitali corrisposti in caso di morte dell'assicurato sono esenti da imposta per la sola componente ricevuta a copertura del rischio demografico.

I premi per le polizze caso morte, invalidità permanente e *long term care*, sono detraibili nella misura del 19 per cento entro certi limiti di importo.

I proventi derivanti da un piano individuale di risparmio (c.d. PIR) – ossia un investimento composto in prevalenza da titoli emessi da imprese localizzate in Italia e detenuto per almeno 5 anni - non sono imponibili.

5.2. La compensazione eterogenea dei redditi di natura finanziaria: principali criticità

L'impianto impositivo sopra illustrato è considerato "generale" in quanto le categorie di reddito (capitale e diversi di natura finanziaria) riconducono a imponibile tutte le possibili fattispecie reddituali che derivano dall'impiego di capitale.

Non può, però, essere considerato "omogeneo" per diversi motivi:

- esistono **quattro aliquote di imposta** (26% sui proventi da titoli privati, 12,50% sui proventi da titoli pubblici, 20% sui rendimenti finanziari maturati in capo ai fondi pensione e 0 sui proventi derivanti da un PIR);
- esistono **due categorie di reddito**: i redditi di capitale, che ricomprendono i dividendi e gli interessi, e i redditi diversi di natura finanziaria, che ricomprendono le plusvalenze derivanti dalla dismissione dei titoli e i differenziali ad esse assimilati; conseguenza naturale della distinzione in due categorie dei proventi derivanti dall'impiego del capitale è l'impossibilità della c.d. compensazione eterogenea – tra minusvalenze e dividendi o interessi – in caso di investimento diretto, ovvero al di fuori delle gestioni collettive o individuali;
- esistono, per quanto riguarda il settore dei redditi diversi di natura finanziaria (plusvalenze da cessione dei titoli e differenziali ad esse assimilati), **tre diversi regimi impositivi**: da un lato, il regime della dichiarazione, che coinvolge il contribuente nella liquidazione, in un apposito quadro della sua dichiarazione dei redditi, e nel versamento dell'imposta sostitutiva e, dall'altro, il regime del risparmio amministrato e quello del risparmio gestito che, invece, vedono protagonista della liquidazione e del versamento l'intermediario finanziario, con conseguente maggior riservatezza per il contribuente che utilizzi tali regimi impositivi. Nel regime della dichiarazione, la tassazione delle plusvalenze avviene alla fine del periodo di imposta in cui le stesse sono state realizzate, al netto delle minusvalenze realizzate nel medesimo periodo; in quello del risparmio amministrato, la tassazione delle plusvalenze avviene al momento del realizzo, al netto delle minusvalenze già realizzate; nel regime del risparmio gestito, la tassazione delle plusvalenze maturate alla fine del periodo di imposta avviene congiuntamente a quella sui redditi di capitale realizzati, al netto delle minusvalenze maturate nel medesimo momento;

- **non esiste un correttivo**, rispetto all'investimento diretto, per il vantaggio finanziario che deriva alle gestioni collettive e le polizze vita a contenuto finanziario ⁴⁴, insieme ad altri prodotti finanziari come i titoli *zero coupon*, dal differimento dell'imposizione fino al momento della dismissione delle quote o del titolo, anche per quanto riguarda i dividendi e gli interessi da incassare (il c.d. fenomeno del *tax deferral*); il fenomeno è particolarmente rilevante per gli OICR obbligazionari e tanto più significativo quanto più lungo è il periodo di detenzione delle quote.

Rispetto alla prima disomogeneità (le aliquote di imposta) si osserva che il divario tra il livello delle aliquote agevolate e il 26% riflette la volontà di perseguire specifici e importanti obiettivi strutturali di politica economica. Ciò vale sia per l'agevolazione concessa ai PIR – che si sostanziano in investimenti di lungo termine prevalentemente rivolti verso imprese localizzate in Italia – sia per quella rivolta ai titoli pubblici e ai buoni fruttiferi postali.

In relazione alla seconda disomogeneità (le basi imponibili) va sottolineato quanto segue.

La disomogeneità relativa alle basi imponibili può essere superata solo unificando in un'unica categoria tutti i redditi di natura finanziaria e quindi superando la distinzione dei proventi finanziari in due categorie reddituali: i redditi di capitale (art. 44 del TUIR) e i redditi diversi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, lett. da c) a c-quinquies), del TUIR).

Tale scelta comporta - dal punto di vista teorico - l'accettazione della deducibilità delle perdite di capitale.

La categoria del reddito da capitale è, infatti, incentrata sul concetto di “frutto civile”, ossia ciò che si ritrae dall'utilizzo del capitale; in questa prospettiva non è concepibile il venir meno del capitale stesso, essendo quest'ultimo la fonte produttiva del reddito. Tale impostazione può considerarsi teoricamente corretta solo per gli interessi, non anche per gli utili, che almeno dal punto di vista fattuale, non possono considerarsi “frutti civili” del capitale.

⁴⁴ Per i contratti di assicurazione, al fine di mitigare gli effetti del *tax deferral*, a carico delle imprese di assicurazione è stata introdotta l'imposta sulle riserve matematiche (art. 1, comma 2, del DL n. 209 del 2002). Nella sostanza, le società e gli enti che esercitano attività assicurativa sono tenuti al versamento di un'imposta pari allo 0,45 per cento delle riserve matematiche dei rami vita iscritte nel bilancio dell'esercizio, con esclusione di quelle relative ai contratti aventi per oggetto il rischio di morte o di invalidità permanente da qualsiasi causa derivante ovvero di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, nonché di quelle relative ai fondi pensione e ai contratti di assicurazione di cui all'art. 9-ter del d. lgs. n. 124 del 1993. Tale imposta, per le imprese assicuratrici, costituisce un credito di imposta, da utilizzare per il versamento delle ritenute previste dall'art. 6 della legge n. 482 del 1985 (abrogato, in vigore solo per i contratti stipulati e rinnovati entro il 31 dicembre 2000), e dell'imposta sostitutiva prevista dall'art. 26-ter del DPR n. 600 del 1973.

L'impossibilità di compensare i redditi diversi di natura finanziaria con i redditi di capitale può, inoltre, influenzare le scelte di portafoglio degli investitori, pregiudicando l'efficienza del mercato dei capitali.

Le operazioni su titoli azionari, ad esempio, sono sicuramente influenzate dall'impossibilità di compensare il dividendo percepito con le minusvalenze da cessione del titolo.

Al riguardo si rileva che nel rendimento degli investimenti finanziari è presente una componente che intende remunerare il rischio dell'investimento (c.d. premio al rischio), ovvero la probabilità di non conseguire la remunerazione attesa o addirittura di non recuperare il capitale impiegato.

Ciò significa che maggiore è il rendimento conseguito sotto forma di reddito di capitale (interesse o dividendo) e maggiore è il rischio di sostenere perdite di capitale (minusvalenze da cessione di obbligazioni o di azioni), le quali sono rilevanti, fiscalmente, come redditi diversi di natura finanziaria.

Dal punto di vista economico, quindi, le due categorie reddituali sono strettamente correlate.

L'impossibilità di compensare le due categorie di reddito, peraltro, tende, implicitamente, a incentivare gli investimenti privi di rischio.

Considerata l'unificazione delle aliquote d'imposta gravanti sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria e la circostanza che tali redditi ormai sono tassati quasi esclusivamente mediante un prelievo a monte, la suddetta distinzione potrebbe essere ritenuta anacronistica e priva di senso.

La base imponibile dei redditi finanziari sarebbe costituita dalla somma di tutti i proventi percepiti e di tutte le plusvalenze/minusvalenze e differenziali realizzati nel periodo d'imposta.

Si tratterebbe di prendere atto, in sostanza, della fungibilità che ormai caratterizza i prodotti finanziari, ottenuta attraverso la combinazione di una serie di contratti, sempre meno distinguibili tra loro. A questo processo di «omogeneizzazione di fatto» ha certamente contribuito lo sviluppo sia delle tecniche di ingegneria finanziaria sia del mercato dell'*asset management*: il filtro dell'intermediazione elimina per il risparmiatore la possibilità di seguire le specifiche scelte di *asset allocation* effettuate a fronte dell'investimento originario.

Come sopra ricordato, in caso di investimento indiretto — e quindi attraverso un gestore professionale, di risorse collettive (fondi comuni di investimento) o individuali (c.d. gestioni di portafoglio), ma anche attraverso la stipula di un contratto di assicurazione sulla vita (soprattutto le c.d. polizze *unit* e *index linked*) - il prelievo si applica sul risultato netto dell'investimento.

Nell'investimento diretto, invece, i dividendi e gli interessi sono, di regola, imponibili nel momento del realizzo e le minusvalenze sono, di regola, compensabili solo con le relative plusvalenze, con i limiti suindicati.

In sostanza, nell'investimento diretto la compensazione - come sopra illustrato - è parziale. Anche nell'investimento indiretto - quello realizzato tramite gestione collettiva - la compensazione non è, però, possibile tra la minusvalenza da partecipazione in OICR e i proventi derivanti da altri investimenti in OICR. Più specificatamente, i proventi derivanti dalla partecipazione ad un fondo comune di investimento sono redditi di capitale, mentre le "perdite" sono redditi diversi di natura finanziaria e, quindi, non possono essere utilizzati in compensazione dei "relativi" proventi.

In conclusione si ritiene che l'unificazione delle basi imponibili consentirebbe di eliminare le interferenze fiscali sulle scelte di allocazione del capitale.

Con riferimento all'individuazione di un'unica categoria reddituale per tutti i proventi finanziari, nella definizione delle possibili soluzioni tecniche da adottare, occorre tenere conto di alcuni vincoli:

- il primo attiene all'ambito oggettivo dell'unificazione: va verificato se debbano essere inclusi o esclusi in futuro dalla compensazione eterogenea, i proventi (dividendi e plusvalenze) derivanti da partecipazioni qualificate: un trattamento differenziato dei proventi in base alle caratteristiche della partecipazione, sarebbe contrario al principio di neutralità; va - tuttavia - sottolineato che la teoria microeconomica (Easterbrook e Fischel, L'economia delle società per azioni, 1996) esclude una fungibilità tra investimenti in partecipazioni qualificate e investimenti finanziari alternativi. Chi detiene la partecipazione qualificata riveste un ruolo distinto dagli altri *shareholders*, il cui comportamento è caratterizzato, nelle società aperte, da quella che la letteratura economica definisce «apatia razionale», cioè dal disinteresse rispetto alla gestione della società e dalla esclusiva aspettativa sui dividendi. L'azionista di riferimento influenza, invece, le vicende e gli equilibri economici e finanziari dell'impresa; il suo ruolo dominante, correlato alla gestione del rischio, non può che tradursi, sotto il profilo dell'equità, in una diversa imposizione fiscale dei risultati finanziari conseguiti, più vicina a quella dei risultati economici di un'impresa gestita direttamente;
- un secondo vincolo, particolarmente delicato, riguarda le conseguenze di un'estensione anche ai regimi "del risparmio amministrato" e "della dichiarazione" della compensazione c.d. eterogenea (tra interessi e dividendi, da una parte, e minusvalenze, dall'altra), attualmente consentita alle gestioni individuali. Ne deriverebbe un generalizzato sistema di tassazione

centrato sul risultato complessivo dell'investimento che eviterebbe distorsioni nelle scelte degli investitori. Tale sistema potrebbe però comportare effetti negativi sul gettito erariale.

In relazione alla terza disomogeneità (i regimi di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria) si osserva quanto segue.

La declinazione del principio del realizzato in un'ottica di unificazione delle basi imponibili dei redditi di natura finanziaria comporta una modifica dell'attuale regime del risparmio amministrato, finalizzata a consentire la compensazione eterogenea di dividendi, interessi e plus/minusvalenze.

Ciò può avvenire con una tassazione periodica del risultato netto realizzato, tramite gli intermediari, su una base imponibile unitariamente determinata e costituita dalla somma algebrica di componenti positivi o negativi realizzati.

Si tratterebbe di realizzare l'unificazione delle basi imponibili dei redditi di natura finanziari con la logica del risultato di gestione di un portafoglio che sottende, oggi, il regime del risparmio gestito (con la differenza che – in tal caso – opererebbe il principio del realizzo e non quello della maturazione).

Questa prospettiva – rispetto all'attuale regime del risparmio amministrato – comporterebbe difficoltà per gli intermediari nel prelevare la provvista a carico dei clienti amministrati (poiché opererebbe anche in assenza di un incarico gestorio) e allontanerebbe la riscossione del tributo ad un momento successivo alla fine del periodo di imposta invece che al realizzo della plusvalenza o dei redditi di capitale (dividendi o interessi).

Tali problemi potrebbero essere superati se l'intermediario continuasse ad applicare il prelievo "operazione per operazione" (quindi sul singolo provento percepito e su ciascuna plusvalenza realizzata) deducendo gli elementi negativi (spese, minusvalenze, ecc.) dagli elementi positivi (dividendi, interessi, plusvalenze) successivamente realizzati.

Sotto questo punto di vista sembrerebbe – quindi – preferibile far riferimento ad un sistema di tassazione al realizzo che valorizzasse il meccanismo di tassazione (operazione per operazione) tipico dell'attuale regime amministrato rispetto a quello (risultato netto della gestione) utilizzato nel regime del risparmio gestito.

In ordine all'opportunità o meno di mantenere due regimi impositivi, quello della dichiarazione e quello del risparmio amministrato, si sottolinea come, di regola, solo i titoli negoziati sui mercati regolamentati - i c.d. titoli quotati - sono ricompresi in un regime di risparmio amministrato del tipo di quello oggi previsto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 461 del 1997, fondato sull'intervento - come sopra analiticamente descritto - dell'intermediario finanziario; per i proventi derivanti dai titoli non

negoziati sui menzionati mercati - i c.d. titoli non quotati - la destinazione ordinaria dovrebbe essere quella della indicazione indicati in dichiarazione dal contribuente (con applicazione o meno del regime sostitutivo).

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è, infine, quello riguardante il regime del c.d. risparmio gestito: nel caso delle gestioni individuali la compensazione eterogenea avviene per maturazione alla fine del periodo di imposta; il beneficio della compensazione, quindi, viene bilanciato dalla tassazione per maturazione; l'estensione del regime della compensazione eterogenea anche al regime della dichiarazione e del risparmio amministrato – opportunamente modificati ed ampliati – renderebbe i contribuenti soggetti al regime stesso ad un'imposizione periodica – a differenza di quelli che si avvalgono delle gestioni collettive (e - quindi - anche dei fondi chiusi) che, invece, possono contare sull'effetto *tax deferral* - alla fine di ogni anno, a differenza di quelli che effettuano l'investimento direttamente; si potrebbe, pertanto, ipotizzare l'eliminazione di questo regime, assoggettando i proventi di queste gestioni alle modalità di tassazione ordinarie previste per l'investimento diretto, in linea con quanto previsto in altre giurisdizioni fiscali, eliminando un elemento di disomogeneità del sistema che afferrisce al momento impositivo; si potrebbe, al contrario, conservare il regime in esame qualora si volesse valorizzare le gestioni individuali – e quindi personalizzate - come strumenti molto vicini alle forme di investimento di tipo imprenditoriale per la cui tassazione viene utilizzato il meccanismo del risultato della gestione alla fine dell'esercizio.

