

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

17.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 MARZO 2021

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

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione in videoconferenza di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro:	
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3	Marattin Luigi, <i>presidente</i>	3, 6, 9, 10, 11, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO		Braghin Massimo, <i>consigliere del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro</i>	3, 10
		De Bertoldi Andrea (FdI)	9, 10
		Fenu Emiliano (M5S)	9

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.
Giorgini Sergio, <i>coordinatore del Dipartimento economia e fiscalità del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro</i>	6, 11	Galli Fabio, <i>direttore generale dell'Associazione italiana del risparmio gestito - Assogestioni</i>	25, 31
Toffanin Roberta (FIBP-UDC)	10	Giacomoni Sestino (FI)	29
Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime:		Immacolato Arianna, <i>direttore fisco e previdenza dell'Associazione italiana del risparmio gestito - Assogestioni</i>	33
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	13, 16, 18, 19, 23, 24, 25	Ungaro Massimo (IV)	30
Cipolletta Innocenzo, <i>presidente dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime</i>	13, 21, 24	<i>ALLEGATI:</i>	
De Bertoldi Andrea (FdI)	18, 24	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro	35
Giacomoni Sestino (FI)	18, 24	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime	77
Micossi Stefano, <i>direttore generale dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime</i>	16, 22, 23	<i>Allegato 3:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione italiana del risparmio gestito - Assogestioni	90
Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione italiana del risparmio gestito - Assogestioni:			
Marattin Luigi, <i>presidente</i>	25, 29, 31, 33		

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 di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro.

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 di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro.

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 degli auditi, 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 Fi-

nanze e Tesoro del Senato, Luciano D'Alfonso, al dottor Massimo Braghin, consigliere del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, e al dottor Sergio Giorgini, coordinatore del Dipartimento economia e fiscalità del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, ai quali do il benvenuto ufficiale delle nostre due Commissioni, e che ringrazio per la gentile partecipazione.

Darei la parola al dottor Braghin, al quale chiederei, cortesemente, di limitarsi a quindici, massimo venti minuti, per dare modo poi ai commissari di fare domande e considerazioni, a voi stessi di fare una replica e a tutti noi di rispettare il programma e gli orari di questa mattina. Prego dottor Braghin, grazie ancora per essere con noi questa mattina.

MASSIMO BRAGHIN, *consigliere del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro (intervento da remoto)*. Grazie presidente, grazie a tutti gli uditori. Signor presidente le chiedo, innanzitutto, se posso condividere la mia relazione, sempre nei termini che lei mi ha concesso di quindici/venti minuti, assieme al mio collega Sergio Giorgini, che è il coordinatore del Dipartimento economia e fiscalità, quindi io cercherò di rispettare i miei termini e poi se lei mi autorizza...

PRESIDENTE. Certo, assolutamente.

MASSIMO BRAGHIN, *consigliere del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro (intervento da remoto)*. Grazie presidente. A nome del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro desidero, chiaramente, esprimere un ringraziamento e l'apprezzamento per avere avuto l'opportunità — opportunità unica

questa — di fornire, quali professionisti in materia tributaria, le nostre proposte relative al progetto di riforma dell'IRPEF. Condividiamo pienamente tutto quello che è stato fatto e quindi l'impostazione metodologica del progetto, perché secondo noi è stato chiaramente pensato in un'ottica di sviluppo economico. E quindi è necessario dedicare ad una riforma di così ampio impatto tutto quello che è il tempo e la discussione di cui necessita.

Le nostre proposte, sinteticamente, signor presidente, rimettono al centro del sistema la persona. Sia nella sua dimensione familiare, sia in quella lavorativa. Questo perché? Perché tutti gli strumenti di cui lo Stato dispone, compreso quello fiscale del quale stiamo parlando oggi, potranno concorrere sicuramente a uno sviluppo e a una rinascita sociale ed economica quando sarà finalmente finita questa pandemia, questo periodo di pandemia.

Le nostre proposte si basano essenzialmente su due pilastri, il primo è la tutela e la valorizzazione della famiglia. Quando parliamo di famiglia ne parliamo in tutte le sue forme, e quindi viene introdotta in maniera molto forte un'attenzione a tutti quelli che sono i costi effettivi sostenuti in ambito familiare e la richiesta di trasformazione delle detrazioni di imposta in deduzioni dal reddito complessivo. Questo perché? In un'ottica, chiaramente, di sostegno ai nuclei più numerosi e di incentivo poi alla natalità.

Il secondo pilastro, invece, riguarda il sostegno al lavoro in ogni sua forma e declinazione, e quindi, quando parliamo di lavoro dipendente, ci si propone chiaramente la riduzione del cuneo fiscale, e quindi legando questa riduzione del cuneo a un investimento, e quindi quale contropartita, un massiccio investimento formativo sui lavoratori, che punti a far loro acquisire tutte quelle competenze che sono necessarie per il mutato scenario economico.

Agganciata a queste due proposte, ma non ultima, noi chiediamo di prevedere la piena deducibilità fiscale dei costi per il lavoro subordinato dei familiari. Questo perché? Perché dobbiamo in qualche modo

— e questa potrebbe essere l'occasione ghiotta — aprire la strada a una piena rivalutazione di quello che è il lavoro familiare in un momento come questo, in cui il sostegno per le famiglie è l'impresa o lo studio professionale gestito dagli altri membri della famiglia e quindi sia imprese e sia studi professionali costituiscono poi quell'ammortizzatore sociale naturale, che, è importante, potrebbe rappresentare in questo periodo l'unica occasione di impiego, in previsione della perdita di numerosi posti di lavoro, che ci sarà o che potrebbero esserci.

Per quanto riguarda lavoro autonomo e imprese abbiamo proposto alcune misure, tra cui la previsione di maggiore deducibilità fiscale di alcuni costi sostenuti per l'attività di impresa e di lavoro autonomo e una rivisitazione del regime forfettario, per il quale, secondo noi, ci sono alcuni buchi e alcune cose che devono essere chiaramente sistemate.

Presidente, passo subito a una visione generale degli obiettivi della riforma: noi abbiamo segnalato due questioni di carattere generale, abbiamo detto quella primaria: il sostegno alla famiglia. E l'altra, che riguarda la riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi, questo al fine poi di incentivare tutti gli investimenti e l'offerta di lavoro. Quindi crescita e ripresa economica *post* pandemica. Chiaramente sarà prioritaria la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, come ho detto prima, e a fronte di questo risparmio di costi ci dovrà necessariamente essere, come contropartita, la riqualificazione e la formazione dei lavoratori. Tant'è che occorrerà investire con priorità quasi assoluta, diciamo, sul capitale umano, intervenendo su tutto quello che riguarda l'accrescimento delle sue competenze. È noto ormai che c'è un fenomeno di mancata corrispondenza tra competenze specialistiche richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori. Abbiamo centralizzato alcuni *focus*, quali, ad esempio, l'accrescimento e l'acquisizione delle competenze digitali, sia per giovani, ma anche per meno giovani, che si devono rimettere in discussione e magari cambiare il lavoro che hanno fatto per tanti anni e quindi l'ac-

quisizione di queste competenze necessita chiaramente di un ampio sostegno da parte della politica e della leva fiscale.

Sicuramente un altro *focus* è sulle competenze linguistiche, per risollevare il settore del turismo, che è un po' il fiore all'occhiello dell'Italia, nonché tutto quello che riguarda il settore commerciale, non da ultimo — come dicevo prima — tutti quei percorsi formativi che devono essere di qualità, certificati e verificati, per dare quel plusvalore al capitale umano. Quindi la possibilità che ci sia sempre una formazione continua in tutta la vita lavorativa del lavoratore, da quando inizia, da quando è giovane, finché non va in pensione, quindi deve essere una formazione continua. Su questo poi, nella seconda parte, relazionerà il mio collega Sergio Giorgini per andare più nel dettaglio.

Per quanto riguarda le proposte di semplificazione: noi abbiamo evidenziato due maxi criticità. La prima, chiaramente, è quella del complesso del quadro normativo, ma qui abbiamo scoperto il vaso di Pandora, alla fine. E la seconda: della mancanza di trasparenza dell'IRPEF e l'erosione della base imponibile.

Per quanto riguarda la prima, quindi la complessità del quadro normativo, il diritto tributario italiano è stato più volte definito polisistemico, in varie ordinanze e sentenze della Corte costituzionale. E questa polisistematicità genera sempre difficili problemi di interpretazione per individuare qual è la disciplina che regola una determinata materia, oppure per verificare che la disposizione vigente individuata sia quella giusta, oppure non sia abrogata e sostituita insomma.

Noi abbiamo una disciplina delle imposte sui redditi contenuta nel Testo unico delle imposte sui redditi — TUIR, il decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ma tutte le altre norme complementari, quindi quelle sia legislative sia regolamentari, devono essere reperite in altri testi. Faccio l'esempio delle norme di attuazione sugli ammortamenti, sugli enti commerciali, sulle ONLUS, sui minimi, sui forfettari eccetera, poi abbiamo avuto una serie di regolamenti che riguardano l'auto-

tutela, gli interpelli, il redditometro, le *black list*, eccetera e tutta una serie di provvedimenti dell'Agenzia delle entrate e questo chiaramente crea molta confusione. Poi abbiamo anche un settore di iperlegificazione, in quanto il legislatore è spesso animato — come abbiamo scritto nella nostra relazione — da esigenze di gettito e di adeguamento ai rapidi cambiamenti economici.

Altro aspetto riguarda la precarietà della nostra legislazione tributaria, dovuta anche al largo ricorso ai decreti-legge. Poi questi decreti-legge possono anche non essere convertiti o essere convertiti con molte modifiche, creando non pochi problemi a tutti gli operatori. C'è anche un problema di tecnica legislativa: norme di nuova introduzione si innestano necessariamente in testi normativi preesistenti, con aggiunte, sostituzioni, espunzioni eccetera, e quindi è sempre difficile abbinare il testo originale a quello che è il nuovo provvedimento.

Cosa proponiamo su questo? Proponiamo delle semplificazioni, che riguardino la razionalizzazione di tutto quello che ho detto prima, quindi semplificazione di un quadro organizzativo in un'ottica chiaramente di certezza del diritto, in quanto quando si percepisce un sistema tributario che è chiaro, questo ha effetti anche sui fenomeni evasivi dell'imposta ed erosivi della base imponibile.

Poi una raccolta legislativa tributaria, non solo quella in materia di imposta sui redditi, un unico testo normativo, ossia un codice, oppure un testo unico omnicomprensivo di tutta la materia. Ad esempio: noi abbiamo delle disposizioni che riguardano le dichiarazioni dei redditi che non sono contenute nel TUIR, ma in vari provvedimenti, ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, il decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1988, oppure in materia di riscossione il decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973. Chiediamo anche che si faccia maggiore attenzione a quanto disposto dall'articolo 2 dello Statuto del contribuente, per quanto riguarda i principi di chiarezza e di trasparenza.

Ho citato prima la mancanza di trasparenza dell'IRPEF, in quanto le aliquote nominali indicate nel TUIR in riferimento ai vari scaglioni di reddito differiscono di molto rispetto alle aliquote marginali effettivamente pagate. Inoltre c'è un'erosione della base imponibile dovuta a tutte quelle che sono le detrazioni e le deduzioni, spese fiscali in genere, *bonus*, esenzioni, crediti di imposta eccetera, che non danno trasparenza e quindi il contribuente non è in grado di conoscere *ex ante* il peso effettivo del prelievo sul proprio reddito.

Per quanto riguarda, poi, tutto l'aspetto di quello che abbiamo citato all'inizio, quindi il dettaglio sull'IRPEF famiglia, IRPEF e redditi da lavoro dipendente e assimilato, IRPEF e redditi di impresa e lavoro autonomo, io cederei la parola, anzi cedo la parola a lei signor presidente, mi scusi, per poter darla poi al mio collega Sergio Giorgini.

PRESIDENTE. Assolutamente. Prego dottor Giorgini.

SERGIO GIORGINI, *coordinatore del Dipartimento economia e fiscalità del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro (intervento da remoto)*. Grazie presidente per la parola, e buongiorno a lei e a tutti gli onorevoli deputati e senatori. L'introduzione è stata fatta dal mio collega, io andrò per le vie brevi soffermandomi sulla questione famiglia, sull'imposizione sul reddito del lavoro dipendente e assimilati. Qualche breve cenno sul reddito di impresa e, se ho tempo, poi magari una formulazione sull'allargamento della base imponibile.

Per quanto riguarda la famiglia, che noi consideriamo fulcro principale della nostra società in senso lato, nel nostro ordinamento attualmente noi abbiamo tante definizioni di famiglia: abbiamo quella classica, la famiglia civile, oppure un'unione di fatto, però abbiamo anche una definizione di famiglia sul lato dell'impresa familiare, un'altra definizione ancora sulla piccola proprietà contadina, ne abbiamo un'altra sull'abitazione principale, sui carichi familiari tramite il modello ISEE e poi abbiamo

anche un'altra definizione ancora di famiglia sulla determinazione del reddito in modo sintetico.

Noi come consulenti del lavoro, con il contributo che abbiamo depositato agli atti - del quale magari, se ritenete, potete fare uso - abbiamo in modo specifico analizzato e proposto, come già avviene anche in alcuni Paesi del Nord Europa, una definizione di famiglia fiscale, un'unica, fondata, come stabilito anche da una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea molto recente, la n. 460 del 2019, sul principio della residenza.

Riteniamo che una, due o più persone, che risiedano stabilmente, in modo registrato, nello stesso posto, possano, da un punto di vista fiscale, essere considerate una famiglia e in quanto tale si presume che condividano le stesse spese e comunque alcuni interessi in comune, salvo i casi di affitto esterno o locazione specifica per studenti o altre locazioni momentanee.

Per noi la definizione di famiglia, da un punto di vista fiscale, unica, in base al concetto di residenza, non solo superebbe tutte queste altre definizioni e questa frammentazione, ma darebbe un senso di capacità di guardare oltre il 2021, perché, come sappiamo, l'impianto dell'IRPEF attuale è quello di un'imposta che è nata e pensata mezzo secolo fa, che è stata più volte aggiornata, ma l'impianto è rimasto lo stesso e non è pensabile andare a guardare verso il 2030, il 2040, con una logica fiscale di 50 anni fa. Alcune cose sono sacrosante, però il tempo nel settore tributario è veramente mutevole e quindi dobbiamo portare avanti questo concetto.

Altra proposta, sempre all'interno della famiglia, è quella della tutela della maternità. Noi invitiamo il legislatore a pensare veramente in modo forte, senza tentennamenti, alla famiglia e a non mettere più in qualche modo le donne in condizioni di dover scegliere tra il lavoro e i figli dal punto di vista fiscale - questa è la materia dell'audizione di oggi, ma la leva fiscale, non avendo più quella monetaria, è fondamentale. Il tasso di occupazione delle donne del nostro Paese, come sappiamo, è almeno il 20 per cento in meno rispetto agli altri

Paesi. Abbiamo visto che dei 464.000 licenziamenti che sono avvenuti nel 2020, il 70 per cento erano donne giovani, perché sono tutte quelle donne che devono scegliere obbligatoriamente tra accudire i figli, tra la famiglia e il lavoro. E molte volte il costo di un'eventuale assistente familiare è molto più alto dello stipendio che prende la donna. Su questo aspetto il legislatore dovrebbe tutelare la maternità e, contemporaneamente, anche il nucleo familiare numeroso.

Noi oggi viviamo in un contesto in cui la legislazione prevede — l'articolo 53 della Costituzione, ma poi la Corte costituzionale ha più volte confermato — che l'imposta sia personale. Però se in una famiglia, dove ci sono quattro persone, c'è un monoreddito non è la stessa cosa di una famiglia dove ci sono due redditi o due o più redditi. E quindi anche qui si potrebbero stabilire degli indicatori, dei coefficienti specifici. Per esempio per la *no tax area*, che adesso è di circa 8.000 euro, nel caso di più persone, specialmente per il coniuge che vive nella stessa famiglia, ci dovrebbe essere un indicatore di *no tax area*, cioè in pratica ampliare la *no tax area* in relazione all'effettiva esigenza della sopravvivenza familiare. Su questo la Corte costituzionale è intervenuta più volte, anche con sentenze molto datate, degli anni Sessanta, Settanta, ma anche recenti, dicendo che non può costituire base imponibile per il periodo fiscale ciò che serve per la sopravvivenza personale di sé stessi o della propria famiglia. Capisco le esigenze del legislatore, però su questo penso che sia utile fare uno sforzo di andare oltre.

Altra proposta per la famiglia: bisogna fare un intervento sulle detrazioni. Noi abbiamo le detrazioni di imposta, quando andiamo a pagare anche una semplice visita medica del 19 per cento, però l'aliquota del primo scaglione di reddito è del 23 per cento. Quindi bisogna trovare un sistema per sostenere la famiglia anche per le spese effettive, con dei *plafond* determinati, non si pretende una spesa *sine die* senza nessun controllo, le spese effettive per la crescita dei figli. Noi abbiamo un problema in Italia, siamo il Paese dell'area euro con il numero più basso di laureati *under 35*,

abbiamo il 27 per cento dei laureati *under 35* contro il 42 per cento della media dell'area euro. Bene, io penso che sostenere i ragazzi con un *plafond*, e anche con le spese effettive per le locazioni, per le tasse universitarie, fino ad arrivare alla laurea, penso che sia un investimento, non un costo per il Paese, ma sia assolutamente un investimento perché investiamo sul futuro e quindi ritornerà indietro tanto di positivo, anche ai fini fiscali. Abbiamo anche l'articolo 31 della Costituzione che ci impone di sostenere la famiglia in tutte le sue fattispecie.

Riepilogo: se riusciamo a definire la famiglia da un punto di vista fiscale, riassumendo tutte le varie tipologie attuali, con i correttivi, soprattutto sui soggetti deboli — le donne e i minori — penso che si potrebbe fare un salto di effettiva civiltà anche giuridica nei confronti del nostro Paese.

Il secondo pilastro, altrettanto importante, riguarda il lavoro. Noi non dimentichiamo che, al di là della purtroppo gravissima situazione di crisi pandemica e sanitaria, viviamo anche una grandissima crisi economica, che segue due grandi crisi, quella economica e quella finanziaria che già erano avvenute nel 2008 e nel 2012.

Noi abbiamo un *parterre* di lavoratori con diverse problematiche, al di là degli squilibri territoriali tra Nord, Centro e Sud, quella poca occupazione che riusciamo a fare è quella a bassa qualifica e praticamente a bassa retribuzione. Abbiamo un'alta disoccupazione giovanile, una bassa occupazione femminile, l'ho già detto, il 20 per cento in meno della media europea, e abbiamo ancora — purtroppo sono problemi immensi — un'inadeguatezza del sistema scolastico: abbiamo una *gap* enorme da colmare tra la conoscenza che i giovani acquisiscono dal sistema scolastico e dall'università e le competenze in realtà richieste dalle aziende.

Su questo penso che dobbiamo lavorare su una riduzione del cuneo fiscale, abbiamo un'imposizione sul reddito da lavoro dipendente, compresi i contributi, di 4 punti percentuale più alta della media area Euro. La stessa tassazione quando è eccessiva, si dice, violerebbe anche il principio costitu-

zionale dell'articolo 36, secondo il quale la retribuzione deve assicurare un'esistenza libera e dignitosa. Quando il lavoro è inciso eccessivamente dall'imposta, ovviamente poi drena sull'utile, sul reddito, sullo stipendio netto che rimane.

Io penso che di questa grande riduzione che dobbiamo fare di almeno il 4 per cento, che noi proponiamo per riportarci in media area Euro, il 50 per cento dovrebbe essere corrisposto in contanti in tasca ai dipendenti, perché questi li spenderebbero, farebbero ripartire l'economia, ma a una condizione: che i dipendenti stessi si prestino, in maniera seria, anche qui senza tentennamenti a fare percorsi formativi, perché la necessità di crescere a livello formativo per tutto il sistema Paese è ormai ineludibile.

L'altro 50 per cento dovrebbe essere concesso alle imprese come forma di credito di imposta, anche qui a una condizione: che si attivino in maniera seria, da un punto di vista certificato e verificabile con verifiche oggettive, le formazioni per gli stessi dipendenti. Avremmo così un grande vantaggio: avremmo persone, lavoratori più qualificati, imprese che a loro volta si dovranno attivare per diventare più brave, per essere qualificate anche loro. E quindi avremmo una cultura del lavoro del Paese più importante, perché un'altra delle problematiche che scontiamo come Paese Italia, è che il rapporto tra costo dell'ora-lavoro e produttività del lavoro, purtroppo, è il più basso d'Europa, brutto primato che condividiamo con Malta.

Significa un costo: basso reddito, molti costi e bassa produttività, e da qui nasce la necessità assoluta di iniziare un percorso di formazione aziendale dei lavoratori per poterli riqualificare e portarli in un contesto che ci aspetta. Nessun investimento può arrivare sull'intelligenza artificiale, su Industria 4.0 e sul futuro, se non abbiamo una forza lavoro formata.

Altro aspetto, e chiudo sul punto lavoro, è quello, in questo momento così difficile, di valutare, rivalutare il costo del lavoro all'interno della famiglia e delle attività professionali. Noi abbiamo nel nostro ordinamento una norma del 1975, nata nel

diritto di famiglia, ancorché non troppo usata, riguarda la cosiddetta impresa familiare dove viene concesso di suddividere in base al lavoro prestato il reddito prodotto dall'azienda familiare. Invece non è concesso all'interno dell'impresa, ancorché piccola, familiare, o dell'attività di lavoro autonomo, di potere dedurre come costo del lavoro quello prestato tra familiari. Poteva essere anche in qualche modo giustificato in altri tempi, ma in un momento dove la perdita di lavoro è tanta e il lavoro all'interno della piccola impresa familiare, o del piccolo professionista, potrebbe essere l'unica soluzione per potere recuperare i lavoratori, io penso che il legislatore dovrebbe fare uno sforzo in questo senso per incentivare e non perdere delle unità produttive. Questo per quanto riguarda il lavoro.

Dell'IRPEF sui redditi di lavoro dipendente e autonomo abbiamo già detto, noi dobbiamo pensare anche al reddito di impresa e al reddito del lavoro autonomo. Su questo punto il legislatore, con la leva fiscale, dovrebbe incentivare le aggregazioni di piccole realtà economiche o professionali. È una *condicio sine qua non* ormai, perché essendo troppo piccoli non si riesce a stare sul mercato, e non si riesce a competere né con le strutture più grandi, né men che meno con quelle estere. Ci vorrebbe un'incentivazione in modo tale che alcune attività siano agevolate se sono svolte in forma associata.

Per converso, ancorché io apprezzi molto la norma sul forfettario e la condivida, ritengo che quella norma agevoli la disgregazione in realtà. Ad esempio: se ci sono tre professionisti che fatturano 180.000 euro in una piccola società di persone, non potendo la società di persone accedere al regime forfettario con tre professionisti, che sarebbe una cosa utilissima, è molto facile che quei tre professionisti diventino tre aziende individuali da 60.000 euro ciascuna, per poter rientrare in quel regime, perdendo quel valore aggiunto che si determina nello stare insieme, nel condividere non solo i costi, ma anche i progetti e le sinergie.

Vado velocissimo. Per quanto riguarda la tassazione per cassa, abbiamo già risposto ad un'altra richiesta fatta dalla Commissione Finanze della Camera su cosa ne pensavamo: noi pensiamo che, fermo restando quella già vigente, il sistema di abolizione dei saldi e degli acconti e l'introduzione di 12 rate sia assolutamente sconsigliata per un motivo molto semplice, perché i piccoli imprenditori e i professionisti non sempre riescono a garantire tutti i mesi la provvista, perché i clienti non pagano. Non abbiamo una provvista stabile come il lavoro dipendente.

Avere delle scadenze fisse vuol dire programmare quelle scadenze, averle mensilmente è quasi impossibile. Anche qui sull'abolire la ritenuta d'acconto assolutamente non siamo contrari, perché il professionista è inciso dalla ritenuta d'acconto nel momento in cui riscuote. Pagare imposte comunque fisse, con la possibilità di recuperarle nell'anno successivo — ma non si sa bene se nell'anno successivo ci sarà reddito — e non invece al momento in cui sto incassando quei compensi, potrebbe far chiudere tante, tante migliaia di professionisti.

Per quanto riguarda l'allargamento della base imponibile: io penso alla chiusura di tante attività commerciali, perché l'*e-commerce* è una cosa bellissima, che quasi tutti noi ormai usiamo, però farà chiudere migliaia e migliaia di negozi, farà chiudere. E quel valore aggiunto che noi perdiamo dovrà in qualche modo essere trasferito su una valutazione di una *web tax* generale ormai non più rinviabile, oppure un taglio delle spese fiscali e comunque con una semplificazione, finanche quella di ripensare, ancorché magari non andrà di moda, a una seria *spending review* per il taglio degli sprechi, però solo degli sprechi, perché se tagliamo gli investimenti poi gli effetti, stiamo alle volte vedendo, non sono certamente positivi.

Io ringrazio lei presidente e tutti i deputati e senatori per la pazienza e l'ascolto che mi avete dato e sono disponibile comunque ad eventuali vostre osservazioni o domande.

PRESIDENTE. Grazie sia al dottor Braghin, che al dottor Giorgini. E ora come al solito apro il dibattito tra i colleghi, ai quali ricordo ovviamente di limitarsi anche loro, anche noi, se possibile, in pochi minuti, per consentire poi la replica ai nostri auditi.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Naturalmente un saluto e un ringraziamento ai consulenti del lavoro, ai miei cugini, visto che sono un commercialista — cugini di professione — e un saluto che mi permetto di rivolgere a Marina Calderone per l'impegno che mette nella sua attività e della quale tutti noi vi siamo grati.

Entrando nel merito, molto in sintesi, ho apprezzato molto, come mi accade spesso peraltro, il vostro contributo ed in particolare oltre che condividere i passaggi, e quindi le mie domande sono per forza abbastanza...

PRESIDENTE. Senatore non la sentiamo più.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Facciamo una cosa: io adesso modifico un'impostazione e provo a intervenire dopo.

PRESIDENTE. Perfetto. Va bene. Intanto passiamo al senatore Fenu.

EMILIANO FENU (*intervento da remoto*). Io ho giusto una domanda su quello che è stato detto su un aspetto: si parla di rendere deducibili i compensi che il lavoratore autonomo eroga a favore dei familiari che prestano il lavoro per l'impresa familiare dell'imprenditore. Volevo chiedere questo: va bene la proposta di rendere deducibili questi compensi, però sapete bene che siccome i compensi erogati ai familiari non sono deducibili, allo stesso tempo, simmetricamente, il percipiente non li assoggetta a IRPEF e quindi non concorrono a formare il reddito complessivo del percipiente. Ma facendo diventare deducibili questi compensi, secondo voi si può mantenere una situazione di asimmetria? E quindi continuare a non fare concorrere il reddito

percepito nel reddito complessivo del percipiente, oppure il reddito percepito dal familiare, a questo punto, deve diventare imponibile?

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Mi sentite adesso, mi sentite presidente?

PRESIDENTE. La sentiamo e se posso le suggerisco di andare direttamente alla domanda, qualora purtroppo il problema si ripresentasse, così almeno la acquisiamo, grazie.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Certo, vado in sintesi diretta. Allora, come dicevo, assolutamente d'accordo sul tema familiare, che per noi di Fratelli d'Italia è davvero importante, e nello specifico come pensa che potremo intervenire con la leva fiscale sul tema della natalità? Un tema che riteniamo importante, fondamentale per le prospettive del nostro Paese, anche da un punto di vista, anche e soprattutto da un punto di vista economico.

Per quanto riguarda il ragionamento sul regime forfettario, che avevamo fatto presente già all'epoca del primo Governo Conte, l'aspetto legato al fatto che il sistema forfettario non è la *flat tax*, perché il sistema forfettario ha il difetto d'origine di incentivare la separazione invece delle aggregazioni delle realtà imprenditoriali. E quindi su questo le chiedo se la strada dell'utilizzo della leva fiscale in un'ottica generalista, invece che settoriale, possa avere un merito in più.

Per concludere, un tema anche che ci è molto caro — che noi rileviamo fino dall'inizio della legislatura e che abbiamo provato a inserire in tutte le leggi di bilancio e in tutti i decreti fiscali, mai è stato accolto, ma perseveriamo, e adesso abbiamo visto che anche alcuni esponenti del centro-destra nell'attuale maggioranza stanno convergendo su questo, e quindi ne siamo felici — è il tema della ritenuta d'accordo per noi professionisti, un'ingiusta e indebita funzione creditizia che i professionisti svolgono verso il sistema dello Stato e che

andrebbe risolta, soprattutto in un momento così difficile come questo.

Nello specifico lei ritiene preferibile, nell'ottica complessiva, un'eliminazione della ritenuta d'acconto, ovvero — come forse sarebbe anche più accettabile e da noi proposto — una riduzione al 10 per cento della ritenuta d'acconto, che contemperebbe quella che è una funzione di cassa dello Stato con — diciamo — un equilibrio nella gestione finanziaria di noi professionisti? Grazie e concludo vista la difficoltà del rapporto audio.

ROBERTA TOFFANIN (*intervento da remoto*). Grazie ai relatori. Una semplice questione: cosa ne pensate dell'assegno universale unico? Provvedimento che è in esame al Senato, già votato dalla Camera dei deputati, che riassume tutte le detrazioni e anche i vari assegni e i vari *bonus* che sono ora presenti. Ecco, se la vedete come una semplificazione o se va ad escludere dei destinatari e come viene recepito dai lavoratori, sia dipendenti sia autonomi.

PRESIDENTE. Se non c'è nessun altro io cedo la parola intanto al dottor Braghin e poi mi dirà lei, dottor Braghin, se vuole che il dottor Giorgini intervenga nelle vostre repliche.

MASSIMO BRAGHIN, *consigliere del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro* (*intervento da remoto*). Io mi sono fatto qualche annotazione sperando di avere capito bene le domande.

Io partirei dalla domanda che ha fatto il senatore Fenu per quanto riguarda le imprese familiari. Ecco, il senatore Fenu ha detto una cosa corretta, infatti l'articolo 54, comma 6-*bis*, del TUIR, dice che non concorrono a formare il reddito complessivo dei percipienti i compensi erogati in seno a un rapporto di lavoro in ambito familiare. Abbiamo due articoli, quindi il citato articolo 54, comma 6-*bis* per il lavoro autonomo, e l'articolo 60 per quanto riguarda il reddito di impresa. Sì, è vero che c'è questa commistione e quindi io non posso dedurre come professionista, ma dall'altra parte non c'è un reddito imponibile da parte del

percepiente. Però la nostra proposta va al di là, è chiaro che è una proposta fiscale per la detrazione, ma va al di là di quella che è la detrazione ed è l'occasione per un riconoscimento ufficiale al lavoro subordinato in ambito familiare di impresa e di lavoro autonomo.

Perché purtroppo, come sapete, c'è una tendenza al disconoscimento di questi lavori soprattutto da parte dell'INPS, che non riconosce la subordinazione, in quanto dicono che i poteri datoriali non vengono esplicitati all'interno di questi rapporti di lavoro. Per poteri datoriali intendo chiaramente il potere direttivo, di controllo e disciplinare: il potere direttivo è quando dico che cosa fare, di controllo, quando controllo se è stato fatto bene, disciplinare quando posso sanzionare se il lavoro non è stato fatto o se è stato fatto in modo diverso. Quindi quando c'è l'esplicazione di questi poteri datoriali il rapporto di lavoro è genuino. Per noi, però, la nostra proposta è di riabilitare il lavoro dipendente dei familiari per dare dignità anche al familiare che lavora all'interno, che va oltre a quello che è l'impresa familiare prevista dall'articolo 230-bis del codice civile.

E quindi la premessa l'ha fatta anche il mio collega Giorgini, nel 1975 in realtà c'erano altre previsioni. Ora, invece, c'è proprio una tendenza a ritornare nell'ambito familiare, perché, come si diceva prima, molte realtà chiudono, non c'è la possibilità di andare altrove, c'è la possibilità solo di rimanere nell'ambito familiare e rimanere in un ambito familiare chiaramente ti dà quel plusvalore anche all'interno della familiarità e soprattutto si dà dignità al familiare che lavora. E quindi quella preclusione che è rivolta al disconoscimento del rapporto verso il coniuge, a esempio, o verso l'ascendente o il discendente, i figli conviventi o i genitori conviventi etc., deve sparire. Perché alla fine la nostra proposta è in un ambito di famiglia, abbiamo detto sotto qualsiasi forma, e di aggregazione familiare e quindi tutti devono avere pari dignità. E pari dignità significa non solo in ambito fiscale, che è il tema che stiamo affrontando oggi, ma anche in ambito pre-

videnziale e pensionistico. Quindi pari dignità con tutti gli altri lavoratori.

È chiaro che la deducibilità dalla parte del costo e l'imponibilità, dall'altra parte, del compenso, della retribuzione percepita, ha una funzione quindi di reddito familiare, sul quale approdano sistematicamente e si calano veramente bene tutte le proposte che abbiamo fatto prima con il gioco delle deduzioni e detrazioni o la trasformazione delle detrazioni in deduzioni.