In relazione alla quarta disomogeneità (l'assenza di un correttivo al *tax deferral*), si osserva che la tassazione in base al principio del realizzato può assicurare una sostanziale neutralità solo se corretta da uno strumento che ponga in condizioni di equivalenza finanziaria il prelievo sui flussi reddituali periodici e quello sui flussi reddituali di lungo periodo. In tal senso si orienta anche l'OCSE quando cerca di individuare il rimedio migliore per risolvere il difetto di neutralità nelle scelte di investimento tra strumenti finanziari differenti.

Al riguardo si deve però considerare che ciò richiederebbe un investimento da parte degli intermediari per l'adeguamento delle procedure informatiche alle nuove modalità applicative. Non risultano, inoltre, applicazioni analoghe nelle altre giurisdizioni fiscali.

Sotto il profilo finanziario, la possibilità di compensazione delle minusvalenze, considerate come redditi diversi di natura finanziaria, con i redditi di capitale è suscettibile di determinare effetti negativi di gettito molto significativi. Si ricorda infatti che a legislazione vigente un'operazione di questo tipo è possibile solo nel caso in cui il contribuente abbia scelto di effettuare il proprio investimento optando per il regime del risparmio gestito. In ogni altro caso le perdite accumulate e trasformate in minusvalenze sono compensabili solo se vengono realizzate plusvalenze nei quattro

anni successivi.

Gli effetti finanziari dell'unificazione delle categorie di redditi di capitale e redditi diversi non possono essere valutati dall'Amministrazione Finanziaria in modo puntuale in assenza di dati sulle minusvalenze accumulate dagli investitori fino ad oggi, ma è plausibile ritenere, in via prudenziale, che la compensabilità immediata dello *stock* di perdite in conto capitale potrebbe ridurre in misura significativa o annullare il gettito attualmente derivante dai redditi finanziari.

6. La tassazione del reddito di impresa e del lavoro autonomo

6.1. L'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI)

L'imposta sul reddito d'impresa (c.d. IRI) è un regime impositivo opzionale, previsto dalla legge di bilancio 2017, ma mai entrato in vigore, riservato alle imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria in base al quale è assoggettato a tassazione separata il reddito d'impresa con la stessa aliquota prevista per le società di capitali, a condizione che l'utile prodotto sia reinvestito in azienda.

Le somme eventualmente prelevate, a carico dell'utile o delle riserve di utile, costituiscono reddito d'impresa in capo al soggetto percettore e, al contempo, divengono deducibili in capo all'impresa al fine di evitare la doppia tassazione degli utili medesimi.

Il sistema IRI, pertanto, appare un "ibrido" che assoggetta i redditi prodotti dall'impresa e reinvestiti in azienda alla medesima tassazione delle società di capitali, e assoggetta gli utili distribuiti a una tassazione analoga a quella attualmente prevista per le società di persone e per le imprese individuali.

Questo impianto assicura l'equità orizzontale, assoggettando all'imposta personale e progressiva i redditi che derivano dai diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo e imprenditoriale), e sottrae alla progressività il reddito prodotto e reinvestito in azienda, rendendo così il prelievo neutrale rispetto alla forma giuridica prescelta dai contribuenti per l'esercizio dell'attività d'impresa.

Tuttavia, il regime in esame non appare esente da criticità.

In primo luogo, l'IRI va applicata solo agli utili prodotti nel corso dei periodi d'imposta per i quali sia valida l'opzione per il regime, con conseguente esclusione degli utili pregressi. Ciò significa che deve essere garantita l'irrelevanza fiscale delle somme prelevate dall'imprenditore o socio a carico di riserve costituite da utili già tassati per trasparenza al di fuori del regime IRI, stabilendo, verosimilmente, una presunzione per cui si considerano distribuite prima le riserve formate

antecedentemente all'ingresso nel regime. A tal fine, diverrebbe necessario mantenere una "cronologia" degli utili prodotti nel corso degli anni con aggravio di adempimenti soprattutto a carico dei contribuenti più piccoli.

In secondo luogo, con riferimento alle società di persone, sussistono perplessità in relazione alla scelta del criterio di ripartizione da assumere a base dell'imputazione del reddito per le somme prelevate dai soci. In assenza del regime IRI, infatti, opera il principio di trasparenza fiscale secondo cui i redditi sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili. L'accesso al regime IRI delle società di persone (S.n.c. e S.a.s.), invece, determina la soggettività passiva della società ai fini di detta imposta, diversamente da quanto accade ai fini Irpef. Poiché, ai fini IRI non trova applicazione l'imputazione per trasparenza dei redditi in capo ai soci prevista ai fini Irpef dall'articolo 5 del Tuir, e posto che l'IRI è a carico della S.n.c. o S.a.s., nel caso in cui i soci prelevino utili d'impresa in misura diversa rispetto alle proprie quote di partecipazione ci potrebbe essere spazio per arbitraggi fiscali.

Infine, si deve osservare che l'obiettivo di garantire la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica prescelta per l'esercizio dell'attività di impresa sarebbe effettivamente conseguito solo da un regime obbligatorio.

Tuttavia, l'ipotesi di un ritorno all'IRI come regime obbligatorio dovrebbe misurarsi con una serie di criticità, segnalate anche da alcune associazioni di categoria nel corso delle precedenti audizioni.

Per le imprese in contabilità semplificata il passaggio al regime IRI costituirebbe un aggravio significativo in termini di adempimenti contabili e le priverebbe della possibilità di determinare il reddito secondo il criterio di cassa ai sensi dell'art. 66 del Tuir. Inoltre, il regime sarebbe difficilmente appetibile per le imprese individuali di ridotte dimensioni che possono fruire del "regime forfetario" che, oltre a una tassazione di favore ai fini dell'Irpef, nonché alla esclusione da Irap e adempimenti Iva, ha previsto l'eliminazione di tutti gli adempimenti contabili a eccezione della mera conservazione dei documenti di acquisto e vendita.

Ciò non significa che il settore non abbia bisogno di una riforma. L'obiettivo — però — dovrebbe essere quello di valutare l'opportunità di mantenere l'attuale regime di tassazione per cassa per le imprese minori e di rivedere l'esiguità del prelievo sostitutivo previsto per il regime forfetario, difficilmente giustificabile in base al principio di equità orizzontale. Una eventuale revisione del regime forfetario dovrebbe tuttavia — come sopra ricordato — prevedere una manutenzione dei coefficienti di redditività utilizzati per la determinazione della base imponibile che a seguito

dell'innalzamento della soglia dei ricavi e dei compensi, non risultano più coerenti con la struttura dei costi di impresa.

6.2. Il regime forfetario per i lavoratori autonomi

Le medesime esigenze di semplicità che sono state sopra illustrate per giustificare una possibile conservazione del regime forfetario in capo agli imprenditori individuali di minori dimensioni militano a favore della conservazione del medesimo regime anche per i piccoli lavoratori autonomi.

L'avvicinamento che tale regime realizza tra categorie reddituali diverse ma molto simili (praticamente contigue) rispecchia la realtà dei fatti: molto spesso i piccoli imprenditori svolgono la loro attività prevalentemente con il loro lavoro, senza organizzare fattori produttivi e senza avere un'azienda in senso sostanziale (si pensi al caso dell'agente di commercio). In tali casi distinguere tra imprenditore e lavoratore autonomo è decisamente arduo.

Al tempo stesso unificare le due categorie reddituali ha le sue controindicazioni. Soprattutto quando esiste un'azienda che consente lo svolgimento dell'attività anche senza la persona dell'imprenditore o dopo la sua morte. Sotto questo aspetto è - infatti - improprio avvicinare gli artigiani ai lavoratori autonomi che sviluppano - praticamente sempre - rapporti fondati sulla persona del lavoratore.

Il semplice avvicinamento delle regole di determinazione della base imponibile e del momento impositivo (criterio misto cassa/competenza) e dei regimi di tassazione in genere è forse la migliore risposta ad un grave problema di classificazione fiscale dell'attività svolta.

Un ritorno dei piccoli lavoratori autonomi tra i soggetti cui applicare le aliquote progressive dell'Irpef comporterebbe il riemergere dell'Irap e della ritenuta d'acconto del 20%. Si riattiverebbe - inoltre - il normale meccanismo dell'Iva. Sarebbero dovute le addizionali regionali e comunali. Verrebbero meno i problemi di equità connessi alla tassazione sostitutiva e, per tenerne conto si potrebbe valutare di mantenere il regime in esame allineando l'aliquota alla prima aliquota dell'Irpef.

6.3. La tassazione per “cassa” (*Cash flow tax*)

Una delle principali proposte avanzate nel dibattito in materia di riforma del reddito d'impresa e da lavoro autonomo è il passaggio dall'imponibile di competenza, o misto, all'imponibile di cassa. Già il Rapporto Meade (1978) aveva previsto una *cash flow tax* in cui nella base imponibile sarebbero confluiti gli afflussi e deflussi di denaro rispettivamente nell'impresa e dall'impresa.

In linea generale, le differenze tra l'utile di competenza e l'utile di cassa sono rappresentate da: i) la variazione delle scorte, ovvero la differenza tra rimanenze finali e rimanenze iniziali; ii) la deducibilità delle quote di ammortamento per determinare l'utile di competenza rispetto alla spesa complessiva per beni d'investimento nel caso dell'utile di cassa; iii) l'inclusione delle plusvalenze e minusvalenze secondo il criterio della realizzazione.

Nella proposta avanzata nell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, il passaggio a una tassazione per cassa dovrebbe interessare una platea inizialmente costituita dalle imprese minori in contabilità semplificata (persone fisiche e società di persone) con ricavi o compensi non superiori a una certa soglia, ed estendersi solo successivamente, in una seconda fase, all'intera platea di persone fisiche e società di persone titolari di partita Iva, compresi i lavoratori autonomi.

Sotto questo profilo, vale la pena di ricordare che la determinazione del reddito di impresa basata sul principio di cassa è già parzialmente applicata alla platea di riferimento. Nel regime delle imprese minori in contabilità semplificata, vale il c.d. criterio ibrido "improntato alla cassa", secondo il quale assumono rilevanza, ai fini della determinazione del reddito, i ricavi e i costi in base al principio di cassa. Resta fermo il principio di competenza temporale delle componenti positive e negative di natura pluriennale (plusvalenze, minusvalenze, sopravvenienze, ammortamenti, accantonamenti). La proposta, quindi, sarebbe orientata a mutare il cd. criterio "improntato alla cassa", già previsto per i soggetti in contabilità semplificata, in un criterio di cassa "puro".

Anche per i redditi da lavoro autonomo, il criterio di cassa rappresenta il principio generale di imputazione dei compensi e delle spese ai fini della determinazione del reddito professionale prodotto nel periodo d'imposta di riferimento. Costituiscono, tuttavia, eccezioni al criterio di cassa le seguenti componenti di reddito: i) le plusvalenze e minusvalenze dei beni strumentali, esclusi gli oggetti d'arte, di antiquariato o da collezione, realizzate in determinate circostanze; ii) le quote annuali di ammortamento relative ai beni strumentali determinate secondo i coefficienti stabiliti, per categorie di beni omogenei, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; iii) i canoni di locazione finanziaria relativi ai beni strumentali; iv) le spese relative all'ammodernamento, alla ristrutturazione e alla manutenzione di immobili utilizzati nell'esercizio di arti e professioni, che per le loro caratteristiche non sono imputabili ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono; v) le quote di trattamento di fine rapporto dei dipendenti e dei collaboratori maturate nel periodo d'imposta; vi) il 50 per cento della rendita catastale dell'immobile di proprietà o posseduto a titolo di usufrutto o di altro diritto reale, utilizzato promiscuamente per l'esercizio dell'arte o della professione e per l'uso personale o familiare del contribuente, a condizione che quest'ultimo non disponga nel medesimo comune di altro immobile adibito esclusivamente all'esercizio dell'arte o della professione.

Come evidenziato nell’Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate, l’effetto di un’introduzione della tassazione per cassa *“potrebbe essere un sistema che abbini ai pagamenti mensili o trimestrali dell’IVA anche quelli dell’Irpef, superando il sistema della ritenuta d’acconto per i professionisti e quello di acconti e saldi per le imprese, e consenta di estendere la dichiarazione dei redditi precompilata anche a un certo numero di partite IVA”*. Con questa estensione della dichiarazione dei redditi precompilata anche i soggetti titolari di partita Iva potrebbero concludere il proprio adempimento dichiarativo annuale con l’eventuale inserimento dei soli dati non conoscibili dall’Amministrazione finanziaria.

In particolare, la possibilità di dedurre integralmente le spese per investimenti nel momento in cui sono sostenute introduce un elemento di forte discontinuità del reddito che necessiterebbe di meccanismi di integrale utilizzo delle perdite riportate (non previsti a normativa vigente), in grado di attenuare gli squilibri tra i periodi d’imposta in cui sono effettuati gli investimenti e i successivi (un investimento iniziale di importo elevato, dedotto interamente nell’anno del pagamento, determinerebbe una perdita rilevante che dovrebbe poi essere ripartita in diversi esercizi).

Vale la pena, inoltre, di rilevare, che la tassazione in base al principio di cassa potrebbe comportare, soprattutto per le attività caratterizzate da forte ciclicità o stagionalità, l’alternarsi di periodi di picco di incassi (conseguenti, ad esempio, alla vendita di beni strumentali ovvero alla concentrazione delle vendite in un determinato periodo d’imposta) e di periodi caratterizzati dalla presenza di perdite. Questa circostanza potrebbe generare significative criticità gestionali soprattutto in imprese di non rilevante dimensione di carattere familiare o nei casi in cui non emergano risparmi precauzionali funzionali ad accantonare le risorse eccedenti derivanti dalla vendita, ad esempio, di un cespite prevedendo che le risorse finanziarie si potrebbero ridurre notevolmente in altri periodi.

Per le persone fisiche la cui tassazione è basata su aliquote progressive sarebbe, inoltre, necessario prevedere appositi meccanismi per attenuare gli effetti distorsivi e per evitare arbitraggi volti a eludere l’applicazione delle aliquote più elevate.

Sotto il profilo della coerenza della proposta in esame con i modelli economici, è utile richiamare alcuni principi della tassazione d’impresa secondo l’imponibile di cassa in luogo dell’imponibile di competenza economica, distinguendo l’imponibile di cassa di tipo R, che considera soltanto i flussi di natura reale, e l’imponibile di cassa di tipo R+F, che considera anche i flussi di natura finanziaria. Nella sostanza, l’imponibile di tipo R è dato dalla somma dell’utile di cassa e degli interessi passivi netti; l’imponibile di tipo R+F è dato dalla somma dell’utile di cassa e della variazione della posizione debitoria netta.

In tutti e due i casi, l’imponibile di cassa consente di realizzare la neutralità della tassazione

senza distorcere la scelta degli investimenti e senza influenzare le fonti di finanziamento del capitale, tra debito e capitale proprio. L'assenza di distorsioni nella scelta dell'investimento è legata alla circostanza che la spesa per investimenti risulta interamente deducibile nell'esercizio in cui viene effettuato l'investimento. L'assenza di distorsione nelle fonti di finanziamento dell'investimento riflette invece l'uniformità di trattamento della remunerazione del capitale proprio e del capitale di debito.

La proposta in commento riflette i principi dell'utile di cassa ma si discosta dal modello teorico in relazione ad alcuni aspetti non irrilevanti. Innanzitutto, la scelta di utilizzare l'imponibile di cassa per le società di persone e l'utile di competenza per le società di capitali introduce una distorsione fiscale sulla scelta della natura giuridica d'impresa. In secondo luogo, la deducibilità ACE del capitale proprio risulta impropria e distorsiva nel passaggio all'utile di cassa, tenuto conto che la neutralità delle fonti di finanziamento è già assicurata dalla possibilità di dedurre le spese per investimento, e l'ulteriore deducibilità della remunerazione ordinaria del capitale rappresenterebbe solo un premio fiscale aggiuntivo al rendimento del capitale proprio. Infine, la deducibilità parziale degli interessi passivi netti si discosta sia dall'imponibile di tipo R (dove gli interessi passivi netti non sono deducibili), sia dall'imponibile di tipo R+F, dove gli interessi passivi netti sono interamente deducibili ma l'incremento del debito è contemporaneamente pienamente imponibile, rappresentando, quindi, in entrambi i casi, un premio fiscale aggiuntivo al capitale finanziato con emissione di debito.

Per correggere tali distorsioni e ridurre l'onere fiscale della proposta, sarebbe necessario: eliminare la quota di deducibilità ACE; considerare pienamente non deducibili gli interessi passivi netti, come nell'imponibile di tipo R, ovvero includere i flussi di natura finanziaria nella base imponibile dell'imposta di cassa, come nell'imponibile di tipo R+F. Il modello di *cash flow* R+F, rispetto all'ipotesi di piena deducibilità degli investimenti, consentirebbe anche di mitigare gli squilibri nella base imponibile tra i periodi d'imposta.

La Tabella 16 confronta il criterio di cassa e il criterio di competenza sotto il profilo dell'efficienza, equità e semplicità amministrativa.

Tabella 16: Confronto tra il criterio di cassa e competenza

Criterio:	Utile di competenza	Utile di cassa
Efficienza	Rispetto dei principi contabili e civilistici; risultato del conto economico nel bilancio d'impresa; stabilità della base imponibile; neutralità sulle fonti di finanziamento e sulle scelte di investimento se integrata con la deducibilità ACE	Neutralità sulle scelte di investimento, neutralità sulle fonti di finanziamento e a prova di inflazione
Equità	Mitiga gli squilibri tra i periodi d'imposta	Rappresenta l'effettiva liquidità delle imprese
Semplicità Amministrativa	Utilizzato anche nella redazione del bilancio a fini civilistici	Dichiarazione precompilata e eliminazione del meccanismo saldo-acconto

6.4. Irap e Ires

L'Irap è stata introdotta con la volontà di prevedere uno strumento di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario degli anni '90; in tale ottica ha sostituito numerosi tributi e contributi (ILOR, patrimoniale sulle imprese, ICIAP, contributi sanitari, tassa sulla salute). Il relativo gettito è destinato principalmente alla copertura delle spese per il servizio sanitario nazionale.

Presupposto impositivo dell'Irap è la tassazione del valore aggiunto prodotto dall'azienda o dallo studio professionale laddove si sostanzia di un sistema produttivo di beni organizzati dall'imprenditore o dal professionista; è dunque tassata la ricchezza che viene poi distribuita ai tre fattori della produzione: lavoro (retribuzioni), capitale (interessi) e organizzazione (profitto).

Il tributo è applicato anche dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle attività istituzionali per le quali il valore aggiunto coincide con la somma delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

A seguito del periodo di crisi che ha ridotto notevolmente i tassi di interesse e, a decorrere dal 2015, con il riconoscimento della deduzione integrale del costo dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato (limitatamente ai soggetti che esercitano attività economiche), la base

imponibile del tributo è oggi, in concreto, quasi esclusivamente rappresentata dal reddito di lavoro autonomo o d'impresa per le imprese in contabilità semplificata e dall'utile di bilancio per le imprese in contabilità ordinaria.

L'evoluzione normativa, secondo unanime dottrina, ha, quindi, ridotto l'Irap a una sorta di addizionale all'Ires e all'Irpef e, pertanto, da più parti è stato suggerito di sostituire il tributo con altre fonti di gettito che avessero come presupposto impositivo i redditi.

Sul punto, prima di analizzare le varie proposte, occorre considerare che l'abrogazione dell'Irap comporta inevitabilmente la necessità di introdurre nuove forme impositive o incrementare quelle già esistenti al fine di recuperare risorse per circa 25 miliardi di euro all'anno.

L'abrogazione dell'Irap, infatti, dovrebbe riguardare l'intera imposta. Non potrebbe trovare una idonea ratio, infatti, l'eliminazione circoscritta alle sole attività economiche con mantenimento del prelievo a carico delle amministrazioni pubbliche: venuto meno il presupposto impositivo dell'Irap non potrebbe più giustificarsi, dal punto di vista concettuale, un'imposta che colpisca il valore aggiunto limitatamente a quello prodotto dalle amministrazioni pubbliche.

Occorre, inoltre, considerare che per continuare ad assicurare il finanziamento della spesa sanitaria la perdita di gettito derivante dall'abrogazione dell'Irap dovrebbe essere recuperata attraverso forme impositive da applicare a basi imponibili quanto più ampie possibili, consentendo, quindi, l'introduzione di aliquote in misura ridotta. Non va dimenticato, infatti, che ulteriori forme di prelievo sui redditi aumenterebbero il carico fiscale complessivo sugli stessi con effetti negativi e in controtendenza in termini di confronto con gli altri Paesi (se, per esempio si incrementasse l'aliquota Ires, aumenterebbe sensibilmente, peraltro, il numero dei Paesi a fiscalità privilegiata nei confronti dei quali troverebbero applicazione le disposizioni sulle CFC e sulla fiscalità dei dividendi e delle plusvalenze su cessione di partecipazioni - cfr. articolo 167 del Tuir, come modificato a seguito del recepimento della cd. direttiva ATAD).

Passando all'analisi delle proposte avanzate in materia di abrogazione dell'Irap, si ritiene che le stesse possano essere ricondotte a due tipologie:

1. istituzione/incremento di addizionali alle imposte sui redditi (Ires e Irpef);
2. istituzione di un contributo di solidarietà.

Con riferimento al punto sub 1), si osserva che benchè sia possibile introdurre una nuova forma di prelievo, ovvero agire sulle addizionali Irpef esistenti, in modo da ottenere la massima semplificazione degli adempimenti, l'intervento avrebbe comunque importanti effetti redistributivi.

In relazione al punto sub 2), è stata ipotizzata l'introduzione di una nuova forma di prelievo, avente una base imponibile molto ampia, idealmente costituita da tutte le categorie di reddito indicate dall'art. 6 del TUIR, e configurato quale "Contributo di Solidarietà". Anche in questo caso gli effetti distributivi sarebbero non trascurabili e difficili da gestire anche escludendo dalla tassazione i soggetti meno abbienti attraverso l'introduzione di una soglia minima di reddito rilevante ai fini dell'applicabilità del "Contributo di Solidarietà". Anche tale ipotesi, tuttavia, comporta che il carico fiscale Irap verrebbe, di fatto, "traslato" su tutti i soggetti con conseguente innalzamento della pressione fiscale per i contribuenti ad oggi non soggetti al tributo.

Ad ogni buon conto, potrebbe considerarsi l'ipotesi di non applicare il contributo di solidarietà al di sotto di una certa soglia minima di reddito in modo da esentare i soggetti meno agiati.

In alternativa alle soluzioni sopra indicate, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un nuovo tributo di carattere reale avente come presupposto il possesso di redditi ritraibili da attività d'impresa e di lavoro autonomo, di redditi diversi e di capitale. Soggetti passivi del nuovo tributo risulterebbero le persone fisiche, le persone giuridiche, nonché le società di persone e, sotto il profilo applicativo, il tributo non presenterebbe particolari difficoltà poiché tasserebbe i redditi imponibili ai fini delle imposte dirette. Anche in tal caso, si dovrebbe perseguire l'obiettivo di massima semplificazione e riduzione del numero degli adempimenti.

In base ai dati delle dichiarazioni fiscali per l'anno d'imposta 2018 l'Irap netta dichiarata dai privati ammonta a 14,5 miliardi di euro a cui si aggiunge l'imposta pari a 9,6 miliardi di euro relativa all'attività istituzionale della P.A., per un totale di circa 24,1 miliardi di euro. Il gettito è interamente attribuito alle regioni.

L'Irap privata è al momento così ripartita tra i diversi tipi di soggetti:

Tabella 17: Irap - Imposta netta (esclusa attività istituzionale della P.A.)

Tipologia contribuente	Ammontare
Persone fisiche	1.349.259
Società di persone	1.314.087
Società di capitali ed enti commerciali	11.574.692
Enti non commerciali	254.043
Amministrazioni pubbliche	10.021
Totale	14.502.101

Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni. Ammontare in migliaia di euro. Anno d'imposta 2018

L'Irap dichiarata dalle Società di Capitali, che è la componente maggiore, circa 11,6 miliardi, potrebbe essere sostituita da un'addizionale regionale all'Ires. Ciò non avrebbe cambiamenti sostanziali rispetto alla categoria di soggetti contribuenti. Poiché l'Irap grava, oltre che sugli utili, anche sugli interessi passivi e sul lavoro dipendente a tempo determinato, aumenterebbe il carico fiscale sulle imprese con più profitti e diminuirebbe su quelle maggiormente indebitate e che fanno maggior uso di lavoratori a tempo determinato.

Poiché la base imponibile Ires dichiarata nel 2018 è stata pari a 140,5 miliardi di euro, per ottenere lo stesso gettito Irap dalle Società di Capitali occorrerebbe introdurre un'addizionale Ires di 8,3 punti percentuali. Questo potrebbe essere un valore di riferimento e le Regioni potrebbero avere uno spazio di manovra di alcuni punti percentuali, per salvaguardare la propria autonomia fiscale. Ciò significherebbe che l'aliquota Ires complessiva di riferimento passerebbe al 32,3%, valore che sarebbe il più alto tra i Paesi OCSE, superando la Francia che ha una CIT al 32,02%, la Germania (29,9%) e sarebbe significativamente superiore a quello del Regno Unito (19%). Inoltre la tassazione combinata di società (32,3%) e dei soci (26% sui dividendi) arriverebbe al 58,3%, aliquota che favorirebbe quindi la scelta della forma giuridica di società di persone o ditta individuale, con una tassazione massima del 43% (aliquota massima Irpef).

Rispetto ai circa 2,6 miliardi dichiarati dalle Persone Fisiche e dalle Società di Persone potrebbe invece essere sostituita da un aumento dell'addizionale regionale Irpef. In questo caso ci sarebbe uno spostamento dell'onere tributario dagli imprenditori individuali e dai partecipanti in società di persone, che vedrebbero il loro carico fiscale alleggerito, ai lavoratori dipendenti e pensionati, che, essendo i principali contribuenti Irpef, subirebbero il carico aggiuntivo della gran parte dell'addizionale regionale Irpef.

L'addizionale regionale Irpef dovrebbe aumentare di circa il 20% rispetto ad oggi, pertanto l'addizionale media per ogni contribuente passerebbe dai circa 420 euro annuali attuali a circa 500 euro annuali (+80 euro annuali per contribuente, principalmente dipendenti e pensionati).

Occorrerebbe inoltre incrementare anche l'Ires sugli enti non commerciali per coprire i 254 milioni di euro di Irap dichiarata da tali enti.

Un'ulteriore criticità è correlata alla circostanza che per le regioni a statuto ordinario il gettito ad aliquota di base dell'Irap è destinato, unitamente a una parte del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef (sempre valutato ad aliquota di base), al finanziamento del Servizio sanitario nazionale-SSN, con esclusione della sola quota di gettito riferibile allo sforzo fiscale di ciascuna regione e del gettito derivante dall'attività di accertamento che le regioni possono utilizzare per finalità diverse.

Occorre inoltre considerare che le scelte delle regioni nella fissazione delle aliquote sono in alcuni casi “vincolate” dai c.d. “automatismi fiscali”, introdotti per la copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario. In particolare, nei predetti casi di disavanzo, si prevede l’applicazione automatica delle maggiorazioni delle aliquote Irap nella misura dello 0,92% e, nei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi dei Piani di rientro dei deficit sanitari, dell’ulteriore maggiorazione dello 0,15%.

Nel caso di abrogazione dell’Irap sarà quindi necessario rivedere le modalità di finanziamento del SSN evidenziando che la quota del SSN non coperta dal gettito ad aliquota di base dell’Irap e dell’addizionale regionale all’Irpef è finanziata con l’attribuzione dalle regioni di una compartecipazione all’Iva la cui misura è stabilita annualmente con DPCM e che è aumentata nel corso degli anni (64,27% nel 2019) anche per supplire alla progressiva riduzione del gettito Irap.

L’Irap non viene attribuita alle regioni in base al domicilio fiscale delle imprese, che avvantaggerebbe in maniera eccessiva la Lombardia e il Lazio, dove hanno spesso sede legale le grandi società. L’attribuzione viene effettuata in base alla tabella di ripartizione regionale dell’imposta che le imprese con attività dislocate su più regioni devono riportare in dichiarazione. Per le imprese industriali e commerciali in base alle retribuzioni della forza lavoro, per le banche in base alla ripartizione dei depositi e per le assicurazioni in base alla raccolta dei premi.

Tabella 18: Confronto quote regionali Ires e Irap (esclusa attività istituzionale della P.A.)

Regione	Ires quota regionale dell'imposta totale	Irap quota regionale della base imponibile
Piemonte	6,5%	7,6%
Valle d'Aosta	0,2%	0,2%
Lombardia	36,6%	28,2%
Liguria	1,3%	2,4%
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	1,0%	1,2%
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	1,4%	1,6%
Veneto	9,0%	10,4%
Friuli Venezia Giulia	2,1%	2,3%
Emilia Romagna	9,9%	10,1%
Toscana	5,0%	6,4%
Umbria	0,7%	1,0%
Marche	1,6%	2,2%
Lazio	15,2%	12,3%
Abruzzo	0,9%	1,4%
Molise	0,1%	0,2%
Campania	3,5%	4,3%
Puglia	1,9%	2,9%
Basilicata	0,2%	0,5%
Calabria	0,5%	0,9%
Sicilia	1,6%	2,7%
Sardegna	0,8%	1,4%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: Statistiche sulle dichiarazioni. Anno d'imposta 2018

Se si decidesse di sostituire l'Irap dichiarata dalle Società di Capitali con un'addizionale Ires, occorrerebbe che le società di capitali continuassero a compilare la tabella di ripartizione regionale dell'imposta, da applicarsi per il calcolo della nuova addizionale regionale Ires.