Prendo spunto da quello che aveva detto nella parte finale il senatore De Bertoldi per quanto riguarda il regime forfettario: certo non è, non sembra una *flat tax* come si intende, come si potrebbe intendere, però tutto sommato lo è: il 5 o 15 per cento ricalca una *flat tax* e ricalca delle *flat tax* che anche a livello europeo sono molto applicabili. Noi abbiamo evidenziato solo dei punti di criticità per quanto riguarda il sistema forfettario, non è che non vada bene. Va bene entro determinati limiti, non per chi fa il 'giochino' di fatturare entro i 65.000 euro, entrare nel sistema, ma poi l'anno successivo fatturare anche 300.000 euro, con il pagamento dell'imposta sostitutiva al 15 per cento su 300.000 euro ed uscire l'anno dopo. E quindi noi abbiamo messo dei paletti, che sono anche dei paletti etici, per evitare anche *dumping* o scorrettezze.

Quindi nel momento in cui si supera un determinato limite, noi abbiamo messo un paletto di 100.000 euro, e quindi se si superano i 65.000 euro — questo va bene, si esce l'anno dopo — ma se si superano i 100.000 euro si esce immediatamente, si rientra in un regime ordinario con una tassazione ordinaria. Tutto questo per eliminare quegli scompensi e quei giochi elusivi per evitare il pagamento delle imposte in modo ordinario.

Sugli altri temi lascerei la parola, se mi permette presidente, al collega Giorgini.

PRESIDENTE. Prego.

SERGIO GIORGINI, *coordinatore del Dipartimento economia e fiscalità del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del*

lavoro (intervento da remoto). Grazie presidente. Rimane il tema della domanda anche del senatore De Bertoldi sulla denatalità: come pensiamo di affrontare questo tema? Al di là dei servizi sociali — per i quali mi verrebbe da dire che finché facciamo pagare gli asili 400 o 500 euro è molto difficile poi riuscire in qualche modo a mettere al mondo, a pensare di mettere al mondo, dei figli — ma al di là di questo, noi dobbiamo pensare che un sistema di incentivazione al mantenimento o comunque alla copertura dei costi dei figli non c'è, adesso abbiamo dei sistemi molto desueti, abbiamo 800 euro all'anno per un figlio, cioè abbiamo delle deduzioni che non sono pensabili per potere mantenere un figlio. Noi dobbiamo avere il coraggio, a mio avviso, di pensare a un sistema di copertura, tramite deduzioni o detrazioni dei costi, che effettivamente non pesi più di tanto sulla famiglia o diciamo almeno in parte. Dobbiamo riuscire a far dedurre le spese sociali. Un figlio quanto costa all'anno? Qualche migliaio di euro, almeno il 50 per cento dobbiamo cercare di farlo dedurre.

Oggi come oggi, se non riusciamo a intervenire con una leva fiscale, con un sostegno al reddito della famiglia in senso lato, noi vedremo sempre meno famiglie e non dimentichiamoci che nel 2020 sono nati 120.000 bambini meno del 2008, nel 2020 sono nati 19.000 bambini meno del 2019 e se andiamo a 20.000 all'anno onestamente diventa un problema di altro tipo.

E quindi il legislatore dovrebbe venire incontro alle esigenze vere, con delle deduzioni, delle specifiche, comprovate da spese effettive, perché la famiglia non è un costo, la famiglia è una risorsa — in senso lato come ho detto prima — è una risorsa per la comunità, per tutti noi, per la società e ovviamente su questo bisogna ripensarla a fondo. Noi abbiamo formulato alcune proposte, ma sicuramente si potrebbero approfondire.

L'altro aspetto è la ritenuta d'acconto del 10 per cento. Sì, anche questo potrebbe essere molto utile in un momento di grave crisi, soprattutto per i professionisti, perché i professionisti hanno il problema, come

tutti, come i piccoli imprenditori, non solo di lavorare poco in questo momento, ma anche di avere delle grandi difficoltà a potere riscuotere il loro credito e con un'incisione subito del 20 per cento, che non è poco, molte volte, se alla fine dell'anno non c'è reddito, quella ritenuta d'acconto è eccessiva e si andrebbe a credito.

Io rimango dell'idea, i consulenti del lavoro rimangono dell'idea, che comunque il sistema della ritenuta d'acconto sia utile, sia un mezzo anche per poter equilibrare e anticipare delle imposte perché al momento in cui si riscuote il denaro è disponibile, poi altrimenti a fine anno molti avrebbero delle difficoltà ad adempiere alla propria obbligazione tributaria. Quindi ridurre sì, l'impianto però mantenerlo.

Per quanto riguarda la domanda della senatrice Toffanin: che cosa ne pensiamo dell'assegno unico universale? Beh, ne pensiamo molto bene. È uno strumento che è atteso, gradito, che mette insieme, finalmente, tante piccole detrazioni, dal sostentimento al reddito, anche il cosiddetto *ex bonus* Renzi, tante altre cose e che comunque quantifica una somma, che è quindi unica e utile per le famiglie. Però non è sufficiente, non è assolutamente sufficiente. Perché questo qui è un modo diverso perché ha messo insieme delle altre agevolazioni; utile, ho detto, assolutamente gradito, ne pensiamo molto bene. Però ovviamente dobbiamo fare uno sforzo molto diverso, perché rimangono fuori tutte le spese, dicevamo prima, per contrastare la denatalità e per la tutela del lavoro delle donne. Penso che la questione delle donne non possa essere più procrastinata, un Paese civile non può avere le donne con un tasso di occupazione del 20/25 per cento in meno rispetto alla media europea. Una donna in Italia non può dover scegliere tra mettere al mondo un figlio e lavorare, è una questione di civiltà giuridica del Paese.

PRESIDENTE. Grazie sia al dottor Giorgini, sia al dottor Braghin dell'Ordine dei consulenti del lavoro per la loro partecipazione di questa mattina. Come dico a tutti gli auditi, noi chiediamo di rimanere a disposizione per eventuali domande o richieste di approfondimento che vi faremo

pervenire per iscritto se i commissari lo dovessero ritenere utile e poi socializzeremo tra tutti le vostre risposte in modo da arricchire il contributo già molto puntuale e preciso che ci avete dato questa mattina. Quindi io vi ringrazio per la partecipazione e vi do appuntamento a una prossima occasione.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 10.50, riprende alle 11.

Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime.

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 di rappresentanti dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime.

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 degli auditi, 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, al professor Innocenzo Cipolletta, presidente dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime, e al dottor Stefano Micossi, direttore generale dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime, ai quali do il benvenuto formale delle nostre Commissioni e che rin-

grazio sentitamente per essere qui con noi questa mattina in questa indagine conoscitiva che, come sapete, da due mesi e mezzo stiamo conducendo, guardando con attenzione a tutti gli aspetti del sistema tributario in previsione di un auspicato intervento legislativo in merito, che è stato anche ricordato recentemente nelle linee programmatiche del nuovo Governo.

Darei quindi la parola al professor Cipolletta, al quale chiederei, cortesemente, di limitare il proprio intervento ad una ventina di minuti al massimo, al fine poi di permettere un adeguato dibattito e la vostra replica. Prego professore, grazie ancora a lei e al dottore Micossi per essere con noi questa mattina.

INNOCENZO CIPOLLETTA, *presidente dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime (intervento da remoto)*. Grazie alle Commissioni, grazie a voi presidenti di aver chiesto il nostro parere sulla riforma fiscale. Farò alcune considerazioni e darò successivamente la parola a Stefano Micossi per alcune altre considerazioni, il tutto nell'ambito dei venti minuti che ci sono stati assegnati.

La riforma del sistema fiscale, che è da tempo attesa, credo che debba essere una riforma giusta ed efficace. Giusta nel senso che deve essere una riforma nella quale chi ha di più paga di più proporzionalmente — e quindi mantenga un sistema di carattere proporzionale — ma soprattutto efficace per fornire allo Stato risorse sufficienti per adempiere ai compiti dello Stato e fornire quei servizi pubblici che sono strumento essenziale per ridurre le diseguaglianze di un Paese e per rendere il Paese competitivo. Quindi questi sono i due obiettivi: giustizia, ma anche efficacia, cioè capacità di generare un gettito che sia sufficiente per assolvere ai compiti dello Stato.

Andrò rapidamente sulle varie tipologie di imposta, cominciando, ovviamente, dall'IRPEF, che è quella che è alla base del nostro sistema fiscale. L'IRPEF era nata come una tassazione omnicomprensiva e oggi ha perso questo carattere e probabilmente è impossibile tornare indietro a considerare l'IRPEF un sistema omnicomprensivo.

Oggi però la base imponibile e il gettito dell'IRPEF sono fortemente concentrati sul reddito da lavoro dipendente e pensione, per effetto della progressiva erosione legale della base imponibile, dovuta all'introduzione dei regimi di tassazione separata, cedolari, regimi forfettari, agevolazioni ed esenzioni che hanno minato l'equità orizzontale e verticale di questa imposta.

Se vogliamo conseguire obiettivi di riduzione dell'imposizione su famiglie e imprese per favorire la crescita, questi non possono essere raggiunti senza una rimodulazione dei carichi impositivi, soprattutto spostando l'imposizione sui patrimoni e sui consumi. E quindi la riforma deve essere tale da spostare il gettito dalla produzione — se vogliamo lavoro e imprese — a rendite e consumi.

Una parte importante di risorse necessarie per la riduzione dell'IRPEF deve venire, ovviamente, anche dalla lotta all'evasione, che continua a mancare, anche per resistenze a colpire aree diffuse di percettori di redditi modesti, come ad esempio la richiesta di rottamazione delle cartelle esattoriali ricorsa in questi giorni.

Le criticità dell'IRPEF riguardano tre aspetti. La determinazione della base imponibile, la progressività delle aliquote e le cosiddette spese fiscali. La definizione della base imponibile è senza altro importante, è prioritaria perché incide sull'equità orizzontale dell'imposta. La base imponibile dell'IRPEF è costellata da un numero eccessivo di regimi che ne erodono la determinazione attraverso tassazioni separate, cedolari, forfettizzazioni, esenzioni, crediti di imposta e via dicendo.

A nostro avviso, vanno sicuramente riconsiderati ed eliminati alcuni regimi di tassazione proporzionale e forfettaria, che derogano all'equità orizzontale dell'IRPEF, favorendo anche la propensione all'evasione, valga per tutti la cosiddetta *flat tax* sulle partite IVA fino a 65.000 euro di fatturato, che porta molti percettori di reddito a dichiarare fino a quella cifra e non oltre quella cifra.

Tuttavia il ritorno all'imposta omnicomprendensiva, come ho detto all'inizio, sembra difficilmente percorribile, meglio raziona-

lizzare il sistema eliminando da un lato molti di questi regimi forfettari o a tassazione proporzionale, ma assecondando dall'altro la tendenza ormai consolidata dell'IRPEF a proporsi come un sistema duale, fondato cioè sulla tassazione progressiva dei redditi da lavoro, dipendente e autonomo, e da pensione, e sulla tassazione con un'imposta proporzionale dei redditi derivanti dall'impiego di capitale, intendendo in questo caso non solo quello finanziario, ma anche quello investito nell'azienda.

Per quanto riguarda il secondo aspetto — la natura progressiva — riteniamo che debba essere mantenuta, però le principali critiche che possiamo portare si appuntano sull'andamento delle attuali aliquote previste per i 5 scaglioni di reddito, con un saldo di ben 11 punti percentuali tra lo scaglione del 27 per cento, che riguarda redditi tra i 15.000 e i 28.000 euro, e lo scaglione del 38 per cento, che riguarda i redditi tra 28.000 e 55.000 euro, nonché sull'andamento decrescente delle detrazioni per carichi di famiglia e spese di produzione per i redditi da lavoro dipendente, lavoro autonomo e di impresa. L'insieme di queste variabili dà luogo ad aliquote marginali effettive molto differenti da quelle legali, differenti anche fra categorie di contribuenti e che, con un andamento erratico, incidono in modo notevole sui redditi medio bassi. Il modo più adeguato per superare questi inconvenienti sarebbe quello di immaginare uno scaglione intermedio tra le due aliquote del 27 per cento e del 38 per cento, mantenendo costanti, anziché decrescenti, le detrazioni per tipologia di reddito.

Per quanto riguarda il profilo attinente alle spese fiscali, si propone da tempo un drastico taglio delle cosiddette *tax expenditures*. Secondo il rapporto del Ministero dell'economia e delle finanze esse rappresentano quasi il 4 per cento del prodotto interno lordo, in questo ambito si trovano molti incentivi obsoleti e di scarsa efficacia che disperdono le risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse produttive, anche se ovviamente ne esistono altre che invece sono importanti e che vanno mantenute.

Poi vorrei fare una considerazione sui redditi immobiliari. Il problema di fondo, per quanto riguarda i redditi immobiliari, attiene alle rendite catastali. La revisione del catasto è sempre stata rinviata con la affermazione che ci vuole troppo tempo e non è mai cominciata e portata a termine. Invece bisogna puntare sulla revisione del catasto per cominciare ad avere una base imponibile per gli immobili, evitando le formule attuali che sono presuntive.

Altri problemi attengono, sull'imposizione immobiliare, alla tassazione della prima casa, la quale non è soltanto esclusa dall'imposizione IRPEF, come avviene anche in altri Paesi, ma è esclusa dall'applicazione dell'IMU e non ci sono ragioni che sia esclusa dall'imposizione dell'IMU, tenendo presente che l'IMU è spesso considerata una tassa a carattere locale e quindi in qualche misura dovrebbe essere pagata da tutti coloro che si trovano a incidere su un territorio, su un ente locale.

Redditi finanziari: crediamo che i redditi finanziari, delle attività finanziarie, debbano essere in qualche misura riportati alla tassazione prevista per il reddito di impresa, che è dell'ordine del 20 per cento, tutti i redditi che derivano da attività finanziarie, immobili e dividendi. Da questo punto di vista mantenere il trattamento di favore attualmente accordato ai titoli di Stato, che sono tassati al 12,5 per cento, aggrava la distorsione a danno degli investimenti nelle attività produttive e quindi la nostra proposta è di portare al 20 per cento la tassazione di tutte le rendite finanziarie, anche quelle dello Stato, anche quelle sui titoli dello Stato. Piuttosto per i redditi finanziari occorre ripensare anche alla distinzione tra i redditi di capitale e i redditi diversi di natura finanziaria. Sarebbe opportuno unificare questi regimi, consentendo l'utilizzo in compensazione delle perdite da realizzo anche sui redditi di capitale, per evitare che questo *gap* determini ingiustificate penalizzazioni o, al contrario, comportamenti elusivi.

Imposizione patrimoniale, di cui si parla spesso. A nostro avviso è preferibile mantenerla sulle attività immobiliari, sui beni immobili, avendo a mente la forte capacità

di movimento dei redditi finanziari, dei patrimoni finanziari, i quali dovrebbero però essere considerati da comunicare, in maniera tale che si possa evitare di avere delle situazioni di estremo favore per alcune persone.

Per quanto riguarda l'imposizione patrimoniale e l'IMU, come abbiamo detto dovrebbe essere ricompresa la prima casa. Lasciatemi dire che tuttavia sarebbe opportuno immaginare una riforma dell'IMU, accorpendo l'IMU alla TARI e rendendo questa tassa una tassa per i servizi degli enti locali, ovviamente comprendendo anche la prima casa, ma soprattutto che sia basata su chi ha la disponibilità dell'immobile, in maniera tale anche da ricondurre in capo agli elettori degli enti locali la capacità di contribuzione, accanto alla capacità di utilizzo dei servizi degli enti locali. Gli elettori sarebbero, così, capaci di premiare o punire i propri amministratori sulla base del rapporto costi/benefici che ottengono sul territorio, cosa che oggi non avviene, perché è lo Stato che centralizza le imposte e sono gli enti locali quelli che erogano i servizi.

Infine, per stimolare il mercato immobiliare e favorire la circolazione degli immobili, sarebbe opportuno ridurre l'imposizione indiretta sulla compravendita degli immobili, che in Italia è particolarmente elevata.

Un capitolo a parte riguarda l'IVA. L'IVA nel nostro Paese ha un gettito tra i più bassi, malgrado abbia un'aliquota normale tra le più alte esistenti in Europa e questo deriva dal fatto che abbiamo un numero eccessivo di beni e servizi che sono compresi in aliquote ridotte. Abbiamo, inoltre, quattro aliquote quando dovremmo avere soltanto tre aliquote.

Il nostro giudizio è di eliminare l'aliquota ridotta del 4 per cento, portare l'aliquota intermedia dal 10 al 12 per cento e mantenere al 22 per cento l'aliquota normale, l'aliquota massima, e questo potrebbe non solo aumentare il gettito dell'IVA, che potrebbe compensare un'eventuale riduzione di quello dell'IRPEF, ma potrebbe anche ridurre l'elusione fiscale che si nasconde nella moltitudine delle

aliquote dell'IVA. Inoltre per determinare i beni e servizi da assoggettare a ogni aliquota sarebbe opportuna, in un'ottica di semplificazione e di modernizzazione del sistema, effettuare una revisione dell'elenco vigente delle operazioni assoggettabili ad aliquota ridotta, che risale ormai agli anni Ottanta.

Sul fronte della tassazione delle imprese: l'esigenza di affermare criteri di semplicità e di neutralità impone di intervenire con decisione in materia di deduzioni e di crediti di imposta, limitandoli a obiettivi chiari e normativamente predeterminati. Come Assonime ha da tempo proposto, si potrebbe prevedere, con l'esclusione delle imprese in fase di *start up*, un unico *plafond* in percentuale dei ricavi, in relazione al quale ciascuna impresa potrebbe scegliere quali spese dedurre tra quelle individuate dal legislatore.

Occorre poi ripensare all'IRAP, un'imposta nata negli anni Novanta e che è andata molto modificandosi nel tempo, essendo del tutto snaturata. Questa imposta potrebbe essere sostituita o addirittura abrogata. La perdita di gettito derivante dalla sua abrogazione potrebbe essere recuperata attraverso l'introduzione di un'imposta, da applicare con una aliquota inferiore a quella attuale IRAP, ma su una base imponibile più ampia, rappresentata da tutti i redditi assoggettati a tassazione, compresi quelli oggi tassati con ritenuta di imposta o con imposta sostitutiva. Superare l'IRAP sarebbe — credo — un passaggio importante per il nostro Paese.

Infine un paio di considerazioni. Per quanto riguarda le imprese è importante che ci sia una sorta di tregua normativa, le continue revisioni del sistema tributario rendono incerti i piani industriali delle imprese e rendono per loro difficile poter operare. Sarebbe opportuno che per un periodo di tempo ci fossero il minimo possibile di cambiamenti. Inoltre, il rapporto tra fisco e contribuente va semplificato in maniera significativa e l'amministrazione finanziaria non deve più operare come controparte del contribuente, ma deve essere dalla parte del contribuente per dargli quelle indicazioni che sono necessarie per

pagare la giusta imposizione. In prospettiva sarebbe utile anche rivedere i modelli delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, puntando a una drastica semplificazione. Il formulario è ancora complesso e le persone sono costrette a rivolgersi a intermediari: la cosa è del tutto fuori da ogni logica.

Infine, per quanto riguarda le sanzioni amministrative e penali, il sistema va ripensato per prevedere reazioni punitive proporzionate alla gravità dei comportamenti dei contribuenti e va orientato nel rispetto del principio del *ne bis in idem*, secondo le indicazioni della Corte della Giustizia.

Per saldare in modo efficace il legame di fiducia tra contribuente e amministrazione finanziaria è infine indispensabile una riforma della giustizia tributaria. Per questo è necessario che, in linea con quanto avviene in altri ordinamenti europei, la giurisdizione tributaria sia affidata a giudici professionali a tempo pieno reclutati con concorso pubblico ed esami.

Queste erano le mie considerazioni. Se consente do la parola per terminare a Stefano Micossi per alcune considerazioni sul sistema generale futuro.

PRESIDENTE. Prego.

STEFANO MICOSSI, *direttore generale dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime (intervento da remoto)*. Buongiorno presidenti, buongiorno commissari. Solo qualche punto veloce guardando al futuro. Il primo punto che voglio sottolineare è che dal dibattito pubblico sembra esserci una presunzione larga che si debba aumentare la progressività, viste le dimensioni dei disavanzi e del debito che dovremo affrontare in futuro.

Io voglio sottolineare che la progressività dell'IRPEF, come testimoniato da molti dei contributi portati davanti a queste Commissioni, è molto elevata. Per ricordare un numero, portato qui dal professor Pisauro dell'Ufficio parlamentare di bilancio, l'8 per cento dei contribuenti oggi, che corrisponde al 28 per cento del reddito imponibile, paga il 50 per cento dell'imposta e

sono numeri abbastanza impressionanti. E l'idea che ci siano forti recuperi di gettito da compiere guardando alle fasce di reddito sopra i 100.000 euro è un mito, i frutti sono molto modesti e spesso conducono alla scomparsa delle basi imponibili.

La seconda osservazione che voglio fare è che abbiamo bisogno di allargare la base imponibile naturalmente - siamo tutti d'accordo - ma abbiamo bisogno anche di renderla visibile. Da questo punto di vista noi siamo a favore del mantenimento di un regime duale, che separi i redditi finanziari e di capitale da una parte - diciamo con aliquota fissa, che secondo noi dovrebbe essere uguale per tutti e non manipolabile a ogni legge di bilancio - dall'imposizione sul reddito, moderatamente progressiva, forse con un numero minore di aliquote. Noi siamo in favore di questo sistema duale, ma tuttavia siamo anche favorevoli a indicare in dichiarazione tutti i redditi percepiti con tassazione separata. Perché c'è qui una grave anomalia, che se solo il 70 o il 60 per cento dei redditi personali viene indicato in dichiarazione e sono esclusi tutti quelli colpiti con tassazione separata, allora l'attribuzione delle esenzioni, di particolari benefici per la famiglia o per altre finalità meritevoli, diventa distorsiva. Può essere che persone che hanno una prevalenza di redditi patrimoniali e finanziari vengano, come dire, inserite nella lista dei bisognosi. Quindi la nostra proposta è di inserire in dichiarazione tutti i redditi tassati, colpiti, con tassazione separata.

L'ultimo punto sull'aumento della base imponibile è che i numeri dell'evasione continuano a rimanere sproporzionati. Secondo le stime fatte dalla Commissione apposita, presieduta dal professor Giovannini, l'evasione dell'IRPEF da parte del lavoro autonomo e di impresa ammonta a 33 miliardi, nella media del 2016-2018, e quella dell'IVA è di 35 miliardi circa. Poi c'è l'evasione contributiva di 11 miliardi. È evidente che la tassazione degli autonomi e l'evasione dell'IVA sono la chiave per riportare la base imponibile più vicina ai redditi effettivi e questa battaglia non si sta facendo, nonostante gli annunci, perché politicamente sgradita, ma bisognerà pur tro-

vare il coraggio per affrontare questo problema.

Sul reddito di impresa anche qui solo due sottolineature, guardando avanti. La prima: dovremo ragionare sull'idea di eliminare tutti, per quanto possibile, tutti gli aggiustamenti contabili del cosiddetto doppio binario: ammortamenti, plusvalenze e minusvalenze e altre poste, che sono fonte continua di contenzioso tra l'amministrazione e le imprese, ma anche di riduzione delle basi imponibili. La quantità di accertamenti di contenzioso intorno all'uso di questi particolari strumenti è completamente sproporzionata rispetto al gettito che ne deriva. In realtà i numeri dell'evasione imputati alle imprese sono molto piccoli relativamente alle società di capitali e tutta questa fatica per farsi dare un altro po' di soldini da parte dell'Agenzia delle entrate non ha successo. Se si volesse affrontare il problema dell'evasione combinando le banche dati e utilizzando le informazioni che esistono si avrebbe risultati molto più forti.

Il secondo punto, molto importante, è che globalizzazione, digitalizzazione e dematerializzazione dei processi produttivi hanno reso irreversibile la crisi del modello tradizionale di tassazione, basato su una nozione convenzionale di reddito di impresa, che non regge più. Il sistema deve evolvere in due direzioni. La prima: la progressiva transizione verso un concetto di base imponibile riferito ai flussi di cassa. Il tentativo, che ha ragioni storiche, di definire su base annuale i servizi del capitale, per poi tassarli come parte del reddito di impresa, con la digitalizzazione e la dematerializzazione dei processi produttivi sta diventando semplicemente un tentativo fittizio, che non corrisponde ai benefici di servizi e di locazione delle imprese.

E il secondo punto è che bisognerebbe spostare il riferimento, nella definizione della base imponibile, dal luogo di produzione - secondo la tradizionale attitudine dei sistemi di tassazione che tassano quello che viene prodotto in casa propria - a un concetto di tassazione nel mercato di sbocco, un concetto di *destination-based cash flow*. Su questa base diventa possibile tassare in

maniera non distorsiva anche le grandi imprese del *web*, che verrebbero tassate per quello che vendono e non per quello che producono in un certo mercato.

Entrambi i mutamenti di cui stiamo parlando hanno natura radicale e postulano accordi internazionali, verso i quali forse la strada di un negoziato in sede OCSE, con la nuova Amministrazione, potrebbe riaprirsi. Grazie dell'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a voi, professor Cipolletta e dottor Micossi, per questa relazione introduttiva. Ora al solito apro il dibattito tra i colleghi, pregando tutti noi di rimanere in pochi minuti per consentire poi la replica del professor Cipolletta e del direttore generale Micossi.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Mi rivolgo ai relatori di Assonime sostanzialmente partendo da un presupposto: condivido *in toto* i richiami alla semplificazione, i riferimenti al sistema duale, soprattutto l'aspetto — lo ribadisco da commercialista — della negatività degli approcci del doppio binario, dei doppi, tripli bilanci, che purtroppo oggi caratterizzano il nostro lavoro a seconda che siamo nell'ottica civile o fiscale e poi all'interno del fisco, del fisco IRPEF, IRES, IRAP eccetera. Quindi sicuramente la strada va semplificata e su questo sono perfettamente d'accordo. Condivido, pure, un certo appello, che mi pare di avere capito da voi, a una minore progressività, che sicuramente è una barriera allo sviluppo economico e all'attrazione dei capitali.

Mi fermo però e qui invece vi faccio delle domande, perché rimango un po' stupito dalla posizione che voi mi pare vogliate avere nei confronti del settore immobiliare. Quando io sento parlare di tassazione della prima casa, quando sento parlare poi anche in parallelo, anche se il campo è leggermente diverso, di aumento delle aliquote IVA, qua veramente vorrei capire meglio da voi come lo possiate giustificare, perché storicamente il nostro Paese non è confrontabile con il resto dell'Europa in quanto da noi la casa è un bene primario, da noi è stato sempre, e io au-

spico che continui ad essere in parte un punto di riferimento per le famiglie italiane. Quindi veramente faccio fatica a capire quali sono i retropensieri che voi potreste avere se, in un momento così difficile di crisi, potete ipotizzare la tassazione della prima casa e comunque per altri aspetti l'aumento dell'IVA.

Sul settore immobiliare, quindi, che cosa ne pensate della tassazione che oggi riguarda le società di comodo, di quella presunta redditività che non corrisponde alla realtà degli immobili nelle società di comodo? Che cosa ne pensate del fatto che, in particolar modo in periodi di crisi come ormai stiamo vivendo — non solo per la pandemia — da alcuni anni, gli imprenditori piccoli, ma io dico i piccoli proprietari, coloro che spesso vivono perché hanno tre/quattro appartamenti e devono oggi pagare le tasse su immobili per i quali magari non percepiscono canoni, perché tra l'altro c'è il blocco degli sfratti. Quindi oggi abbiamo, secondo noi, una tassazione sulla casa che colpisce a prescindere le famiglie, che hanno magari la prima casa o la seconda casa al mare, frutto di fatiche e di sforzi, e che noi abbiamo via via appesantito con la tassazione in questi anni e credo che prevedere addirittura un ritorno alla tassazione della prima casa sarebbe drammatico. Ma anche coloro che hanno visto un po' nell'immobile un fattore imprenditoriale e che si vedono — dalle società di comodo e dalla tassazione per competenza — veramente penalizzati. Quindi in generale sul settore immobiliare avrei piacere di capire meglio come la pensiate, ma soprattutto di giustificare meglio, in un contesto economico attuale, quella proposta che mi pare abbiate fatto e che sinceramente non posso comprendere e accettare.

SESTINO GIACOMONI (*intervento da remoto*). Volevo ringraziare il professor Cipolletta e il dottor Micossi per i loro contributi. Molti condivisibili, altri meno e ovviamente evito di soffermarmi anche io sulla tassazione della prima casa.

Però mi vorrei soffermare su due cose, secondo me di base condivisibili. Giustamente il professor Cipolletta dice: « Occorre spostare il gettito dalla produzione e

dal lavoro, alle rendite e ai consumi», condivisibile. E poi dice che dovremmo arrivare a una tassazione uniforme sui redditi di attività finanziaria al 20 per cento, soprattutto per evitare di riconoscere un trattamento «di favore» ai titoli di Stato.

Fermandomi proprio su questo aspetto volevo fare con lei professore questa riflessione: ci rendiamo conto che a causa della pandemia e della crisi economica le imprese sono molto indebitate, molto indebolite, molto esposte verso le banche e rischiano di diventare prede di aziende straniere. È ovvio che le possiamo difendere con la *golden power*, però le aziende non si difendono con decreto, ma si difendono facendole crescere e rendendole più forti.

Sicuramente, quindi, per farle crescere è importantissimo rivedere la tassazione, è impensabile che, finita la pandemia, si possa ipotizzare che le imprese tornino a pagare il 60 per cento come avviene oggi, e quindi sicuramente va rivista. Però mi chiedo: che cosa ne pensa lei dell'idea, proprio legata anche alle attività finanziarie, di incentivare i risparmi delle famiglie ad andare verso l'economia reale, sul modello dei PIR, creando un grande fondo sovrano, o meglio ancora un fondo dei fondi, che serva proprio a sostenere la capitalizzazione delle imprese? Personalmente immagino un fondo pubblico/privato dove, appunto, sicuramente la Cassa depositi e prestiti può svolgere un ruolo importante, ma dove devono essere coinvolte anche le maggiori istituzioni finanziarie. In questo senso mi piaceva sapere lei che cosa ne pensava del fatto, appunto, di incentivare il risparmio privato affinché vada in un fondo dei fondi, che potrebbe essere istituito anche utilizzando parte delle risorse del *Recovery Fund*.

PRESIDENTE. Chiedo se ci sono altri colleghi che vogliono intervenire, altrimenti ho tre questioni io. Però vorrei prima dare modo a tutti i colleghi di esprimersi. Non mi sembra ci siano altre richieste. Innanzitutto ripeto: noi prendiamo anche queste audizioni come momento di dibattito tra noi in previsione di quelle che ci saranno. Io non esprimo, non ho interesse a farlo ora, la mia opinione personale su eventuali

incrementi di tassazione nell'ambito del nostro sistema tributario, ma è evidente che immagino che ogni tipo di intervento in quel senso serva banalmente a reperire risorse da destinare alla riduzione della tassazione sui fattori produttivi, che tra l'altro è uno dei temi che, come ben sappiamo, abbiamo in agenda; poi discuteremo e probabilmente arriveremo a conclusioni diverse, ma è evidente che le risorse per una riforma fiscale da qualche parte devono arrivare, altrimenti si decide di farla a parità di gettito, che è certamente una scelta legittima. Questo, ripeto, al di là delle singole opinioni e credo che, tra l'altro, concorderemmo con chi è intervenuto su alcuni punti.

Però tre questioni e una premessa. La premessa è, dottor Micossi, che non ho trovato nella vostra memoria quella sua interessante parte finale sulle considerazioni relative al disegno, al passaggio alla tassazione per cassa nell'ottica di favorire l'introduzione di una *web tax*. Noi abbiamo come abitudine qui, anche dopo l'audizione, di rivolgere domande per iscritto e richieste di approfondimento per iscritto agli auditi. Io ne approfitto per anticiparle che su questo mi piacerebbe avere un approfondimento, perché l'ho trovata una parte molto interessante e, sarà mia colpa, ma non l'ho trovata nella memoria scritta.

Le tre questioni sono queste qui: la prima riguarda l'IRAP. Il tema dell'IRAP ce lo siamo posti e ce lo stiamo ponendo all'interno di questa indagine conoscitiva, anche su questo immagino avremo opinioni forse non coincidenti, però il punto è questo: non è la prima volta che qualcuno ci suggerisce — stiamo sempre parlando di riforma a parità di gettito qui, per lo meno qui — l'assorbimento dell'IRAP in qualcos'altro. Intanto tutti ci fanno notare, diciamo che è abbastanza sotto gli occhi di tutti, che dal 2016 in poi, con l'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro a tempo indeterminato, la base imponibile dell'IRAP è pericolosamente vicina alla base imponibile dell'IRES. Differiscono solo per alcune componenti: interessi passivi, svalutazioni, eccetera. Però non siete i primi a dirci «Se decidete di riassorbire l'IRAP,

deve essere assorbita in un nuovo tributo ad ampia base imponibile e ad aliquota bassa ».

Io — perché qui ovviamente parliamo ognuno a titolo personale — mi chiedo invece se non sia maggiormente percorribile una strada di assorbimento dell'IRAP nell'IRES, sfruttando il fatto che le basi imponibili ormai sono molto vicine. Quali sono i problemi di un'opzione del genere? Primo: la platea dei soggetti passivi non è sovrapponibile, perché l'IRAP la pagano anche le società di persone e i lavoratori autonomi, mentre l'IRES, ovviamente, solo le società di capitale, gli enti, eccetera. Quindi diciamo che un'operazione del genere *sic et simpliciter* implicherebbe un trasferimento di carico fiscale dai primi ai secondi: da lavoratori autonomi e società di persone alle società di capitale.

Ma questo trasferimento, che qualcuno aveva stimato in circa tre miliardi, può essere ricollocato all'interno del saldo complessivo della riforma, perché è evidente che se la riforma è strutturale e se interviene sul carico fiscale e sul ridisegno dell'IRPEF, e magari anche dell'IRES in generale, alla fine il dare/avere è da vedere e quindi questo trasferimento di carico fiscale può anche essere giocato all'interno della disponibilità finanziaria complessiva che questa riforma avrà e si veda appunto quanto detto precedentemente.

L'altro problema è che l'IRAP al momento è un'imposta fintamente locale, che finanzia il contributo statale al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Quindi la domanda qui è: siete davvero convinti che la strada per l'assorbimento dell'IRAP sia l'inclusione in un altro tributo di nuova istituzione, vanificando — è la mia opinione — in questo modo l'afflato semplificativo? Oppure possiamo esplorare la strada dell'IRES, risolvendo i due problemi di cui dicevo prima? Io credo, ad esempio, che il secondo problema, quello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbe essere risolto tagliando la cosiddetta testa al toro, cioè, non so voi, ma io non riesco a trovare più troppe ragioni per cui il Servizio sanitario nazionale non debba essere semplicemente finanziato totalmente

da risorse centrali — questo al di là poi della gestione, delle scelte insomma di cui anche durante la pandemia si è parlato — ma non vedo troppa ragione per mantenere un sistema del genere, in cui l'IRAP è un'imposta locale, viene versata allo Stato, lo Stato la versa nel Fondo sanitario nazionale, che però è gestito dalle regioni. Io vedo l'occasione per fare un po' di chiarezza da questo punto di vista e mi chiedevo che cosa ne pensaste o se siete convinti che la strada per l'abolizione dell'IRAP, l'assorbimento dell'IRAP, passi attraverso un tributo di nuova istituzione.

La seconda questione: ovviamente queste Commissioni si stanno molto esercitando sull'alternativa tra il sistema *comprehensive* e il sistema duale, ben sapendo che noi al momento non abbiamo un sistema duale. Qualche audito ha definito il nostro sistema non un DIT, *dual income taxation*, ma un PIT, un *plural income taxation*, cioè noi abbiamo una pluralità di aliquote sui regimi sostitutivi sottratti alla progressività dell'IRPEF. Allora vi chiedo rispetto al ritorno al sistema duale, che voi avete citato nel vostro intervento, chiarimenti sul riferimento all'aliquota al 20 per cento.

Cioè: immagino un sistema duale in cui l'IRPEF ha un certo numero di aliquote progressive — non riuscirete a farmi dire il numero ovviamente, né il livello; diciamo solo un certo numero di aliquote: N1, N2, fino a NN, e in cui N1, cioè l'aliquota più bassa, sia utilizzata per tutto il resto. Ma per tutto il resto intendo i redditi finanziari, intendo l'IRES, pre o *post* inglobamenti dell'IRAP, intendo regimi agevolativi, che siano una cedolare secca o un forfettario per gli autonomi o quello che si deciderà. E quindi volevo capire: è questo che avete in mente anche voi?

Perché per esempio quel richiamo al 20 per cento non mi è chiaro, perché l'aliquota IRES al momento è al 24 per cento e quindi non vedo perché l'aliquota sui redditi finanziari dovrebbe essere allineata al 20 per cento. In un sistema duale più o meno puro è allineata alla prima aliquota IRPEF e all'aliquota sul reddito di impresa

e all'aliquota sulle società di persone. Quindi in un'ottica completamente duale.

Terzo ed ultimo punto, mi scuso per la lunghezza anche con i colleghi. Voi sapete che la norma più violata nella storia del genere umano è lo Statuto del contribuente. Allora molti suggeriscono — e stiamo anche noi ragionando sul punto — che l'unico modo per evitare che sia violata in questo modo da coloro che l'hanno scritta, cioè il potere pubblico, sia darle un rango costituzionale. Ovviamente non certo tutto lo Statuto del contribuente, che probabilmente ingesserebbe troppo poi la politica fiscale, ma alcune parti dello Statuto del contribuente. E quindi io vi chiedo: che cosa ne pensate di un'ipotesi del genere in cui alcune parti, e quali eventualmente, dello Statuto del contribuente, possano essere elevate a rango costituzionale — o con legge costituzionale o con una vera e propria riforma costituzionale in tal senso — e se pensate che non sia l'unico modo per far sì, ovviamente, che non venga più violato per lo meno in quelle parti.

Ho concluso. Nel frattempo non vedo nessuno che si è prenotato e quindi cedo volentieri la parola al professor Cipolletta e al dottor Micossi per la loro replica.

INNOCENZO CIPOLLETTA, *presidente dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime (intervento da remoto)*. Io provo a rispondere a una parte delle domande e Stefano Micossi risponderà a quelle a cui io non ho risposto.

Vorrei iniziare facendo mia la sua premessa, presidente, quella che, nell'ambito di una riforma complessiva fiscale, l'obiettivo che noi ci siamo posti è quello della parità di gettito, almeno al momento attuale e quindi aumenti di imposizione da una parte servono a finanziare riduzioni di imposizione dall'altra.

E questo mi porta alla prima domanda riguardante l'aumento che noi immaginiamo possibile attraverso l'imposizione della prima casa con l'IMU e una rimodulazione dell'IVA. Non è che noi riteniamo che queste imposte debbano essere aumentate *a priori*, a prescindere da qualsiasi altra cosa, è perché immaginiamo che uno degli obiettivi della riforma sia quello di

ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sulla produzione e quindi da questo punto di vista ci sarà necessità di aumentare il gettito da qualche altra parte e questa altra parte noi l'abbiamo individuata nelle rendite, e quindi nella rendita immobiliare, e nei consumi, e quindi l'IVA. Queste sono le motivazioni di base.

L'IMU sulla prima casa: non esiste in nessun Paese l'esenzione per la prima casa e se in Italia la casa è un bene prioritario, io sono convinto che sia un bene prioritario in Svezia, in Israele, a Cipro, in qualsiasi altro Paese. Ma, lasciatemi dire, anche il lavoro è un bene prioritario. Eppure lo tassiamo e lo tassiamo anche in maniera forte. Allora con questo criterio sarebbe da escludere il primo lavoro che ciascuno di noi fa. Sto facendo del sarcasmo, quindi scusatemi.

No, la realtà è che noi dovremmo considerare la casa come una base imponibile per il finanziamento degli enti locali, così come è nella maggior parte dei Paesi normali. Lo Stato impone le imposte sul reddito, perché il reddito si realizza in varie parti del territorio nazionale, gli enti locali concentrano la loro imposizione sull'immobile, perché l'immobile è bloccato, fissato in un certo posto.

La mia proposta non è soltanto quella di riportare l'IMU sulla prima casa, ma come ho detto anche quella di riconsiderare la tassazione degli enti locali unificando TARI e IMU, in maniera tale che gli enti locali si finanzino prevalentemente attraverso l'imposizione sulle persone sulla base della loro residenza o sulla disponibilità di un appartamento. E quindi, lasciatemi dire, anche uno che affitta un appartamento dovrà pagare per i servizi locali sulla base dell'appartamento, della casa che ha affittato. Se uno, invece, una casa la detiene per sé, che sia prima, seconda, terza o quarta, pagherà per il fatto di incidere sopra il territorio. Questo è il sistema che moltissimi Paesi hanno posto.

Poi, ovviamente, ci dovrà essere un sistema di perequazione territoriale, perché sappiamo benissimo che non tutti i comuni, non tutte le province, non tutte le regioni hanno le stesse percentuali di possibilità di

incidere sul reddito. Si possono abbinare elementi di minor carico fiscale sulla base anche della considerazione del reddito delle persone, sul luogo dove la casa si trova, ma la casa è in tutti i Paesi del mondo, diciamo, l'indicatore della capacità di finanziamento dei servizi locali e in questa maniera, ripeto, chi paga i servizi degli enti locali e usufruisce dei servizi degli enti locali è l'elettore, che giudicherà l'amministrazione che gli ha imposto certe aliquote e che gli dà certi servizi. Che è la maniera più democratica per avere un rapporto tra eletto ed elettore e quindi per questo motivo io penso veramente che non si possa prescindere da una riforma, considerando non solo la prima casa, ma il sistema immobiliare, come un sistema di imposizione e ripeto in tutti i Paesi la gente ha nella casa un bene importante. L'esenzione della prima casa, peraltro - non è una *boutade* - sappiamo che ha fatto proliferare in Italia le prime case e quindi molte famiglie hanno tante prime case quante sono le persone che le compongono e questo porta evasione ed elusione, che onestamente non vale la pena di favorire.

Sull'IVA, lo abbiamo già detto, basta considerare che noi abbiamo un'aliquota normale, quella del 22 per cento, che è tra le più alte di tutta Europa, eppure ci troviamo ad avere il gettito più basso. E quindi vuol dire che da noi i consumi non sono tassati, come sono tassati in altri Paesi. Poiché dobbiamo ridurre le tasse sul lavoro, tanto vale aumentare quella sui consumi e l'IVA può sicuramente portare a dei buoni risultati.

Poi, per quanto riguarda le imprese indebitate, quesito dell'onorevole Giacomoni, io sono del tutto d'accordo che bisogna favorire l'avvicinamento del risparmio delle famiglie al finanziamento delle imprese e quindi immaginare formule di incentivazione attraverso dei fondi di fondi. Lei ha parlato di un fondo sovrano, cioè di un fondo che possa in qualche maniera investire sulle imprese, specie in questa fase di ritorno - speriamo - alla normalità che trova molte imprese in fase di forte indebitamento. È sicuramente una misura che mi trova d'accordo.

Infine l'ultima considerazione che volevo fare riguardava l'IRAP, per dire al presidente Marattin che in questo siamo d'accordo con lui, noi abbiamo proposto l'idea di un'imposta a base larga, non abbiamo voluto approfondire la questione, ma una base larga significa anche diluire questa imposta nel sistema fiscale già esistente. In parte può essere l'IRES, ma per i problemi che ha segnalato il presidente probabilmente è più importante far ricadere una parte di questo finanziamento nel sistema fiscale complessivo, dato che ci proponiamo tutti quanti di abbassare alcune imposte e di alzarne altre e in questo caso ci sarebbe una riduzione dell'IRAP, che è un'imposta sulla produzione, che dovrebbe essere in qualche maniera in parte non trascurabile recuperata sulle imposte locali, se uno vuole, o sull'IVA, che è un'imposta sui consumi e, perché no, anche in parte sull'IRES. Sono del tutto d'accordo che il finanziamento della sanità attraverso l'IRAP sia una sorta di illusione, perché in realtà la sanità deve essere finanziata con i redditi di tutti quanti i cittadini e non deve avere un finanziamento diverso da regione a regione, perché i cittadini di fronte alla sanità sono uguali in tutto il Paese. Già è stata un'aberrazione affidare la sanità alle regioni, finanziarla attraverso il finanziamento regionale non avrebbe alcun senso, almeno questa è la mia opinione.

Cederei la parola a Stefano Micossi per completare le risposte.

STEFANO MICOSSI, direttore generale dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime (intervento da remoto). Un'osservazione vorrei farla anche io sulla domanda dell'onorevole Giacomoni, l'esperienza passata insegna comunque che spingere il risparmio con gli incentivi non corrisponde a far domandare quel risparmio da parte delle imprese e in effetti qui hanno avuto grandi problemi.

Noi dovremmo affrontare e prendere di petto il problema dell'eccesso di indebitamento delle imprese. E qui abbiamo tre vie, una è quella di cancellare i debiti in certe fasce e l'eccesso di debito, i nuovi debiti. Ci si deve ragionare, forse per i piccolissimi

non c'è molta scelta, qualcosa bisognerà fare.

La seconda è quella di strumenti fiscali per alleggerirne il peso, questa strada è stata già seguita con il decreto-legge n. 34 dell'estate scorsa, cosiddetto Rilancio, che prevede incentivi significativi per le ricapitalizzazioni. Poi, però, bisogna puntare a un forte incremento del capitale privato. Cioè le imprese indebitate devono essere ricapitalizzate, stiamo studiando e porteremo presto alla vostra attenzione e all'attenzione del Governo uno schema, forse di garanzia pubblica parziale, per questi aumenti di capitale.

Il punto essenziale è che bisogna ragionare su questi incrementi di capitale come strumenti per spostare i debiti da debiti bancari a strumenti *equity*, o quasi *equity*, crediti convertibili, *convertible bonds*, e sulla base di un'istruttoria preparata dalla banca che certifica, come dire, la qualità, ma avendo un istituto tipo Patrimonio S.p.A., che si occupa di convertire e quindi fornisce questo capitale ma a condizioni di mercato. Questa è una cosa su cui dobbiamo tornare.

Sull'IRAP voglio solo aggiungere che è una *minimum tax*, non ve lo scordate; in un Paese con alta evasione aveva realizzato l'obiettivo di allargare la base imponibile e quindi valgono tutte le considerazioni che ha fatto Innocenzo Cipolletta. L'opposizione nasceva dal fatto che pagava anche chi non guadagnava, in un Paese in cui il 50 per cento delle imprese esistenti anche da diversi decenni non paga nessuna imposta, cioè non ha mai guadagnato, è chiaro che il problema di avere una *minimum tax* sorge.

Sul sistema duale, lo voglio dire, sono pienamente d'accordo con l'impostazione accennata dal presidente Marattin, dovremmo identificare un'aliquota che serva da raccordo con il sistema dell'imposizione personale e dell'impresa e diciamo che ci sono vari modi di farlo, ma non c'è dubbio che dovrebbe essere un'aliquota in qualche modo corrispondente a una delle fasce identificate per la tassazione dei redditi personali in un sistema duale. Sottolineo quello che abbiamo detto e che ho detto anche

prima: deve essere un sistema in cui i redditi siano tutti indicati in dichiarazione, perché altrimenti l'applicazione della progressività diventa molto distorta.

Infine, sullo Statuto del contribuente dobbiamo intenderci: qual è la causa sistematica della violazione delle regole sulla retroattività e sulla trasparenza? La causa è la ricerca del gettito. Noi trasformiamo una volta all'anno l'Agenzia delle entrate in uno strumento per aumentare il gettito, forzando le norme esistenti. Allora l'Agenzia delle entrate dovrebbe applicare la giusta imposta. Notate che, come dicevo prima, da molto di quel contenzioso esce molto poco. I numeri vengono iscritti nell'anno e poi nell'anno dopo e poi ancora nell'anno successivo e poi diventano cartelle non esigibili e poi dopo cinquanta anni si vogliono cancellare. Possiamo anche pensare di rafforzare la forza legale dello Statuto del contribuente, ma se non si abbandona l'idea che ogni anno l'Agenzia deve dare gettito forzando le regole — perché è quello che le si chiede di fare ed è quello che fa — noi non usciremo da questo problema. Possiamo scrivere diciassette Statuti del contribuente e non raggiungeremo il risultato.

PRESIDENTE. Grazie al dottor Stefano Micossi, direttore generale di Assonime, e al presidente, professor Innocenzo Cipolletta, per questo loro contributo molto puntuale e preciso che si innesta benissimo in tante riflessioni che stiamo facendo come Commissioni Finanze nell'ambito di questa indagine conoscitiva.

STEFANO MICOSSI, *direttore generale dell'Associazione fra le società italiane per azioni — Assonime (intervento da remoto)*. Chiedo scusa presidente. A pagina 9 della nostra memoria scritta noi menzionavamo la *cash flow tax*, su questo abbiamo fatto uno studio che vi manderò nei prossimi giorni e può essere la base poi di un ulteriore confronto.

PRESIDENTE. Sì, chiedo scusa, ero io che non lo avevo visto. Però accolgo con favore ogni ulteriore materiale che possiate

inviarci su questo, perché, benché come lei stesso ricordava questa è materia attualmente appannaggio di organismi internazionali e dell'Unione Europea, ovviamente non possiamo ignorarla nell'ambito della nostra indagine e quindi vi ringrazio nuovamente.

Senatore De Bertoldi, prego velocemente.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Torno velocemente sempre sul tema della prima casa, mi perdoneranno i colleghi, ma per noi di Fratelli d'Italia è un tema importante e allora io vorrei ricordare e chiedere quindi al dottor Cipolletta una cosa molto semplice: dove rinviene la capacità contributiva nel possesso *sic et simpliciter* di un immobile, che è stato acquistato con risparmi, già tassati peraltro? Non rileva un'incongruenza nel fatto che se io, lavoratore, risparmiatore, investo 100.000 euro in borsa vengo tassato solamente sui guadagni — e in alcune occasioni posso anche compensare le perdite che eventualmente ho subito — mentre sulla prima casa io dovrei essere tassato non solo, giustamente, sui guadagni, ma pure sul semplice possesso, nel momento in cui non mi genera guadagno alcuno? Questo secondo me, anche da un punto di vista dottrinale, legato alla capacità contributiva, è un controsenso. Oltre che, ribadisco, un atto inaccettabile nei confronti di quell'italiano medio che vive di risparmi, di fatiche, che lavora, che giustamente viene tassato, bene o male, sul lavoro e sul guadagno, ma che poi dovrebbe, secondo quanto voi avete proposto, essere tassato anche per il fatto di possedere un immobile sul quale, peraltro, comunque viene tassato se ha delle locazioni, degli affitti, dei guadagni e sul quale comunque paga i servizi, dai rifiuti - la TARI - agli oneri di urbanizzazione quando fa dei lavori e i consorzi di bonifica.

E quindi io non capisco davvero questo voler da parte del mondo della finanza, mi sia permesso di dirlo, andare ad attaccare l'italiano medio che possiede una casa, che deve essere un punto di serenità e non di crisi.

PRESIDENTE. Grazie la sua opinione è chiara, così come è chiara l'opinione dei nostri auditi, che ovviamente ne hanno diritto pienamente. Avremo sicuramente modo noi, nell'ambito dei nostri confronti, di continuare a esprimere le nostre preferenze.

ANDREA DE BERTOLDI (*intervento da remoto*). Dove è la capacità contributiva presidente? Vorrei che mi rispondessero, dov'è la capacità contributiva.

PRESIDENTE. Chiedo agli auditi se molto brevemente, l'audizione si sta completando e ne abbiamo una tra pochi minuti, vogliono brevemente cogliere questo spunto del collega De Bertoldi.

INNOCENZO CIPOLLETTA, *presidente dell'Associazione fra le società italiane per azioni - Assonime (intervento da remoto)*. Forse non riesco a spiegarmi bene, ma in tutti i Paesi, o in molti Paesi, non è un problema di capacità contributiva, è un problema di utilizzo di servizi di carattere locale, che vanno dalla rimozione dei rifiuti, all'illuminazione, al rifacimento delle strade, del giardino. Tutte queste cose incombono su coloro che abitano nel territorio e l'individuazione della loro capacità di contribuzione è data nove volte su dieci in tutti quanti i Paesi dall'utilizzo, disponibilità, di un immobile ed è quindi proporzionato alla sua localizzazione, alla dimensione e così via.

Questo è semplicemente un sistema utilizzato dappertutto, che io trovo equo e importante da utilizzare anche nel nostro Paese. Ovviamente la nostra proposta è di riportare questo sistema a tutti quanti, quindi la stessa famiglia beneficerebbe di una riduzione dell'IRPEF e non avrebbe un aggravio fiscale, ma avrebbe una diversa maniera di pagare le stesse tasse.

PRESIDENTE. Grazie per questo ulteriore scambio.

SESTINO GIACOMONI (*intervento da remoto*). Presidente siccome condivido molto di quanto detto, su questo punto che ri-

guarda la tassazione della casa non ci troviamo d'accordo per un semplice motivo, innanzitutto io credo che non si debba partire, l'obiettivo non può essere, una riforma a parità di gettito, in realtà dovremmo fare in modo di ridurre le spese per ridurre le tasse.

Togliendo questo, sulla prima casa ricordo che il passaggio dall'ICI all'IMU ha fatto una raccolta da 9 miliardi a 22 miliardi e quindi la tassazione della casa in questo Paese c'è stata ed è pesante e poi mi lasci dire che, purtroppo, ha ragione il professore quando dice che in molti Paesi, fa l'esempio della Svezia, i servizi vanno pagati. Il problema è proprio questo, che in molte città, e noi che siamo a Roma lo vediamo tutti i giorni, non ci sono i servizi. E quindi il problema vero è che non si può parlare di aumentare o di mettere la tassa sulla prima casa fintanto che non vediamo servizi efficienti. Tutto qui. Per il resto condivido gran parte delle impostazioni, su questo punto probabilmente dobbiamo approfondire e sicuramente non possiamo oggi parlare di rimettere le tasse sulla prima casa.

PRESIDENTE. Nessuno sta parlando di questo. Abbiamo solo degli auditi che hanno espresso la loro opinione argomentata e noi avremo lungamente modo di discutere tra noi se siamo o meno d'accordo con questa opinione. Io faccio i complimenti al professor Cipolletta e al dottor Micossi, perché mai prima d'ora un'audizione aveva stimolato in questo modo i colleghi, anche dopo la sua conclusione, quindi si vede che avete toccato le corde giuste per un dibattito tra noi che continuerà nelle prossime settimane e nei prossimi mesi.

Scherzi a parte, grazie davvero per essere stati con noi. E vi do appuntamento a una prossima occasione, che sicuramente ci sarà, se, come spero, da tutta questa discussione verrà fuori qualcosa di concreto e qualcosa di sperabilmente buono. Grazie ancora.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti dell'Associazione fra le società

italiane per azioni — Assonime (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione in videoconferenza di rappresentanti dell'Associazione italiana del risparmio gestito — Assogestioni.

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 di rappresentanti dell'Associazione italiana del risparmio gestito — Assogestioni.

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 degli auditi, 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, al dottor Fabio Galli, direttore generale dell'Associazione italiana del risparmio gestito — Assogestioni, e alla dottoressa Arianna Immacolato, direttore fisco e previdenza dell'Associazione italiana del risparmio gestito — Assogestioni, ai quali do il benvenuto e che ringrazio per la partecipazione.

Darei quindi la parola al direttore generale, dottor Galli, per il suo intervento. Voi avete inviato correttamente, e vi ringraziamo per averlo fatto, la memoria già ieri. È stata distribuita ai commissari e sarà pubblicata sul sito Internet. Quindi dottor Galli le do la parola per quindici/venti minuti, in modo che poi il successivo dibattito possa svolgersi consentendovi la replica.

FABIO GALLI, direttore generale dell'Associazione italiana del risparmio gestito — Assogestioni (intervento da remoto). Buon-

giorno a tutti. La ringrazio onorevole Marattin e ringrazio anche il senatore D'Alfonso per questa opportunità di illustrare le nostre considerazioni sul tema di indagine delle Commissioni, ringrazio tutti i partecipanti. Non mi dilungherò su Assogestioni. Assogestioni rappresenta tutte le società di gestione italiane e quelle estere operanti in Italia, che raccolgono e gestiscono quasi 2.500 miliardi di euro di risparmio gestito, si tratta del terzo mercato europeo e, in termini di impatto sul PIL, sicuramente di una delle industrie del risparmio gestito di maggior rilievo a livello internazionale.

È evidente il nostro interesse per l'approfondimento che sarà oggetto della discussione di oggi, io non mi dilungherò sugli aspetti più tecnici, che sono anche illustrati nella nostra breve relazione, e vorrei andare a dare un quadro complessivo della logica con la quale abbiamo svolto le nostre considerazioni.

In primo luogo: quando analizziamo l'impatto delle misure fiscali ci atteniamo a tre principi che sono i principi cardine per l'Associazione e per l'industria del risparmio. Il primo è quello di un sistema che sia di incentivo a un risparmio, e quindi a un investimento, di lungo termine, che quindi sia un sistema di investimento che possa portare un beneficio complessivamente al sistema economico ed anche al reddito da capitale dei partecipanti, degli investitori e risparmiatori, senza avere invece un obiettivo di breve termine, ma considerando, appunto, un termine più lungo. E questo — avere un sistema che incentiva l'investimento di lungo termine — significa dare un favore implicitamente alla parte più giovane della popolazione, e anche alla parte più debole, perché chiaramente l'incentivo di lungo termine si esplica negli anni e quindi diventa più forte se si inizia a investire all'inizio della propria carriera lavorativa.

Ma non solo, come vedremo nella nostra relazione, è possibile avere un risparmio anche da parte dei minori, laddove ci siano forme di incentivo a livello familiare che consentano la ripartizione di quel rispar-

mio incentivato anche su chi non genera reddito nella famiglia.

Quindi il primo punto cardine è l'investimento di lungo termine, poi il fatto che ci sia quindi implicitamente un favore, un incentivo, all'investimento in ambito familiare, anche da parte di chi non genera reddito, ma può beneficiare negli anni di quello che sarà il ritorno dall'investimento in capitale.

Il terzo principio è quello di avere un sistema che favorisca l'investimento non soltanto nelle grandi società quotate, ma anche in tutti gli strumenti di investimento meno liquidi e quindi nell'impresa medio piccola e nel sistema infrastrutturale del Paese. Come vedremo, il nostro sistema fiscale ha già un ottimo livello di coerenza e gli incentivi vanno esattamente nella direzione che noi auspichiamo.

Ci sono, a nostro avviso, alcuni aspetti che potrebbero essere considerati, in una revisione, che rafforzano un sistema già molto solido e impostato correttamente. È chiaro che noi vediamo con favore un riordino del sistema delle *tax expenditures* che favorisca la progressività e la coerenza complessiva del sistema.

Riteniamo che si debba entrare nel merito e osservare con precisione che cosa si intende quando si guarda alle forme di *tax expenditures*. Ora la deduzione nell'ambito degli investimenti di tipo finanziario, la deduzione principale per quanto riguarda la riduzione del reddito soggetto a IRPEF, è quella relativa alla previdenza complementare, quindi la deducibilità di 5.165 euro di cui ogni cittadino italiano può beneficiare; su questo primo punto vorremmo subito mettere in rilievo che non si tratta in realtà di una spesa fiscale, ma si tratta semplicemente di un rinvio della tassazione, cioè questo meccanismo è un meccanismo che consente di rinviare la tassazione IRPEF dal momento in cui si contribuisce alla forma previdenziale, al momento in cui andrà in erogazione la prestazione, ovvero il momento in cui si esce dal sistema produttivo e si va in pensione.

È molto importante guardare all'ammontare del limite di deducibilità, perché

questo limite di deducibilità è forse il meno generoso tra i Paesi che noi conosciamo a livello europeo, uno dei meno generosi, ed è fermo ormai da quasi trent'anni. Noi non solo crediamo sia giusto, assolutamente, mantenere la deducibilità dall'IRPEF per quanto riguarda la contribuzione alle forme previdenziali di secondo e terzo pilastro, ma addirittura dovrebbe essere considerato un aumento di questo limite di deducibilità, quindi superare i 5.165 euro, che sono i vecchi 10 milioni di lire. Questo come primo termine. Vorrei mettere in luce che, appunto, non si tratta di una spesa, ma si tratta in realtà di un incentivo all'investimento, che genererà comunque gettito nel tempo per lo Stato, un gettito che verrà, ovviamente, incrementato da quella che sarà la fase di accumulo di lungo termine della forma previdenziale.

Nel considerare una revisione complessiva del sistema, oltre a questo aspetto specifico delle *tax expenditures*, sicuramente si possono fare delle considerazioni sul sistema di tassazione che caratterizza i redditi di natura finanziaria nel sistema italiano. Noi lo abbiamo tracciato nella nostra nota, abbiamo ripercorso i passaggi e la logica con cui è stato creato il sistema di tassazione dei redditi finanziari nel nostro Paese e vogliamo subito condividere con voi un punto cardine della questione, ossia: noi siamo, come tutti i maggiori Paesi europei — se non la totalità dei Paesi europei — in un sistema di tassazione duale, nel quale la tassazione dei redditi finanziari è di tipo proporzionale e non è, quindi, una tassazione progressiva omnicomprensiva.

Questo avviene in tutti i Paesi europei per delle ragioni molto, molto solide. Il fatto che sicuramente una tassazione che non sia di tipo proporzionale e specifica per le rendite finanziarie si presterebbe a fenomeni elusivi, ma anche di erosione della base imponibile, con trasferimenti all'estero, per esempio, della propria residenza fiscale, ovvero con l'interposizione di entità che non consentano di risalire alla persona fisica che percepisce questi benefici. Tutti i Paesi europei quindi, e non solo, tassano separatamente i redditi di natura

finanziaria. Nell'ambito quindi della tassazione separata, proporzionale dei redditi di natura finanziaria ci sono, si sono accumulate nel tempo, alcune forme, diciamo delle discrasie, delle incongruenze che, a nostro avviso, potrebbero essere superate e si potrebbe in qualche modo dare piena coerenza al sistema.

Quali sono queste discrasie e incoerenze? La prima questione, sicuramente, si riferisce alla dicotomia tra redditi di capitale e redditi diversi. Ora questa definizione, reddito da capitale e reddito diverso è una definizione che, per esempio, mostra difficoltà di fronte all'evoluzione degli strumenti di investimento — pensate a tutto ciò che riguarda l'evoluzione di investimenti in valuta digitale e strumenti finanziari di tipo digitale — perché sostanzialmente riflette una dicotomia, che peraltro in molti casi chi emette strumenti finanziari ha provato a superare in forma elusiva. I redditi di capitale e i redditi diversi vengono trattati secondo regimi differenziati, sulla base delle forme di compensazione e dei momenti di tassazione, e questi regimi differenziati derivano da un superamento dell'impostazione originaria, tutta basata sulla tassazione a maturato, che è una tassazione che ha mostrato diversi problemi. È stata superata, per esempio, nell'ambito degli strumenti finanziari quali i fondi della gestione collettiva, ma non è stata superata per altre forme di investimento, quali la gestione di portafoglio e soprattutto la previdenza complementare.

Che cosa significa questo? Significa che, non solo si potrebbe cogliere l'occasione per superare la distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi, ma dovremmo anche analizzare con attenzione la possibilità, l'opportunità, di superare questa differenza di tassazione tra forme di investimento che sono rimaste in tassazione in regime del maturato e ciò che invece viene tassato a realizzazione, cioè al momento della percezione da parte del contribuente investitore e risparmiatore.

Questo significa mettere mano ai regimi di compensabilità e quindi capire quali sono i proventi finanziari positivi e negativi che possono essere compensati e in quale

forma. Ma certamente crediamo che la definizione di reddito di capitale e reddito diverso, più che essere incoerente, si presta a interpretazioni e quindi una base imponibile unica dei redditi finanziari andrebbe sicuramente nella direzione di semplificare ed eliminare ogni causa di elusione o di innovazione finanziaria con fini fiscali.

E, dall'altra parte, il superamento pieno del sistema del maturato ha ottime ragioni non soltanto per quanto riguarda la coerenza del regime di compensabilità. Vorrei spendere due parole per quanto riguarda oggi forse una delle incoerenze più forti del nostro sistema di tassazione della forma previdenziale, che è appunto la tassazione per maturato dei fondi pensione. Ora tenete presente che la tassazione per maturato dei fondi pensione va contro i principi europei: nel sistema europeo, dicevamo fin dall'inizio, si prevede una deducibilità nel momento di contribuzione, un'esenzione nella fase di accumulo, che dura trenta, quaranta anni, e poi la tassazione solo nel momento di percezione o erogazione delle pensioni.

Il sistema italiano ha mantenuto, invece, una tassazione nella fase di accumulo quindi, come sapete — arriverò poi al terzo punto, la questione delle aliquote — una tassazione sul maturato nella fase di accumulo delle forme previdenziali con un'aliquota del 20 per cento, molto prossima al 26 per cento, che è quella ordinaria per gli investimenti non incentivati previdenzialmente. Ora per una persona giovane, quindi una persona di trent'anni, che accede a un investimento previdenziale, significa pagare le imposte sul maturato anno per anno a partire dal trentesimo anno di età, è vero al 20 per cento anziché al 26 per cento, ma paradossalmente si possono dare diverse configurazioni nelle quali l'aliquota più bassa pagata sul maturato anno per anno comporta alla fine, nel montante complessivo che il soggetto si ritrova al compimento dei 67 anni - età oggi prevista per andare in pensione e per avere l'erogazione - complessivamente un prelievo più alto di quello che avrebbe ottenuto con l'aliquota del 26 per cento pagando soltanto a realizzazione.

Questo perché? Perché versando le imposte sul maturato la parte versata in forma di imposta non consente di essere reinvestita. E quindi noi abbiamo un sistema che in parte ha introdotto, mantenendo forme di tassazione sul maturato, un'incoerenza rispetto a quell'obiettivo principale che dicevamo all'inizio, cioè quello della tassazione di favore nel lungo termine.

Il terzo aspetto a cui ho fatto brevissimo riferimento è quello complessivo delle aliquote di tassazione. L'aliquota ordinaria del 26 per cento è sorprendentemente più alta dell'aliquota marginale base per le persone che hanno un reddito — diciamo — basso.