7. Le spese fiscali

7.1. *Tax expenditures*: detrazioni e oneri detraibili

Sul piano internazionale si definiscono *tax expenditures* le misure che riducono o postpongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a una regola di riferimento che rappresenta il *benchmark*.

Nel “Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020”, disponibile sul sito del MEF, sono censite 602 *tax expenditures* distribuite tra 34 missioni del bilancio dello Stato.

La missione 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (118), seguita dalla missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (90), dalla missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (88) e dalla missione 26 “Politiche per il lavoro” (65).

Si registrano circa 120 milioni di beneficiari⁴⁵, con un ammontare totale di spese fiscali che varia da circa 68 miliardi di euro nel 2021 a 65 miliardi di euro del 2023.

Nel dettaglio, nel triennio 2021-23 si prevede che la maggior parte delle spese fiscali riguarderà l'Irpef (in media 59,7% rispetto al precedente valore di 28,4% registrato nel 2020). Si tratterà in larga misura di detrazioni (in media 32,3% rispetto al precedente valore di 9,6% registrato nel 2020) e deduzioni (in media 14,8% rispetto al precedente valore di 7,5% registrato nel 2020).

Anche alla luce di vincoli di *political economy*, la razionalizzazione delle *tax expenditures* può essere più praticabile nel contesto di una più ampia riforma fiscale che preveda adeguate compensazioni per i soggetti eventualmente penalizzati dagli interventi di modifica della legislazione vigente.

⁴⁵ Occorre notare che vi è un effetto ripetizione, in quanto ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Tabella 19: Principali agevolazioni Irpef anno d'imposta 2018 per importi in dichiarazione, in milioni di euro

	Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati	42.493
	Detrazioni per carichi di famiglia	12.174
Detrazioni d'imposta	Detrazioni per spese arredo immobili ed Iva acquisto abitazione classe A e B	389
	Detrazioni per canoni di locazione e affitto terreni (sez. V del quadro RP)	226
	Detrazioni per spese recupero patrimonio edilizio (sez. III-A del quadro RP) *	6.717
	Detrazioni per interventi volti al risparmio energetico (sez. IV quadro RP) *	1.676
	Totale spese sanitarie, spese san. per portatori di handicap e acquisto cani guida	19.411
	Interessi mutui ipotecari abitazione principale*	4.543
	Spese per istruzione universitaria	1.889
	Spese per istruzione non universitaria	1.132
Oneri detraibili al 19% #	Spese funebri	732
	Spese locazione per studenti fuori sede	479
	Spese attività sportive ragazzi	424
	Spese per addetti assistenza personale	239
	Interessi mutui costruzione abitazione principale	189
	Spese intermediazione immobiliare	102
	Contributi previdenziali ed assistenziali	19.397
	Deduzione per abitazione principale	8.988
Oneri deducibili	Previdenza complementare	4.257
	Spese mediche per portatori handicap	1.161
	Assegno al coniuge	860
	Contributi servizi domestici e familiari	465

Fonte: MEF Dipartimento delle Finanze - Statistiche sulle Dichiarazioni

percentuale da applicare alla spesa riportata in tabella per ottenere l'ammontare detraibile

* Agevolazioni non "aggredibili" nel breve periodo, per legittimo affidamento dei contribuenti

7.2. Il ruolo delle detrazioni per tipologie di lavoro

Le detrazioni per tipologia di reddito avevano lo scopo originario di abbattere il reddito imponibile per tener conto forfetariamente delle spese sostenute per la produzione del reddito (spese per abiti, trasporto, ecc.). Nel corso del tempo in Italia hanno assunto anche un ruolo ai fini della progressività dell'imposta.

La Tabella 20 mostra le deduzioni o detrazioni per lavoro dipendente nei principali Paesi esteri. Spesso le detrazioni/deduzioni per il lavoro dipendente si combinano con quelle per carichi familiari, che non sono state inserite in tabella per semplicità. Ai due estremi troviamo la Germania, dove è prevista una deduzione forfetaria di 1.000 euro, a meno che non si abbiano spese documentate di entità superiore per la produzione di lavoro dipendente e la Francia, dove si ha invece una detrazione forfetaria del 10% del reddito netto, con un massimo di circa 13.000 euro.

Tabella 20: Deduzioni e/o detrazioni di lavoro nei principali Paesi OCSE

Germania	<ul style="list-style-type: none"> • Deduzione da lavoro: Indennità forfettaria di 1.000€ per persona che esercita un'attività lavorativa. • Indennità forfettaria di 36€ (single) o di 72€ (coppie) per alcune spese speciali. Le spese effettive saranno interamente deducibili dal reddito imponibile nel caso in cui il contribuente dimostri che queste spese superino l'indennità forfettaria.
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Detrazione da lavoro corrispondente agli importi effettivi o a un'indennità forfettaria del 10% del reddito netto (con un minimo di 441€ e un massimale di 12.627€ per lavoratore).
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> • Indennità per altre spese: fino a 2.000 €, che può essere aumentata dello stesso importo nel caso di un disoccupato che accetti un lavoro in un luogo diverso che implica un cambio di residenza. • Indennità correlata al lavoro: Il reddito netto da lavoro (reddito lordo – contributi sociali) può essere ridotto secondo le seguenti regole: <ul style="list-style-type: none"> - Per i contribuenti con reddito netto da lavoro pari o inferiore a 13.115€ si riduce fino a 5.565€ - Per i contribuenti con un reddito netto da lavoro dipendente compreso tra 13.115€ e 16.825€ : la riduzione è pari a $5.565 - [(13.115 - \text{Reddito Netto}) * 1,5]$
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Indennità personale di 12.500£, concessa a ciascuna persona con reddito inferiore 100.000£, con la riduzione dell'assegno personale di 1£ per ogni 2£ di reddito oltre 100.000£. • Universal Credit: un sussidio basato sul reddito pagato a chi non lavora o lavora con un reddito basso (fino a 16.000£), che sostituisce i precedenti <i>Child Tax Credit</i> (CTC) e <i>Working Tax Credit</i> (WTC).
Stati Uniti d'America	<ul style="list-style-type: none"> • Aiuto per i lavoratori a basso reddito senza figli: a partire dal 1994, i lavoratori a basso reddito senza figli i bambini hanno diritto al credito sul reddito da lavoro. Nel 2019 i lavoratori a basso reddito senza figli hanno diritto ad un credito di reddito da lavoro non rimborsabile del 7,65% fino a 6.920\$ di reddito da lavoro. Il credito diminuisce gradualmente quando il reddito supera gli 8.650\$, (14.450 per i contribuenti sposati) e quando il reddito raggiunge 15.570\$ (21 370 per i contribuenti sposati). Questo credito è disponibile per contribuenti di almeno 25 anni e di età inferiore a 65 anni. • Sgravi per la sicurezza sociale e altre tasse. Nel 2019, l'aliquota di ritenuta per le tasse di previdenza sociale e <i>Medicare</i> per i dipendenti è del 7,25%. I crediti di reddito da lavoro descritti sopra sono a volte considerato una compensazione per i contributi di <i>Social Security</i> e <i>Medicare</i> effettuati dai dipendenti idonei. Inoltre, solo una parte delle prestazioni di previdenza sociale è soggetta a tassazione.

Fonte: OECD Taxing Wages 2020

Attualmente il sistema tributario presenta detrazioni per redditi da lavoro dipendente, per pensioni e per redditi da lavoro autonomo.

Le detrazioni che rappresentano una compensazione forfetaria delle spese di produzione del reddito ammontano, nell'anno di imposta 2018, a circa 42,5 miliardi di euro, di cui 24,4 miliardi sono riferite alla detrazione per lavoro dipendente.

Nell'ambito di un disegno di riforma dell'Irpef, una possibile opzione potrebbe essere una razionalizzazione delle detrazioni attualmente in vigore, con l'obiettivo di collegarle più strettamente alla compensazione per le spese di produzione del reddito. In questa prospettiva e in linea con le agevolazioni esistenti in altri Paesi europei, non ci sarebbe più ragione di riconoscere una detrazione specifica ai pensionati, non più lavoratori attivi, e ai lavoratori autonomi, che possono già dedurre le spese inerenti all'attività svolta.

Ai dipendenti potrebbe continuare ad essere riconosciuta una compensazione per le spese di produzione del reddito, nella forma di una deduzione (in luogo dell'attuale detrazione), definita in cifra fissa ovvero mediante una funzione decrescente al variare del reddito.

Sotto il profilo finanziario, la trasformazione della detrazione per i redditi da lavoro dipendente in deduzione potrebbe determinare effetti distributivi che andrebbero a vantaggio soprattutto dei redditi più alti e benefici medi variabili in funzione della scelta tecnica della deduzione (fissa o decrescente).

La trasformazione della detrazione in deduzione, inoltre, avrebbe rilevanti riflessi anche sulla finanza locale, per effetto della definizione della base imponibile delle addizionali regionali, che assumono il reddito complessivo al netto delle deduzioni. Anche sotto questo profilo, si renderebbe necessario un intervento di coordinamento.

8. Il raccordo con la finanza locale

8.1. La trasformazione delle addizionali Irpef in sovrainposte

Al fine di contemperare le varie esigenze e di valorizzare il coordinamento dell'Irpef tra i vari livelli di governo potrebbe essere opportuna una rivisitazione dei rapporti di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni, fermo restando il rispetto delle istanze di semplificazione per i contribuenti.

Una soluzione praticabile potrebbe essere quella di trasformare le attuali addizionali comunali e regionali all'Irpef in sovrainposte comunali e regionali all'Irpef, vale a dire a prelievi aggiuntivi commisurati in percentuale all'importo dovuto dal contribuente a titolo di Irpef.

a) I vantaggi delle sovraimposte all'Irpef

La scelta di introdurre sovraimposte comunali e regionali all'Irpef rispetto a quella di modificare le addizionali in mere compartecipazioni comunali e regionali al gettito dell'Irpef appare più coerente con le istanze del federalismo fiscale, in quanto non si tradurrebbe in una passiva attribuzione di una quota del gettito dell'Irpef, ma potrebbe essere accompagnata da un intervento diretto dell'ente territoriale nella determinazione del tributo.

Il ricorso a sovraimposte comunali e regionali all'Irpef ha, inoltre, il pregio di garantire la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale che negli anni è stata minata dalle politiche degli enti territoriali, determinando differenziazioni difficilmente giustificabili in termini di equità verticale e orizzontale.

Con le sovraimposte verrebbe, pertanto, attribuita allo Stato l'esclusività della determinazione della progressività dell'Irpef, mentre ai comuni e alle regioni potrebbe essere riconosciuta:

- la facoltà di applicare o meno la sovraimposta;
- la possibilità di fissare un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito, da scegliere, eventualmente, all'interno di un *range* prefissato dalla legge statale.

Si eliminerebbe, inoltre, uno degli effetti contraddittori dell'attuale sistema di tassazione rappresentati dal fatto che, superata la fascia di esenzione da Irpef, le addizionali locali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale. Inoltre, verrebbe superata la criticità derivante dal fatto che il moltiplicarsi di disposizioni normative, statali e locali, in materia di agevolazioni, rende difficoltoso per il contribuente conoscere il suo effettivo livello di imposizione, giacché le aliquote nominali divergono in concreto da quelle effettive producendo diverse aliquote marginali, determinando pertanto una scarsa trasparenza dell'imposta dovuta.

L'introduzione della sovrimposta regionale all'Irpef presenterebbe anche il vantaggio di superare le criticità connesse all'attuazione dell'art. 2 del D. Lgs. n. 68 del 2011. Detta norma, infatti, prevede che l'addizionale regionale all'Irpef sia rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ai trasferimenti statali soppressi. La norma prevede che per le regioni a statuto ordinario siano contestualmente ridotte le aliquote dell'Irpef di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La norma in esame è risultata di difficile attuazione, in quanto comporterebbe la creazione di due scale di aliquote Irpef sul territorio nazionale: una per le Regioni a statuto ordinario e una per le Regioni a statuto speciale. Una modifica in tal senso della disciplina dell'Irpef darebbe luogo a

ingiustificate discriminazioni tra contribuenti, in manifesta violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza che devono inderogabilmente permeare l'attività legislativa ed amministrativa.

Le oggettive difficoltà tecnico-operative connesse ai meccanismi applicativi previsti dalla norma in questione hanno determinato il Legislatore, anno dopo anno, a rinviarne l'attuazione al 2023.

Ovviamente la trasformazione dell'addizionale regionale in sovrainposta regionale all'Irpef porrebbe fine a questo improduttivo procrastinare dell'entrata in vigore del nuovo meccanismo delineato dall'art. 2 del D. Lgs. n. 68 del 2011, che dovrebbe essere conseguentemente abrogato.

b) Le criticità da risolvere per il tributo regionale

Nell'affrontare l'esame di una possibile sostituzione del tributo regionale, un aspetto che non può essere sottovalutato è che per le regioni a statuto ordinario gran parte del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef (al pari di quello dell'Irap) confluisce in un conto di tesoreria regionale intestato alla sanità.

In dette regioni, infatti, il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base del tributo concorre al finanziamento del Servizio sanitario nazionale-SSN dal quale sono esclusi solo gli importi derivanti dalle manovre fiscali regionali incrementative dell'aliquota base e dal gettito derivante da accertamento, che costituiscono fonti di finanziamento ulteriori che le regioni destinano a finalità diverse.

Particolarmente significativa, è, quindi, la correlazione del gettito dell'addizionale regionale all'Irpef con il finanziamento del sistema sanitario. Non è raro anche il caso in cui le scelte delle regioni nella fissazione delle aliquote sono di fatto "obbligate" dall'operatività dei cosiddetti "automatismi fiscali", che - introdotti per la copertura del disavanzo di gestione nel settore sanitario - comportano l'automatica applicazione nella misura massima prevista dalle norme vigenti dell'addizionale regionale all'Irpef (e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap) o anche l'applicazione dell'incremento di 0,30 punti percentuali delle aliquote dell'addizionale all'Irpef (e di 0,15 punti percentuali delle aliquote Irap) per il mancato raggiungimento degli obiettivi dei Piani di rientro dai deficit sanitari.