Il che significa che una persona che ha un'aliquota marginale del 23 per cento di tassazione IRPEF si trova a pagare di fatto un'aliquota più alta di tassazione del 26 per cento se fa un investimento, per esempio, in forma produttiva, in azioni italiane. Ma non solo c'è l'incongruenza della tassazione ordinaria sostitutiva al 26 per cento, c'è anche il problema della tassazione al 12,50 sui titoli di Stato dei Paesi *white list*, per cui ad esempio oggi significa che un risparmiatore italiano è tassato meno se investe in titoli di Stato americani, piuttosto che se investe in un'azienda italiana. Ora è chiaro qual è stato l'obiettivo in passato: avere l'aliquota del 12,50 per cento sui titoli di Stato, ma forse varrebbe la pena verificare veramente quanto questa aliquota di vantaggio solo sui titoli di Stato — e non solo su quelli italiani, ma di tutti i Paesi in *white list* — in realtà non costituisca uno svantaggio comparativo dell'investimento sulla parte più produttiva e anche meno liquida dell'economia reale del Paese.

Quindi, ripassando rapidamente le tre questioni che noi vi presentiamo, la questione fondamentale è il superamento della distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi. La questione del superamento della tassazione a maturazione, soprattutto per la parte previdenziale, ma anche per la gestione di portafoglio, con la correlata verifica di quello che è il regime di compensazione dei redditi che vengono realizzati. E la questione delle aliquote complessive per mantenere una coerenza rispetto

al principio fondamentale dell'incentivo all'investimento di lungo termine.

Come ultimo punto mi preme ringraziare il Parlamento per quanto è stato fatto in materia di normativa sui PIR, quindi su tutte quelle forme di risparmio e di investimento di lungo termine, che hanno l'obiettivo specifico di indirizzare gli investimenti nel sistema economico italiano, che — come sapete — ha avuto un'evoluzione, passando dai PIR di forma tradizionale, aggiungendo anche quelli in forma alternativa, e complessivamente la normativa di incentivo sull'investimento nei portafogli dei PIR: è un incentivo costruito in maniera razionale, precisa e coerente. E crediamo che questa impostazione meriti di essere sostenuta nel tempo, perché tra l'altro può fare da volano per quanto riguarda tutta quella fase di investimento che seguirà nei prossimi anni e vorrei dire che il fatto stesso che la Commissione europea abbia riconosciuto che un investimento specifico a livello nazionale, indirizzato verso le aziende, le infrastrutture e il sistema Paese, non costituisca aiuto di Stato è stato un riconoscimento molto importante alla coerenza di questo strumento, di questa forma di investimento, di questa norma fiscale rispetto, appunto, a un obiettivo di investimento di lungo termine che non fosse distorsivo.

Quindi è evidente che il fatto che la Commissione abbia riconosciuto che non c'è un aiuto di Stato si inquadra proprio nel fatto che lo strumento dei PIR è a tutti gli effetti uno strumento adeguato, coerente e razionale.

Mi fermerei qui. Ovviamente la nostra relazione è articolata nello specifico rispetto a quella che è stata l'evoluzione del sistema di imposizione dei redditi finanziari. Ci tengo veramente a sottolineare che Assogestioni è a totale disposizione per lavorare tecnicamente e puntualmente su quelle che potrebbero essere ipotesi di riforma del sistema e ribadisco che il nostro impianto di tassazione dei redditi finanziari è solido ed è in linea con quello dei principali Paesi europei; meriterebbe quegli aggiustamenti di cui abbiamo parlato e meriterebbe una particolare attenzione per

il rafforzamento degli incentivi all'investimento previdenziale, proprio perché l'investimento previdenziale e lo sviluppo dei fondi pensione è forse il pezzo del nostro sistema finanziario che manca per renderci un Paese ancora più competitivo.

PRESIDENTE. Grazie dottor Galli. Passiamo subito alla fase delle domande, in modo poi da consentirvi una replica.

SESTINO GIACOMONI (*intervento da remoto*). Ringrazio il dottor Galli. Devo dire che condivido totalmente quello che ha detto, la ringrazio anche per il riconoscimento che ha fatto, diciamo — tra virgolette — alla politica, nel senso che in questi anni come ha detto è stato fatto un percorso per far sì che gli incentivi fiscali andassero nella giusta direzione. Lei ha citato il caso dei PIR, introdotti cinque anni fa, nel 2017. Io allora ero all'opposizione con Forza Italia, c'era il Governo Renzi e poi Gentiloni, però tutta la Commissione Finanze lavorò in quella direzione.

Come sa anche quest'anno, come lei appunto diceva, sono stati introdotti anche i PIR alternativi e io sono convinto che sia fondamentale incentivare il risparmio non solo perché vada nell'economia reale, ma anche perché sia un risparmio di lungo termine. E questa è la direzione. Condivido anche quello che lei ha detto in relazione al risparmio previdenziale, che è fondamentale. Anche sul tipo di tassazione che, secondo me, va rivisto. Così come ritengo, come già ha detto in precedenza il professor Cipolletta, che noi dobbiamo arrivare probabilmente a un'aliquota unica di tassazione sulle rendite finanziarie, perché non ha nessun senso in questo momento « avvantaggiare » i titoli di Stato addirittura di altri Paesi.

Detto questo, le volevo sottoporre questa questione: è ovvio che la pandemia ha spiazzato tutti noi, ovvio che le imprese ne escono indebolite e indebitate, sono molto esposte verso le banche e rischiano di diventare preda di aziende straniere. Ovviamente noi possiamo difenderle con il *golden power*, come stiamo facendo, tutto questo però non basta. Io credo che la vera

difesa delle aziende consista nel farle crescere e quindi nel rafforzarne la patrimonializzazione. In questo contesto da tempo sto portando avanti un'idea che le vorrei sottoporre, che è quella appunto di utilizzare lo stesso modello di incentivi fiscali che abbiamo creato per i PIR, e che ha funzionato — personalmente, anzi, sui titoli ordinari, io aumenterei anche il margine di possibilità di incentivo. Utilizzare questo sistema per far sì che si possa istituire un fondo, io lo chiamo sovrano, diciamo un fondo dei fondi, pubblico/privato, e quindi gestito da Cassa depositi e prestiti, ma anche dalle maggiori istituzioni finanziarie, quindi con logiche di mercato, per indirizzare i risparmi a sostenere la patrimonializzazione delle aziende.

Mi piacerebbe sapere lei cosa pensa di questo progetto e se può essere il completamento di quel percorso iniziato cinque anni fa con i PIR ordinari, proseguito con i PIR alternativi e che in un momento di emergenza, come quello dettato dalla pandemia, ovviamente deve prevedere anche una parte di intervento pubblico. Per questo io lo chiamo fondo sovrano, o fondo dei fondi. Però credo che in questo modo avremmo veramente tutti gli strumenti per sostenere con forza la patrimonializzazione delle aziende e, soprattutto, per mettere in sinergia i due punti di forza del nostro Paese, che sono il risparmio delle famiglie — che grazie al cielo c'è e aumenta — ma anche la creatività delle piccole e medie imprese. Quindi mi piacerebbe proprio su questo avere poi un suo parere.

MASSIMO UNGARO (*intervento da remoto*). Anche io ringrazio il presidente Fabio Galli per la sua relazione e volevo fare un paio di domande su alcuni consigli che ha dato a queste Commissioni. La prima domanda: lei appunto metteva in luce alcune delle contraddizioni dell'attuale tassazione agevolata sulle obbligazioni di Stato, che, come lei diceva, si estende anche ai Paesi della *white list* e quindi oggi l'aliquota del 12,5 per cento si applica non soltanto ai BTP italiani, ma anche ai *Treasury* americani o ai *Gilt* britannici, e quindi questo crea un po' un disincentivo ad acquistare, per esempio, obbligazioni di aziende ita-

liane. E quindi le volevo chiedere: se il legislatore andasse in quella direzione, quindi nella direzione di allineare queste aliquote, quali ricadute possiamo aspettarci? Sembra in effetti che i BTP in mano alle famiglie siano ai minimi storici e quindi forse avremmo delle ricadute basse. Forse ci sarebbe una domanda maggiore di obbligazioni *corporate*. Ieri abbiamo avuto un'audizione informale di Banca d'Italia che ci mostrava come, anche se c'è stato un aumento negli anni, le aziende italiane usano poco le obbligazioni, molto poco, e questo è un problema. Dovremo cercare di promuovere canali di credito alternativi al sistema bancario. E quindi volevo chiedere anche a voi, in quanto associazione di gestori, come possiamo incentivarvi a investire di più in obbligazioni di aziende e quali altre misure noi potremo escogitare.

Un altro punto che lei ha toccato — e che trovo molto interessante — è quello appunto della tassazione a maturazione del sistema pensionistico. Per noi è ovvio che la sostenibilità della spesa pensionistica nel nostro Paese è un tema cruciale per gli anni a venire. È ovvio che noi vogliamo passare a un sistema pensionistico basato più sulla capitalizzazione che sulla ripartizione e cercare di incentivare le pensioni integrative e quindi mi sembra di capire che questa tassazione a maturato sia un ostacolo importante, appunto, alla promozione del sistema di previdenza integrativa. Non so se lei è l'interlocutore a cui chiedere questo, ma vorrei sapere se c'è una stima dei costi di un'eventuale abrogazione e di allineamento della tassazione più in chiave europea.

Infine — anche qui non c'entra l'IRPEF, ma sento di associarmi a quello che diceva l'onorevole Giacomoni — noi abbiamo molto a cuore l'evoluzione dei PIR come strumento di canalizzazione del risparmio privato verso l'economia reale; è quindi importante avviare un monitoraggio informale — e spero che sarà possibile contare anche su Assogestioni — per vedere come lo strumento evolverà negli anni prossimi, per assicurarci di evitare gli errori che abbiamo visto negli ultimi anni e per far sì che i PIR crescano come strumento di

canalizzazione del risparmio privato verso l'economia reale; vedremo anche quale sarà l'impatto dei nuovi PIR alternativi.

PRESIDENTE. Poiché non ci sono altri colleghi che hanno domande o considerazioni, ne ho un paio veloci io.

Perdonate, dovrei forse saperlo con più precisione, ma c'è solo quella che avete indicato come residuo di tassazione a maturato nel nostro sistema di tassazione del risparmio? Non ricordo se sia così o meno, quindi solo quella riguardante i contributi da previdenza complementare o abbiamo regimi...

FABIO GALLI, direttore generale dell'Associazione italiana del risparmio gestito – Assogestioni (intervento da remoto). Anche le gestioni di portafoglio.

PRESIDENTE. Ecco, infatti. Quindi la domanda era: voi ritenete che tutto debba essere uniformato al criterio del realizzato, oppure a questo punto soltanto quello che indicate in relazione?

La seconda questione: mi ha interessato molto quando, a pagina 5 della memoria, voi affrontate un tema che sono sicuro che dovremo affrontare meglio anche noi, vale a dire quello secondo cui non è propriamente vero che le recenti evoluzioni in materia di trasparenza fiscale tra Paesi degli ultimi anni hanno eliminato la mobilità della base imponibile di una tassazione patrimoniale mobiliare. O meglio non la mobilità, ma diciamo hanno eliminato l'argomento secondo cui, per sfuggire a una tassazione nuova introdotta in un determinato Paese, questa mobilità sarebbe comunque limitata dal fatto che siamo in un regime ormai di piena trasparenza; cioè non è vero che posso sfuggire, legalmente ovviamente, nell'ambito della legalità, a un incremento della tassazione mobiliare portando i miei risparmi altrove, perché comunque, diciamo, gli spazi elusivi legali in questo senso si sono ridotti.

Io vorrei, se possibile, che voi ci spiegate un po' meglio, su un altro argomento. Recentemente forze politiche hanno esplicitato la necessità dell'introduzione di una

nuova tassazione patrimoniale, tra l'altro basata anche sul patrimonio mobiliare, non solo immobiliare. Di fronte all'obiezione: «La mobilità di questa base imponibile renderà inefficace questa tassazione», rispondono dicendo: «No, non è più vero perché c'è la trasparenza, lo scambio di informazioni...». Voi avete, nella vostra memoria, accennato a una contro argomentazione, vorrei per favore qualche dettaglio in più, nel senso: come rispondereste a chi vi dice che ormai non ci si può più sottrarre alla tassazione sul proprio risparmio, come si poteva fare qualche anno fa?

Vi cedo la parola per una replica alle domande e considerazioni che vi abbiamo rivolto, grazie.

FABIO GALLI, direttore generale dell'Associazione italiana del risparmio gestito – Assogestioni (intervento da remoto). Volentieri. Chiederò, tra l'altro, anche ad Arianna Immacolato di intervenire in particolare sulle sue domande, onorevole Marattin. Cerco di essere sintetico, ma di rispondere a tutti i punti che sono stati sollevati.

L'industria del risparmio gestito sicuramente si sta sviluppando, sta cercando di innovare tutta la propria capacità di gestione di portafogli meno liquidi, di investimento di lungo termine, che quindi vanno a impattare su infrastrutture e su piccola e media impresa.

In questo ambito le forme di *partnership* pubblico/privato, anche nell'ottica di quelle che saranno le risorse disponibili da *Recovery Fund*, certamente vedranno con favore qualsiasi forma di incentivo, o di qualcosa che possa funzionare. È evidente che noi siamo a disposizione per comprendere quali sono i meccanismi tecnici con cui si possono realizzare queste forme di partecipazione del risparmio pubblico e privato, ma certamente una delle grosse sfide per il risparmio gestito e una delle capacità su cui si sta facendo maggiore investimento è proprio verso quel tipo di investimenti. E quindi ben venga una riflessione su come consentire a quella parte di risparmio privato, che oggi forse rimane ferma e infruttuosa sui conti correnti, di contribuire anche nelle forme appunto di *partnership* con

quelle che sono le risorse, invece, di origine pubblicitaria.

Sugli altri punti, per quanto riguarda la questione delle obbligazioni è evidente che per noi, come dicevamo, la stella polare del sistema di tassazione dovrebbe essere favorire l'investimento verso la parte più produttiva e, in questo senso, non si tratterebbe semplicemente di creare un disincentivo all'investimento nei titoli pubblici, perché sono una parte importante del portafoglio. Bisogna dire che oggi la non attrattiva dei titoli pubblici dell'area euro è palese a causa del livello dei tassi di interesse e quindi forse è il momento migliore per andare a introdurre quel tipo di razionalità nell'aliquota. Ovviamente si tratta di calibrare bene, invece, le aliquote, diminuendo casomai l'aliquota ordinaria, come dicevamo nella nostra relazione, riducendola rispetto al 26 per cento; forse si potrebbe arrivare al 23 per cento, che è l'aliquota minima, la prima aliquota del sistema IRPEF. E quindi in qualche modo riequilibrando l'incentivo all'investimento nella parte obbligazionaria privata — delle imprese — e nella parte anche azionaria.

Tenete conto che comunque noi crediamo, appunto, che gli investimenti di tipo PIR e di tipo previdenziale siano quelli più adatti a tutto ciò che è meno liquido e quindi che ha un livello più basso di capitalizzazione. In tutti i Paesi la sostituzione progressiva ai canali di investimento bancari si è avuta con lo sviluppo di un forte sistema previdenziale di secondo e terzo pilastro. Questo è vero negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Olanda. E quindi noi abbiamo bisogno di ricalibrare il nostro sistema di tassazione a favore del lungo termine, come dicevamo all'inizio.

Per quanto riguarda i numeri sui PIR, ed in particolare sui PIR alternativi, troverete in noi sicuramente una fonte di dati. Il 2021 sarà il primo anno di funzionamento complessivo dei PIR alternativi: tenete conto che la reingegnerizzazione del sistema di consulenza rispetto a questo tipo di prodotti sta richiedendo un po' di tempo ed oltretutto non ha aiutato il fatto che in questo momento il sistema di consulenza

non possa avere un contatto diretto con i risparmiatori.

In quell'ambito io vorrei sottolineare, anche se la questione non è specificamente di tipo fiscale, che ormai da due anni Assogestioni ha fatto una proposta articolata al Governo e ai regolatori per favorire e migliorare il sistema di regolamentazione dell'accesso degli investitori semiprofessionali agli investimenti alternativi. Il sistema di regolamentazione italiano è uno dei più rigidi, che pone più restrizioni all'accesso ai prodotti di investimento alternativo e secondo noi la proposta di Assogestioni sembra che sia stata accolta con favore, in realtà, nello spirito e nell'impostazione, sia da Banca d'Italia, sia da CONSOB che dal Ministero dell'economia e delle finanze. Speriamo che a breve si possa trovare una convergenza, che consentirebbe di abbassare quelle soglie regolamentari che sono disallineate rispetto all'impostazione di altri Paesi, come la Germania e la Francia, in maniera tale da accompagnare l'iniziativa fiscale dei PIR anche a questo tipo di iniziative invece di tipo normativo.

Sicuramente, onorevole Marattin, io ho messo in rilievo la tassazione del maturato sulla parte previdenziale, ma questo vale certamente per le gestioni di portafoglio. Tenete conto che oggi, a parità di investimento, se io utilizzo un fondo comune ho un sistema di tassazione solo sulla realizzazione, però con una forte penalizzazione in termini di compensazione delle perdite, derivante dall'impossibilità di compensare con perdite realizzate eventualmente su altri fondi nell'ambito della gestione di portafoglio; lo stesso portafoglio di investimento sarebbe tassato invece per maturazione e avrebbe delle forme di compensabilità diverse. È un'incoerenza che non ha nessun senso. Ho messo in rilievo la questione previdenziale, perché lì sicuramente non solo non c'è volontà di differimento di imposta, ma addirittura l'obiettivo delle forme previdenziali è quello di differire la realizzazione dell'investimento. Nella gestione di portafoglio sicuramente il sistema a maturazione comporta tutti i problemi, e anche tutte le incongruenze, che comportava un tempo la gestione per maturazione

sui fondi comuni di investimento. E quindi certamente anche sulla gestione di portafoglio dovremo cercare di convergere su un sistema di tassazione sul realizzato con delle forme coerenti di compensazione.

Sul tema molto importante delle forme, diciamo, delle ragioni o degli incentivi alla residenza fiscale, ai comportamenti quando si tratta di rendite finanziarie, lascerei la parola ad Arianna Immacolato, che sicuramente è molto più esperta di me.

ARIANNA IMMACOLATO, *direttore fisco e previdenza dell'Associazione italiana del risparmio gestito – Assogestioni (intervento da remoto)*. Buongiorno a tutti. Effettivamente noi abbiamo fatto una considerazione, che abbiamo visto è un po' in controtendenza con quelle che sono state portate da altri soggetti, che sono stati auditi in questo periodo, ma questo perché? Perché noi stiamo lavorando e abbiamo lavorato sulla materia dello scambio di informazioni sin dall'inizio, sin dalla sua introduzione, addirittura sin da quando c'era esclusivamente la disciplina americana in materia di conti statunitensi, *Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA*. E quali sono i punti diciamo critici? Innanzitutto la disciplina sullo scambio di informazioni riguarda solamente i beni che sono detenuti in conti finanziari e quindi è chiaro che tutto ciò che non entra in conti finanziari, come ad esempio l'oro, le pietre preziose e quant'altro, non rientra nella disciplina sullo scambio di informazioni.

Ma non è tutto, in realtà il tema è che lo scambio automatico di informazioni riguarda prevalentemente i conti detenuti da persone fisiche. Per quanto riguarda le entità, in realtà comprende esclusivamente, include nell'ambito della comunicazione solo quei conti detenuti da entità, che vengono definite come entità che producono solo redditi passivi ed esclusivamente se l'investitore persona fisica, che si deve trovare in uno Stato diverso da quello che è lo Stato in cui è istituita l'entità, è una persona fisica che, ai fini nella disciplina antiriciclaggio, viene qualificata come titolare effettivo.

Ora è un po' complessa, diciamo, la ricostruzione di queste fattispecie, però in

realtà è chiaro che tutto ciò che viene nascosto o investito tramite le società, è fuori. E quindi, insomma, sapete meglio di noi che è abbastanza facile superare il meccanismo dello scambio di informazioni.

Poi c'è un altro tema, la disciplina sullo scambio di informazioni, purtroppo, non è stata recepita in modo uguale in tutti i Paesi, quindi noi stiamo lavorando a livello europeo tramite la nostra federazione europea per cercare di vedere dove sono i buchi, perché poi ogni amministrazione ha recepito le misure in maniera differente; potete immaginare come, nel caso di Paesi come Lussemburgo e Irlanda, che non ci fanno conoscere esattamente in che modo hanno recepito la disciplina sullo scambio di informazioni, dei buchi facilmente possono esserci nella normativa.

E quindi, insomma, noi riteniamo che non siamo così al sicuro e così tranquilli – a oggi non possiamo dirlo – con lo scambio automatico di informazioni.

PRESIDENTE. Benissimo, grazie mille al dottor Fabio Galli, direttore generale di Assogestioni e a tutti i suoi collaboratori, alla dottoressa Immacolato, alla dottoressa Di Capua e al dottor Menchini per la loro presenza qui questa mattina, in questa audizione che chiude la giornata di oggi e questa settimana di audizioni. Io ringrazio ancora Assogestioni per la presenza.

Ricordo che noi abbiamo questa prassi che i commissari dopo l'audizione, ristudiando e riflettendo su quanto abbiamo discusso, hanno la facoltà di inviarvi domande scritte o ulteriori richieste di approfondimento, che vi faremo pervenire eventualmente tramite la segreteria, e se siete così gentili poi da risponderci socializzeremo queste risposte anche con gli altri commissari, in modo da avere un *follow up* su questa interessante chiacchierata che abbiamo fatto con voi e di cui vi ringrazio ancora una volta.

Saluto anche i colleghi, auguro buon fine settimana e vi ricordo che ci rivediamo lunedì prossimo ed entriamo nell'ultima settimana di audizioni, diciamo, standard prima di quelle finali di aprile, del Fondo Monetario Internazionale, del Commissario Gentiloni e poi del Ministro Franco. E

quindi stiamo procedendo verso la fine della nostra indagine e di nuovo, come avevo detto in Ufficio di Presidenza mercoledì a tutti i colleghi, un ringraziamento per come stiamo lavorando, ma anche un incoraggiamento perché stiamo per entrare nella fase in cui cominciamo a tirare la rete e vedere che pesci, se mi consentite la metafora, stiamo per mangiare.

Grazie a tutti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna

della documentazione consegnata dai rappresentanti dell'Associazione italiana del risparmio gestito – Assogestioni (*vedi allegato 3*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.40.

*Licenziato per la stampa
il 7 febbraio 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze e Tesoro

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Audizione

**nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle
persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario**

19 marzo 2021

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'IRPEF

INDICE

1. PREMESSA.....	3
2. CONTESTO SOCIO-ECONOMICO.....	3
3. VISIONE GENERALE DEGLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA.....	4
4. STORIA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE.....	6
5. SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA DELL'ATTUALE ASSETTO DELL'IRPEF.....	10
6. IRPEF E FAMIGLIA.....	13
7. IRPEF E REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE E ASSIMILATO.....	21
8. IRPEF E REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO.....	27
9. CRITICITÀ RELATIVE ALLA TASSAZIONE PER CASSA.....	35
10. ALLARGAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI E SPENDING REVIEW.....	39
11. CONCLUSIONI.....	41

1. PREMESSA

Nel presente lavoro, il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro intende offrire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.

L'analisi e le proposte di riforma si sono concentrate sugli aspetti della semplificazione dell'attuale assetto dell'Irpef, sulla famiglia, sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, di lavoro autonomo e di impresa, in quanto si tratta di quei redditi in cui si riscontra la partecipazione dell'attività umana.

Tale scelta deriva da una particolare visione della riforma – che sarà esposta nel prosieguo – in base alla quale l'imposta sul reddito deve rappresentare una leva per sostenere lo sviluppo umano ed economico del Paese, che dovrà necessariamente passare attraverso il sostegno alla famiglia e il rilancio del lavoro e delle imprese.

2. CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

Qualsiasi progetto di Riforma dell'IRPEF non può prescindere dalla attenta considerazione della particolarità del momento storico ed economico che sta vivendo il nostro Paese.

Gli effetti della pandemia da Covid-19, che hanno inciso profondamente su tutte le economie del mondo, si innestano, nel caso dell'Italia, su un tessuto economico già stagnante e ancora indebolito dalle crisi economiche e finanziarie precedenti.

Si deve, pertanto, tenere conto di quelli che saranno gli effetti di lungo periodo della presente crisi sanitaria ed economica sul lavoro e sull'occupazione, una volta terminati gli strumenti di aiuto e di sostegno emergenziali, considerando, d'altro canto, che siamo di fronte ad una rivoluzione copernicana o, se vogliamo essere meno enfatici, prendendo atto che la pandemia ha semplicemente accelerato dei percorsi di sviluppo e di cambiamento che erano ormai imprescindibili e già presenti nel contesto sociale ed economico.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla transizione digitale, al ricorso generalizzato all'e-commerce, alla maggiore attenzione per l'ambiente, al conseguente sviluppo della green economy e, infine, all'implementazione dello smart working, quale nuova modalità di intendere il lavoro.

È certo che dalla presente emergenza scaturirà uno scenario completamente diverso da quello pre-crisi, sia per quanto riguarda i settori più promettenti dell'economia, come l'industria 4.0 e l'"internet delle cose" (*Internet of Things*), i quali dovranno trainare la ripresa, sia per quanto riguarda il trasferimento dati e lo svolgimento delle relazioni interpersonali, sempre più spostate su piattaforme elettroniche, comprese le nuove declinazioni del rapporto di lavoro.

Tenuto conto della difficile situazione economica e sociale determinata dalla pandemia, destinata peraltro ad aggravarsi con il termine delle sospensioni in materia di licenziamenti, l'intervento di riforma deve evitare di aumentare il prelievo fiscale.

Un suo inasprimento, infatti, finirebbe per aumentare il malessere sociale, oltre a non essere sostenibile per redditi che saranno fortemente ridimensionati dalla crisi, e drenerebbe anche le risorse necessarie agli investimenti delle imprese.

3. VISIONE GENERALE DEGLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

Per disegnare una riforma dell'IRPEF organica e coerente, occorre soffermarsi su alcune questioni di carattere generale, come le finalità che si intendono perseguire con la sua rimodulazione.

Primario obiettivo sarà il **sostegno alla famiglia**, in tutte le sue forme, quale unità centrale su cui si fonda la società, anche in vista di un auspicato incremento della natalità.

L'altro obiettivo da tenere ben presente nella nuova impostazione dell'Irpef dovrà essere la **riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi**, al fine di incentivare gli investimenti e, conseguentemente, l'offerta di lavoro, favorendo la crescita e la ripresa economica post-pandemica.

Strumento prioritario al fine di raggiungere i predetti scopi è la **riduzione del cuneo fiscale sul lavoro**. Dall'analisi dei dati della Commissione europea, relativi all'anno 2018, il carico fiscale sul lavoro in Italia è pari al 42,7 per cento, includendo anche i contributi sociali versati dal datore e dal lavoratore, rispetto al 38,6 per cento della media dell'area euro.

A fronte dell'abbassamento del cuneo fiscale, dovrà essere chiesto al mondo produttivo che il risparmio di costi così ottenuto sia finalizzato alla riqualificazione e alla formazione dei lavoratori, con particolare attenzione alle competenze richieste dalle nuove sfide che il mondo economico e produttivo si troverà di fronte nel periodo post-pandemico.

La nuova politica industriale, come previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - nell'ambito dell'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata Next Generation EU (NGEU) - sarà informata agli aspetti della **digitalizzazione del Paese** e della **sostenibilità ambientale**. Saranno, dunque, questi i settori che dovranno trainare la ripresa economica post-pandemica ed è al loro sviluppo che si guarda con la speranza che siano in grado di riassorbire, nel tempo, la massiccia fuoriuscita dal lavoro che si sta determinando in questo momento, come mostrano drammaticamente i dati offerti dall'Inps sui posti di lavoro andati perduti nel 2020.

Infatti, gli investimenti connessi alla *green economy* e alla transizione digitale sono entrati prepotentemente nelle agende di tutti i paesi industrializzati e molte imprese, se vogliono avere prospettive ragionevoli di sviluppo, dovranno sfruttare il pacchetto di aiuti che sarà previsto dal predetto Piano.

Tuttavia, non c'è innovazione se poi non ci sono profili lavorativi adeguati a coordinarla ed implementarla. Occorre, pertanto, investire con priorità assoluta sul capitale umano rappresentato dai lavoratori, intervenendo con effettività sulla crescita delle loro competenze, necessarie per sviluppare attività in settori avanzati e innovativi. È ormai, purtroppo, noto il fenomeno della mancata corrispondenza tra le competenze specialistiche richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori.

Un focus particolare dovrà essere posto sull'acquisizione delle competenze digitali, sia per i giovani, sia per le persone già inserite nel mondo del lavoro, che però rischiano di non riuscire a stare al passo dei sempre più rapidi cambiamenti tecnologici. Tali competenze, anche se trovano punte di eccellenza in Italia, non sono così diffuse nel medio tessuto produttivo e hanno già causato quel gap rispetto agli altri Paesi europei con cui ci troviamo a competere. L'acquisizione di queste competenze necessita, quindi, di ampio sostegno da parte della politica e della leva fiscale.

Ampio spazio dovrà essere dato, poi, all'acquisizione di solide competenze linguistiche, ora rese ancora più necessarie per rilanciare il settore turistico, fortemente danneggiato dalla pandemia, ma che rappresenta un settore strategico su cui incardinare la futura ripresa economica, nonché per rafforzare il settore commerciale.

Devono essere incentivati, anche con opportuni interventi di politica fiscale, percorsi formativi di qualità, volti all'acquisizione di specializzazioni attualmente difficilmente reperibili da parte delle imprese italiane. La riqualificazione del lavoratore dovrebbe essere resa vantaggiosa per l'impresa, onde evitarne la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Si potrebbe intervenire, rafforzandole, su misure già consolidate, oppure introdurre nuovi strumenti di incentivo e sostegno a investimenti privati delle imprese, diretti all'efficiamento dei processi produttivi, all'implementazione tecnologica e digitale e alla promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema.

4. STORIA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

Per intendere lo *status quo* dell'IRPEF è ineludibile ripercorrere sinteticamente i passi salienti della storia di tale imposta.

Nel 1964 viene pubblicato lo "Stato dei lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria" elaborato dal vicepresidente della Commissione, Cesare Cosciani. È il progetto di un nuovo sistema tributario, fondato su basi teoriche e, al contempo, attento ai problemi di gestione da parte dell'amministrazione finanziaria. La grande riforma del sistema tributario del 1972-1973 venne realizzata, sulla base della legge delega n. 825 del 9 ottobre 1971, "secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività" (art. 1, comma 1, legge n. 825/1971).

In particolare, nell'ambito della predetta riforma, l'imposta sul reddito delle persone fisiche fu istituita con il **D.P.R. n. 597/1973** e fu successivamente ricompresa nel **Testo Unico delle Imposte sui Redditi (T.U.I.R.)** approvato con il **D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917**.

L'imposta personale cambiò il proprio focus, passando da un concetto di "reddito-spesa" (*Haig, Simons, Vickrey*) ad uno di "reddito-entrata", nonostante le critiche inerenti alla diversa tassazione della maggior parte dei redditi da attività finanziaria e l'erosione del valore dei redditi fondiari.

Con l'istituzione dell'IRPEF, un sistema tributario complesso, basato su molteplici imposte reali e personali che si applicavano alle diverse categorie di redditi, lascia il posto ad un'imposta personale e progressiva, caratterizzata da poche deduzioni dal reddito complessivo e dall'assenza, originariamente, di detrazioni per oneri.

Il primo conio dell'Irpef distingueva **tre categorie di redditi**: quelli che non entravano nella base imponibile e venivano tassati con aliquota sostitutiva, cioè tutti i redditi da attività finanziarie; quelli che entravano nella base imponibile, ma con valori nettamente più bassi di quelli effettivi, cioè i redditi da terreni e fabbricati; quelli che sarebbero dovuti entrare per i valori effettivi nella base

imponibile, ma venivano evasi, in percentuali diverse (minori per i redditi da lavoro dipendente, maggiori per i redditi d'impresa o di professione).

Una peculiarità del nuovo sistema fiscale risiedeva nell'obbligo del cumulo dei redditi dei coniugi. Tuttavia, la **sentenza n. 179/1976**, emanata dalla **Corte Costituzionale** il 14/07/1976, pose fine al cumulo reddituale in capo al marito ed alla conseguente negazione di soggettività passiva d'imposta della moglie, sancendo definitivamente il carattere individuale del prelievo. Il giudice delle leggi, dopo aver ricordato i principi di uguaglianza dei cittadini e dei coniugi nel matrimonio, affermò che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro **personale capacità contributiva**. L'aggettivo "personale" fu coniato dalla Corte, in quanto non previsto nell'art. 53. È dirimente l'affermazione secondo cui non è dimostrato, né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete, che in ogni situazione in cui, a fini reddituali, venga presa in considerazione una coppia di soggetti si abbia un aumento della capacità contributiva dei due membri considerati insieme. Così, a partire dall'anno di imposta 1976 l'obbligo del cumulo è stato abolito.

La riforma degli anni '70 "ha rappresentato una occasione storica di rinnovare il nostro antiquato e inefficiente sistema tributario. Essa è stata in parte una occasione mancata, perché il disegno logico della riforma, quale era stato delineato dalle varie commissioni di studiosi che l'avevano preparata, si è in parte inquinato, per difetto di ingegneria sociale e a causa delle spinte degli interessi corporativi, a mano a mano che la riforma è stata attuata dal Parlamento e dal Governo. La riforma tributaria illustra le difficoltà in cui si muove il nostro Paese quando si vuole portare avanti una riforma in modo coerente a causa di quelli che Steve definisce «i particolarismi che frantumano le grandi conquiste dell'oggettività della legge e dell'amministrazione»" (Reviglio, 1976).

Critiche al predetto impianto normativo vennero da Visco (1984), secondo il quale l'Irpef non era una imposta generale sul reddito, ma un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. Risultavano, infatti, esenti di diritto quasi la totalità dei redditi di capitale non azionari, dei redditi dell'agricoltura e buona parte dei redditi da fabbricati. L'erosione era, quindi, una delle caratteristiche fondamentali dell'Irpef e la generalizzata evasione riguardava tutti i redditi, compresi quelli da lavoro dipendente.

La struttura dell'Irpef tra il 1976 ed il 1982 rimase sostanzialmente invariata, con le stesse aliquote e leggeri aggiustamenti degli scaglioni. Nel 1983 si attuò il primo intervento sul sistema dell'imposta, che venne radicalmente modificato per contenere gli effetti del *fiscal drag*, diminuendo l'incidenza in particolare sui redditi da lavoro medio-bassi, ma senza ridurre, anzi accentuando, l'elasticità dell'imposta. Lo sgravio del carico sui redditi medio-bassi venne realizzato accrescendo le detrazioni

ed introducendone di nuove per i redditi da lavoro dipendente e, in misura più limitata, per il lavoro autonomo e di impresa minore. La novità fu che queste nuove detrazioni erano stabilite con importi decrescenti al crescere del reddito, attraverso una serie di gradini (sette per i dipendenti, due per gli altri).

La progressività venne, quindi, attenuata dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote e reintrodotta con le detrazioni. Il risultato finale, in termini di incidenza media, non fu molto dissimile da quello precedente, vigente fino al 1982.

Con gli anni '90 si aprì la stagione degli sforzi finalizzati al risanamento finanziario. Le più urgenti correzioni dal lato della politica di bilancio passarono, per la parte delle entrate, attraverso una consistente stretta fiscale, che si tradusse nelle seguenti novità: le aliquote Irpef vennero tutte elevate di un punto a partire dalla terza e la deducibilità delle spese sanitarie, degli interessi sui mutui e di altri oneri venne trasformata in detraibilità al 27%, con l'effetto di produrre aggravii di imposta per i percettori di redditi medio-alti; fu introdotta la “*minimum tax*” per gli autonomi e i percettori di reddito di impresa; venne costruito il nuovo meccanismo basato sul contributo diretto lavorativo, in base al quale venne determinato un reddito minimo, al di sotto del quale il contribuente non poteva dichiarare. Tuttavia, già a partire dall'anno d'imposta 1994, il contributo diretto lavorativo divenne solo uno strumento di calcolo, insieme ai coefficienti presuntivi di reddito, per eventuali accertamenti induttivi, con abrogazione della vera e propria “*minimum tax*”. Si preparò, così, il terreno per gli Studi di Settore, entrati in funzione dal 1998.

La **legge finanziaria del 1997** contenne una norma di delega volta a ristrutturare il debito pubblico e sopprimere alcuni tributi, con l'introduzione dell'Irap e la revisione dell'Irpef. Per quest'ultima si ebbe un avvicinamento al sistema duale scandinavo, con la prima aliquota che venne elevata al 18,5% e la massima che scese dal 51% al 45%, mentre gli scaglioni si ridussero ulteriormente da sette a cinque.

Con la **legge delega n. 80 del 2003** per la riforma del sistema fiscale, le due principali imposte dirette furono oggetto di una profonda revisione, anche nel nome: l'Irpef sarebbe divenuta Ire (imposta sul reddito) includendo anche gli enti non commerciali, mentre l'Irpeg sarebbe mutata in Ires.

Per quanto riguarda l'Ire, le indicazioni della delega furono le seguenti:

- a) introduzione di una tassazione con due soli scaglioni, con aliquote al 23% fino a 100 mila euro di reddito e 33% dopo;
- b) introduzione di un livello di reddito minimo personale esente (c.d. “*no tax area*”), in funzione della soglia di povertà, “tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta”;

- c) sostituzione progressiva delle detrazioni con deduzioni;
- d) una complessa articolazione delle deduzioni in funzione di una molteplicità di obiettivi: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, anziani e portatori di handicap, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare, non profit e attività svolte nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica, volontariato e confessioni religiose ammesse dalla legge, attività sportive giovanili, costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro;
- e) una concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di meglio garantire la progressività e di ridurre il prelievo fiscale sui detti redditi.

La predetta legge delega, per quanto riguarda l'imposta personale, è stata solo parzialmente attuata: infatti, la finanziaria 2003 alzò la prima aliquota al 23% e contestualmente estese il primo scaglione a 15.000 euro, abolì le detrazioni personali ed introdusse deduzioni decrescenti rispetto al reddito.

La prima Finanziaria del nuovo Governo Prodi intervenne sull'Irpef nell'ottica della riduzione del cuneo fiscale per i contribuenti con redditi bassi e medi. Il riassetto dell'imposta fu basato sul passaggio dalle deduzioni alle detrazioni e su un corrispondente rifacimento di aliquote e scaglioni. Il passaggio alle detrazioni rese più regolare il profilo della progressività dell'Irpef e facilitò l'eventuale introduzione di forme di imposta negativa, basate sull'erogazione al contribuente incapiente della parte di detrazione in eccesso rispetto all'imposta lorda. Il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni rese, inoltre, regolarmente decrescente il risparmio d'imposta e quindi aiutò a regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive. Questo effetto di regolarizzazione venne rafforzato dalla parallela rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, operata dalla finanziaria 2007.

Successivamente, si sono susseguiti molteplici interventi che sono intervenuti su singoli aspetti dell'imposta, ma che non hanno, tuttavia, inciso sull'assetto generale della stessa.

5. SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA DELL'ATTUALE ASSETTO DELL'IRPEF

Al fine di progettare la Riforma di un'imposta importante come l'Irpef, che genera 194 miliardi di euro di gettito per lo Stato, è propedeutico individuare le principali criticità dell'attuale sistema, proponendo contestualmente degli spunti di revisione e semplificazione.

5.1 Complessità del quadro normativo

Un primo fattore di criticità dell'attuale sistema è la **complessità** del quadro normativo, tanto che il diritto tributario italiano è stato definito *polisistemico* in varie ordinanze e sentenze della Corte Costituzionale, la quale ha asserito che “*all'ordinamento tributario afferiscono produzioni normative non coordinate e spesso inquadrare in microsistemi settoriali che rendono particolarmente difficile l'individuazione di principi generali, applicabili al di fuori dello specifico settore nel quale sono inseriti*” (Corte cost., ordinanza 16 novembre 1993, n. 392; sentenza 12 settembre 1995, n.430).

Una produzione normativa così disordinata genera, di conseguenza, difficili problemi all'interprete per individuare la disciplina che regola una determinata materia e per verificare, contestualmente, che la disposizione individuata sia vigente e applicabile *ratione temporis*.

Infatti, **la disciplina delle imposte sui redditi è sì regolata dal TUIR (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), ma le norme complementari, sia legislative che regolamentari – quali, ad esempio, le norme di attuazione, le norme sugli ammortamenti, sugli enti non commerciali e sulle Onlus, sui contribuenti minimi, sulla misura del concorso al reddito complessivo di dividendi, plusvalenze e minusvalenze, solo per citarne alcune - devono essere reperite in altri testi.**

Sul fronte dei regolamenti possiamo citare quelli in tema di autotutela, interpelli, redditometro, *black e white list*, ecc.

Infine, norme di carattere generale trovano posto anche nei provvedimenti dell'Agenzia delle entrate.

Questo fa sì che anche gli esperti in materia tributaria incontrino non poche difficoltà nel farsi strada nel coacervo delle disposizioni che si sono affastellate negli anni.

Ad alimentare un sistema così complesso concorre anche una **iperlegificazione** da parte del legislatore, spesso animato da esigenze di gettito o da adeguamenti ai rapidi cambiamenti economici

degli ultimi decenni o ancora dalla prevenzione di pratiche elusive, ma che finisce per dimenticare l'impianto complessivo del sistema e la sua razionalità.

A ciò si affianca un problema di **precarietà della nostra legislazione tributaria**, dovuta anche al largo ricorso ai decreti legge per intervenire in situazioni di emergenza, che a volte poi non vengono convertiti in legge o vengono convertiti con una molteplicità di modifiche, creando non pochi problemi a tutti gli operatori.

Un ulteriore problema che caratterizza la materia tributaria attiene, infine, alla **tecnica legislativa**, in quanto le norme di nuova introduzione si innestano necessariamente su testi normativi preesistenti, con aggiunte, sostituzioni, espunzioni, ecc. Si rende quindi necessario avere a disposizione il vecchio testo per metterlo a confronto con la nuova formulazione ed individuare la versione finale.

Proposta di riforma: semplificazione del quadro normativo

Uno degli obiettivi a cui dovrà sicuramente tendere la riforma è, quindi, la **semplificazione del quadro normativo**, che necessita di essere riportato ad unità, conferendo ordine e coerenza alla frammentazione della legislazione succedutasi negli anni.

Disposizioni che hanno una ricaduta pratica sulla vita e sulle scelte di una fetta così ampia di contribuenti necessiterebbero di una opera di **razionalizzazione**, in modo da potere essere maggiormente intelleggibili, anche in un'ottica, non certo secondaria, di **certezza del diritto**.

La percezione di un sistema tributario chiaro, coerente ed affidabile potrebbe avere effetti anche sui fenomeni evasivi dell'imposta ed erosivi della sua base imponibile, nonché sicuramente incentivare gli investimenti sia da parte di operatori italiani, che esteri.

Innanzitutto, occorrerebbe **raccogliere la legislazione tributaria**, e forse non solo quella in materia di imposte sui redditi, **in un unico testo normativo**, ossia un codice o un testo unico comprensivo di tutta la materia. Quantomeno, dovrebbero confluire in un unico testo la disciplina delle dichiarazioni dei redditi, che si trova in parte nel D.P.R. n. 600 del 1973 e in parte nel D.P.R. n. 322 del 1988, e la normativa in materia di riscossione, disciplinata in parte dal D.P.R. 602 del 1973 e in parte in altre innumerevoli fonti.

È necessaria, inoltre, una **maggiore ponderazione nella creazione delle norme tributarie**, evitando il massiccio ricorso ai decreti legge.

Andrebbe prestata **maggior attenzione**, nella pratica di **redazione delle leggi tributarie**, all'**articolo 2 dello Statuto dei diritti del contribuente** (Legge n. 212 del 2000) e ai suoi principi di chiarezza e trasparenza.

Innanzitutto, le norme che recano disposizioni tributarie dovrebbero essere ben rubricate, data la già sufficiente complessità della materia. In questo senso, andrebbe abbandonata la prassi utilizzata, ad esempio, per le leggi di bilancio, in cui si riscontrano pochi articoli con centinaia di commi e, quindi, disposizioni senza rubrica.

Dovrebbe essere presa l'abitudine a **disciplinare la materia tributaria in leggi ad hoc**, specificamente destinate a tali interventi normativi, senza inserire disposizioni in materia di imposte in leggi che non hanno un oggetto tributario.

Per ulteriore chiarezza e facilità di applicazione, inoltre, **le disposizioni modificative di leggi tributarie dovrebbero riportare il testo modificato**, mentre i richiami ad altre disposizioni dovrebbero essere accompagnati da una sintesi della norma alla quale si rinvia.

5.2 Mancanza di trasparenza dell'aliquota effettiva ed erosione della base imponibile

Un'altra criticità che non può essere trascurata è la **mancanza di trasparenza dell'IRPEF**.

Il calcolo dell'imposta netta è reso, infatti, molto complesso dalla previsione di una serie di deduzioni dal reddito e detrazioni dall'imposta lorda, che si sono accumulate nel corso degli anni e che determinano una sostanziale differenza tra le aliquote nominali indicate nel Tuir, in riferimento ai vari scaglioni di reddito, e le aliquote marginali effettive di pagamento.

Nel corso degli anni, inoltre, si è assistito ad una **progressiva erosione della base imponibile** e ad una **deformazione della progressività dell'imposta**, determinata dalla **eccessiva proliferazione delle tax expenditures (spese fiscali)**, le quali, peraltro, sono **frammentate in una serie di disposizioni normative che non trovano collocazione unitaria nel Tuir**.

Si tratta di un corposo insieme di bonus, esenzioni, crediti d'imposta, detrazioni e deduzioni, che spesso interessano un numero molto basso di beneficiari e si traducono in un risparmio d'imposta modesto per il contribuente singolarmente considerato.

Va evidenziato, altresì, che l'esistenza e le regole di fruizione delle predette agevolazioni sono sconosciute al contribuente medio, cosicché viene meno anche la loro funzione di indirizzamento dei cittadini verso comportamenti virtuosi.

Proposta di riforma: revisione e riordino delle tax expenditures

Obiettivo cardine della riforma dovrà essere, quindi, la **trasparenza nel calcolo dell'aliquota effettiva**, in quanto ciò determinerebbe un sistema in cui il contribuente sia in grado di conoscere ex ante il peso effettivo del prelievo sul proprio reddito e contribuirebbe a favorire un clima di fiducia tra Fisco e cittadini.

A tal fine, si rende necessaria un'attenta **opera di revisione e riordino**, finalizzata a comprendere quali di queste spese fiscali debbano essere mantenute, quali accorpate e quali, invece, tagliate.

6. IRPEF E FAMIGLIA

Inquadramento generale e situazione attuale

I modelli d'imposizione elaborati dalla teoria finanziaria considerano l'equità, assieme all'efficienza, uno dei due grandi criteri per l'attività di prelievo. L'**equità** ha quale principale obiettivo la ricerca dell'indicatore più appropriato per definire la capacità contributiva di un contribuente¹.

In Italia, come è noto, l'IRPEF è un'imposta che prevede una **tassazione di tipo individuale**. Un simile sistema di tassazione, in generale condivisibile in termini del richiamato principio costituzionale di concorso alla spesa pubblica da parte dei cittadini (*rectius*: contribuenti), deve tuttavia verificare quale sia la loro **effettiva capacità contributiva (art. 53 Cost.)**. Quest'ultima non può essere misurata solo verticalmente, ovvero guardando al solo perimetro del soggetto inciso dall'IRPEF, bensì in un'ottica di equità orizzontale, in relazione al **contesto familiare del cittadino/contribuente**.

Tale secondo criterio – l'equità orizzontale - implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta deve variare in base alle condizioni personali: per esempio, deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap². A tal fine, non va messo in secondo piano il fatto che il richiamato principio costituzionale dell'art. 53 va contemperato con quello dell'**art. 31 Cost. di agevolazioni alla famiglia, con particolare riguardo a quelle numerose**.

Nell'evoluzione normativa dell'IRPEF, la **famiglia** è stata disciplinata in quanto **fenomeno associativo fondato sul matrimonio** ovvero, dopo la legge 20/05/2016, n. 76, anche quale **aggregato**

¹ Paolo Bosi, Maria Cecilia Guerri, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 53

² Ssseff-Mef, *Libro Bianco*, Tributi, Suppl. n. 1, 2008, p. 4

sociale basato sull'unione civile tra soggetti dello stesso sesso, verso cui dirigere un alleggerimento del carico impositivo.

Trattasi di una deroga al principio della capacità contributiva personale, con conseguente ricaduta sulle connesse finalità redistributive e sulle esigenze di finanziamento dei diritti costituzionali (Corte Cost. n. 288/2019).

La finalità extrafiscale riconducibile all'attuazione di principi costituzionali, quale quello della tutela della famiglia, ha lo scopo di favorire il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, e, al contempo, di considerare la minore capacità contributiva che deriva dall'assolvimento di tale dovere (Corte Cost. n. 120/2020). L'intervento normativo, tramite deduzioni o detrazioni, è quindi volto a tutelare situazioni di potenziale fragilità (Corte Cost. n. 54/2020).

L'**attuale regime IRPEF** prevede, quale modalità per contemperare a tali distorsioni e venire incontro al contesto familiare del contribuente, un **sistema di tassazione con detrazioni da scomputarsi dall'imposta lorda**. In particolare, si tratta di due tipologie di detrazioni:

- 1) **detrazioni per i carichi di famiglia;**
- 2) **detrazioni sulle spese sostenute dalla famiglia.**

Tale modalità appare, tuttavia, largamente insufficiente a realizzare gli effettivi scopi richiamati. Più specificamente, l'**art. 12 del TUIR** prevede un articolato e farraginoso meccanismo di **detrazioni per i familiari³ a carico del contribuente**, che risultano **non correlate all'effettiva spesa media sostenuta** da un contribuente per la famiglia medesima.

La norma in parola considera **a carico del contribuente i familiari che possiedano un reddito complessivo non superiore a 2.840,51 euro**, al lordo degli oneri deducibili (per i **figli di età non superiore a ventiquattro anni** il limite di reddito è elevato a **4.000 euro**).

Tali detrazioni sono d'importo differente a seconda che il familiare a carico sia il coniuge, i figli o altri familiari, e d'importo decrescente all'aumentare del reddito complessivo del contribuente che presenta familiari a carico (v. tabella seguente).

³ Coniuge, figli e ogni altra persona indicata nell'articolo 433 c.c. che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

TABELLA CARICO FISCALE (art. 12 TUIR)			
FAMILIARE	REDDITO	IMPORTO DETRAZIONE	ANNOTAZIONI
Coniuge non legalmente ed effettivamente separato	Fino a 15 mila euro	800 euro, diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro	la detrazione è aumentata di un importo pari a: 1) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.000 euro ma non a 29.200 euro;
	reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 40.000 euro	690 euro	2) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.200 euro ma non a 34.700 euro;
	reddito complessivo è superiore a 40.000 euro ma non a 80.000 euro	690 euro La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 40.000 euro	3) 30 euro, se il reddito complessivo è superiore a 34.700 euro ma non a 35.000 euro; 4) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 35.100 euro; 5) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.100 euro ma non a 35.200 euro
Figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi o affidati	Contribuenti in genere	950 euro per ciascun figlio, aumentata: a 1.220 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni	Le detrazioni sono aumentate di un importo pari a 400 euro per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.
	Contribuenti con più di tre figli a carico	la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo	La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro. In presenza di più figli, l'importo di 95.000 euro è aumentato per

			<p>tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.</p> <p>La detrazione è ripartita nella misura del 50% tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati ovvero, previo accordo tra gli stessi, spetta al genitore che possiede un reddito complessivo di ammontare più elevato.</p>
		Ulteriore detrazione pari a 1.200 euro, in presenza di almeno quattro figli a carico.	<p>La detrazione è ripartita al 50% tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati.</p> <p>In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta ai genitori in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. Nel caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo.</p>
ogni altra persona indicata nell'articolo 433 c.c. che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria	Contribuenti con reddito fino a 80 mila euro	750 euro	La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro

Tale metodo non appare, tuttavia, sufficiente ad assicurare ai contribuenti facenti parte di un nucleo familiare nel quale vi siano più componenti, quel criterio di progressività utile a realizzare lo scopo di equità richiamato.

I costi familiari sopportati da un contribuente con più persone a carico sono di gran lunga più elevati, infatti, rispetto alle detrazioni previste dall'attuale TUIR. Come si può notare, la **detrazione base per un figlio a carico** è di **950 euro annui**, un importo assolutamente insufficiente rispetto agli effettivi costi sostenuti.

Anche l'assegno unico e universale⁴, peraltro da riempire di contenuti e dunque non ancora operativo, non appare, da solo, lo strumento destinato a realizzare i principi costituzionali richiamati dagli articoli 31 e 53. Oltremodo, si rileva che l'assegno unico, legato all'ISEE, non possa ritenersi sostitutivo delle necessarie politiche fiscali a favore della famiglia, essendo, in base alle previsioni⁵, destinato a sostituire gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali dei figli a carico. In conclusione, si ritiene che il predetto assegno unico possa essere considerato solo in parte la "dote fiscale dei figli" richiamata nel Libro Bianco del 2008⁶, che riassume gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef, ma ad esso vada affiancato un intervento di politiche per la famiglia direttamente collegato all'IRPEF.

Proposta di riforma n. 1: nuova definizione di famiglia a fini fiscali

Il legislatore fiscale ha coniato, di volta in volta, una sua definizione di famiglia, prendendola a volte in prestito da quella di derivazione civilistica. Nella disciplina tributaria è, infatti, rinvenibile una nozione predeterminata e generale di famiglia (si pensi, tra le moltissime ipotesi, alle diverse norme sui carichi fiscali di famiglia in tema di imposte dirette; sul trattamento fiscale dell'impresa familiare; sulla nozione di nucleo familiare in tema di determinazione sintetica del reddito o in tema di abitazione principale nei tributi locali; sulle agevolazioni in tema di piccola proprietà contadina), poiché gli interventi del legislatore risultano modulati in modo differenziato, a seconda dei casi presi in considerazione e dei singoli interessi di volta in volta perseguiti (Corte Cost. n. 54/2020).

Ai fini delle **detrazioni d'imposta per carichi di famiglia** di cui all'**art. 12, comma 1, lett. a), D.P.R. 917/1986**, sarebbe auspicabile l'estensione del beneficio detrattivo anche al componente

⁴ Art. 1, commi 2 e 3, legge n. 178/2020; D.D.L. A.S. n. 1892, attualmente in corso di esame alla 11^a Commissione al Senato

⁵ Art. 3 D.D.L. A.S. n. 1892

⁶ Ssseff-Mef, *Libro Bianco*, Tributi, Suppl. n. 1, 2008, p. 5

debole, da un punto di vista reddituale, delle cd. **famiglie di fatto**, in ragione della loro ampia diffusione nella odierna società. La *ratio* di tali novelle risiede nella possibilità di svincolare il beneficio fiscale dalla stipula di un contratto (matrimonio o unione civile), per non limitare la tutela della detta collettività organizzata.

A tal uopo, sarebbe sufficiente prevedere l'onere di **fissare la residenza anagrafica presso lo stesso indirizzo da parte della coppia (etero/omosessuale) per ottenere la fruizione della detrazione d'imposta**. D'altra parte, la stessa Corte di Giustizia U.E., Sez. I, Sent. 19/12/2019, n. 460/18, ha previsto che la convivenza *more uxorio* attribuisca uno *status* ed i conseguenti diritti a condizione che sia "riconoscibile" mediante una forma di registrazione, che potrebbe essere individuata nella **comune residenza anagrafica**.

Proposta di riforma n. 2: tutela della maternità

Il sostegno alla famiglia, nella sua accezione fiscale, passa attraverso la **presa d'atto dell'odierno sacrificio della madre in presenza di figli piccoli**. Tale rinuncia all'ingresso nel mercato del lavoro ovvero l'uscita dallo stesso *post* maternità sono scelte della donna, molto ricorrenti nella prassi, dettate da esigenze di bilancio familiare. La quantificazione dell'onere di una presenza sostitutiva (baby sitter, asilo nido, etc.), che si prenda cura della prole, determina la "convenienza" della rinuncia al reddito. In altre parole, spesso le madri optano per l'abdicazione lavorativa, poiché il reddito prodotto risulta interamente assorbito dagli oneri di sostituzione personale.

Acclarato il dato fattuale che precede, le **detrazioni di imposta per oneri** di cui all'**art. 15, comma 1, lett. e-bis), D.P.R. 22/12/1986, n. 917** (spese per la frequenza di scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola secondaria di secondo grado) non potranno essere contenute nella irrisoria cifra di **€ 800,00 annui** per alunno o studente.

Infatti, per i **primi tre anni di vita della prole**, le stesse dovranno essere elevate a **cifre ben maggiori**, in ragione degli oneri che gravano sulle spalle dei genitori che non possono beneficiare di aiuti parentali.

Un **cospicuo incremento di tali detrazioni d'imposta** ha il precipuo compito di rimuovere un ostacolo di carattere sociale (art. 3, comma 2, Cost.), anche al fine di agevolare l'adempimento dei doveri genitoriali (artt. 30, comma 1, e 31, comma 1, Cost.). L'auspicio è che il legislatore fiscale dia un contenuto esteso al sintagma "*tutela della maternità*", al fine di rendere effettivo il *favor familie* in una prospettiva costituzionalmente orientata.

Proposta di riforma n. 3: sostegno ai nuclei familiari numerosi

Occorre enfatizzare come un sistema eccessivamente verticale, meno attento all'effettiva unità familiare in cui il contribuente convive, penalizzi i nuclei familiari più numerosi e, tra questi, in particolare quelli monoreddito. È di tutta evidenza, infatti, che la presenza di più familiari a carico comporta la necessità di dover sostenere maggiori costi, con conseguente **minore capacità contributiva**.

Appare, pertanto, fondamentale assumere quale **punto di riferimento** ai fini di una riforma dell'IRPEF la **numerosità e composizione del nucleo familiare**, in quanto la capacità contributiva di un soggetto dipende anche dal proprio contesto familiare.

Una riforma che vada in tale direzione consente di tenere conto degli effetti di tale minore capacità contributiva rispetto all'art. 53 Cost. e conseguire l'altro principio costituzionale di riconoscimento di agevolazioni alla famiglia, previsto dall'articolo 31 della Costituzione, su cui, peraltro, più volte, la Corte costituzionale ha richiamato il legislatore ad intervenire⁷.

Sostenere e **promuovere le famiglie con figli** significherebbe poter contribuire a invertire la progressiva **denatalità** registrata dal nostro Paese. A tal fine, va ricordato che il 21 dicembre 2020 l'ISTAT ha rilevato che, per il settimo anno consecutivo, nel 2019 c'è stato un nuovo superamento, al ribasso, del record di denatalità: i nati nel 2019 sono stati 420.084, quasi 20 mila in meno rispetto all'anno precedente e oltre 156 mila in meno nel confronto con il 2008⁸.

Intervenire per invertire tale tendenza, utilizzando anche la leva fiscale per migliorare le politiche a sostegno della famiglia, significa investire sul capitale umano del Paese, con ricadute positive sul piano della crescita e sulla tenuta dei sistemi previdenziali.

Proposta di riforma n. 4: no tax area familiare

Una delle modalità per contemperare alle distorsioni descritte in precedenza potrebbe essere l'**introduzione di una no tax area family** e di scaglioni differenziati, con importi diversi a seconda del **contesto familiare del contribuente** e, in particolare, del **numero dei componenti del suo nucleo**.

La tassazione sarebbe sempre individuale, al fine di evitare impatti sul piano della partecipazione al lavoro del secondo membro della famiglia, ma ogni componente avrebbe un **indicatore da applicare**

⁷ Corte cost., sent. 23 marzo 1983, n. 76; Corte cost., sent. 24 luglio 1995, n. 358

⁸ <https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf>

alla propria situazione reddituale, ai fini della determinazione della *no tax area* e degli scaglioni IRPEF.

Tale coefficiente dovrebbe essere determinato sulla base del numero dei componenti della famiglia e del numero dei percettori di reddito.

La previsione di un coefficiente familiare, da applicare direttamente agli attuali scaglioni dell'IRPEF, con un meccanismo a monte di *no tax area*, cioè un importo su cui non è dovuta imposta, potrebbe rappresentare un sistema semplice ed efficace per raggiungere lo scopo.

Proposta di riforma n. 5: intervento sulle deduzioni

Nel sistema attuale, sono previste detrazioni in misura percentuale pari al 19%, con massimali di spesa sostenuta, quando l'aliquota IRPEF per lo scaglione più basso è già pari al 23%, senza considerare le addizionali regionali e comunali all'IRPEF.

Pertanto, si dovrebbero:

- 1) **trasformare le spese “familiari” da detrazioni dall'imposta a deduzioni dal reddito imponibile** dei **costi effettivamente sostenuti** dalla famiglia, individuando alcune tipologie di spesa meritevoli di essere interamente deducibili dal reddito complessivo del contribuente;
- 2) **fissare dei plafond di spese deducibili in maniera più razionale ed adatta a realizzare gli scopi di sostegno alla famiglia**, da cui prende le mosse la proposta di riforma, come precedentemente indicati.

Tale sistema potrebbe, per altro verso, far emergere potenziali sacche di evasione, in quanto la deducibilità delle spese determinerebbe l'interesse del contribuente a richiedere i documenti giustificativi della spesa.

A titolo esemplificativo, nel sistema attualmente vigente le **spese per le locazioni universitarie degli studenti fuori sede** possono essere detratte fino ad un importo massimo di 2.633 euro.

In tal senso, la proposta da scrutinare è quella di attribuire un **diritto alla deduzione**, in luogo delle attuali detrazioni, **avente ad oggetto le tasse universitarie ed i canoni di locazione, a prescindere dal luogo di residenza dello studente**. Infatti, è innegabile la crescita individuale di coloro che frequentano un percorso di studi universitari alloggiando con coetanei fuori dal contesto familiare di provenienza. Il mentovato ampliamento del *benefit* tributario rappresenterebbe un evidente intervento in favore della **piena realizzazione della persona** in uno dei momenti salienti della propria esistenza. È indubbio, infatti, che il legislatore fiscale debba sostenere lo studio universitario dei figli in misura maggiore rispetto a quella odierna, la quale nega “dignità” a tale fondamentale momento formativo, che consente l'ingresso nel mondo del lavoro delle giovani leve.

7. IRPEF E REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE E ASSIMILATO

Come anticipato, il lavoro dovrà essere il volano per la ripresa economica quando usciremo finalmente dal periodo della pandemia e, considerando che dai redditi di lavoro deriva la maggior parte del gettito dell'IRPEF, il fulcro della riforma dell'imposta sui redditi.

Gli effetti dell'emergenza epidemiologica si sono abbattuti sul mercato del lavoro di tutti i Paesi del mondo. In base a quanto riportato nella nota del 25 gennaio 2021 pubblicata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sull'impatto del COVID-19 sul mondo del lavoro, si stima che, a livello globale, l'occupazione sia diminuita nel 2020 di 114 milioni di persone rispetto al 2019.

“La disoccupazione globale è aumentata passando da 33 milioni a 220 milioni nel 2020, con un aumento del tasso di disoccupazione di 1,1 punti percentuali al 6,5 per cento. Questo aumento è maggiore di quello osservato durante la crisi finanziaria globale del 2008-2009 (0,6 punti percentuali)” (Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 7° edizione).

Nel nostro Paese, l'emergenza sanitaria si è abbattuta su un mercato del lavoro che presentava già enormi problemi strutturali di lunga data e mai effettivamente risolti.

Come evidenziato ripetutamente anche nei “Rapporti sul mercato del lavoro” del CNEL, le criticità maggiori sono rappresentate da:

- **disuguaglianze e squilibri territoriali tra Nord, Centro e Sud Italia;**
- **tendenza alla crescita soprattutto delle occupazioni a bassa qualifica e bassa retribuzione;**
- **disoccupazione giovanile;**
- **bassa occupazione femminile;**
- **bassa produttività del lavoro;**
- **inadeguatezza del sistema scolastico e formativo nello sviluppo delle competenze.**

In termini di **produttività**, l'Italia è sempre più lontana dall'Europa. In base ai dati forniti da Eurostat, nello stesso periodo di tempo preso in considerazione (1995-2019), la produttività del lavoro italiano, data dal rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate, ha conosciuto un tasso di incremento medio annuo dello 0,3%, a fronte dell'1,6% sperimentato nell'Unione Europea a 28 Paesi (1,3% nell'UE a 15 e 1,2% nell'area Euro). Nel 2019 la produttività del lavoro è diminuita dello 0,4%, come risultato di un incremento delle ore lavorate pari allo 0,4% e di una variazione nulla del valore aggiunto. Questo

significa che a fronte di un aumento delle ore lavorate e del capitale impiegato nella produzione (+ 0,8% nel 2019), non si registrano miglioramenti in termini di valore aggiunto.

La pandemia da Covid-19 ha accentuato le predette criticità, che sono plasticamente fotografate dai dati ISTAT (“Rapporto Occupati e Disoccupati”, pubblicato il 1° febbraio 2021) sul saldo occupazionale di dicembre 2020 rispetto a dicembre 2019: 444.000 lavoratori in meno. Di questi, l’88% è rappresentato da contratti a termine e il 70% è costituito da donne, a riprova del fatto che, come sempre in situazioni di crisi, a pagare il conto più salato sono i giovani e le donne. I settori più colpiti dalla pandemia, e dalle conseguenti chiusure forzate o limitazioni dell’attività, sono stati, infatti, quelli a bassa tecnologia, come il turismo, il commercio, la ristorazione, ecc., vale a dire quei settori nei quali si concentra maggiormente la presenza di giovani e donne.

Da più parti, e anche dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro, viene evidenziata la preoccupazione che la situazione sia destinata ad accentuarsi con l’interruzione della cassa integrazione Covid-19 e la fine del blocco dei licenziamenti.

Del resto, l’OCSE prevede un + 4,3% del PIL per il 2021 e un + 2,3% per il 2022, valori che non consentirebbero nemmeno di recuperare i livelli pre-crisi.

Nel “Rapporto sul Mercato del lavoro e la contrattazione 2020”, presentato il 12 gennaio 2021, il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL) ha messo in guardia sul fatto che, quando l’emergenza sanitaria sarà passata, l’Italia si troverà, nel contesto europeo, con la peggior combinazione di **alto debito pubblico, bassa natalità e bassa presenza di *under 35* nel sistema produttivo.**

Inoltre, come ha evidenziato la risoluzione adottata dal Comitato economico e sociale europeo l’11 giugno 2020, “*la crisi da Covid-19 sta mettendo in discussione non solo i nostri modelli comportamentali, ma anche i nostri modelli di produzione, consumo e occupazione*”; ha anche espresso la convinzione che non ci si possa limitare a ripristinare quanto esisteva prima, ma occorra ristrutturarlo e migliorarlo.