Pertanto, nel momento di rimodulare il prelievo si pone il problema di garantire comunque la copertura delle spese sanitarie a livello regionale, sempre che non si intenda attribuire allo Stato l'intero finanziamento del fabbisogno sanitario regionale. Si ricorda che attualmente a copertura del

finanziamento della sanità che non viene coperto con il gettito dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'Irap viene attribuita alle regioni una compartecipazione all'IVA la cui misura, stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel corso degli anni è aumentata passando dal 38,55 per cento per l'anno 2001 al 67,07 per cento per l'anno 2018 (stabilito dal DPCM 3 settembre 2019) e al 64,27 per cento per l'anno 2019, come previsto dal DPCM in via di definizione.

c) La semplificazione degli adempimenti per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari

La soppressione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef e la contestuale creazione di sovraimposte determinerebbe senza dubbio una significativa semplificazione per i contribuenti, i sostituti di imposta e gli intermediari, che non dovrebbero più scontrarsi con le complicazioni nella determinazione del tributo che scaturiscono dalle numerose fattispecie applicative create dagli enti territoriali.

Inoltre potrebbero essere adeguatamente adattate alle sovraimposte le particolari applicazioni realizzate dal Dipartimento delle finanze dirette a semplificare gli adempimenti tributari dei contribuenti e le funzioni dei centri di assistenza fiscale e degli altri intermediari.

Sul sito www.finanze.it, infatti, si trovano applicativi dedicati alle due addizionali che permettono l'agevole consultazione delle aliquote adottate dagli enti territoriali.

Per l'addizionale comunale all'Irpef, peraltro, la pubblicazione sul sito www.finanze.it, ha natura costitutiva, in quanto l'efficacia della deliberazione comunale decorre dalla data di pubblicazione nel suddetto sito.

Le regioni, invece, dal 2015 inseriscono i dati rilevanti per la determinazione del tributo, nell'applicativo "Gestione dell'addizionale regionale all'Irpef".

Le applicazioni in questione sono state accolte favorevolmente non solo dai contribuenti e dagli intermediari, ma anche dagli stessi enti impositori, poiché la creazione di un sistema telematico, oltre a facilitare la diffusione e la consultazione delle informazioni in materia tributaria, permette agli enti territoriali di svolgere in maniera più efficace il monitoraggio dell'imposizione tributaria ed è perfettamente conforme sia con le esigenze di semplificazione sia con i fini dell'economicità dell'azione amministrativa.

d) L'attuale manovrabilità delle addizionali all'Irpef

Al fine di ponderare l'entità della riforma in termini quantitativi può essere utile ricordare gli ambiti di manovrabilità delle addizionali delineati dalle norme vigenti.

I comuni possono manovrare l'addizionale all'Irpef in base alle loro esigenze di bilancio e alla capacità contributiva del proprio territorio.

Ci sono oltretutto vincoli giuridici alla manovrabilità delle aliquote dell'addizionale comunale: il limite massimo dell'addizionale è pari allo 0,8% e l'aliquota può essere incrementata fino a questo livello nello spazio residuo di manovra, che è determinato dalle aliquote applicate a legislazione vigente.

Dai dati relativi all'anno d'imposta 2020, risulta che i comuni che hanno istituito l'addizionale sono pari a 6765 mentre quelli che invece hanno scelto di non applicarla sono solo 1139.

Attualmente 2650 comuni (tra cui 64 capoluoghi di provincia e città metropolitane) hanno già portato al massimo l'aliquota, mentre 1392 comuni applicano l'aliquota unica tra lo 0,6% e lo 0,79% e 358 comuni, tra quelli che applicano aliquote differenziate per scaglioni, pari a 1151, hanno fissato l'aliquota per il primo scaglione in misura pari o superiore allo 0,6%.

Quindi, ben più del 50% dei comuni italiani sono già prossimi al livello massimo dell'aliquota.

Le Regioni hanno margini di autonomia più consistenti. Infatti, nel modulare il tributo a seconda delle esigenze del proprio territorio, le regioni possono aumentare o diminuire l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef - pari a 1,23% - applicando una maggiorazione che può arrivare fino a 2,1 punti percentuali (per cui l'aliquota massima raggiunge il 3,33%).

Per le regioni a statuto speciale, invece, il limite massimo della maggiorazione è di 0,50 punti percentuali (per cui l'aliquota massima raggiunge l'1,73%). Tale maggiorazione può arrivare fino ad un massimo di 1 punto percentuale esclusivamente al fine di consentire la predisposizione delle misure di copertura finanziaria degli oneri derivanti dal rimborso delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3-ter del D.L. n. 35 del 2013

8.2. L'adozione del modello di separazione delle fonti in un'ottica di riordino complessivo

Il modello di separazione delle fonti comporta l'attribuzione integrale delle imposte di natura patrimoniale a livello locale.

Una delle ipotesi potrebbe essere quella dell'attribuzione ai comuni dell'attuale gettito derivante dall'Imu sui fabbricati appartenenti al gruppo catastale D. Per converso, allo Stato sarebbe riservata l'integrale tassazione sul reddito, mediante la riforma dell'Irpef, con conseguente eliminazione dell'addizionale comunale all'Irpef.

Dal punto di vista dei comuni tale eliminazione sarebbe compensata attraverso l'attribuzione agli stessi del gettito dell'Imu ad aliquota di base (7,6 per mille).

Le criticità che possono essere rilevate sono le seguenti:

1. Sperequazione tra comuni

Le basi imponibili dell'Imu sugli immobili produttivi sono fortemente sperequate a livello territoriale e l'ipotesi dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale produce significativi effetti in termini di variazione delle risorse per i Comuni rispetto alla situazione attuale. L'attribuzione allo Stato del gettito degli immobili in questione rispondeva alla logica, seguita nel 2013, di evitare una sperequazione tra i comuni in termini di risorse derivanti dal gettito dell'Imu in ragione della non uniforme distribuzione sul territorio nazionale di tali immobili.

Questo aspetto è molto rilevante a livello di singolo Comune se, nello specifico, si considera che - in assenza di adeguati meccanismi di compensazione delle risorse - alcuni Comuni potrebbero acquisire maggiori basi imponibili/gettito (ad esempio i Comuni con immobili produttivi localizzati sul proprio territorio), mentre altri potrebbero subire una significativa riduzione di risorse (ad esempio i Comuni che "perdono" il gettito dell'addizionale comunale Irpef e non "guadagnano" basi imponibili/gettito da immobili produttivi).

Attualmente il gettito su base annua dell'addizionale comunale all'Irpef è di circa 4,7 miliardi di euro, mentre quello dell'Imu quota Stato gravante sui fabbricati produttivi di gruppo D è di "soli" 3,7 miliardi di euro su base nazionale.

Peraltro tale differenziale riflette l'attuale sforzo fiscale esercitato dai comuni considerato che non tutti gli enti hanno deliberato l'aliquota massima (0,8%); il gettito potenziale massimo a titolo di addizionale che sarebbe sottratto ai comuni sarebbe, quindi, di importo superiore, stimato in circa 6,2 miliardi di euro.

Si porrebbe, inoltre, il problema di un ristoro integrale della perdita di gettito subita dai comuni con l'attribuzione di un ulteriore miliardo sotto forma di trasferimenti. In tal modo, infatti, il comparto dei comuni nel complesso non registrerebbe alcun effetto finanziario negativo.

Un'altra questione riguarda, poi, la perequazione tra i comuni per compensare la differenza di

gettito correlata alla non uniforme distribuzione delle basi imponibili dei due tributi che potrebbe essere attuata nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale.

Occorre, però, sottolineare che nel Fondo partecipano solo i comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli della Sicilia e della Sardegna. Si dovrebbero, dunque, prevedere forme di perequazione per le altre Autonomie speciali.

Si deve, inoltre, tenere conto del fatto che Trento e Bolzano hanno istituito rispettivamente l'IMIS e l'IMI in sostituzione dell'Imu e che altrettanto potrebbe fare la Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali. Per queste Autonomie il gettito del tributo relativo ai fabbricati del gruppo D già affluisce ai comuni delle medesime Autonomie per cui si dovrebbero prevedere altre forme di compensazioni nel caso di soppressione dell'addizionale.

In merito alla differente distribuzione del gettito si riportano in allegato i risultati del confronto territoriale del gettito dell'addizionale comunale riscosso nel 2019 (e relativo in gran parte all'anno d'imposta 2018) con il gettito Imu D quota Stato per l'anno 2018.

Aggregando i dati su base regionale si evince che solo nelle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta lo scambio risulterebbe favorevole ai comuni in ragione della limitata pressione fiscale esercitata sull'addizionale comunale (Tabella 21).

Più interessante è l'analisi effettuata in base alla classe dimensionale dell'ente (Tabella 22). Considerando la differenza pro-capite tra i gettiti dei due tributi risultano ampiamente favoriti i comuni sotto i 10mila abitanti e sfavoriti gli altri, con la maggiore differenza negativa per i comuni con oltre 500mila abitanti (-50 euro procapite).

Tale risultato riflette ovviamente l'incidenza diversa dei due tributi: maggiore quella dell'Imu nei piccoli comuni, al contrario più rilevante quella dell'addizionale comunale nei comuni di medie e grandi dimensioni.

2. *Aumento delle aliquote dell'IMU*

Laddove la differenza tra il gettito dei due tributi non fosse compensata direttamente dallo Stato, la proposta di riforma dovrebbe prevedere un incremento dell'aliquota massima (10,6 per mille) dell'Imu sugli altri immobili diversi dall'abitazione principale per consentire ai Comuni i margini di manovrabilità sulle aliquote necessari per recuperare l'eventuale perdita di risorse dovuta allo scambio e alla compensazione basata sul gettito standard dell'addizionale comunale Irpef (ovvero per recuperare la leva tributaria sull'addizionale comunale Irpef, che viene meno).

3. *Sperequazioni dal lato dei contribuenti*

L'effetto dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale è quello di trasferire il carico fiscale comunale dalla base imponibile Irpef alla base imponibile immobiliare. Dal lato della tassazione sul reddito l'eventuale sostituzione dell'addizionale comunale all'Irpef con una variazione delle aliquote Irpef ovvero con l'introduzione di una sovrapposta erariale con una tassazione uniforme sul territorio nazionale favorisce i contribuenti residenti nei comuni con elevato sforzo fiscale sull'addizionale comunale Irpef; mentre viceversa sarebbero sfavoriti quelli residenti nei comuni con basso sforzo fiscale sull'addizionale comunale Irpef.

4. Differente tempistica tra l'acquisizione del gettito dell'addizionale e dell'Imu

Un'ultima criticità è individuata nello sfasamento temporale tra la tempistica dei versamenti Imu (fissati in due rate, con possibilità di versamento unico anticipato a giugno) e dei versamenti dell'addizionale previsti in acconto e a saldo. In particolare, si rileva che il gettito Imu è versato nell'anno di riferimento mentre per l'addizionale comunale in ciascun anno si versa il saldo dell'anno precedente e l'acconto per l'anno in corso pari al 30% dell'importo dovuto per l'anno precedente.

Tale discrasia delle modalità di versamento comporterebbe effetti finanziari ulteriori da compensare nei primi due anni di attuazione dello "scambio" tra Imu D e addizionale comunale.

Tabella 21: Distribuzione per Regione gettito Imu D quota Stato e addizionale comunale (valori in euro)

Regione	IMU-D STATO (a)	IMU-D STATO pro cap.	Add. Comunale Irpef (b)	Add. Comunale pro cap.	Differenza (c=a-b)	Differenza pro cap.	Comuni diff. positiva	Comuni diff. negativa
Abruzzo	72.245.652	55	87.784.523	67	-15.538.871	-12	119	186
Basilicata	19.001.028	34	31.431.281	56	-12.430.253	-22	36	95
Calabria	37.972.004	20	90.101.529	46	-52.129.525	-27	83	321
Campania	173.263.246	30	286.373.728	49	-113.110.482	-19	146	404
Emilia-Romagna	426.149.646	96	429.803.088	96	-3.653.442	-1	136	192
Friuli-Venezia Giulia	92.602.393	76	76.552.631	63	16.049.761	13	133	82
Lazio	368.732.284	63	584.727.967	99	-215.995.683	-37	54	324
Liguria	92.283.983	60	147.959.616	95	-55.675.633	-36	72	162
Lombardia	971.354.466	97	993.170.011	99	-21.815.545	-2	772	734
Marche	80.012.630	53	138.108.724	91	-58.096.095	-38	31	196
Molise	13.166.709	43	15.932.717	52	-2.766.007	-9	51	85
Piemonte	335.000.388	77	407.367.271	94	-72.366.883	-17	467	714
Puglia	136.953.450	34	217.273.157	54	-80.319.706	-20	54	203
Sardegna	67.688.532	41	71.439.411	44	-3.750.879	-2	248	129
Sicilia	111.017.619	22	242.100.461	48	-131.082.842	-26	75	315
Toscana	226.527.508	61	288.301.925	77	-61.774.416	-17	72	201
Trentino-Alto Adige	0	0	4.030.516	4	-4.030.516	-4	0	282
Umbria	52.784.078	60	71.723.884	81	-18.939.807	-21	19	73
Valle d'Aosta	13.189.508	105	2.402.811	19	10.786.697	86	72	2
Veneto	401.118.386	82	468.341.386	95	-67.222.999	-14	230	333
Totale	3.691.063.509	61	4.654.926.637	77	-963.863.128	-16	2.870	5.033

Fonte: Dati di gettito F24, Dipartimento delle finanze.

Tabella 22: Distribuzione per classe dim. comuni gettito Imu D quota Stato e addizionale comunale (valori in euro)

Fascia di popolazione	IMU-D STATO (a)	IMU-D STATO pro cap.	Add. Comunale Irpef (b)	Add. Comunale pro cap.	Differenza (c=a-b)	Differenza pro cap.	Comuni diff. positiva	Comuni diff. negativa
meno di 500	15.508.655	62	9.640.681	39	5.867.974	24	369	481
da 500 a 999	43.454.891	54	34.750.819	43	8.704.072	11	435	655
da 1.000 a 1.999	123.195.575	56	108.422.455	49	14.773.120	7	564	953
da 2.000 a 2.999	133.795.493	58	120.542.258	52	13.253.235	6	363	579
da 3.000 a 4.999	258.318.649	61	252.843.612	60	5.475.037	1	390	698
da 5.000 a 9.999	566.880.861	68	580.197.510	69	-13.316.649	-2	407	779
da 10.000 a 19.999	622.671.628	64	710.426.454	73	-87.754.826	-9	220	486
da 20.000 a 59.999	747.189.607	55	990.248.771	73	-243.059.164	-18	105	313
da 60.000 a 99.999	240.201.724	51	349.139.672	75	-108.937.947	-23	11	50
da 100.000 a 249.999	295.980.205	60	433.634.369	88	-137.654.165	-28	5	28
da 250.000 a 499.999	120.326.356	63	175.260.886	91	-54.934.530	-29	1	5
oltre 500.000	523.539.865	72	889.819.151	122	-366.279.285	-50	0	6
Totale	3.691.063.509	61	4.654.926.637	77	-963.863.128	-16	2.870	5.033

Fonte: Dati di gettito F24, Dipartimento delle finanze.