La capacità del Paese di reagire alla crisi sanitaria, economica e sociale dipende dagli investimenti che verranno messi in campo per intervenire sullo **sviluppo umano.**

Con i cambiamenti a cui il mondo produttivo è chiamato, non possiamo permetterci che la domanda di lavoro non si incontri con l’offerta, a causa della mancanza delle nuove competenze che saranno richieste ai lavoratori: digitale, *green*, nuove tecnologie, robotica, intelligenza artificiale, ecc.

Tale capitale umano, una volta rafforzato, costituirà un fattore di ricchezza non solo per il singolo o per l'azienda in cui egli si trovi momentaneamente ad operare, ma **per tutto il sistema Paese**. È evidente che maggiori competenze permettono ai singoli individui di aspirare a migliori posizioni lavorative e, nell'insieme, una popolazione altamente istruita può favorire la crescita economica e sociale di uno Stato, oltre ad accrescerne la competitività nel mercato internazionale.

Proposta di riforma n. 1: riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e formazione dei lavoratori

Per operare il cambio di passo descritto precedentemente, occorre un patto tra Stato, imprese e lavoratori. In questo contesto, la **riforma dell'IRPEF sul reddito di lavoro dipendente e assimilato** costituisce il primo pilastro su cui fondare la crescita del Paese.

Nell'attuale situazione economica e sociale, la **riduzione del cuneo fiscale sul lavoro** deve essere attuata con energia e senza tentennamenti e dovrebbe consentire:

- 1) sia di **umentare il reddito disponibile per il lavoratore** - che mai come ora è necessario per alimentare i consumi e far ripartire l'economia - **a condizione della sua partecipazione ad un percorso formativo serio e strutturato**, finalizzato ad acquisire le competenze richieste nel caso concreto dall'azienda;
- 2) sia di **finanziare un investimento concreto** - anche mediante il riconoscimento alle imprese di un credito d'imposta - su una **formazione dei lavoratori certificata e verificata in modo oggettivo**, da effettuarsi in misura prevalente all'interno delle aziende.

Dunque, al fine di realizzare la predetta crescita formativa bisogna operare sul lato dell'istruzione e sul lato della formazione in azienda.

È indubbio, infatti, che occorra rafforzare l'istruzione scolastica e la formazione universitaria, in quanto, come evidenziato dai dati Eurostat riferiti al 2019, l'Italia è al penultimo posto nella classifica europea per percentuale di laureati, con solo il 27,6% dei giovani tra 30 e 34 anni, contro il 40,3% della media UE. Del resto, il "XXII Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL" sostiene che, nell'Italia post coronavirus, siano soprattutto le nuove generazioni ad essere chiamate a riprogettare le proprie vite per dare spinta e direzione ad un nuovo percorso di crescita comune.

Bisogna incentivare, pertanto, i percorsi di studio universitari, soprattutto nelle cosiddette discipline STEM (acronimo inglese che indica scienze, tecnologia, ingegneria e matematica), le quali, peraltro, vedono una scarsa presenza di donne, ed investire in alta formazione.

Dall'altro lato, occorre, tuttavia, procedere verso un **modello formativo che preveda percorsi di istruzione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa** di un soggetto (il cosiddetto “*Lifelong learning*”).

Ciò si rende necessario ancora di più in un contesto economico che muta continuamente, a causa degli inarrestabili progressi tecnologici. Questi ultimi apportano indubbiamente miglioramenti nella nostra vita quotidiana e lavorativa, ma determineranno la scomparsa o la necessità di riconversione di interi settori e categorie economici.

Quanto detto si riflette anche, inevitabilmente, sul mercato del lavoro, che impone sempre più spesso di cambiare mansione o professione diverse volte nel corso della vita. È proprio per questo che occorre porre rimedio all'endemica bassa scolarizzazione italiana e alla mancanza di “competenze trasversali” dei lavoratori con processi formativi che passano anche per il mondo del lavoro e delle imprese. Questo tipo di formazione continua è scarsamente incentivato in Italia e se c'è qualche probabilità di riceverla, ciò avviene soprattutto nelle grandi imprese. Occorre, invece, incentivare questi percorsi formativi anche nelle piccole e medie imprese e la leva fiscale può essere lo strumento più efficace.

Proposta di riforma n. 2: abbassamento delle aliquote per i redditi medio-bassi

La funzione legislativa in materia tributaria è limitata non solo dai principi costituzionali che la riguardano nello specifico - quali gli artt. 23 e 53 della Costituzione - ma anche da altre norme costituzionali. Le leggi tributarie non devono ledere i diritti e le libertà costituzionalmente garantite; per tale motivo, ad esempio, la tassazione dei redditi da lavoro deve rispettare il principio per cui la retribuzione deve assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)⁹.

Un fattore di criticità dell'attuale disegno dell'imposta sui redditi è la **presenza di aliquote eccessive per i redditi medio-bassi**, che si traduce in una **mancanza di equità ed efficienza dell'IRPEF** e, in secondo luogo, in una **distorsione della progressività delle aliquote**.

Dovrebbero, pertanto, essere **ritoccate le prime tre aliquote attuali dell'Irpef e ridotto il salto di aliquota** (attualmente di 11 punti percentuali) **che si verifica al superamento di 28 mila euro di reddito**.

⁹ F. Tesaro, M.C. Fregni, N. Sartori, A. Turchi, *Istituzioni di diritto tributario - parte generale*, Milano, UTET Giuridica, 2020, p. 66.

Inoltre, le detrazioni da lavoro dipendente, essendo decrescenti al crescere del reddito, provocano un salto di aliquota sui redditi aggiuntivi, soprattutto per i contribuenti che si collocano in fasce di reddito medio-basse. Questo si traduce in un disincentivo al lavoro ed alla produttività, in quanto viene a ridursi la convenienza a lavorare e guadagnare di più.

Occorre, dunque, regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive, facendo sì che si registrino il meno possibile scostamenti rispetto a quelle legali.

Proposta di riforma n. 3: prevedere la deducibilità integrale del costo dei familiari assunti come lavoratori subordinati.

Prima di entrare nel dettaglio della specifica proposta di riforma, si vuole citare l'esempio virtuoso dell'istituto dell'impresa familiare, introdotto nel 1975 nell'ambito della riforma del diritto di famiglia, con la *ratio* di precostituire un beneficio economico a quanti, soprattutto donne, si impegnano nell'attività economica del coniuge o del familiare imprenditore. Tale beneficio economico consiste nel partecipare agli utili e all'incremento di valore dell'impresa.

Il legislatore tributario, con il primo periodo dell'art. 5, comma 4, del TUIR, ha disposto che *“I redditi delle imprese familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile¹⁰, limitatamente al 49 per cento dell'ammontare risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'imprenditore, sono imputati a ciascun familiare, che abbia prestato in modo continuativo e prevalente la sua attività di lavoro nell'impresa, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili”*. Dalla citata disciplina si può dedurre che l'impresa familiare, pur rappresentando un istituto residuale, come si evince dall'incipit del comma 1 dell'art. 230-bis c.c., viene fiscalmente valorizzata prevedendo una suddivisione del reddito tra i familiari, che diminuisce l'effetto di progressività dell'imposta in capo al titolare dell'impresa.

A differenza del caso dell'impresa familiare, **il TUIR considera indeducibili i costi per le prestazioni dei familiari assunti alle dipendenze dell'imprenditore o del lavoratore autonomo**. L'ineducibilità vale anche nel caso delle prestazioni di opera dei medesimi familiari.

¹⁰ L'art. 230-bis c.c., c. 1 dispone: *“Salvo che sia configurabile un diverso rapporto, il familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e partecipa agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell'azienda, anche in ordine all'avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato”*. Inoltre, nel medesimo articolo si precisa che *“Ai fini della disposizione di cui al primo comma si intende come familiare il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo; per impresa familiare quella cui collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo”*.

Nel dettaglio, l'art. 54, comma 6-*bis*, del TUIR esclude la deducibilità dei compensi corrisposti “*al coniuge, ai figli, affidati o affiliati, minori di età o permanentemente inabili al lavoro, nonché agli ascendenti dell'artista o professionista ovvero dei soci o associati per il lavoro prestato o l'opera svolta nei confronti dell'artista o professionista ovvero della società o associazione*”; tali compensi indeducibili non concorrono a formare il reddito complessivo dei percipienti.

Nell'ambito dei redditi di impresa, con riferimento alle spese per prestazioni di lavoro, l'art. 60 del TUIR dispone che “*Non sono ammesse in deduzione a titolo di compenso del lavoro prestato o dell'opera svolta dall'imprenditore, dal coniuge, dai figli, affidati o affiliati minori di età o permanentemente inabili al lavoro e dagli ascendenti, nonché dai familiari partecipanti all'impresa di cui al comma 4 dell'articolo 5*”.

Le norme citate non appaiono più in linea con le esigenze di mercato e con la salvaguardia dell'occupazione dei familiari che spesso, in caso di perdita del lavoro, non trovano altra occupazione se non all'interno di imprese o studi professionali di famiglia.

Si propone, pertanto, l'abrogazione del comma 6-*bis* dell'art. 54 e dell'art. 60 del TUIR, con la conseguente **piena deducibilità fiscale dei costi per il lavoro subordinato dei familiari** quali il coniuge, i figli, affidati o affiliati, minori di età o permanentemente inabili al lavoro, nonché gli ascendenti dell'artista, professionista o imprenditore, **per il lavoro prestato nell'attività del titolare**.

Nell'attuale momento emergenziale, infatti, incentivare fiscalmente il lavoro dei familiari sarebbe di importanza strategica per la sopravvivenza delle piccole imprese e degli studi professionali; inoltre, operando in questo modo, la leva fiscale creerebbe occasioni di lavoro che rappresenterebbero un ammortizzatore sociale naturale ed un sussidio economico per intere famiglie.

8. IRPEF E REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO

Principi e proposte in materia di reddito di impresa e lavoro autonomo

Con riferimento ai redditi di impresa e di lavoro autonomo soggetti ad IRPEF, la legge delega di riforma dovrebbe ordinare il sistema fiscale sulla base dei seguenti principi e proposte:

- 1) il sistema deve perseguire la c.d. “**discriminazione qualitativa dei redditi**” tassando in maniera agevolata i redditi da lavoro prodotti con il coinvolgimento diretto e l’attività manuale ed intellettuale dell’imprenditore e del lavoratore autonomo;
- 2) occorre **incentivare fiscalmente la costituzione, l’aggregazione e la crescita delle piccole imprese, delle società di persone e degli studi professionali**, al fine di aumentare la competitività e produttività del Paese;
- 3) la riforma della struttura delle aliquote marginali, oltre a tutelare i contribuenti con redditi bassi, deve **incentivare alla produzione del reddito**, tenendo conto del noto principio economico della “*relazione inversamente proporzionale tra aliquote marginali e produzione di redditi tassabili*”; in base ad esso, all’aumentare del reddito, in presenza di elevate aliquote marginali, si avrà un disincentivo al lavoro, in quanto **una quota aggiuntiva di reddito eccessivamente tassata può avere una bassa utilità rispetto alla disponibilità di tempo libero**¹¹; nella patologia tale scenario si può tradurre in un incentivo all’evasione;
- 4) mantenere un **regime di cassa riservato alle sole imprese minori ed ai lavoratori autonomi**¹², in quanto l’estensione generalizzata di tale regime per la determinazione del reddito d’impresa accentuerebbe le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d’imposta.

A differenza del principio di competenza economica, infatti, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell’imposizione.

¹¹ Cfr. P.Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 220-221. Nel dettaglio si veda il concetto di elasticità dell’offerta di lavoro applicabile alle attività di lavoro autonomo e di impresa individuale.

¹² L’art. 18 del d.P.R. n. 600/73, novellato dall’art. 1, commi 22 e 23, Legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede per le imprese individuali e le società di persone in contabilità semplificata, la determinazione del reddito secondo il criterio di cassa, in luogo del criterio di competenza.

Gli effetti negativi del criterio di cassa si accentuano se riferiti agli oneri pluriennali e, in genere, a ricavi e compensi elevati che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi secondo il principio di competenza in più esercizi fiscali.

Qualora l'intero sistema economico dovesse basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa, verrebbe meno la fondamentale rilevanza dei fatti di natura economica quale strumento logico di valutazione economico aziendale di qualsiasi attività produttiva;

- 5) è noto che i **costi sostenuti nell'ambito dell'attività di impresa e nell'esercizio di arti e professioni** siano particolarmente incisi da alte percentuali di indeducibilità. Pertanto, si dovrebbe prevedere una **maggiore deducibilità fiscale** di tali costi. A titolo esemplificativo e non esaustivo:
- si dovrebbe alzare il costo unitario dei beni strumentali per i quali è prevista la deduzione dal reddito;
 - si dovrebbero prevedere maggiori percentuali di deducibilità per autovetture, autocaravan, ecc.: ad esempio, 70 per cento per imprese e professionisti e 90 per cento per agenti e rappresentanti di commercio;
 - si dovrebbe prevedere la deduzione integrale dell'ammontare delle quote di ammortamento degli immobili strumentali acquistati o costruiti per l'esercizio di arti o professioni.
- 6) in ottica di semplificazione del sistema si dovrebbe prevedere l'**abrogazione dell'IRAP**, come già indicato dall'art. 8, Legge 7 aprile 2003, n. 80 di "delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale".

Il rapporto tra principio di progressività e regime forfetario per piccole imprese e lavoratori autonomi

Secondo l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale¹³ e dalla dottrina¹⁴ al principio di progressività di cui all'articolo 53, comma 2, della Costituzione, esso non riguarda i singoli tributi ma il sistema nel suo complesso; pertanto, alcuni tributi possono essere ispirati a criteri diversi e sarà sufficiente che tra i principali tributi, almeno alcuni abbiano carattere progressivo¹⁵. Il dettato

¹³ Sent. 2 aprile 1964, n. 30, sent. 29 dicembre 1966, n. 128, sent. 6 dicembre 1984, n. 268, sent. 20 aprile 1977, n. 62, sent. 4 aprile 2001, n. 96, sent. 11 febbraio 2005, n. 73.

¹⁴ F. Tesaro, M.C. Fregni, N. Sartori, A. Turchi, *Istituzioni di diritto tributario - parte generale*, Milano, UTET Giuridica, 2020, p. 81.

¹⁵ Cfr. A. Fedele, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 36; P. Russo, *Manuale di diritto tributario - Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 61.

costituzionale è rispettato se il sistema risulta informato a “criteri” di progressività, il che lascia ampia discrezionalità al legislatore nella scelta degli strumenti di attuazione del principio e nella scelta del grado di progressività, secondo modalità che possono mutare nel corso del tempo.¹⁶

Il sistema, pur mantenendo una logica di progressività, ha gradualmente inserito imposte cedolari differenziate per categorie di reddito riducendo “*la neutralità del sistema e accrescendo la percezione che sia violato anche il criterio dell’equità orizzontale*”¹⁷.

I regimi sostitutivi, le c.d. cedolari secche e le ritenute alla fonte a titolo di imposta, a volte applicabili su opzione del contribuente, costituiscono delle deroghe all’imposizione progressiva esercitata sul reddito “complessivo” come definito dagli artt. 3 ed 8 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (c.d. TUIR).

Quello che si vuole di seguito proporre **non rappresenta una alternativa ordinamentale rispetto all’attuale sistema progressivo**, bensì una **rivisitazione dell’attuale regime forfetario** di cui all’art. 1, commi da 54 a 89 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel rispetto dei principi di equità ed efficienza di un sistema fiscale “*informato a criteri di progressività*”.

Il regime forfetario: sintesi della disciplina vigente

La legge 23 dicembre 2014, n. 190, all’articolo 1, commi da 54 a 89, ha introdotto un regime fiscale agevolato (c.d. regime forfetario), rivolto ai contribuenti persone fisiche esercenti attività d’impresa, arti o professioni in possesso di determinati requisiti. L’articolo 1, commi da 9 a 11, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato, con portata estensiva, l’ambito di applicazione del regime forfetario.

In primo luogo, è stata introdotta una **soglia unica di ricavi e compensi**, più elevata, **pari a 65.000 euro**, indipendentemente dall’attività esercitata. Sono poi state abrogate le limitazioni stabilite in precedenza con riferimento al costo dei beni strumentali (20.000 euro) e alle spese per prestazioni di lavoro (5.000 euro) di cui rispettivamente alle lettere b) e c) del comma 54 dell’articolo 1 della legge n. 190 del 2014, nella formulazione previgente.

Sono state, infine, riformulate le cause ostative all’applicazione del regime forfetario di cui alle lettere d) e d-bis) del comma 57 dell’articolo 1 della legge n. 190 del 2014. Come riportato nella relazione

¹⁶ Cfr. D. Stevanato, *Dalla crisi dell’Irpef alla flat tax*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 54.

¹⁷ Cfr. A. Pedone, *Su alcuni problemi ricorrenti della politica tributaria italiana*, in “Economia italiana”, 2006, p. 521 ss.

illustrativa della legge di bilancio 2019, le modifiche rispondono alla *“duplice ratio di evitare artificiosi frazionamenti delle attività d’impresa o di lavoro autonomo svolte o artificiose trasformazioni di attività di lavoro dipendente in attività di lavoro autonomo”*.

In estrema sintesi, il regime forfetario prevede l'**applicazione di una imposta sostitutiva (nella misura del 15% e del 5% per i primi cinque anni di attività) dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali e dell'Irap; inoltre, ai ricavi e compensi dei contribuenti forfetari non si applica l'Iva.**

Descrizione statistica della diffusione dei regimi di vantaggio tra i titolari di partita Iva

Nel presente paragrafo si espongono sinteticamente i dati dell'anno fiscale 2018 pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁸ con riferimento ai titolari di partita Iva che hanno presentato la dichiarazione dei redditi. Le persone fisiche titolari di partita iva sono oltre 3,6 milioni suddivise tra imprenditori (41,8%), lavoratori autonomi (20,6%), agricoltori (6,9%) e contribuenti in regime fiscale di “vantaggio” e “regime forfetario” (30,7%).

I soggetti aderenti al regime forfetario risultano oltre 856.800 (+25,9%), di cui oltre 161.800 hanno iniziato l'attività nel 2018. Il reddito imponibile è pari a circa 7,1 miliardi di euro per un valore medio di 9.231 euro e l'imposta sostitutiva del 15% (o 5% per i primi cinque anni di attività) è pari a 788 milioni di euro per un valore medio di 1.026 euro.

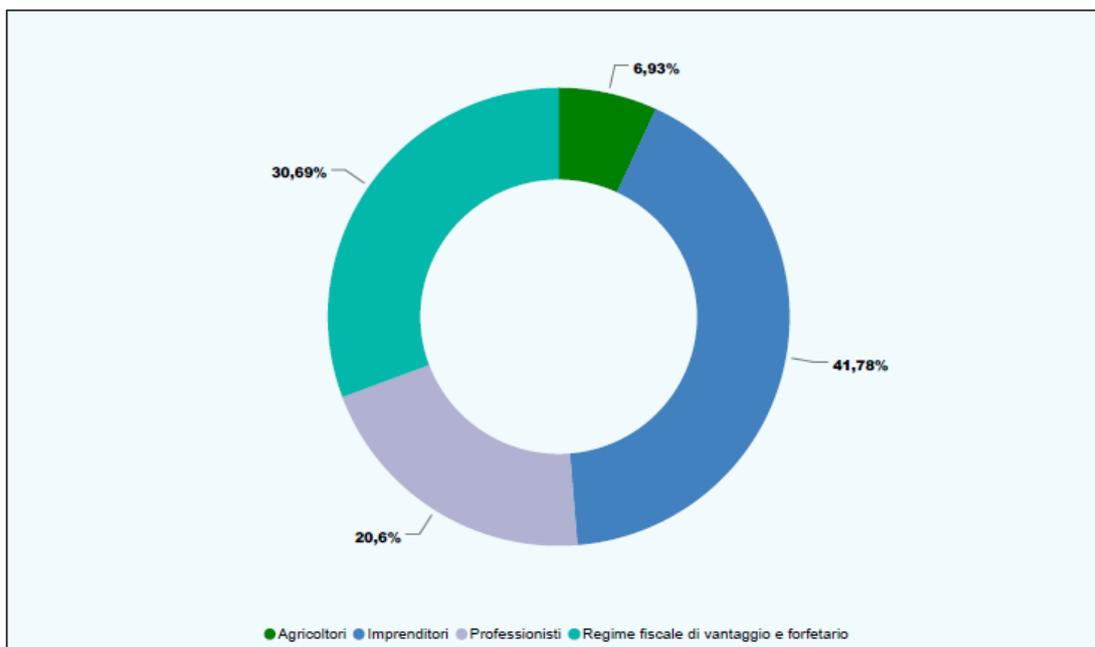
I soggetti in regime fiscale di vantaggio (c.d. regime dei minimi), che vi hanno aderito entro il 2015, risultano essere ancora oltre 253.000: oltre l'83% degli utilizzatori dichiara un reddito imponibile di circa 2,6 miliardi di euro per un ammontare medio di 12.271 euro e un'imposta sostitutiva al 5% di 129,4 milioni di euro per un ammontare medio di 615 euro.

Dai predetti dati si evince che il numero dei titolari di partita Iva interessati complessivamente ai regimi agevolati nel 2018 ha superato 1,1 milioni di contribuenti; inoltre il Dipartimento delle Finanze - in considerazione dei dati sulle aperture 2019 pubblicati dall'Osservatorio sulle partite Iva, a seguito dell'innalzamento del limite di ricavi e compensi a 65.000 euro - stima che il numero dei contribuenti dovrebbe avvicinarsi a 1,4 milioni nelle dichiarazioni relative al periodo d'imposta 2019 per il quale i dati risultano in corso di acquisizione.

¹⁸ Analisi e statistiche sulle dichiarazioni fiscali 2019 pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La distribuzione per natura giuridica¹⁹ mostra che il 72,9% delle partite Iva aperte nel 2019 riguarda le persone fisiche, il 21,4% le società di capitali, il 3,6% le società di persone, l'1,8% soggetti non residenti e lo 0,3% altre forme giuridiche. Rispetto al 2018 l'aumento generale è trainato dalle persone fisiche (+10,5%), grazie alle adesioni al regime forfetario, per il quale dal 2019 è stato esteso a 65.000 euro il limite dei ricavi. Nel corso del 2019, inoltre, 263.043 soggetti hanno aderito al regime, con un aumento del 34,5% in confronto al 2018; tali adesioni rappresentano il 48,2% del totale delle nuove aperture di partita Iva.

GRAF. 1 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI TITOLARI DI PARTITA IVA PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO



Fonte: Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁹ Dipartimento delle finanze, Osservatorio sulle partite IVA, *Sintesi dei dati delle aperture nell'anno 2019*.

REDDITI 2018 (anno d'imposta 2017) – DISTRIBUZIONE DEI TITOLARI DI PARTITA IVA

REGIONE	Imprenditori	Professionisti	Agricoltori	Regime fiscale di vantaggio e regime forfetario	Totale
Piemonte	120.566	48.472	15.018	84.656	268.712
Valle d'Aosta	4.105	1.929	414	2.724	9.172
Lombardia	246.313	150.334	12.399	174.086	583.132
Liguria	42.515	20.549	3.106	35.064	101.234
Trentino Alto Adige(P.A.Trento)	13.587	6.496	5.165	8.293	33.541
Trentino Alto Adige(P.A.Bolzano)	16.619	5.826	8.014	7.093	37.552
Veneto	137.259	58.994	26.569	76.432	299.254
Friuli Venezia Giulia	29.299	13.720	5.145	19.975	68.139
Emilia Romagna	121.689	59.790	17.157	75.802	274.438
Toscana	111.547	50.713	11.547	77.406	251.213
Umbria	23.064	11.499	4.092	17.823	56.478
Marche	45.901	18.497	7.017	30.477	101.892
Lazio	113.863	92.017	14.269	130.810	350.959
Abruzzo	36.255	17.152	7.904	26.573	87.884
Molise	8.860	3.655	3.145	6.262	21.922
Campania	117.854	58.514	19.213	106.306	301.887
Puglia	106.161	40.061	35.213	74.296	255.731
Basilicata	15.214	6.062	5.135	9.480	35.891
Calabria	48.665	19.198	11.908	33.129	112.900
Sicilia	110.479	43.692	28.908	86.852	269.931
Sardegna	40.919	17.595	9.239	26.365	94.118
TOTALE	1.510.734	744.765	250.577	1.109.904	3.615.980

Fonte: Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Criticità e proposte per un regime forfetario più equo ed efficiente

Il regime forfetario, pur essendo caratterizzato da un ridotto prelievo fiscale e una gestione amministrativa semplificata porta con sé alcune incoerenze genetiche che provocano delle ripercussioni in termini di equità sociale e sviluppo del Paese.

Di seguito si elencano criticità e proposte di miglioramento da considerare in sede di definizione della riforma fiscale.

Criticità n. 1: L'incentivo alla disgregazione delle piccole realtà imprenditoriali e professionali.

Per chi svolge l'attività professionale in forma associata o l'attività d'impresa con una società di persone è negata la possibilità di accesso al regime forfetario; tale preclusione si trasforma in un incentivo implicito alla disgregazione delle attività produttive, in un contesto economico nazionale ed internazionale che invece richiederebbe l'introduzione di incentivi per favorire le aggregazioni di

imprese individuali e studi professionali, al fine di aumentarne la loro competitività e quella dell'intero sistema produttivo del Paese.

Proposta n. 1

Escludere dalla possibilità di avvalersi del regime forfetario i contribuenti che nell'anno precedente all'avvio dell'attività in forma individuale abbiano svolto la medesima attività all'interno di società di persone, associazioni o imprese familiari di cui all'articolo 5 del TUIR.

Criticità n. 2: Il superamento nell'anno della soglia dei 65.000 euro

Ai sensi dell'art. 1, comma 54, lett. a), Legge n. 190/2014 i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni applicano il regime forfetario se nell'anno precedente *“hanno conseguito ricavi ovvero hanno percepito compensi, ragguagliati ad anno, non superiori a euro 65.000”*. Secondo tale disposizione il contribuente che incassa ricavi o compensi oltre 65.000 euro fuoriesce dal regime agevolato a partire dall'anno successivo. La norma non prevede un ulteriore limite di ricavi e compensi che possa evitare la fruizione dell'imposta agevolata a contribuenti che nello stesso anno superano notevolmente il limite di 65.000 euro. Tale vuoto normativo, permette l'accesso alla tassazione agevolata a contribuenti che nell'anno hanno conseguito ricavi o percepito compensi notevolmente alti, con ripercussioni in termini di equità del sistema fiscale.

Proposta n. 2

Si propone di prevedere che nel caso in cui i ricavi o compensi superino il limite di euro 100.000 il regime agevolato cessa di avere applicazione nell'anno stesso in cui avviene il superamento. In tal caso, il contribuente dovrà porre in essere gli ordinari adempimenti contabili ed extracontabili posti a carico degli imprenditori e dei professionisti in caso di applicazione della tassazione ordinaria; inoltre, sarà dovuta l'imposta sul valore aggiunto relativa alle operazioni effettuate nel corso dell'intero anno solare, determinata mediante scorporo dai corrispettivi, in ogni caso facendo salvo il diritto alla detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti.

Tale proposta è mutuata da una analoga previsione contenuta nella disciplina dell'abrogato regime di vantaggio (c.d. dei minimi) di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁰.

²⁰ Nel caso del regime dei minimi tale ulteriore limite era pari a 45.000 euro, mentre il limite ordinario era di euro 30.000.

Criticità n. 3: assenza di un limite temporale di fruizione del regime

L'attuale disciplina non pone limiti temporali alla possibilità di utilizzo del regime agevolato, disincentivando la crescita dimensionale dell'attività ed il suo sviluppo nel tempo ed incentivando implicitamente il contribuente a rimanere entro la soglia di ricavi e compensi di 65.000 euro al fine di poter continuare a fruire del regime forfetario.

Proposta n. 3

Introdurre un limite temporale di utilizzo del regime forfetario su base decennale permettendo l'applicazione del regime esclusivamente per il periodo di imposta in cui l'attività è iniziata e per i nove periodi di imposta successivi. Il primo quinquennio con l'applicazione dell'aliquota agevolata del 5% ed il secondo quinquennio con l'aliquota del 15%.

Imprenditori e lavoratori autonomi avranno a loro disposizione un arco temporale congruo per pianificare la crescita dell'attività, l'assunzione di lavoratori e/o l'aggregazione con altre realtà imprenditoriali e professionali. In alternativa alle citate ipotesi di crescita dimensionale, a partire dall'undicesimo anno di attività, i titolari potranno continuare a svolgere l'attività in forma individuale senza però poter fruire della tassazione di favore e delle semplificazioni del regime forfetario.

Criticità n. 4: ineducibilità di alcuni oneri di importanza strategica per il contribuente e per lo Stato.

L'art. 1, comma 64, L. n. 190/2014 stabilisce che chi applica il regime forfetario determina *“il reddito imponibile applicando all'ammontare dei ricavi o dei compensi percepiti il coefficiente di redditività nella misura indicata nell'allegato n. 4 annesso alla presente legge, diversificata a seconda del codice ATECO che contraddistingue l'attività esercitata”*.

Le spese sostenute nello svolgimento dell'attività di impresa, arte o professione rilevano, dunque, in base alla percentuale di redditività attribuita, in via presuntiva, all'attività effettivamente esercitata.

Dal reddito sono deducibili i contributi previdenziali dovuti per legge, compresi i contributi previdenziali versati per conto dei collaboratori dell'impresa familiare fiscalmente a carico, nonché quelli versati per conto dei collaboratori non fiscalmente a carico, a condizione che il titolare non abbia esercitato nei loro confronti il diritto di rivalsa.

Proposta n. 4

In aggiunta alla deduzione forfetaria già prevista permettere la deduzione delle seguenti due tipologie di oneri:

- i versamenti a forme di previdenza complementare, al fine di incentivare la pianificazione previdenziale ed il futuro pensionistico di imprenditori e lavoratori autonomi in regime forfetario;
- i costi per l'assunzione di lavoratori subordinati ed i relativi oneri previdenziali ed assistenziali, al fine di incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro e favorire l'emersione del lavoro irregolare.

9. CRITICITÀ RELATIVE ALLA TASSAZIONE PER CASSA

Di seguito si forniranno delle considerazioni per cui non si ritiene condivisibile l'idea di una applicazione generalizzata del criterio di cassa, in quanto espressione di una esigenza esclusiva dell'Erario, in contrasto con il principio del ragionevole bilanciamento tra interesse del Fisco e capacità contributiva del contribuente e con i principi generali presenti nell'ordinamento tributario.

L'attuale impostazione del sistema tributario tra aspetti civilistici e fiscali: il caso del reddito di impresa.

Ai sensi dell'art. 56, comma 1, del TUIR, il reddito d'impresa è determinato secondo le disposizioni della sezione I del capo II del titolo II di cui al Testo unico, salvo quanto stabilito dagli artt. da 55 a 66 (titolo I, capo VI). Il sistema tributario italiano prevede una determinazione del reddito di impresa in conformità alle disposizioni del codice civile e dei principi contabili OIC; a tale solida base giuridica ed economica, si aggiungono una serie di regole, introdotte dal legislatore tributario, che rimangono all'esterno della normativa civilistica di formazione del bilancio e che implicano delle correzioni (c.d. variazioni), a scopi fiscali, dell'utile di bilancio.

Il c.d. principio di derivazione, di cui all'art. 83 del TUIR, dispone la determinazione del reddito d'impresa apportando al risultato del conto economico del bilancio di esercizio di cui agli artt. 2423 c.c. e ss. le variazioni in aumento ed in diminuzione riferibili alle varie disposizioni di natura tributaria contenute nel Testo Unico.

Tale principio si applica sia ai soggetti passivi IRES che, a mezzo del citato art. 56 del TUIR, anche alle società di persone ed alle imprese individuali (soggetti passivi IRPEF).

Secondo la dottrina più autorevole (*Fantozzi, Lupi, Falsitta*²¹) il principio di derivazione dal risultato civilistico assume quale presupposto il fatto che il bilancio di esercizio garantisca una rappresentazione analitica della situazione patrimoniale ed economica dell'esercizio al quale è commisurato il reddito imponibile, tuttavia tale dipendenza non è assoluta ma è tendenziale, poiché le regole civilistiche appaiono parzialmente adeguate a garantire un rispetto della capacità contributiva e necessitano di correttivi; esse, comunque, rappresentano il novero di regole e di principi dalle quali partire per una coerente e logica determinazione del reddito d'impresa.

La formazione del reddito fiscale è così influenzata dall'applicazione di una serie di principi che sono espressione della necessità di adattare le risultanze di bilancio ai principi di capacità contributiva e dell'interesse fiscale.

I principi fondamentali per la determinazione del reddito d'impresa sono:

- principio di competenza;
- principio di certezza;
- principio di previa imputazione al conto economico;
- principio dell'inerenza;
- principio della correlazione tra costi deducibili e ricavi tassabili.

In deroga a tale impianto, l'art. 66, comma 1 del TUIR novellato dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (c.d. Legge di Bilancio 2017) ha previsto per le c.d. imprese minori in regime di contabilità semplificata, che la determinazione del reddito sia costituita dalla differenza tra l'ammontare dei ricavi e degli altri proventi percepiti nel periodo d'imposta e quello delle spese sostenute nello stesso esercizio (c.d. regime di cassa). Per taluni particolari costi il legislatore, in maniera condivisibile, ha mantenuto l'applicazione del principio di competenza²²; inoltre, per evitare le complessità di una determinazione generalizzata del reddito secondo i flussi finanziari a carico di tutte le imprese minori, è stata prevista all'ultimo periodo dell'art. 18, comma 5, d.P.R. n. 600/1973 una opzione esercitabile da parte del contribuente secondo la quale “*per finalità di semplificazione si presume che la data di registrazione dei documenti coincida con quella in cui è intervenuto il relativo incasso o pagamento*”.

²¹ Per Falsitta è più corretto parlare di principio di derivazione rovesciata (cfr. Corte Cass. N. 10902/2019 e n. 1699/1985).

²² A titolo di esempio, si pensi ai costi per l'acquisto dei beni ammortizzabili ed al costo del lavoro ed i relativi oneri sociali.

Si evidenzia, inoltre, che non a caso con riferimento alle sei tipologie reddituali previste dal TUIR il legislatore abbia disposto per cinque di esse una determinazione secondo il principio di cassa e solo per i redditi di impresa una determinazione secondo il criterio della competenza.

L'estensione generalizzata del regime di cassa per la determinazione del reddito d'impresa accentuerebbe le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d'imposta. A differenza del principio di competenza economica, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell'imposizione e la stabilità temporale dei processi aziendali. Gli effetti negativi del criterio di cassa si accentuano se riferiti agli oneri pluriennali e, in genere, a ricavi che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi secondo il principio di competenza in più esercizi. Qualora l'intero sistema economico dovesse basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa, verrebbe meno la fondamentale rilevanza dei fatti di natura economica quale strumento logico di valutazione economico-aziendale di qualsiasi attività produttiva.

Con riferimento alla possibilità, prospettata da alcuni indirizzi dottrinali, di dedurre immediatamente i costi sostenuti per l'acquisto dei beni strumentali, si fa presente che la dottrina economico-aziendale²³ storicamente ha evidenziato che i "Fattori a fecondità ripetuta" (c.d. beni ammortizzabili nella definizione tributaria) "*cedono la loro utilità economica in più cicli produttivi*"; pertanto, il recupero dei mezzi monetari investiti nell'acquisizione dei predetti fattori è "*affidato al complesso di ricavi ottenuti dalla vendita di tutti i prodotti ottenuti dai cicli produttivi a cui i fattori a fecondità ripetuta hanno partecipato*".

Una applicazione generalizzata del principio di cassa provocherebbe, con particolare riferimento ai redditi d'impresa, un totale disallineamento tra i valori civilistici, le indicazioni dei principi contabili e la base imponibile fiscale; tale impostazione porterebbe ad una paradossale complicazione dell'intero sistema tributario in assoluta antitesi alle logiche economiche di conduzione e pianificazione dell'attività impresa.

Il caso peculiare del reddito di lavoro autonomo.

Con riferimento ai redditi di lavoro autonomo, oltre al noto utilizzo del criterio di cassa, non a caso il legislatore tributario ha condizionato temporalmente l'applicazione della ritenuta di acconto (di cui

²³ E. Cavalieri, F. Ranalli, "Appunti di economia aziendale", Bologna, Kappa, 1995.

all'art. 25, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600) ed il suo successivo versamento (entro il sedicesimo giorno del mese successivo) al momento dell'incasso del compenso da parte del lavoratore autonomo.

Tale principio vale anche per i redditi di lavoro dipendente (art. 23, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600), caratterizzati, rispetto al lavoro autonomo, da una effettiva costanza di incasso mensile della retribuzione; anche per loro le ritenute devono essere versate entro il sedicesimo giorno del mese successivo a quello del relativo pagamento²⁴.

In tale processo, il sostituto d'imposta viene chiamato ad applicare la ritenuta ed effettuare il versamento del tributo in luogo del contribuente ai sensi dell'art. 64 del D.P.R. n. 600/1973.

L'istituto collaudato della sostituzione di imposta è funzionale alla tutela dell'interesse fiscale statale e presenta i seguenti vantaggi:

- la maggiore sicurezza dell'incasso delle imposte, stante il conflitto di interessi tra sostituto e sostituito;
- la tempestività dei pagamenti, atteso che il pagamento da parte del sostituto avviene con regolare periodicità man mano che si produce l'evento assunto a presupposto di imposta;
- il coinvolgimento del sostituto quale terzo soggetto, spesso dotato di un rilevante patrimonio personale, si aggiunge al patrimonio del contribuente a garanzia del corretto adempimento dell'obbligazione tributaria;
- la maggiore facilità di gestione dei rapporti tributari, in ragione della concentrazione di una pluralità di rapporti su un unico centro soggettivo (il sostituto), mediamente più dotato di una organizzazione amministrativa adeguata a curare efficacemente i rapporti con l'Amministrazione finanziaria.

Tale storico e collaudato meccanismo non modifica, nel caso della ritenuta di acconto, la struttura di fondo del tributo, lasciando inalterati i criteri di determinazione finale dell'imposta applicati direttamente dal contribuente in sede di dichiarazione dei redditi.

Venendo al caso peculiare del lavoro autonomo, esso per sua definizione è caratterizzato dall'oscillazione del flusso dei compensi incassati e dall'assenza di una retribuzione fissa e costante (invece presente nel lavoro dipendente); di sovente, i lavoratori autonomi possono incassare i loro compensi anche a distanza di vari mesi o anni dalla conclusione della loro prestazione professionale.

²⁴ Si precisa, inoltre, che per i redditi di lavoro dipendente vige il c.d. principio di cassa allargato di cui all'art. 51, comma 1, del TUIR.

L'applicazione di dodici acconti mensili, prevista da alcuni orientamenti della dottrina, in luogo dei due annuali attualmente esistenti, complicherebbe ulteriormente l'attuale quadro normativo, ponendo altri oneri a carico dei contribuenti che dovrebbero di volta in volta andare a rideterminare o sospendere l'entità del prelievo mensile predeterminato che non può attualmente tener conto in tempo reale degli incassi realizzati mese dopo mese.

L'esigenza dell'Erario di anticipare temporalmente l'incasso dei tributi non giustifica i predetti ulteriori adempimenti ed i danni in termini di liquidità che causerebbe ai lavoratori autonomi.

10. ALLARGAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI E SPENDING REVIEW

La **riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi**, che dovrebbe essere il leitmotiv dell'intera riforma dell'Irpef, deve necessariamente accompagnarsi ad un **allargamento delle basi imponibili**, se non si vuole aumentare la pressione fiscale complessiva su quelle già esistenti.

Il delicato momento storico e la fragilità del sistema socio-economico non consentono, infatti, un inasprimento dell'imposizione, né sui consumi, né sui patrimoni.

Un maggiore prelievo sui consumi andrebbe a deprimere ogni sforzo di ripresa dell'economia e danneggerebbe ulteriormente le imprese che, piuttosto, hanno bisogno di tornare a veder crescere i propri ricavi.

Una riproposizione della tassazione sull'abitazione principale rappresenterebbe un duro colpo per le famiglie, che sono state, e continueranno ad essere, il primo ammortizzatore sociale contro la crisi.

L'aumento della tassazione sulla ricchezza finanziaria sarebbe del tutto controproducente, in termini di effetti sulla crescita, in un contesto in cui si richiede alle imprese una ripresa degli investimenti, tenendo anche in considerazione gli elevati rischi di volatilità dei capitali e la già scarsa attrattività nei confronti di quelli stranieri.

L'allargamento della base imponibile potrebbe passare attraverso la **rimodulazione dell'imposta sui servizi digitali** (cosiddetta **web tax**).

Il massiccio ricorso all'e-commerce, durante i ripetuti periodi di lock-down, ha messo ancora più in risalto una situazione di lento declino delle attività commerciali italiane, che però rappresentano una delle colonne portanti della nostra economia, nonché una fonte di gettito altrettanto primaria.

Il valore economico e sociale creato da tutte queste attività, messe a rischio dai giganti del web, necessita di essere salvaguardato ed è per questo che deve essere assolutamente presa in considerazione una rimodulazione dell'imposta sui servizi digitali, se non addirittura un suo ripensamento. In termini di gettito, è necessario recuperare a tassazione quel valore aggiunto che non transita più nell'economia reale, ma è assorbito da strutture multinazionali, caratterizzate da una massiccia dematerializzazione dell'attività economica.

Il **taglio di una parte delle tax expenditures** genererebbe un ulteriore recupero di gettito; inoltre, la **semplificazione del quadro normativo** dovrebbe anch'essa avere effetti in termini di attrazione degli investimenti stranieri.

Si potrebbe pensare ad un aumento del prelievo fiscale su vincite e premi derivanti dalla sorte, da giochi di abilità, da concorsi (c.d. *windfall gains*), oggi sottoposti ad una tassazione agevolata grazie all'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta²⁵.

Si dovrebbe **incentivare l'utilizzo spontaneo di strumenti di pagamento tracciabili** che favoriscano l'emersione dell'economia sommersa, senza però che questo generi costi amministrativi ed oneri a carico di imprese e lavoratori autonomi; lo Stato dovrebbe farsi carico dei costi legati alla diffusione e all'utilizzo di tali strumenti al fine di ottenere un ritorno di gettito.

Si ritiene che maggiori entrate tributarie possano derivare anche dalle nostre proposte, descritte precedentemente, volte a limitare gli abusi nei regimi sostitutivi di imposta.

Da ultimo, non si può trascurare la necessità di approfondire un rinnovato impegno finalizzato ad una drastica e seria **attività di revisione degli sprechi e delle inefficienze nella spesa pubblica (spending review)**, anche in considerazione del fatto che la difficile congiuntura economica in cui si trova il Paese non consente ulteriori ritardi nel raggiungimento di tale obiettivo.

²⁵ Cfr. art. 30, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 rubricato "ritenute su premi e vincite".

11. CONCLUSIONI

In conclusione, del presente contributo, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro desidera esprimere il proprio apprezzamento per aver avuto l'opportunità di fornire, in qualità di professionisti esperti della materia tributaria, le proprie proposte relative al progetto di riforma dell'IRPEF avviato dalle Commissioni Riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6° del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro).

Tale progetto evidenzia, altresì, un'impostazione metodologica che ci sentiamo di condividere con forza, vale a dire dedicare ad una riforma di così ampio impatto il tempo e la discussione di cui necessita.

Si tratta, infatti, di concepire un nuovo disegno dell'imposta sui redditi delle persone fisiche che dovrà resistere nel tempo e che, quindi, deve essere attuato con il contributo e il sostegno di tutte le forze politiche, sociali e professionali.

Da parte nostra, confidiamo di aver fornito un utile apporto al dibattito, senza alcuna pretesa di completezza od esaustività, ma nella profonda convinzione di aver individuato i cardini su cui debba poggiare il nuovo quadro normativo.

Senza ripetere le singole proposte che sono state enunciate nell'ambito del presente lavoro, vogliamo riportare l'attenzione sui due pilastri che, nella nostra ottica, dovranno sostenere il nuovo impianto dell'Irpef.

Da una parte, la tutela e valorizzazione della famiglia, in tutte le sue forme, introducendo in maniera molto forte una attenzione ai costi effettivamente sostenuti in ambito familiare, con la trasformazione delle detrazioni dall'imposta in deduzioni dal reddito complessivo, in un'ottica di sostegno ai nuclei più numerosi e di incentivo alla natalità.

Dall'altra, il sostegno al lavoro in ogni sua declinazione. Per quanto riguarda il lavoro dipendente, si propone di ridurre il cuneo fiscale su di esso, legando tale riduzione ad un massiccio investimento formativo sui lavoratori, che punti a far acquisire loro competenze adeguate alle mutate sfide economiche. In aggiunta, si avanza la proposta di prevedere la piena deducibilità fiscale dei costi per il lavoro subordinato dei familiari, aprendo così la strada ad una piena rivalutazione del lavoro familiare, in un momento economico in cui imprese e studi professionali gestiti da altri membri della famiglia costituiscono un ammortizzatore sociale importante e potrebbero rappresentare l'unica occasione di impiego, in previsione della perdita di numerosi posti di lavoro. Per quanto riguarda il

lavoro autonomo e le imprese, si propongono, come misure principali, la previsione di una maggiore deducibilità fiscale dei costi sostenuti per l'attività e una rivisitazione del regime forfetario.

Le nostre proposte sono espressive di una visione, come già abbondantemente argomentato, che rimetta al centro del sistema la persona, sia nella sua dimensione familiare che in quella lavorativa, affinché tutti gli strumenti di cui lo Stato dispone, compreso quello fiscale, possano concorrere ad una rinascita sociale ed economica, quando sarà finalmente sconfitta la pandemia.

Nel rinnovare il proprio ringraziamento, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro conferma la propria disponibilità a fornire chiarimenti e approfondimenti nel merito dell'impianto complessivo o delle singole proposte avanzate, nonché a garantire il proprio contributo anche nelle fasi successive del percorso della Riforma.

ALLEGATO 2

Commissioni congiunte

VI Commissione Finanze della Camera dei deputati

6^A Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle
persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

**Audizione del Presidente di Assonime Innocenzo Cipolletta
e del Direttore Generale Stefano Micossi**

Roma, 19 marzo 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

desideriamo ringraziare queste Commissioni per l'invito rivolto ad Assonime a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario.

Da tempo si parla di una riforma del sistema fiscale alla quale assegnare non solo il compito di reperire gettito per far fronte alle necessità della finanza pubblica, ma anche di perseguire obiettivi di equità nella tassazione, di trasparenza del rapporto tributario, di semplificazione del sistema impositivo; una riforma, soprattutto, in grado di fornire un sostegno alla crescita economica, diminuendo la pressione impositiva sulle famiglie e sulle imprese e sostenendo gli investimenti produttivi e l'offerta di lavoro. Insomma, obiettivi variegati, complessi e non facili da realizzare attraverso interventi coordinati.

La riforma – come ci viene richiesto in questa audizione – dovrebbe partire anzitutto dall'Irpef, che rappresenta circa il 40 % delle entrate fiscali e la cui evoluzione è stata più volte rappresentata a queste Commissioni nelle audizioni che ci hanno preceduto.

Ispirata ad un modello di tassazione omnicomprendente volto a far concorrere nella base imponibile i redditi di qualsiasi fonte e a sottoporli a tassazione progressiva per realizzare compiutamente una funzione redistributiva, l'Irpef – fin dall'origine – non ha mai risposto perfettamente a questo modello, essendo stati da sempre sottoposti a prelievo proporzionale alla fonte (c.d. cedolarizzazione) i redditi di capitale ed esclusi dalla base imponibile alcuni guadagni in conto capitale; scelta, questa, in linea con quella di altri Stati, ispirata all'esigenza di evitare fughe di redditi ad elevata mobilità verso altre giurisdizioni.

Oggi la base imponibile e il gettito dell'Irpef sono fortemente concentrati sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, per effetto della progressiva erosione legale della base imponibile dovuta all'introduzione di regimi di tassazione separata, cedolari, regimi forfettari, agevolazioni ed esenzioni, che minano l'equità orizzontale e verticale. Insomma, l'Irpef è divenuta un'imposta non più riconducibile ad un modello teorico preciso. Di qui, la necessità di intervenire.

Al riguardo, la legge di bilancio 2021-2023 ha istituito un fondo per interventi di riforma del sistema fiscale con una dotazione di 8 miliardi di euro nel 2022 e 7 miliardi di euro a decorrere dal 2023, ma la quota prevalente di queste risorse è stata già destinata all'assegno universale e ai servizi alle famiglie. Sicché, se non si vuole agire con un aggiustamento della spesa pubblica, gli obiettivi di

riduzione dell'imposizione su famiglie e imprese per favorire la crescita non possono essere raggiunti senza una rimodulazione dei carichi impositivi – soprattutto spostando l'imposizione sui patrimoni e sui consumi. D'altra parte, le statistiche ufficiali confermano che in Italia la tassazione sui redditi è più elevata della media europea, mentre quella ordinaria sui consumi e sul patrimonio si attesta su valori inferiori.

Inoltre, una parte delle risorse necessarie alla riduzione dell'Irpef potrebbe derivare da una seria lotta all'evasione fiscale, che continua a mancare anche per le resistenze politiche a colpire aree di evasione diffuse tra percettori di redditi modesti. Le dimensioni dell'economia sommersa restano enormi, prossime al 10 % del nostro Pil.

Il punto di partenza non può che risiedere nell'utilizzo e nell'incrocio efficiente delle molte banche dati esistenti, sempre annunciato e mai attuato. Sull'insieme di questi dati, oltre che sulla generalizzazione della fatturazione elettronica e sui disincentivi all'utilizzo del contante, può basarsi un contrasto molto più deciso dell'evasione Iva, che consentirebbe anche l'emersione dei redditi non dichiarati che si celano dietro di essa.

Vi è poi l'aspetto della dimensione qualitativa dell'intervento riformatore: gli obiettivi di trasparenza e semplicità del rapporto tributario richiedono un riordino in testi unici delle norme esistenti, attualmente collocate nei provvedimenti più disparati e in modo caotico e disarticolato, a volte anche in contrasto fra loro.

Quest'ultimo aspetto offre lo spunto per una considerazione di fondo ancora più importante. Il primo compito della riforma fiscale dovrebbe essere quello di assicurare al sistema tributario affidabilità e stabilità nel tempo: in questa prospettiva, occorrerebbe proteggere il sistema fiscale da interventi disarticolati ed estemporanei, poco meditati e, a volte, persino a carattere retroattivo. In sostanza, occorrerebbe circoscrivere l'eccessiva discrezionalità dei Governi che si susseguono alla guida del Paese, evitando che i sistemi fiscali possano essere modificati di anno in anno per motivi di gettito e/o elettorali. In questo senso, si potrebbe intervenire dando maggior forza precettiva ai principi dello Statuto dei diritti del contribuente.

Da ultimo, occorre chiedersi se la riforma debba estendersi a – o, comunque, toccare – anche altri aspetti dell'ordinamento tributario e/o alcuni profili complementari. Approfondiamo qui di seguito alcuni di questi temi.

L'Irpef

Le criticità di questo tributo attengono, sostanzialmente, a tre profili: la determinazione della base imponibile, la progressività delle aliquote e le c.d. spese fiscali, cioè le spese di varia natura che possono dar luogo a deduzioni e detrazioni nella determinazione dell'imponibile e dell'imposta.

Il problema della base imponibile è senz'altro quello prioritario poiché incide sull'equità orizzontale dell'imposta: come già ricordato, la base imponibile dell'Irpef, infatti, è costellata da un numero esorbitante di regimi che ne erodono la determinazione, attraverso tassazioni separate, cedolari, forfettizzazioni, esenzioni, crediti di imposta e via dicendo. A nostro avviso, vanno sicuramente riconsiderati ed eliminati alcuni regimi di tassazione proporzionale e forfettaria che derogano in modo clamoroso all'equità orizzontale dell'Irpef, favorendo il sottodimensionamento delle attività economiche (il c.d. “nanismo”) e la propensione all'evasione. Valga come esempio, per tutti, la c.d. *flat tax* sulle partite IVA fino a 65 mila euro di fatturato.

Tuttavia, il ritorno a una imposta omnicomprensiva, da alcuni proposto, non sembra percorribile. Per questo, alcuni propongono di razionalizzare il sistema eliminando, da un lato, molti di questi regimi forfettari o a tassazione proporzionale, ma assecondando, dall'altro lato, la tendenza ormai consolidata dell'Irpef a proporsi come un sistema c.d. “duale”, fondato cioè sulla tassazione progressiva dei redditi da lavoro e da pensione (assumendo come reddito di lavoro anche quello dell'imprenditore individuale nella propria azienda) e sulla tassazione con imposta proporzionale dei redditi derivanti dall'impiego del capitale (intendendo per tale non solo quello finanziario, ma anche quello investito nell'azienda).

La connotazione duale dell'Irpef andrebbe mantenuta non solo per i redditi di capitale i cui frutti, altrimenti, potrebbero essere sottratti da tassazione in Italia (anche se si stanno intensificando i meccanismi di comunicazione fra la nostra Amministrazione finanziaria e quelle degli altri Stati), ma anche per altri specifici comparti.

Va peraltro notato che, se l'Irpef rimane caratterizzata da questa una impostazione “duale”, certamente a tale imposta – com'è stato già rilevato in altre audizioni che ci hanno preceduto – non può essere assegnato anche il compito di porsi come strumento di contrasto alla povertà (anche perché sono assenti forme di imposta c.d. “negativa”). Questo ulteriore compito andrebbe affidato,

evidentemente, ad altri strumenti, che facciano più appropriato riferimento ai mezzi posseduti dalla famiglia nella sua interezza.

Quanto alla struttura progressiva dell'imposta, le principali critiche si appuntano sull'andamento delle attuali aliquote previste per i cinque scaglioni di reddito: in particolare, sul "salto" – di ben 11 punti percentuali – esistente tra il secondo scaglione di reddito (tra i 15 mila euro e i 28 mila euro) per il quale è prevista l'aliquota del 27% e il terzo scaglione (per i redditi oltre i 28 mila euro e fino a 55 mila euro) per il quale è prevista l'aliquota del 38%, nonché sull'andamento decrescente delle detrazioni per carichi di famiglia e spese di produzione per i redditi da lavoro dipendente, lavoro autonomo e di impresa.

L'insieme di queste variabili dà luogo ad aliquote marginali effettive molto differenti da quelle legali; differenti anche fra categorie di contribuenti e che, con un andamento erratico, incidono in modo notevole sui redditi medio-bassi (dai 35 mila ai 40 mila euro) con un andamento crescente oltre il 60%, per poi ridursi sui livelli superiori di reddito al 41%. E aggiungiamo anche, per completezza, che questi effetti erratici derivano non solo dall'andamento combinato delle aliquote marginali e delle detrazioni decrescenti, ma anche dai trasferimenti o dai crediti, previsti a certi livelli di reddito e poi revocati al superamento di tali livelli, quale ad esempio il c.d. *bonus* Renzi e altri ancora. Va posto, dunque, rimedio a questa situazione.

Alcuni propongono di adottare un sistema di progressività "continua", basato su una funzione matematica, come in Germania. Pur apprezzabile sotto il profilo teorico, questa soluzione sembra troppo radicale per il nostro sistema, che da cinquanta anni basa la progressività su scaglioni e aliquote marginali. È pur sempre possibile, infatti, risolvere il problema delle aliquote marginali effettive e mantenere una curva di progressività unica per tutti, rimodulando in modo più adeguato gli scaglioni (ad esempio, com'è già stato osservato da altri, introducendo uno scaglione intermedio di redditi tra quelli interessati dalle aliquote del 27% e del 38%) e mantenendo costanti, anziché decrescenti, le detrazioni per tipologia di reddito.

In questo modo le detrazioni tornerebbero a riacquisire la loro funzione originaria e, cioè, non quella attuale di concorrere a creare una progressività in funzione del crescere del reddito, ma di tener conto obiettivamente dei carichi di famiglia e delle spese di produzione del reddito. Occorre anche stabilire se sia opportuno – come si evince dalla legge di bilancio 2021 – abolire completamente le detrazioni

per figli a carico e introdurre l'assegno universale; o se, invece, queste due misure possano convivere, come accadeva in passato con il c.d. assegno familiare e come accade in altri Stati.

Venendo, infine, al terzo profilo critico dell'Irpef, attinente alle c.d. spese fiscali, si propugna ormai da tempo un drastico taglio delle c.d. *tax expenditures*, che secondo il Rapporto 2020 sulle spese fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze ammontano a circa il 4% del PIL (escludendo tra l'altro le aliquote ridotte dell'Iva). In questo ambito si trovano molti incentivi obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdono risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse produttive. Ma ve ne sono anche altri di notevole peso e valore sociale, quali quelli relativi al comparto sanitario, previdenziale, abitativo e scolastico.

I redditi immobiliari e finanziari

Ancora in tema di Irpef, problemi particolari si pongono per la tassazione dei redditi immobiliari e, in particolare, derivanti da fabbricati ad uso abitativo, nonché dei redditi finanziari.

Quanto ai fabbricati, il problema di fondo attiene alla revisione delle rendite catastali degli immobili (sia nel valore che nel classamento); rendite, ormai, risalenti nel tempo e, dunque, notevolmente obsolete. Questa obsolescenza pregiudica, naturalmente, la corretta applicazione non solo dell'imposta sul reddito, ma anche delle imposte di natura patrimoniale, quale l'Imu, delle imposte d'atto, quali i tributi di registro e ipo-catastali, delle imposte sulle donazioni e sulle successioni.

La revisione delle rendite catastali, com'è evidente, richiederà tempo e lavoro: difficilmente potrà essere realizzata in un periodo relativamente breve, ma deve essere necessariamente avviata, poiché è un punto fondamentale per realizzare un'effettiva equità fiscale.

Altri problemi, poi, attengono alla tassazione della “prima casa” (*i.e.*: la casa di abitazione principale), esclusa inspiegabilmente non solo dall'Irpef, ma (a differenza degli altri Stati) anche dal prelievo patrimoniale e, nella specie, dall'applicazione dell'Imu, nonostante anche tali immobili beneficino dei servizi pubblici che richiederebbero un concorso alle relative spese.

Quanto agli immobili locati (fruenti del regime c.d. della “cedolare secca”, con aliquota al 21% e, a certe condizioni, al 10%), c'è un aspetto che li accomuna ai redditi finanziari trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di investimenti produttivi di frutti.

L'obiettivo della neutralità richiede che i redditi da investimento – da attività finanziarie, immobili, dividendi – siano assoggettati allo stesso trattamento impositivo, idealmente con aliquote simili a quelle previste per il reddito di impresa, che dovrebbe tendere al 20%. Da questo punto di vista, mantenere il trattamento di favore attualmente accordato ai titoli di Stato (tassati ad aliquota del 12,5%) aggrava la distorsione a danno dell'investimento in attività produttive e dei flussi di intermediazione verso le imprese; allinearne l'aliquota al 20% non avrebbe oggi significative ripercussioni sui prezzi dei titoli, visto l'attuale basso livello dei rendimenti.

Piuttosto, per i redditi finanziari occorre ripensare anche alla distinzione tra i redditi di capitale e i redditi diversi di natura finanziaria: nonostante si tratti di redditi da investimento del capitale sostanzialmente equivalenti, infatti, gli uni sono tassati senza riconoscimento dei costi, mentre per gli altri assumono rilevanza anche le minusvalenze. Sarebbe opportuno unificare questi regimi, consentendo l'utilizzo in compensazione delle perdite “da realizzo” anche sui redditi di capitale, per evitare che questo *gap* determini ingiustificate penalizzazioni o, al contrario, comportamenti elusivi.

L'imposizione patrimoniale

Molto si discute sull'opportunità di introdurre o meno un'imposta patrimoniale di carattere personale, con aliquote contenute ma progressive e con un'esenzione per i patrimoni di minore entità. L'idea non è priva di fondamento, tenuto conto che il patrimonio esprime una ricchezza “concentrata” e una sua tassazione, affiancata all'Irpef, potrebbe realizzare meglio quel principio di progressività dell'imposizione che è alla base del nostro sistema tributario. Tuttavia, sotto il profilo pratico, appaiono notevoli le controindicazioni, vuoi perché un'imposta patrimoniale di carattere personale, se istituita in via ordinaria, potrebbe colpire la stessa ricchezza sottoposta all'imposta sul reddito, vuoi perché potrebbe essere facilmente evasa (con la frammentazione del patrimonio, la sua collocazione all'estero, ecc.) e vuoi anche per le complicazioni amministrative che ne deriverebbero.

Per ora ci sembra sufficiente mantenere le imposte patrimoniali di tipo reale vigenti, tenendo anche conto del fatto che esse permettono di calibrare meglio il prelievo in funzione delle caratteristiche delle attività patrimoniali incise. Servirebbe tuttavia un'attenta disamina di questi prelievi per migliorarne le regole applicative. Ad esempio, l'Imu – come abbiamo già accennato – dovrebbe estendersi anche all'abitazione principale. Quanto al bollo e all'Ivafe per le attività finanziarie, da più parti si evidenzia che la loro misura, congiuntamente alla tassazione dei redditi derivanti dall'impiego

del capitale, determinerebbe un'imposizione complessiva piuttosto elevata e controproducente per le disponibilità finanziarie delle imprese. Anche questo è un aspetto che dovrà essere approfondito.

Tornando alla patrimoniale sugli immobili, si potrebbe anche valutare la possibilità di introdurre una modifica più innovativa, trasformando l'Imu in un'imposta sui servizi per il finanziamento degli enti locali da affiancare alla Tari. L'imposta dovrebbe gravare sui soggetti che hanno la disponibilità dell'immobile (proprietari o affittuari) in modo da ridurre proporzionalmente i trasferimenti agli enti locali, che si finanzierebbero in parte con le entrate dagli immobili. Si stabilirebbe così un nesso tra chi fruisce dei servizi locali e chi ne sostiene il costo.

Infine, per stimolare il mercato immobiliare e favorire la circolazione degli immobili andrebbe ridotta l'imposizione indiretta sulla compravendita degli immobili.

Gli interventi per l'Iva

Come accennato in premessa, ulteriori risorse per ridurre il carico fiscale su lavoro e imprese potrebbero essere ottenute attraverso un incremento della tassazione sui consumi. Nel nostro Paese il gettito Iva è più basso, in rapporto al totale delle entrate tributarie, rispetto agli altri Paesi europei. L'Iva in Italia rappresenta il 14,8% delle entrate fiscali (dati 2018) rispetto al 18,2% medio dell'Europa a 28 e al 17,1% medio dell'Area euro. A questo risultato concorre certamente la diffusa evasione dell'imposta nel nostro Paese, ma anche l'utilizzo estensivo delle aliquote agevolate in luogo di quella ordinaria: utilizzo che nel nostro Paese è superiore alla media dei Paesi europei.

La razionalizzazione delle aliquote Iva potrebbe essere realizzata eliminando l'aliquota super ridotta del 4%, consentita solo come deroga alla vigente disciplina europea, e aumentando l'aliquota intermedia al 12%. Le aliquote diventerebbero a questo punto tre: il 5%, il 12% e il 22%. Per determinare i beni e i servizi da assoggettare ad ogni aliquota sarebbe opportuno, in un'ottica di semplificazione e modernizzazione del sistema, effettuare una revisione dell'elenco vigente delle operazioni assoggettabili ad aliquote ridotte, risalente agli anni '80 e non più attuale. In particolare, beni e servizi simili dovrebbero condividere la medesima aliquota, e dovrebbero godere dell'aliquota agevolata i beni e i servizi inerenti alla salute e all'ambiente.

Questo intervento avrebbe l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema applicativo dell'Iva, superando le molte incertezze che attualmente si presentano agli operatori quando devono individuare l'aliquota applicabile e che spesso hanno richiesto l'emanazione di norme di interpretazione autentica.

Si pensi, per fare un esempio, alle questioni che attengono alla definizione dei “prodotti della panetteria ordinaria” soggetti all’aliquota del 4%, rispetto ai “prodotti della panetteria fine” soggetti all’aliquota del 10%.

La scelta di aumentare l’Iva sarebbe in linea con quanto suggerito da diversi anni sia dalle istituzioni europee sia dal Fondo monetario internazionale; entrambi, nelle raccomandazioni periodiche all’Italia, invitano a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro spostando il carico tributario verso i consumi, le fonti di inquinamento e l’imposizione ordinaria sul patrimonio. I meno abbienti potrebbero essere compensati per l’aumento delle aliquote Iva ridotte attraverso interventi diretti di sostegno monetario, demandati ad esempio all’Inps grazie alle informazioni disponibili sull’Isee.

La tassazione delle imprese tra presente e futuro

Sul fronte della tassazione delle imprese, l’esigenza di affermare criteri di semplicità e neutralità impone di intervenire con decisione sulla materia delle deduzioni e dei crediti di imposta, limitandoli a obiettivi chiari e normativamente predeterminati (ricerca e sviluppo, innovazione, produzione *green*, incremento dell’occupazione). Come Assonime ha da tempo proposto, si potrebbe prevedere - con l’esclusione delle imprese in fase di *start up* - un unico *plafond* in percentuale sui ricavi, in relazione al quale ciascuna impresa potrebbe scegliere quali spese dedurre tra quelle individuate dal legislatore.

In un orizzonte temporale più ampio, occorre tener conto dei cambiamenti radicali avvenuti nei modelli di *business* indotti dalla globalizzazione, dalla digitalizzazione dell’economia e dalla prevalenza di beni immateriali nei sistemi di produzione. Tali cambiamenti sembrano aver reso irreversibile la crisi della tradizionale imposta sulle società ed evocano riflessioni analogamente radicali su come ripensare il sistema di tassazione delle imprese in modo da renderlo più efficiente ed equo rispetto all’evoluzione dei modelli produttivi.

Riflessioni avviate in Assonime indicano alcune utili direzioni di cambiamento. La prima potrebbe essere quella di ancorare la tassazione del reddito d’impresa al bilancio civilistico circoscrivendo per quanto possibile il gioco annuale delle modifiche dei trattamenti fiscali “contrattate” in sede di legge di bilancio.

Le variazioni previste dalle disposizioni fiscali rispetto alle risultanze di bilancio sono divenute eccessive. Queste variazioni – e, in particolare, quelle di carattere temporaneo, quali gli

ammortamenti e i fondi rischi – creano un doppio binario complesso da gestire, fonte di controversie interpretative e dunque di potenziale contenzioso tra contribuenti e Amministrazione finanziaria.