9. La riforma della Giustizia Tributaria

L'attuale assetto della giustizia tributaria di merito è frutto della riforma del 1992, attuata a decorrere dal 1° aprile 1996 che ha confermato l'istituzione di una autonoma giurisdizione tributaria, in coerenza con la VI disposizione transitoria della Costituzione, che disciplina le giurisdizioni speciali. Il giudizio tributario, nei primi due gradi di merito, vede impegnati nel collegio giudicante sia giudici c.d. "togati" provenienti da altre giurisdizioni (ordinaria, amministrativa, militare e contabile) sia giudici onorari provenienti generalmente dalle professioni. Le norme di rito applicabili al processo tributario hanno registrato, nel contempo, un graduale processo di giurisdizionalizzazione, compiutosi con il recente intervento del legislatore avvenuto con il D.lgs. n. 156 del 2015.

È necessario rilevare che nel corso degli ultimi 25 anni, la giustizia tributaria ha dovuto far fronte ad un notevole flusso di ricorsi. Si registravano nel 1996 oltre 2.8 milioni di controversie pendenti, numero che nel corso dei successivi 13 anni si è ridotto a 661 mila pendenze. Una rapida contrazione delle pendenze è avvenuta a decorrere dal 2011. Tale contrazione è stata generata da una costante diminuzione dei ricorsi depositati associata a una elevata produttività nella definizione del giudizio che ha consentito il dimezzamento delle pendenze: si è passati da oltre 690 mila unità nel 2010 a 345 mila nel 2020.

Tabella 23: Confronto tra flussi e giacenza

CTP + CTR		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pervenuti		330.153	264.753	257.021	242.694	257.047	231.844	211.790	210.399	189.039	151.317
variazione % rispetto all'anno precedente			-19,8	-2,9	-5,6	5,9	-9,8	-8,6	-0,7	-10,2	-20,0
Pervenuti fino a 50.000€		278.188	211.682	199.563	186.125	199.341	184.325	165.791	167.071	150.611	121.814
variazione % rispetto all'anno precedente			-23,9	-5,7	-6,7	7,1	-7,5	-10,1	0,8	-9,9	-19,1
Definiti		302.000	306.001	307.425	302.211	298.263	293.250	261.532	252.937	227.844	141.751
variazione % rispetto all'anno precedente			1,3	0,5	-1,7	-1,3	-1,7	-10,8	-3,3	-9,9	-37,8
Pendenti al 31/12		720.605	679.357	628.953	569.436	528.220	466.814	417.072	374.534	335.729	345.295
variazione % rispetto all'anno precedente			-5,7	-7,4	-9,5	-7,2	-11,6	-10,7	-10,2	-10,4	2,8

Tabella 23.1: Controversie pervenute solo Irpef

CTP + CTR		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pervenuti Irpef	N.	70.301	60.427	59.857	54.095	62.375	55.777	46.124	44.022	36.142	29.379
	Milioni di €	5.324	5.333	4.546	4.584	5.569	4.919	5.079	4.063	3.327	2.072

La riduzione del contenzioso ha garantito tempi celeri delle decisioni di merito, specie nel confronto con le altre giurisdizioni. I tempi del giudizio di merito, infatti, sono in linea con i parametri di ragionevole durata del processo in Europa: con riguardo ai dati del 2020, si registra 1 anno e 7 mesi in primo grado e 2 anni e 8 mesi in secondo grado.

La contrazione dei ricorsi avviata nel 2011 è senza dubbio ascrivibile all'attivazione dell'istituto deflattivo della "mediazione" ex art. 17-bis del D.lgs. 546 del 1992, oltre che dell'applicazione del contributo unificato anche nel contenzioso tributario, in sostituzione della previgente imposta di bollo.

Il trend dei flussi sopra rappresentato testimonia comunque un elevato grado di conflittualità tra contribuenti ed enti impositori, le cui ragioni sono rinvenibili tra l'altro nella complessità della materia tributaria, alla frequenza di interventi di modifica della normativa che non agevolano la corretta determinazione delle imposte.

Gli effetti di tale litigiosità trovano riscontro nell'elevato tasso di propensione ad impugnare le sentenze tributarie in appello e, soprattutto, l'elevato numero dei ricorsi prodotti in Cassazione, dove si registrano tempi lunghi di definizione del giudizio di legittimità. Nel corso del biennio 2019-2020 i ricorsi in Cassazione si sono attestati a circa 10 mila con una giacenza di circa 54 mila ricorsi a fine 2020 (Cfr. Corte suprema di Cassazione - La Cassazione civile - Annuario statistico 2020).

Il flusso in entrata del contenzioso tributario riferito all'anno 2020 continua, tuttavia, ad essere caratterizzato dalla presenza di una elevata percentuale di impugnative di atti di modesta entità: oltre il 41% dei ricorsi complessivi hanno un valore fino a 3 mila euro. Diversamente, le controversie di medio-alto valore, ossia pari o superiore a 1 milione di euro, riguardano solo l'1,6% del totale dei ricorsi presentati; il valore economico complessivo dei suddetti contenziosi supera gli 11 miliardi di euro, ossia circa il 68% del valore del contenzioso nei due gradi giudizio, pari a più di 17 miliardi di euro.

Tabella 24: Controversie pervenute per scaglioni di valore (tutte)

CTP + CTR	2018		2019		2020	
	N.	€	N.	€	N.	€
Valore indeterminabile	5.891	0	5.332	0	4.091	0
da 0 a 3000	87.026	79.899.741	80.403	72.788.948	63.001	56.731.817
da 3000 a 50000	80.045	1.263.269.927	70.208	1.110.848.254	58.813	950.868.888
da 50000 a 1 milione	33.856	6.716.567.556	29.894	5.963.887.335	22.930	4.520.482.028
oltre 1 milione	3.581	16.103.620.199	3.202	15.767.328.523	2.482	11.611.405.462
Totale	210.399	24.163.357.423	189.039	22.914.853.061	151.317	17.139.488.195

Tabella 24.1: Controversie pervenute solo Irpef per scaglioni di valore

CTP + CTR	2018		2019		2020	
	N.	€	N.	€	N.	€
Valore indeterminabile	194	0	162	0	233	0
da 0 a 3000	10.331	14.416.692	8.554	11.814.121	6.568	8.822.154
da 3000 a 50000	25.160	397.251.337	20.217	322.803.353	17.173	279.181.531
da 50000 a 1 milione	7.870	1.356.317.825	6.802	1.176.956.571	5.138	859.463.937
oltre 1 milione	467	2.295.439.735	407	1.815.542.630	267	924.650.989
Totale	44.022	4.063.425.589	36.142	3.327.116.675	29.379	2.072.118.610

Il quadro delineato suggerisce una riflessione su iniziative da intraprendere per migliorare l'efficienza della giustizia tributaria e garantire la corretta riscossione dell'imposte per lo Stato, agendo sul rapporto fisco-contribuente e sul rapporto giustizia-contribuente, connessi tra loro.

L'istituzione del giudice dedicato a svolgere a tempo pieno le funzioni presso la giurisdizione tributaria potrebbe essere un elemento qualificante della riforma. Del resto, tale esigenza è stata ripetutamente manifestata davanti a queste Commissioni.

L'inserimento dei giudici reclutati attraverso un concorso pubblico per le competenze professionali in ambito economico-tributario potrebbe essere graduale, per esempio a partire dal secondo grado di giudizio, anche al fine di ridurre la propensione del contribuente a ricorrere al giudizio di legittimità.

La disciplina del rito tributario nel corso del tempo ha subito una serie di interventi volti a renderla conforme al principio del “*giusto processo*”, ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione. L'ultima riforma intervenuta con il D.lgs. n. 156 del 2015, ha previsto, per esempio, l'immediata esecutività di tutte le sentenze tributarie, a tutela della parità delle parti processuali; l'estensione anche al giudizio di secondo grado della tutela cautelare e l'istituzione di un giudice di ottemperanza monocratico (per le controversie fino a 20.000 euro) con la finalità di ridurre i tempi dei rimborsi a favore dei contribuenti.

Una riflessione sulla riforma del processo tributario potrebbe valutare alcune proposte avanzate di recente che suggeriscono di introdurre alcuni istituti già presenti in altri processi.

Si potrebbe, per esempio, rivedere la disciplina dei termini processuali ordinatori e perentori, al fine di rafforzare la parità delle parti in un giudizio impugnatorio come quello tributario ove è sempre il contribuente ad avere l'onere di proporre il ricorso in primo grado avverso l'atto impositivo. Inoltre, al pari di quanto di quanto già previsto nell'ambito del codice del processo amministrativo, si potrebbe valutare, limitatamente a casi specifici, l'ipotesi di ammettere la prova testimoniale nel giudizio tributario.

La presenza di efficaci istituti deflattivi nell'ordinamento tributario non può che produrre effetti positivi nell'ambito del contenzioso. Si ricorda che la contrazione dei ricorsi in entrata registrata a decorrere dal 2011, è frutto dell'introduzione della “*mediazione*” di cui all'art. 17-bis del D.lgs. 546 del 1992.

La mediazione ha nel tempo ridotto di oltre il 56% il numero dei contenziosi di primo grado di modico valore (attivabile dal 2012 al 2015 per i soli contenziosi dell'Agenzia delle entrate fino a 20.000 euro e dal 2016 per tutti i contenziosi degli enti impositori fino a 50.000 euro), a dimostrazione che una corretta ed efficace attività di confronto tra fisco e contribuenti nella gestione dell'accertamento genera effetti positivi anche sulle liti fiscali.

In ordine agli istituti deflattivi applicabili al contenzioso già instaurato, si ricorda che l'attuale ordinamento disciplina agli articoli 48, 48-bis e 48 ter del D. Lgs. n. 546/92, la conciliazione giudiziale in primo e secondo grado. Tuttavia, il ricorso delle parti alla suddetta conciliazione risulta

molto contenuto ed è indicativo della necessità di una rivisitazione organica degli istituti deflattivi sia in pendenza di giudizio sia *ante causam*.

In conclusione, si deve osservare che la riforma della giustizia tributaria e quella degli istituti deflattivi dovrebbe comunque essere sostenuta da interventi finalizzati a migliorare ulteriormente i servizi che inducono l'adempimento spontaneo e a rivedere il sistema sanzionatorio.

10. Considerazioni su possibili opzioni per il reperimento di nuove risorse

10.1. L'estensione del fisco digitale e il recupero di gettito

Il fisco digitale rappresenta senz'altro un efficace strumento di recupero del gettito fiscale. Risultati positivi sono in particolare ricollegabili all'introduzione della fatturazione elettronica.

Un primo ostacolo alla possibilità di estendere il perimetro dell'obbligo di fatturazione elettronica è di ordine giuridico e deriva dalle norme della direttiva 2006/112/CE (di seguito Direttiva IVA), che pongono sullo stesso piano la fattura elettronica e la fattura cartacea. La Direttiva IVA, all'articolo 218, nel fornire la nozione di fattura, stabilisce, infatti, che *“Ai fini della presente direttiva gli Stati membri accettano come fattura ogni documento o messaggio cartaceo o elettronico che soddisfa le condizioni stabilite dal presente capo.”* (Nella direttiva n. 2006/112/CE l'intero Capo 3 del Titolo XI - Obblighi dei soggetti passivi e di alcune persone non soggetti passivi - è dedicato all'argomento della fatturazione).

La previsione adottata dall'Italia dell'obbligo generalizzato di emettere e di accettare la fattura in formato elettronico è stata possibile solo a seguito di specifica autorizzazione da parte degli organismi europei. Tale autorizzazione, richiesta sia per finalità antifrode sia per finalità di semplificazione amministrativa, è stata concessa con Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio del 16 aprile 2018 (che autorizza la Repubblica italiana a introdurre una misura speciale di deroga agli articoli 218 e 232 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) per il periodo dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2021.

In conformità della citata Decisione, l'obbligo di emettere ed accettare fatture in formato elettronico, veicolate esclusivamente tramite il Sistema di interscambio, sussiste, in via generalizzata per le operazioni che intervengono tra soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano, diversi dai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della predetta direttiva IVA.

In base alla Decisione di esecuzione, non sono, pertanto, tenuti alla fatturazione elettronica:

i) gli operatori (imprese individuali e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto “regime di vantaggio” (di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) e quelli che rientrano nel cosiddetto “regime forfettario” (di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190) in quanto per tali soggetti l'adempimento sarebbe potuto risultare sproporzionato. Nei considerando della Decisione si legge, in proposito, che la misura speciale è proporzionata agli obiettivi perseguiti in quanto è limitata nel tempo e nell'applicazione, dato che non si applica ai soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese di cui all'articolo 282 della direttiva 2006/112/CE. Si tratta, in sintesi, di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni che hanno conseguito ricavi o percepito compensi non superiori a 65.000 euro - aventi determinati requisiti - i quali, ai fini IVA, sono esonerati da tutti gli adempimenti tranne che dall'obbligo di certificazione delle operazioni poste in essere: qualora sia obbligatoria l'emissione della fattura, questa, pertanto, può essere emessa, a scelta del soggetto interessato, in formato cartaceo o elettronico. Risulta, tuttavia, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate, che un elevato numero di soggetti che applicano detti regimi speciali abbiano aderito volontariamente alla fatturazione elettronica.

In vista della scadenza della Decisione, fissata al 31 dicembre 2021, l'Italia si sta accingendo a richiederne la proroga, senza soluzione di continuità, a partire dal 1° gennaio 2022 e per almeno 3 anni. In tale sede, tenuto conto che l'incidenza della fatturazione elettronica sui soggetti passivi è risultata contenuta in termini di aumento degli oneri e dei costi amministrativi, l'Italia ha ritenuto di chiedere l'estensione della misura anche ai soggetti che applicano il regime speciale di franchigia Iva delle piccole imprese. Tale estensione consentirebbe di completare sia le finalità anti-evasive sia le finalità di semplificazione, permettendo di avere un quadro completo del fatturato prodotto sul territorio nazionale. A supporto di tale richiesta è evidenziato, tra l'altro, che l'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica non ha generato particolari criticità e che gli operatori economici sono riusciti ad adeguare i propri sistemi recependo rapidamente la nuova modalità di fatturazione, anche grazie agli strumenti messi gratuitamente a disposizione dei contribuenti da parte dell'Agenzia delle entrate.

Resta inteso che l'ampliamento del perimetro soggettivo dell'obbligo di fatturazione elettronica resta subordinato all'accoglimento della richiesta da parte degli organismi unionali.

ii) le fatture emesse e ricevute nei confronti/da soggetti non residenti. Per le operazioni con soggetti non residenti, per le quali non è stata emessa una bolletta doganale o per le quali non siano state emesse o ricevute fatture elettroniche è previsto un obbligo informativo a carico dei contribuenti che, pertanto, sono tenuti alla comunicazione dei dati all'Agenzia delle entrate (cosiddetto

“esterometro”) con cadenza trimestrale. A partire dal 2022, tale comunicazione avverrà attraverso lo SDI e, pertanto, anche i dati di tali operazioni confluiranno nella banca dati delle fatture elettroniche.

Altre categorie attualmente escluse dall’obbligo di fatturazione elettronica sono individuate in base a valutazioni di politica interna. In particolare, l’esclusione dall’obbligo di fatturazione elettronica è previsto:

i) al fine di agevolare il mondo sportivo non professionistico, per le associazioni e società sportive dilettantistiche che applicano il regime di cui alla L. 398/91 qualora abbiano conseguito nell’esercizio precedente proventi da attività commerciale per un importo non eccedente 65.000 euro. In caso di superamento del suddetto limite l’ente dovrà assicurarsi che la fattura sia emessa, per suo conto, dal cessionario o committente soggetto passivo Iva (es. fattura emessa per loro conto dal soggetto sponsor) (vedi art. 10, comma 1, D.L. n. 119/18).

ii) per motivi collegati alla tutela dei dati personali, per le operazioni di natura sanitaria (vedi art. 10 bis del DL n. 119/ 2018). In proposito, è previsto che i soggetti tenuti all’invio dei dati al Sistema tessera sanitaria, ai fini dell’elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, non possono emettere fatture elettroniche ai sensi delle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, con riferimento alle fatture i cui dati sono da inviare al Sistema tessera sanitaria. I dati fiscali trasmessi al Sistema tessera sanitaria possono essere utilizzati solo dalle pubbliche amministrazioni per l’applicazione delle disposizioni in materia tributaria e doganale, ovvero, in forma aggregata per il monitoraggio della spesa sanitaria pubblica e privata complessiva.

Il processo di digitalizzazione degli adempimenti dei contribuenti, avviato con la fattura elettronica, ha coinvolto anche gli operatori che svolgono attività di commercio al minuto e assimilate, per le quali l’emissione della fattura non è obbligatoria se non a richiesta del cessionario committente. Per tali operatori è stato previsto, in sostituzione del tradizionale obbligo di emissione dello scontrino o della ricevuta fiscale, l’obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica all’Agenzia delle Entrate, attraverso lo SDI, dei dati dei corrispettivi giornalieri (articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 127 del 2015, come modificato, dall’articolo 17 del decreto 23/10/2018 n. 119). Nell’ottica di semplificare gli adempimenti a carico dei contribuenti, è stato previsto che l’invio e la memorizzazione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri sostituiscano gli obblighi di registrazione dei corrispettivi.

L’adempimento telematico avrebbe dovuto trovare applicazione a partire dal 1° luglio 2019, per i soggetti con un volume d'affari superiore ad euro 400.000, e dal 1° gennaio 2020, per gli altri. Tuttavia, per questi ultimi, in considerazione delle difficoltà conseguenti alla situazione emergenziale

provocata dal Covid-19, il decreto legge Rilancio (DL n. 34/2020, articolo 140) ha stabilito che l'adeguamento graduale all'obbligo in argomento, deve avvenire entro il 1° gennaio 2021.

L'adempimento interessa tutti i soggetti che svolgono commercio al minuto, con le poche eccezioni previste dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, tra le quali sono previste, in particolare, le operazioni non soggette all'obbligo di certificazione dei corrispettivi ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1996, n. 696, e le prestazioni di trasporto pubblico collettivo di persone per le quali i biglietti di trasporto assolvono la funzione di certificazione fiscale. Tali eccezioni sono peraltro destinate ad essere superate in quanto sono espressamente previste solo per la prima fase di applicazione della misura.

Attraverso la digitalizzazione della certificazione dei corrispettivi, può ritenersi che l'Agenzia delle entrate sia in grado di acquisire in via telematica e quindi in tempo reale, attraverso lo SDI, le informazioni relativa alla quasi totalità delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi poste in essere nell'esercizio d'impresa.

Non può tuttavia trascurarsi un tema di assoluto rilievo, costituito dalla normativa sulla tutela dei dati personali, che si pone come centrale nel contesto del fisco digitale, al di là di quanto specificamente previsto per il settore sanitario. In particolare, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza sono tenute ad adottare, a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, tutte le necessarie misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, in conformità alle disposizioni del Regolamento 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e del decreto legislativo 30 giugno 2013, n. 196.

Il Garante per la protezione dei dati personali si è più volte espresso in maniera critica in merito ad alcune previsioni contenute nei provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate concernenti le regole tecniche relative all'emissione e alla conservazione delle fatture elettroniche (Provvedimenti del 18 novembre 2018, del 20 dicembre 2018 e parere del 9 luglio 2020). Il Garante, in particolare, ha ritenuto "sproporzionata la memorizzazione di dati non fiscalmente rilevanti e inerenti la descrizione delle prestazioni fornite." L'Agenzia delle Entrate può procedere, pertanto, alla memorizzazione dei soli dati riportati nel file XML della fattura elettronica, necessari per i controlli automatizzati, i cosiddetti "dati fattura" (utili ad esempio incongruenze tra dati dichiarati e quelli a disposizione dell'Agenzia), con l'esclusione dei dati relativi alla descrizione della natura, qualità e quantità del bene o servizio oggetto di fattura.

Non può naturalmente prescindere dal rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, che costituisce un parametro di legittimità della normativa interna e impone che questa sia ispirata ai principi di necessità e proporzionalità. È necessario, pertanto, individuare misure idonee a

contemperare tali principi con l'interesse pubblico al contrasto della evasione fiscale. Tale terreno potrebbe essere esplorato anche in ambito europeo, atteso che la consultazione mirata sull' "L'Iva nell'era digitale", verte anche sull'obbligo per i soggetti passivi di emettere fatture elettroniche, eventualmente tramite un sistema centralizzato, contesto nel quale emergono anche i temi collegate alla tutela della privacy.

a) Misure di semplificazione accompagnate alla digitalizzazione degli adempimenti fiscali

L'introduzione della fatturazione elettronica è già stata accompagnata da misure di semplificazione amministrativa e contabile quali l'eliminazione del cosiddetto "spesometro" (prevista dall'articolo 1, comma 916, della legge n. 205 del 2017), vale a dire dell'obbligo di trasmettere, con cadenza trimestrale (entro l'ultimo giorno del secondo mese successivo ad ogni trimestre), le comunicazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute in riferimento alle operazioni rilevanti ai fini Iva, introdotto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016 (modificato dall'art. 1-ter del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148).

Tale adempimento è stato sostituito dall'obbligo di inviare trimestralmente all'Agenzia delle Entrate i soli dati relativi alle operazioni di cessione di beni e di prestazione di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato, per le quali non è stata emessa una bolletta doganale o per le quali non siano state emesse o ricevute fatture elettroniche. Tali dati, a partire dal 1° gennaio 2022, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 1103, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020), saranno trasmessi telematicamente utilizzando il Sistema di interscambio secondo il formato della fattura elettronica. Ciò nell'ottica di semplificare gli obblighi comunicativi dei contribuenti e di evitare la frammentazione degli adempimenti in relazione alle operazioni effettuate.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 127 del 2015, l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione del contribuente, mediante l'utilizzo di reti telematiche e anche in formato strutturato, le informazioni acquisite tramite lo SDI, provenienti dalle fatture elettroniche, dalle operazioni transfrontaliere e dai corrispettivi telematici. In particolare, per le operazioni Iva effettuate dal 1° gennaio 2022 (data fissata dall'articolo 1, comma 10 del DL n. 41 del 2021, in luogo del 1° gennaio 2021) sarà messa a disposizione dei contribuenti la dichiarazione Iva precompilata e sarà predisposta la bozza di liquidazione periodica dell'Iva, che i contribuenti potranno decidere di accettare o integrare.

Tra gli altri servizi forniti dall’Agenzia delle entrate in connessione con la fatturazione elettronica, può essere menzionata anche la determinazione dell’imposta di bollo dovuta sulle fatture.

La fatturazione elettronica permette, inoltre, di ottenere un significativo vantaggio in termini di riduzione dei tempi di accertamento, secondo quanto previsto dell’art. 3 del D.Lgs. n. 127 del 2015 il quale dispone che i termini di decadenza dall’azione di accertamento siano ridotti di due anni per i soggetti che applicano le norme sulla fatturazione elettronica e sulla trasmissione telematica dei corrispettivi, purché i pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a euro 500 siano effettuati con modalità tracciabile.

Numerosi possono essere, quindi, gli ambiti di semplificazione collegati alla digitalizzazione degli adempimenti certificativi, tenuto conto anche dello sviluppo dei sistemi e degli strumenti applicativi messi a disposizione dell’Agenzia delle entrate. In coerenza con l’obiettivo della richiesta di deroga, devono essere sfruttate tutte le potenzialità operative e gestionali offerte dalla fattura elettronica alla quale deve essere attribuita la funzione non solo di strumento per la lotta alla frode e all’evasione fiscale ma quella di impulso alla modernizzazione del sistema produttivo, per rendere sempre più semplice e collaborativo il rapporto tra fisco e contribuente.

10.2. Il riordino della tassazione sui consumi

Un’azione di riordino della tassazione dei consumi potrebbe essere considerata la revisione delle attuali aliquote Iva. Eventuali interventi sulle aliquote Iva non potrebbero comunque prescindere dal contesto normativo vigente a livello europeo, essendo l’Iva un’imposta armonizzata. In particolare, la direttiva Iva prevede:

- che gli Stati membri possono applicare una o due aliquote ridotte e che le aliquote ridotte si applicano unicamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi delle categorie elencate nell’allegato III della direttiva stessa (articolo 98);
- che le aliquote ridotte sono fissate ad una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5 % (articolo 99);
- che gli Stati membri, che al 1° gennaio 1991 in conformità della legislazione comunitaria, accordavano esenzioni con diritto a detrazione o applicavano aliquote ridotte inferiori al 5% a beni e servizi diversi da quelli di cui all’allegato III, possono applicare l’aliquota ridotta o una delle due aliquote ridotte non inferiori al 5% (articolo 113);
- l’Allegato III contiene un elenco delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi che possono essere assoggettate alle aliquote ridotte di cui all’articolo 98.

Nell'ordinamento nazionale è attualmente prevista l'aliquota ordinaria del 22% e le aliquote ridotte di cui alla tabella A, allegata al Decreto Iva (DPR n. 633 del 1972) che indica l'aliquota:

- del 4%, che può essere mantenuta solo per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi che vi erano assoggettati alla data del 1° gennaio 1991 (Tab. A, parte II);
- del 5% (Tab. A, parte II-bis);
- e del 10% (Tab. A, parte III).

Nel contesto attuale, eventuali modifiche potrebbero pertanto prevedere, valutando per ciascuno scenario gli effetti sul gettito, la revisione della misura e del numero delle aliquote vigenti, nei termini imposti dalla direttiva Iva, o la revisione dei beni e dei servizi assoggettati alle aliquote ridotte, individuati tra quelli previsti dall'allegato III della stessa direttiva Iva. In particolare potrebbero ipotizzarsi interventi per la riduzione del numero delle aliquote, ipotizzando misure intermedie rispetto a quelle vigenti, o la ridefinizione degli attuali panieri di beni e servizi assoggettati alle diverse aliquote, anche al fine di rendere più facile la loro individuazione evitando così errori o elusioni nell'applicazione dell'imposta.

Posto quindi che la riduzione del numero delle aliquote Iva e l'applicazione delle aliquote ridotte solo per categorie di beni e servizi limitate e chiaramente definite favorirebbe la corretta applicazione dell'imposta, occorrerebbe valutare gli effetti che tali interventi potrebbero produrre oltre che sul gettito fiscale sui prezzi al consumo, influenzando la dinamica del mercato.

In tale valutazione sarebbe, peraltro, opportuno tener conto anche delle finalità sociali sottese alla gran parte dei beni e dei servizi assoggettati alla aliquota minima del 4%, quali, ad esempio, le operazioni di vendita o di costruzione della "prima casa" e la vendita dei dispositivi per disabili. Qualora, pertanto, per le auspiccate esigenze di semplificazione e razionalizzazione della normativa Iva, si ritenesse di intervenire anche su tali settori, occorrerebbe valutare l'impatto sui destinatari che subiscono l'aumento dell'Iva.

Segnalo che una maggiore libertà di manovra nella applicazione delle aliquote Iva, potrebbe essere riconosciuta agli Stati membri qualora venisse approvata la proposta di direttiva di revisione delle aliquote Iva, attualmente in discussione.

È attualmente in discussione presso il Consiglio la proposta di direttiva (**COM 2018/020 del 18 ottobre 2018**) per la revisione della disciplina in materia di aliquote di Iva, che dovrebbe consentire agli Stati una maggiore flessibilità nella individuazione dei beni da assoggettare ad aliquote ridotte anche inferiori al 5%, ferma restando l'applicazione di un'aliquota media ponderata del 12%. In particolare la proposta in discussione ipotizza che:

- gli Stati possono applicare due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento e, in aggiunta, un'aliquota ridotta inferiore a tale percentuale o una esenzione con diritto a detrazione dell'Iva versata nella fase precedente;
- una modifica in senso estensivo dell'attuale Allegato III della Direttiva Iva, che contiene l'elenco dei beni e servizi che possono essere assoggettati ad aliquote ridotte;
- l'aliquota ordinaria resta fissata ad una percentuale non inferiore al 15 per cento;
- gli Stati devono garantire che l'aliquota media ponderata applica alle operazioni per le quali l'Iva non può essere detratta sia sempre superiore al 12%.

Nella seguente tabella riportiamo la situazione attuale relativa alle aliquote Iva applicate negli Stati membri dell'Unione Europea.

Tabella 25: Elenco delle aliquote Iva in vigore negli Stati membri (aggiornato al 1° gennaio 2021)

Stato membro	Codice paese	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Aliquota minima	Aliquota speciale
Austria	AT	20	10/13	-	13
Belgio	BE	21	6/12	-	12
Bulgaria	BG	20	9	-	-
Cipro	CY	19	5/9	-	-
Repubblica Ceca	CZ	21	10/15	-	-
Germania	DE	19	7	-	-
Danimarca	DK	25	-	-	-
Estonia	EE	20	9	-	-
Grecia	EL	24	6/13	-	-
Spagna	ES	21	10	4	-
Finlandia	FI	24	10/14	-	-
Francia	FR	20	5,5/10	2,1	-
Croazia	HR	25	5/13	-	-
Ungheria	HU	27	5/18	-	-
Irlanda	IE	23	9/13,5	4,8	13,5
Italia	IT	22	5/10	4	-
Lituania	LT	21	5/9	-	-
Lussemburgo	LU	17	8	3	14
Lettonia	LV	21	12/5	-	-
Malta	MT	18	5/7	-	-
Paesi Bassi	NL	21	9	-	-
Polonia	PL	23	5/8	-	-
Portogallo	PT	23	6/13	-	13
Romania	RO	19	5/9	-	-
Svezia	SE	25	6/12	-	-
Slovenia	SI	22	9,5	-	-
Slovacchia	SK	20	10	-	-

Le aliquote Iva ridotte vengono spesso implementate per perseguire obiettivi redistributivi o per stimolare il consumo di alcuni beni. È dimostrato che esse siano utili nel promuovere la progressività ma, allo stesso tempo, non possono essere considerate lo strumento principale per supportare le famiglie meno abbienti, poiché altre misure (ad esempio, i trasferimenti diretti alle famiglie) sono più efficaci nel raggiungere obiettivi di equità⁴⁶. Inoltre, le aliquote Iva ridotte possono

⁴⁶ Si veda:

- OECD and KIPF (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en>;

incentivare il consumo di beni meritori, ma devono essere disegnate considerando l'effetto indesiderato di avvantaggiare le famiglie con redditi più elevati rispetto a quelle meno abbienti.