Almeno per le imprese di grandi dimensioni caratterizzate da efficaci organi di controllo interno e da bilanci sottoposti a revisione contabile, il sistema delle variazioni potrebbe essere superato.

Resta aperta la riflessione su una futura e generalizzata applicazione di un'imposizione che, a fini di semplificazione del sistema impositivo, dia rilevanza – nella determinazione della base imponibile del reddito d'impresa – ai flussi di cassa, più facili da rintracciare (a prescindere dall'allocazione della produzione o della residenza dell'impresa) e più difficili da manipolare rispetto agli utili.

In una prospettiva di *cash flow tax* le spese per asset materiali e immateriali sarebbero immediatamente dedotte dalla base imponibile (con un forte incentivo agli investimenti) e non rilevarebbero più le componenti finanziarie; circostanza, quest'ultima, che risolverebbe il problema della dicotomia di regime tuttora esistente (pur se attenuata da alcune misure, come l'Ace) tra imprese che ricorrono al capitale di rischio e imprese che ricorrono al finanziamento a debito.

Naturalmente, sviluppi in questa ideale direzione richiederebbero un consenso comune e nuovi accordi internazionali, in sede europea e Ocse.

Tornando, invece, al presente, sempre nell'ottica di un approccio che richieda necessariamente il consenso di tutti gli Stati, dovrebbe essere inquadrato e risolto il tema della tassazione delle imprese che interagiscono economicamente e traggono ricavi dai mercati sui quali si estende il loro raggio di azione, pur senza avvalersi in loco di una stabile organizzazione o una società partecipata.

Il tema coinvolge i modelli di business che si interfacciano con i consumatori, tra cui sono compresi i modelli economici altamente digitalizzati, nonché quelli che interagiscono in modo diretto o indiretto con i consumatori finali: si tratta non solo delle imprese della c.d. *new economy*, ma anche delle imprese tradizionali che, utilizzando strumenti digitali, riescono da remoto a promuovere i propri prodotti e a fidelizzare i clienti.

L'Ocse propone un nuovo *nexus* per l'allocazione dei profitti negli Stati in cui la ricchezza si produce: un *nexus* che si aggiunge al tradizionale concetto di stabile organizzazione per attribuire alle giurisdizioni-mercato la parte dei ricavi del gruppo eccedenti la remunerazione delle attività c.d. "routinarie". La particolarità di questo metodo è quella di ricavare gli extraprofiti da ripartire dagli utili risultanti dal bilancio consolidato di gruppo, con un approccio che trascende anche il bilancio di

esercizio della singola *entity*, pur dando ancora rilevanza agli utili rilevati per competenza e non per flussi di cassa.

Si tratta di una prospettiva che, ad oggi, sembra rappresentare l'unica alternativa alle *web tax* nazionali, introdotte da ciascuno Stato per assoggettare a tassazione gli utili che considera realizzati nel proprio territorio. Le *web tax* nazionali rischiano di generare pericolose doppie imposizioni e possono esporre gli Stati che le introducono a misure di ritorsione sul piano del commercio internazionale. Sarebbe quanto mai opportuno che la *web tax* – reazione contro la formazione di extraprofitti digitali non tassati – venisse istituita e gestita dall'Unione europea e non dai singoli Stati che ne fanno parte.

La necessità di un ripensamento sull'Irap

Occorre anche ripensare all'Irap, imposta nata a fine anni '90 per sostituire una molteplicità di tributi (Ilor, patrimoniale sulle imprese, contributi sanitari, tassa sulla salute e Iciap) e snaturata dalle recenti modifiche fino a diventare una sorta di addizionale sul reddito di lavoro autonomo e sul reddito d'impresa (ancorché non sia previsto il riporto delle perdite). Potrebbe essere sostituita o addirittura abrogata, per le attività economiche private. La perdita di gettito derivante dalla sua abrogazione potrebbe essere recuperata attraverso l'introduzione di un'imposta da applicare, con aliquota inferiore a quella dell'attuale Irap, ma ad una base imponibile più ampia, rappresentata da tutti i redditi assoggettati a tassazione, compresi quelli oggi tassati con ritenuta d'imposta o con imposta sostitutiva.

L'opportunità di una tregua normativa

Più in generale, per una seria revisione del sistema fiscale resta comunque indispensabile, come accennato in premessa, un cambiamento di impostazione culturale nel processo di formazione delle leggi: il rapporto tributario – soprattutto nell'ambito delle attività produttive – non può essere costantemente modificato per mere esigenze di gettito, spesso con effetti retroattivi e sulla base di negoziati politici che, operando lungo le linee di minor resistenza elettorale, deformano il sistema e si traducono in operazioni di fiscalità implicita sui consumatori di beni e servizi (si colpisce C, contribuente “concentrato”, perché è politicamente meno costoso, lasciando che sia C a trasferire l'incidenza dell'imposta su D, contribuente diffuso).

Contribuenti e operatori economici hanno bisogno di un sistema fiscale affidabile e stabile nel tempo. L'incertezza è quel che più di ogni altra cosa frena la crescita economica, veicolando altrove investimenti nazionali ed esteri.

Cambiare le regole del gioco fiscale a partita iniziata, soprattutto per le imposte di periodo, viola il principio di affidamento del contribuente. Leggi emanate a getto continuo, difficili da interpretare e ancor più difficili da applicare, rompono il patto di fiducia con i contribuenti e sovvertono le pianificazioni su cui si basano le scelte economiche delle imprese e dei singoli. E, quel che è peggio, nella battaglia sulla costruzione e sull'applicazione delle norme fiscali si consumano intelligenze e capitali che meglio sarebbe impiegare nella crescita del Paese e nella produzione.

Primo compito della riforma fiscale dovrebbe essere quello di assicurare l'introduzione di principi e criteri chiari e comuni che guidino il disegno del rapporto tributario e l'attuazione di qualsiasi tributo. In questa prospettiva, lo ripetiamo ancora, occorrerebbe circoscrivere l'eccessiva discrezionalità dei Governi che si susseguono alla guida del Paese nel modificare le regole esistenti.

La semplificazione del rapporto Fisco-contribuente

Il rapporto Fisco-contribuente va semplificato e va sollecitato, anche al di fuori del ristretto perimetro della *cooperative compliance* (che oggi riguarda solo le imprese di maggiori dimensioni), una maggiore cooperazione e comprensione del business anche da parte degli uffici finanziari. L'Amministrazione finanziaria non deve più operare come controparte del contribuente, con la missione di esercitare a tutti i costi pretese impositive anche non corrette o fondate su interpretazioni "aggressive" di norme controverse. Al contrario, l'Amministrazione finanziaria deve essere il primo garante della "giusta imposizione", in conformità ai principi costituzionali di buona amministrazione e di rispetto della capacità contributiva, ferma rimanendo, naturalmente, una lotta senza tregua all'effettiva elusione/evasione.

In prospettiva, sarebbe auspicabile rivedere i modelli per le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, puntando a una drastica semplificazione che li renda compilabili, nei casi più semplici, anche senza l'ausilio di un professionista.

Il sistema sanzionatorio e la giustizia tributaria

Il sistema delle sanzioni amministrative e penali va ripensato per prevedere reazioni punitive proporzionate alla gravità dei comportamenti dei contribuenti e va orientato al rispetto del principio

del *ne bis in idem*, secondo le indicazioni della Corte di Giustizia e della Cedu. Non si dubita della necessità di intensificare la reazione sanzionatoria dell'ordinamento, passando dall'applicazione di sanzioni amministrative all'applicazione di sanzioni penali, in ragione della gravità delle violazioni; tuttavia, occorre coordinare l'azione penale e l'azione degli uffici tributari, evitando che nei confronti di amministratori e manager l'azione penale si attivi a prescindere da un accertamento tributario.

Per saldare in modo efficace il legame di fiducia tra contribuenti e Amministrazione finanziaria è infine indispensabile una riforma della giustizia tributaria. Oggi l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia tributaria non appaiono compatibili con le garanzie di indipendenza del giudice. Il giudizio tributario, inizialmente concepito come mera fase contenziosa dell'attività amministrativa di accertamento, deve finalmente assumere i caratteri di un giusto processo: per questo è necessario che, in linea con quanto avviene negli altri ordinamenti europei, la giurisdizione tributaria sia affidata a giudici professionali e a tempo pieno, reclutati per concorso pubblico ed esami. Solo a queste condizioni potrebbe essere garantita la qualità delle sentenze e, conseguentemente, potrebbe ridursi il contenzioso che grava, in ultimo, sulla Cassazione, come più volte denunciato in occasione delle inaugurazioni degli anni giudiziari.

ALLEGATO 3



**Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e
6^a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)**

**Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche
e altri aspetti del sistema tributario**

Audizione del Direttore generale di Assogestioni

Fabio Galli

Roma, 19 marzo 2021

Commissioni riunite VI Camera dei Deputati (Finanze) e
6^a Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)
Audizione del Direttore generale di Assogestioni
Fabio Galli
Roma, 19 marzo 2021

SOMMARIO: 1. Le principali criticità dell'IRPEF - 2. Il coordinamento dell'IRPEF con altre forme di prelievo fiscale - 3. Spunti di riflessione sull'attuale regime fiscale dei redditi di natura finanziaria.

Assogestioni ringrazia il Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, On. Marattin, e il Presidente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica, Sen. D'Alfonso, nonché i componenti delle rispettive Commissioni per l'opportunità di rappresentare il proprio punto di vista nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.

L'Associazione rappresenta tutti i principali operatori, italiani ed esteri, attivi nel nostro Paese e specializzati nella gestione di fondi comuni di investimento aperti e chiusi, fondi pensione aperti e negoziali, nonché gestioni di portafoglio, per un patrimonio complessivo che a inizio 2021 si è attestato attorno ai 2.420 miliardi di euro.

Nel corso del mio intervento evidenzierò le principali criticità dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, svolgendo alcune considerazioni su come, in una prospettiva di riforma, tale imposta dovrebbe coordinarsi con altre forme di prelievo fiscale, e, in particolare, con il regime di tassazione dei redditi di natura finanziaria. Mi soffermerò, inoltre, su alcune problematiche dell'attuale disciplina fiscale che maggiormente interessano l'industria del risparmio gestito.

1. Le principali criticità dell'IRPEF

La revisione complessiva del sistema tributario italiano costituisce uno dei temi centrali nel dibattito sulle misure prioritarie da adottare per il rilancio dell'economia.

Anche anni prima della recente crisi sanitaria era stato auspicato un riassetto complessivo dell'ordinamento tributario, sia ai fini dell'imposizione diretta che indiretta, in termini di maggiore equità del prelievo, lotta all'evasione, semplificazione delle regole e incentivo per la crescita degli investimenti.

In tale contesto la riforma dell'IRPEF, che costituisce a oggi la maggiore imposta italiana in termini di gettito da imposte dirette, rappresenta un aspetto fondamentale per il futuro assetto fiscale del Paese.

Infatti, in quasi cinquanta anni dalla sua introduzione l'imposta sul reddito delle persone fisiche ha subito molteplici interventi, che ne hanno gravemente compromesso la funzione redistributiva e la coerenza al disegno originario.

Il risultato finale di tale processo è quello di una imposta che presenta numerose incongruenze, stante l'applicazione di una "giungla" di aliquote marginali effettive differenti a fronte di situazioni reddituali simili, mediante una discriminazione di trattamento tra redditi da pensione e da lavoro dipendente, da un lato, e redditi da lavoro autonomo e d'impresa, dall'altro.

A ciò si aggiunge un elevato livello di complessità, dovuta essenzialmente alla presenza di una moltitudine di detrazioni, deduzioni e regimi sostitutivi, che non solo rendono poco agevole l'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, ma che hanno sensibilmente compromesso la funzione dell'IRPEF come imposta progressiva sul reddito personale.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, i precedenti interventi hanno già ampiamente evidenziato come uno degli aspetti più critici dell'attuale regime sia rappresentato dalla progressiva erosione della base imponibile, dovuta, da un lato, a un rilevante incremento delle *tax expenditures* e, dall'altro, all'introduzione di forme di tassazione proporzionale per categorie di contribuenti o per specifiche tipologie reddituali.

Per quanto attiene alle *tax expenditures*, il "*Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020*", redatto dalla Commissione per le Spese Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha evidenziato come negli ultimi anni il processo di crescita delle deduzioni e detrazioni sia stato continuo e costante. Tale fenomeno è stato, peraltro, accentuato dalle recenti misure adottate in conseguenza della crisi sanitaria.

Dell'attuale elenco di oltre 600 voci di spese fiscali evidenziate nel rapporto, una parte cospicua riguarda proprio l'IRPEF. Si tratta di detrazioni e deduzioni che si differenziano per le finalità perseguite e per la platea di contribuenti che ne possono beneficiare.

La riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche non può prescindere, quindi, da una profonda revisione delle *tax expenditures* in termini di razionalizzazione, semplificazione dei requisiti di fruibilità e di selezione delle voci di spesa da mantenere.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, si ritiene fondamentale che la riorganizzazione delle *tax expenditures* sia accompagnata da un potenziamento delle voci di spesa che perseguono interessi ritenuti prioritari per la generalità dei contribuenti.

A tali fini si richiama l'attenzione sulla voce relativa ai contributi destinati alla previdenza complementare, che sono deducibili dal reddito imponibile IRPEF entro il limite massimo annuale di 5.164,57 euro. Tale deduzione non costituisce un'esenzione definitiva da imposizione, quanto piuttosto un rinvio della tassazione al momento di erogazione della prestazione secondo il modello di tassazione ETt adottato in Italia per la previdenza complementare. Quest'ultimo prevede l'esenzione parziale nella fase di contribuzione, la tassazione per maturazione in misura quasi piena dei rendimenti nella fase di accumulazione e la tassazione ridotta nella fase di erogazione delle prestazioni. La deducibilità prevista per le somme destinate alla previdenza complementare è, pertanto, finalizzata a evitare una duplicazione del prelievo fiscale, secondo un profilo di coerenza intertemporale tra il regime dei contributi e quello delle prestazioni.

Tale voce non solo dovrebbe essere confermata, ma andrebbe rafforzata prevedendo, in generale, un incremento del suddetto plafond e una soglia di deducibilità specifica per i soggetti che versano contributi nell'interesse di persone fiscalmente a carico, in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare.

In particolare, tali misure potrebbero costituire un incentivo, soprattutto per i giovani, ad integrare le pensioni pubbliche con risparmi e investimenti destinati alla previdenza complementare, consentendo peraltro di effettuare versamenti anche prima dell'accesso al mondo del lavoro. Ciò consentirebbe agli aderenti di beneficiare di un reddito pensionistico più adeguato, in linea con l'obiettivo di rafforzamento della sostenibilità del sistema previdenziale espresso dal Governo nell'ambito del Programma Nazionale di Riforma 2020 (PNR).

2. Il coordinamento dell'IRPEF con altre forme di prelievo fiscale

Una riforma organica dell'IRPEF richiede necessariamente l'analisi del modello di tassazione che sarà prescelto per l'individuazione della base imponibile e la valutazione del coordinamento di tale imposta con altre forme di prelievo.

Nella definizione di un sistema di tassazione del reddito personale due sono le possibili opzioni. Da un lato, un sistema di tassazione progressiva e onnicomprensiva, che includa tutte le tipologie di reddito (c.d. *Comprehensive Income Taxation*); dall'altro, un sistema "duale", che preveda la coesistenza della tassazione progressiva con forme di tassazione proporzionale su determinate tipologie reddituali.

Quest'ultimo modello, adottato attualmente in Italia e a oggi maggiormente diffuso a livello internazionale, comporta una attenta analisi nella scelta dei redditi per i quali si ritiene opportuno mantenere un sistema di prelievo proporzionale.

Fin dalla introduzione dell'IRPEF la scelta del legislatore è stata quella di assoggettare i redditi di natura finanziaria a forme di tassazione proporzionale.

Tale scelta è stata motivata da una serie di ragioni, che possono ritenersi a tutt'oggi valide.

Innanzitutto, la elevata mobilità che caratterizza il capitale rispetto agli altri fattori produttivi, soprattutto in un contesto di globalizzazione finanziaria e di emersione di forme di investimento sempre più sofisticate, comporta il rischio di una fuga di capitali verso Paesi che garantiscono una fiscalità di maggior vantaggio.

Tale rischio può solo in parte ritenersi attenuato dalle recenti misure in materia di scambio automatico delle informazioni sui conti finanziari, che consentono allo Stato di residenza dell'investitore di conoscere gli investimenti finanziari da questi detenuti all'estero.

Va, in primo luogo, evidenziato come la disciplina sullo scambio di informazioni riguardi solo i beni che sono detenuti in conti finanziari, e non anche altre tipologie di investimenti che possono essere facilmente celati all'Erario, quali, a titolo esemplificativo, oro e pietre preziose. Il passaggio dall'attuale regime di tassazione proporzionale alla tassazione progressiva sui redditi di natura finanziaria potrebbe, quindi, comportare lo spostamento degli investimenti dal settore finanziario ad altre tipologie di beni a elevata mobilità, sottraendo, peraltro, importanti fonti di finanziamento alle imprese.

Inoltre, lo scambio automatico di informazioni riguarda parzialmente gli investimenti detenuti indirettamente tramite entità; sono, infatti, oggetto di segnalazione i soli conti finanziari di entità che conseguono prevalentemente redditi passivi ed esclusivamente qualora l'investitore, persona fisica, residente in un Paese diverso da quello dell'entità, assuma la veste di titolare effettivo dell'entità ai fini della normativa antiriciclaggio. L'assoggettamento a forme di prelievo progressivo dei redditi di natura finanziaria conseguiti direttamente potrebbe, pertanto, determinare il rischio di una mera modifica della forma di detenzione dell'investimento, attraverso l'interposizione di entità.

L'assoggettamento a prelievo proporzionale dei redditi di natura finanziaria potrebbe peraltro spingere alcuni contribuenti – i più abbienti – a spostare la propria residenza fiscale in Paesi che garantiscono un trattamento fiscale più appetibile.

In aggiunta alla mobilità dei capitali, la scelta di adottare un sistema di tassazione duale per i redditi di natura finanziaria è stata giustificata dal ruolo centrale svolto dagli intermediari finanziari, nella veste di sostituti d'imposta, nel garantire la corretta applicazione della fiscalità e nella semplificazione degli adempimenti fiscali a carico degli investitori. L'assoggettamento a tassazione progressiva dei redditi di natura finanziaria determinerebbe una profonda revisione del sistema di gestione della tassazione di tali redditi, che potrebbe risultare non solo inefficiente rispetto all'attuale sistema ma anche particolarmente onerosa per l'Amministrazione finanziaria e per i contribuenti.

Ad avviso dell'Associazione, quindi, la riforma dovrebbe confermare il sistema duale per le considerazioni sopra svolte. Inoltre, la riforma potrebbe costituire l'occasione per superare le criticità dell'attuale disciplina fiscale dei redditi di natura finanziaria in termini di semplificazione e di uniformità di trattamento delle diverse forme di investimento finanziario.

3. Spunti di riflessione sull'attuale regime fiscale dei redditi di natura finanziaria

L'impianto normativo sulla tassazione dei redditi di natura finanziaria risale alla fine degli anni '90 del secolo scorso, con l'emanazione del decreto legislativo n. 461 del 1997 che ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge n. 662 del 1996.

Nel suo disegno originario tale impianto poggiava sui seguenti pilastri:

- la riorganizzazione dei redditi di natura finanziaria, mantenendo la dicotomia già esistente tra redditi di capitale e redditi diversi;
- l'applicazione di due diverse aliquote di tassazione (12,50 e 27 per cento) sui redditi di natura finanziaria, con differenziazione del carico impositivo in ragione della tipologia di strumento finanziario e della durata dell'investimento;
- la previsione di tre diversi regimi di tassazione per i redditi diversi di natura finanziaria.

Gli interventi normativi che sono stati introdotti nell'ultimo decennio hanno apportato rilevanti modifiche alla struttura del decreto legislativo n. 461 del 1997 al fine di correggere

le distorsioni emerse in sede applicativa. Permangono, tuttavia, alcune rilevanti criticità che minano la coerenza del sistema di tassazione dei redditi di natura finanziaria.

Con riguardo alla classificazione di tali redditi, l'impianto del citato decreto è rimasto pressoché immutato e prevede la distinzione dei redditi di natura finanziaria in due categorie, con regole di determinazione della base imponibile differenziate.

La prima è quella dei redditi di capitale, che comprende i proventi derivanti da un impiego di capitale secondo uno schema produttivo analogo a quello civilistico del frutto civile, i quali sono tassati nella misura lorda. La seconda è quella dei redditi diversi, che include, in via residuale, tutti gli altri redditi che derivano da altre forme di impiego del capitale, tassati al netto di minusvalenze, perdite e costi.

Le due suddette categorie reddituali sono autonome e distinte e non possono formare oggetto di compensazione tra di loro. In particolare, tale distinzione ha comportato effetti distorsivi, dovuti essenzialmente al divieto di compensare i redditi di capitale con le minusvalenze o le perdite conseguite, così come comportamenti elusivi, finalizzati essenzialmente a riclassificare i redditi nell'una o nell'altra categoria a seconda della convenienza fiscale.

Del tutto peculiare è poi la situazione dei proventi derivanti dalla partecipazione a fondi comuni di investimento, che, se positivi, sono qualificati come redditi di capitale e, se negativi, costituiscono delle minusvalenze. Ciò comporta, in pratica, che un investitore che detenga esclusivamente quote di fondi comuni non possa mai recuperare eventuali perdite realizzate.

Peraltro, l'individuazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi si basa essenzialmente su un elenco di fattispecie tipizzate, solo in parte attenuata dalla previsione di norme di chiusura. La suddetta tecnica normativa poco si adatta alla continua evoluzione dei prodotti finanziari e all'emersione di fenomeni completamente nuovi, come le criptovalute.

Per superare tali criticità sarebbe opportuno abolire la distinzione tra redditi di capitale e redditi diversi, creando un'unica categoria reddituale che accolga tutti i redditi di natura finanziaria.

Con riguardo all'aliquota d'imposta, con il decreto legge n. 138 del 2011 è venuto meno il sistema di tassazione a due aliquote, originariamente previsto dal decreto legislativo n. 461 del 1997, che aveva creato numerose difficoltà applicative.

In particolare, il suddetto decreto legge ha omogeneizzato, con limitate eccezioni, l'imposizione sui redditi di natura finanziaria tramite l'applicazione di un'unica aliquota d'imposta. Quest'ultima, inizialmente fissata al 20 per cento, è stata successivamente elevata al 26 per cento dal decreto legge n. 66 del 2014.

Solo per limitate fattispecie è stato previsto un regime fiscale di favore. Si tratta dei redditi derivanti da titoli pubblici ed equiparati, emessi dallo Stato italiano e dai Paesi esteri che consentono un adeguato scambio di informazioni con l'Italia, per i quali è stata mantenuta l'aliquota ridotta del 12,50 per cento, e del risparmio previdenziale, i cui rendimenti nella fase di accumulazione sono tassati per maturazione nella misura del 20 per cento.

L'aliquota di tassazione del 26 per cento per i redditi di natura finanziaria costituisce una anomalia rispetto ai sistemi che si ispirano al modello di tassazione duale, in quanto comporta un prelievo proporzionale superiore all'aliquota del primo scaglione dell'IRPEF (a oggi 23 per cento). Tale aliquota determina marcati effetti regressivi nei confronti dei contribuenti a basso reddito, i quali subiscono un'imposta proporzionale nettamente superiore alla loro aliquota marginale di tassazione.

Inoltre, il carico impositivo effettivo sui redditi di natura finanziaria in Italia risulta essere eccessivo, se raffrontato a quello dei principali Paesi europei. In particolare, nella valutazione della tassazione complessivamente gravante sui contribuenti italiani non può non tenersi conto dell'incidenza delle imposte patrimoniali (imposta di bollo per gli investimenti finanziari detenuti in Italia o imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero - IVAFE) e, relativamente agli investimenti nel capitale di rischio, dell'impatto dell'imposta sulle transazioni finanziarie.

In aggiunta, il divario tra il livello di tassazione previsto per i redditi di natura finanziaria da titoli pubblici e quelli derivanti dagli altri investimenti finanziari rappresenta una peculiarità del sistema italiano, rispetto ai regimi di tassazione previsti nei principali Paesi dell'Unione europea. Tale differenza di trattamento, seppur giustificata da motivazioni storiche, potrebbe risultare a oggi priva di valide ragioni, anche considerata l'esigua porzione del debito pubblico italiano detenuto dalle famiglie. Peraltro, tenuto conto che lo stesso trattamento di favore è riconosciuto nel caso di titoli pubblici di Stati esteri, il risultato finale potrebbe essere un incentivo a investire nel debito pubblico estero.

L'ultimo pilastro del decreto legislativo n. 461 del 1997 è costituito dalla previsione di tre distinti regimi di tassazione per i redditi diversi di natura finanziaria - il regime della dichiarazione, il regime del risparmio amministrato e, infine, il regime del risparmio gestito

– nell’ambito di un sistema che era stato in origine plasmato e incentrato sul principio della tassazione per maturazione.

In particolare, il regime della dichiarazione costituisce il regime ordinario di tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria ed è caratterizzato dall’applicazione di una imposta sostitutiva dovuta dal contribuente direttamente nella dichiarazione relativa al periodo d’imposta di realizzo, su una base imponibile determinata compensando le componenti reddituali positive e negative. Le eventuali eccedenze di minusvalenze e perdite possono essere utilizzate in compensazione nei quattro periodi d’imposta successivi.

Il regime del risparmio amministrato costituisce un regime opzionale di tassazione per i redditi diversi di natura finanziaria. Tale regime comporta la tassazione al realizzo dei redditi mediante applicazione di una imposta sostitutiva da parte degli intermediari con cui il contribuente detiene uno stabile rapporto (custodia e amministrazione titoli, deposito titoli, gestione individuale di portafogli o rubrica fondi). Eventuali perdite o minusvalenze possono essere compensate con successive plusvalenze realizzate nel medesimo periodo d’imposta o in quelli successivi, ma non oltre il quarto.

Infine, il regime del risparmio gestito costituisce un regime opzionale di tassazione non solo dei redditi diversi ma anche dei redditi di capitale, la cui applicazione è demandata agli intermediari che prestano il servizio di gestione individuale di portafogli. Tale regime, che si basa sulla tassazione del risultato maturato di gestione dell’anno, determinato come differenza tra il valore del patrimonio gestito al termine di ciascun anno solare e il valore dello stesso a inizio del medesimo anno, è l’unico che consente di compensare le perdite e le minusvalenze con i redditi di capitale.

In origine la tassazione per maturazione era prevista anche per i fondi comuni di investimento, il cui risultato maturato di gestione era soggetto a imposta sostitutiva su base annuale. Inoltre, per i redditi tassati secondo un criterio di cassa in base ai regimi della dichiarazione e del risparmio amministrato e per i fondi comuni di investimento esteri era stato inizialmente previsto un meccanismo correttivo (“equalizzatore”) allo scopo di ottenere un risultato analogo a quello derivante dall’applicazione anche ai suddetti redditi del principio della tassazione per maturazione.

Tale impianto normativo, incentrato sul meccanismo di tassazione per maturazione, aveva sollevato, fin da subito, aspre critiche in relazione alla sua conformità al principio costituzionale di capacità contributiva. In particolare, l’applicazione del meccanismo correttivo poteva determinare situazioni paradossali in cui il contribuente, anche a fronte di una minusvalenza realizzata in sede di disinvestimento, era comunque tenuto a versare una

imposta in ragione delle plusvalenze “virtuali” maturate in periodi d’imposta precedenti a quelli dell’effettivo realizzo.

Ciò aveva condotto, dapprima, il giudice amministrativo a sospendere, in via cautelare, l’efficacia del decreto ministeriale 4 agosto 2000, che disciplinava il meccanismo dell’equalizzazione (TAR Lazio, Ordinanza n. 4971 del 26 luglio 2001), e, qualche mese dopo, lo stesso legislatore a disporre l’abrogazione dell’equalizzatore con il decreto legge n. 350 del 2001.

Successivamente, dopo quasi dieci anni dal suddetto intervento normativo, un’altra importante parte del decreto legislativo n. 461 del 1997 è stata profondamente modificata.

In particolare, con il decreto legge n. 225 del 2010 è stato riformato il regime di tassazione dei fondi comuni di investimento italiani, con il passaggio da un sistema di tassazione per maturazione in capo al fondo a un sistema di tassazione per cassa in capo agli investitori, eliminando l’ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli omologhi prodotti di diritto estero.

Tale modifica, fortemente auspicata dall’Associazione, ha consentito di superare le criticità emerse in sede di applicazione del meccanismo di tassazione per maturazione, che aveva condotto, in periodi di andamento volatile dei mercati finanziari, all’accumulo, da parte dei fondi italiani, di ingenti importi di risparmio d’imposta, derivanti dalla valorizzazione nell’attivo dei risultati di gestione negativi, ossia di attività illiquide del fondo non destinabili all’investimento.

Gli interventi normativi, introdotti nel 2001 e nel 2010, hanno modificato radicalmente la logica sottostante al decreto legislativo n. 461 del 1997, individuando nel realizzo dei proventi il momento impositivo rilevante per la tassazione dei redditi di natura finanziaria.

Continuano a esistere, tuttavia, in linea con l’impianto originario del decreto legislativo n. 461 del 1997, forme di tassazione per maturazione per le gestioni individuali di portafogli e per il risparmio previdenziale.

Allo scopo di ripristinare la neutralità del sistema è, pertanto, necessario, nell’ambito di un riassetto complessivo della disciplina fiscale dei redditi di natura finanziaria, eliminare i regimi di tassazione per maturazione ancora presenti.

Con riguardo al risparmio previdenziale, l’abolizione della tassazione per maturazione potrebbe, inoltre, costituire l’occasione per superare la penalizzazione che colpisce le forme pensionistiche complementari italiane, che, come già evidenziato, a oggi scontano un

prelievo fiscale sui rendimenti nella fase di accumulazione, rispetto agli omologhi prodotti esteri. Per questi ultimi, infatti, la tassazione è generalmente concentrata esclusivamente nella fase di erogazione delle prestazioni secondo il modello di tassazione EET, indicato più volte dalla Commissione europea come modello di riferimento per la disciplina fiscale della previdenza complementare.

In particolare, il passaggio dall'attuale modello di tassazione ETt al modello EET consentirebbe alle forme pensionistiche complementari di destinare maggiori risorse agli investimenti nella fase di accumulazione, con miglioramento della redditività delle stesse.

Inoltre, si ritiene di fondamentale importanza che il futuro disegno di riordino tenga conto del ruolo centrale del risparmio privato nel garantire maggiori investimenti a lungo termine nell'economia reale, specie in una fase economica, come quella *post* COVID-19, in cui la portata e l'orizzonte temporale delle esigenze finanziarie delle imprese richiederanno ancora di più il ricorso a canali di finanziamento alternativi a quello bancario.

Al riguardo, particolare rilievo assumono le misure fiscali introdotte, a decorrere dal 2017, per i piani individuali di risparmio a lungo termine (PIR) ordinari e, di recente, per i PIR alternativi, nati entrambi con il principale obiettivo di indirizzare il risparmio delle famiglie, tradizionalmente concentrato su forme di investimento più liquide e a breve termine, verso impieghi di lungo periodo nel tessuto produttivo del Paese.

Per i suddetti piani, in linea con l'esperienza di altri Paesi esteri, è stato previsto un regime fiscale di favore, che consiste nell'esenzione da tassazione dei rendimenti derivanti dagli investimenti detenuti nel piano, al ricorrere di determinate condizioni relative alla tipologia di investimenti e al rispetto di un periodo minimo di cinque anni di detenzione degli stessi.

L'Associazione ha avuto modo di esprimere in più occasioni, anche di recente nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sui mercati finanziari al servizio della crescita economica" presso codesta Commissione della Camera dei Deputati, il proprio apprezzamento per tali misure fiscali, che hanno contribuito a modificare le scelte di investimento delle famiglie verso allocazioni più efficienti di lungo termine.

Proprio l'esperienza dei piani individuali di risparmio ha dimostrato la centralità del fattore fiscale nelle scelte dell'orizzonte temporale dell'investimento.

Occorre, a tali fini, evidenziare come la recente crisi sanitaria e la volatilità dei mercati finanziari che ne è conseguita abbiano ancora di più accentuato la tendenza delle famiglie italiane a privilegiare forme di investimento a elevata liquidità e a basso rischio, quali i

depositi bancari e quelli postali, che hanno raggiunto cifre record nel primo anno della pandemia.

In tale contesto, è importante quindi che, in un eventuale riordino del sistema impositivo dei redditi di natura finanziaria, sia mantenuto il regime fiscale di favore dei PIR, volano per lo sviluppo e la crescita delle imprese italiane, in misura ancora più rilevante nella fase di ripresa *post* pandemica.

Infine, non può non osservarsi come il futuro assetto fiscale dovrebbe, più in generale, incentivare l'investimento a lungo termine rispetto agli investimenti di natura speculativa, in linea con quanto inizialmente previsto dal decreto legislativo n. 461 del 1997, evitando l'introduzione di meccanismi correttivi volti a contrastare asseriti vantaggi in termini di differimento dell'imposta che deriverebbero dalla tassazione al realizzo di investimenti a lungo termine.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0156700