Un'ipotesi di riforma potrebbe essere quella di prevedere una rimodulazione delle aliquote Iva e il passaggio a due aliquote: un'aliquota ridotta, intermedia tra il 5% e il 10%, da applicare a beni di prima necessità, tra cui i beni alimentari; e un'aliquota ordinaria, eventualmente ridotta di uno o due punti rispetto a quella del 22% attualmente in vigore.

I beni attualmente assoggettati all'aliquote del 4%, del 5% e del 10% incidono maggiormente sul reddito delle famiglie economicamente più povere rispetto a quelle più ricche. Occorre tenere in considerazione che solamente alcuni prodotti alimentari beneficiano dell'aliquota del 4% (frutta, verdura, pane, pasta, latte), mentre alla maggior parte di essi (uova, pesce, carne, salumi, formaggi) è applicata l'aliquota del 10%. Per molti altri beni di prima necessità, tra cui alcune tipologie di farmaci o le utenze domestiche, è prevista l'aliquota del 10%. Sebbene la proposta di uniformare le attuali aliquote ridotta e super ridotta, prevedendo un'aliquota intermedia, comporti un aumento dell'imposta per i beni assoggettati al 4%, tale aumento sarebbe compensato dalla riduzione dell'aliquota del 10% e, eventualmente, dalla riduzione dell'aliquota ordinaria. Analizzando l'incidenza dell'Iva sul reddito delle famiglie prima e dopo l'applicazione della riforma, sarebbe auspicabile osservare una maggiore diminuzione dell'incidenza per le famiglie con minore reddito disponibile equivalente. La scelta delle aliquote da applicare nella riforma dipenderà da eventuali esigenze in termini di gettito e dagli effetti redistributivi.

In ogni caso, un intervento di riforma dovrebbe garantire:

1. una razionalizzazione delle agevolazioni fiscali legate alle aliquote ridotte attualmente in vigore;
2. una riduzione delle fattispecie di evasione legate allo spostamento di base imponibile da un'aliquota all'altra, nel caso di beni attualmente assoggettati ad aliquote diverse;
3. un effetto redistributivo, per ridurre l'incidenza dell'Iva sul reddito delle famiglie, soprattutto per quelle più vulnerabili;
4. una semplificazione applicativa e la riduzione dei costi di adempimento e consulenza per i soggetti Iva.

- Harris, T., Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Jellema, J., Goraus-Tanska, K., & Inchauste, G. (2018). Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in four low and middle income countries (No. W18/11). IFS Working Papers.

ALLEGATO 2

Documentazione depositata dal professor Tremonti

Giulio Tremonti, Audizione parlamentare, 26 marzo 2021

1. In vista di questa “Audizione” ho ricevuto dai Vostri Uffici numerose *istruzioni*, istruzioni per la verità piuttosto *enigmatiche*.

Si tratterebbe di una “Audizione” sulla “ *riforma dell'IRPEF* ”, ma anche su “*altri aspetti del sistema tributario* ”, e poi ancora una “Audizione” per una “ *riforma complessiva ed organica del sistema* ”.

In chiusura c'è l'invito “*per la formulazione di proposte in materia....ma queste non settoriali* ”.

In questi termini, ciò che non mi riesce facile intendere è (i) se nell'economia di questa “Audizione”, (ii) l'IRPEF sia una parte od il tutto.

2. La difficoltà nella formulazione dell'esercizio richiesto è poi accresciuta da quanto è scritto nel testo che il 17 febbraio scorso il Governo ha detto in Aula in occasione del *voto di fiducia*.

Un testo nel quale *verbatim* si avverte che: “per trattare la materia servono *visione a tutto campo, esperienza, tempo e competenza*”.

Come si dice: “*un vaste programme*”!

3. Tutto ciò premesso, per quanto mi è possibile, cercherò di seguire proprio la traccia *storica e logica* che è stata esposta dal Governo:

A) per cominciare considero in effetti importante la – se pure incidentale – citazione della “*Riforma Vanoni del 1951*”, citazione che è stata fatta proprio dal Governo.

Si trattava di un *corpus* legislativo fondamentale, denominato come “*Legge di perequazione*” e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 31 gennaio del 1951.

Una legge derivata dalla “*Scuola di Pavia*”, allora centro di studi unico in Europa e nel mondo anglosassone. Scuola animata da Benvenuto Griziotti, dai suoi corrispondenti stranieri e dai suoi allievi, molti di

questi poi perseguitati e sparsi nel mondo : Hensel, Pugliese, Jarach e poi, dopo la guerra, Ministri in Italia Pesenti e Vanoni.

Vanoni, appunto: la sua “*Legge di perequazione*” introduceva, all’interno dell’ordinamento fiscale italiano, una *mutazione rivoluzionaria* e non solo tecnica, soprattutto *politica*:

- con l’*obbligo nominativo e generale di dichiarazione dei redditi*, nasceva in Italia il *fisco di massa*;
- diversamente da quanto sostenuto dal Governo, la *tecnica delle ritenute alla fonte* veniva sistematizzata, ma era comunque in essere già nel secolo precedente (e non introdotta nel 1971-1973 come invece sostenuto dal Governo);
- la *capacità contributiva* e la *progressività dell’imposizione*, principi *costituzionali* dovuti soprattutto alla Scuola di Pavia, venivano concretizzati e sistematizzati, la *progressività* su tre tipi di imposta (*ricchezza mobile, complementare, imposta di famiglia*);
- veniva introdotta, ed era per quei tempi *rivoluzionaria*, l’*imposta sulle società*!
- si stava infine introducendo l’idea di un “*Codice*” che assorbisse la già allora caotica massa delle leggi vigenti;

B) è stato solo *venti anni dopo* (1971-1973) che si è arrivati a quella *riforma* che, secondo il Governo, sarebbe stata formulata da una: “*Commissione di esperti*”, fra i quali Bruno Visentini e Cesare Cosciani.

Sia qui consentito rilevare che quella riforma fu in realtà disegnata (i) dalla Associazione tra le Società per Azioni - ASSONIME (e qui con un ruolo assolutamente decisivo del Consigliere Gianni De Gennaro), (ii) ma anche con un fin dal principio fortissimo ruolo tecnico e politico delle Camere.

In ogni caso, si ripete, non solo non è vero ciò che è sostenuto dal Governo (“si deve a quella Commissione l’introduzione dell’imposta su reddito delle persone fisiche e del sostituto d’imposta per i redditi da lavoro dipendente”), dato che questi istituti erano, se pure con altro nome, già in essere e da tempo!

Soprattutto è notevole il fatto che il Governo abbia ignorato un dato fondamentale: è stato infatti con quella riforma (ed era la ragione vera della riforma) che fu introdotta l’IVA, necessaria per integrare il MEC!

Un dettaglio questo che ci sembra poi non così marginale;

- C) dopo 21 anni di “*manutenzione del sistema*”, manutenzione si fa per dire, il sistema si stava stellarmente complicando.

A titolo indicativo sia qui consentito ricordare la famosa denuncia fatta nel 1993 dal Presidente Scalfaro, sulla “*Dichiarazione lunare*” (dichiarazione fatta proprio nel giorno in cui era apparso sul Corriere della Sera un mio articolo denuncia!);

- D) nel maggio del 1994 ho assunto (per sette mesi) la carica di Ministro delle Finanze. Se posso, ricordo due linee di intervento: una linea *interna* al sistema fiscale allora vigente; una altra linea *esterna e più radicale*. Come segue:

- a) per la prima volta la *leva fiscale* fu usata non per prelevare soldi dall’economia, ma per spingere l’economia, con la detassazione degli utili reinvestiti in nuovi beni materiali ed immateriali e con la detassazione delle assunzioni di personale.

Simbolicamente furono poi eliminate due imposte tipicamente *odiose*: l’imposta sugli *apparecchi televisivi* nelle camere d’albergo; l’imposta sul *metro* obbligatorio nei negozi che vendevano tessuti.

Ma non solo e più seriamente: fu introdotto l’*accertamento con adesione*, furono introdotti gli strumenti di *autotutela*;

- b) e poi fu presentato, congiuntamente a *Bruxelles* ed in *Italia*, un “*Libro Bianco*” sulla “*Riforma fiscale*”.

In sintesi estrema i principi del “*Libro Bianco*” erano questi: “*dalle persone alle cose*”, “*dal centro alla periferia*”, “*dal complesso semplice*”.

Se è qui possibile citare un punto essenziale nella filosofia politica che ispirava quel “*Libro Bianco*”, questo era il tentativo di traguardare la *globalizzazione* che si intuiva in arrivo: “non è più lo Stato a scegliere come «tassare» la ricchezza, ma questa a scegliere «dove» e per quanto essere tassata”.

Questo dice qualcosa, a proposito del dibattito che oggi si fa sulla tassazione dei giganti del *web*?

In effetti, più che una riforma convenzionale, quella del “*Libro Bianco*” era una *utopia*: «...questa lettera è e vuole essere una nota di incondizionata ammirazione e approvazione per il piano da Lei presentato. Trovo ammirevole non soltanto l’aspetto tecnico del Suo piano, ma anche il coraggio da Lei dimostrato nel presentare il piano stesso, così drastico, così rivoluzionario» (Carlo Maria Cipolla, Berkeley, dicembre 1994). Il Governo cadde nel mese successivo!

- E) dopo 8 anni, nel 2003, ed in specie dopo due anni di intensa discussione, il Parlamento della Repubblica Italiana approvò una “*Delega*” al Governo per la riforma del sistema fiscale (i relativi materiali dovrebbero essere ancora agli “*Atti*”....).

Nella relativa *Relazione* era scritto quando segue:

«Oggi ancora il nostro sistema fiscale deriva, nel suo impianto di base, dalla riforma del 1971-1973. Allora un riforma modernissima, disegnata per portare l’Italia in Europa, partendo dall’introduzione dell’Iva. Ma, da allora, quasi tutto è cambiato: in Italia, in Europa, nel mondo. In Italia sono venuti via via mutando il modello sociale e demografico (oggi abbiamo più anziani che giovani), il modello produttivo (con la progressiva diffusione delle partite Iva), il modello ambientale (l’ambiente non va più consumato, ma conservato), infine

il modello statale (con il “federalismo”). Da fuori sono poi venute l’Europa di Maastricht, con i nuovi vincoli imposti ai bilanci pubblici, e poi la globalizzazione. Per contro il nostro impianto fiscale, all’origine assolutamente lineare, è stato via via e parossisticamente alterato con manovre varie e continue e, tra l’altro, con l’affiancamento alla macchina fiscale della macchina sociale, a partire dall’Inps. È così che si è persa l’originaria semplicità del sistema».

L’idea di riforma era in sintesi questa: solo 5 imposte (IRPEF, IRES, IVA, ACCISE, SERVIZI) ordinate in un CODICE fiscale.

In specie, per l’IRPEF l’idea era: una “*no tax area*” (per rendere giusto alla base e semplice il sistema dell’imposta) e poi 2 scaglioni di aliquota: 23% e 33%.

La riforma prese avvio per *moduli gradual*i, finanziati con economie di bilancio e con il gettito recuperato dalla lotta all’evasione fiscale: un gettito che nel 2006 (Governo Prodi) era stato pari a 4,3 miliardi di euro, nel 2011 era salito fino ad essere pari a 12,7 miliardi di euro.

Nel giugno del 2004 furono richieste le mie dimissioni da Ministro;

F) veniamo ad oggi:

a) una volta l’IRPEF era detta “*la regina delle imposte*” (se ne parlava già nella *Comune* di Parigi!).

Ora non è più così, perché molti dei suoi originari obiettivi di giustizia e di gettito sono *erosi* da regimi fiscali sostitutivi che tassano con aliquota fissa e minore i redditi da capitale (finanziario e immobiliare).

E poi ancora perché alla funzione politica dell’IRPEF si è via via affiancata, parallela e continua, la funzione sociale dell’INPS (esenzioni contributive, sussidi vari, etc.) e di altri strumenti di intervento sociale;

b) una riforma dell’IRPEF è oggi ritenuta necessaria, ma certo non senza qualche problema;

- c) la *pressione fiscale* sta fortemente salendo. In questo contesto, la sua riduzione come potrà essere operata e distribuita, ammesso che sia possibile?
- d) nel formulare una riforma dell'IRPEF dovrebbe essere preventivamente e seriamente valutato, lo scenario economico e sociale che si presenterà nel paese al termine della pandemia;
- e) vale in ogni caso ancora la massima di Adam Smith, sulla necessaria *elementarità dell'imposta*. Diversamente la gente non la capisce. Per questo eviterei i non facilmente decifrabili *algoritmi tedeschi*, oggi così di moda;
- f) riserverei particolare cautela nell'imposizione sulle cosiddette “seconde case”: in un paese che ha avuto grandi migrazioni dal Mezzogiorno al nord e dagli Appennini alla pianura, la “seconda casa” è in realtà la *prima!*;
- g) noto che a partire dalla grande crisi finanziaria del 2008 in nessun grande Stato occidentale è stata introdotta una *riforma fiscale sistematica* (a volte ci sono stati solo aggiustamenti marginali). Sarebbe forse il caso di chiedersi perché è stato ed è così!
- h) è stato solo da ultimo che gli Stati Uniti d'America, nel 2017 hanno operato una radicale riforma fiscale, detassando gli *utili reinvestiti* o *rimpatriati*. Questa è stata la prima grande riforma fiscale fatta nell'età della globalizzazione. E' ancora questa la logica che si intende seguire?
- i) il Governo ha fatto riferimento al caso della *Danimarca*, dove – si sostiene – nel 2008 fu nominata: una “Commissione di esperti in materia fiscale: la Commissione incontrò i partiti politici e le parti sociali e solo dopo presentò la sua relazione al Parlamento. Il progetto prevedeva un taglio della pressione fiscale pari a 2 punti di Pil. L'aliquota marginale massima dell'imposta sul reddito veniva ridotta, mentre la soglia di esenzione veniva alzata”.

Si tratta di un caso a me francamente ignoto. Può essere che sia stato tratto dalla serie “*Borgen*” (Netflix, 2008)?

Mi permetto di ricordare che nel maggio del 1940, pianificando l’organizzazione della *resistenza* sul continente europeo, arrivato a considerare il caso della Danimarca, Churchill ebbe a dire “ci saranno episodi eroici isolati, ma non si organizza la resistenza in un campo da *football*”.

Forse, ed anche per questo, cercherei più appropriata casistica di riferimento.

Giulio Tremonti

PAGINA BIANCA



18STC0158480