

Esame della proposta di legge C. 75 Marattin e del disegno di legge C. 1038 Governo recanti:
«Delega al Governo per la riforma fiscale»

Memoria di Alberto Zanardi

18 maggio 2023

Ringraziando questa Commissione per l'invito a presentare una memoria sulla riforma fiscale, preciso che, anche per il limitato tempo a disposizione, le mie note si concentrano sul solo ddl presentato da Governo e, in quest'ambito, si limitano a una selezione di tematiche per le quali spero di poter offrire indicazioni di una qualche utilità. In particolare tratterò dei profili di *tax design* dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche (art. 5), degli interventi sull'Irap (art. 8) e sulla fiscalità decentrata più in generale oltre a qualche considerazione sui profili finanziari della riforma (art. 20).

Imposizione sui redditi delle persone fisiche (art. 5)

L'art. 5 fissa una serie di principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche distinguendo, per quanto riguarda gli aspetti di carattere generale, tra l'assetto a regime del prelievo (comma 1, lettera a), numero 1)) e la fase di transizione (comma 1, lettera a), numero 2) e 3)).

Per il sistema a regime si prevede una revisione complessiva dell'Irpef che determini 1) una riduzione del prelievo e 2) un suo ridisegno secondo il modello ad aliquota unica - *flat tax* (con l'abbandono dell'attuale struttura per scaglioni) preservando tuttavia il principio della progressività, presumibilmente attraverso un sistema di deduzioni/detrazioni. Tali interventi verrebbero accompagnati da un riordino del sistema attuale di *tax expenditures* dell'Irpef che tenga comunque conto di una lunga serie di fattispecie da tutelare quali la composizione del nucleo familiare, la presenza di carichi familiari, le spese per l'abitazione, per la salute, per l'istruzione, per la previdenza complementare, per il miglioramento dell'efficienza energetica e per la riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio.

Non sembrerebbe che in questa revisione sia anche previsto un deciso allargamento della base imponibile attraverso la riconduzione nella tassazione progressiva di cespiti che ne sono via via fuoriusciti (cedolare secca su abitazione locate, che anzi è estesa agli immobili commerciali, *fringe benefit*, redditi dei coltivatori diretti, ecc.) benché la Relazione illustrativa sottolinei la criticità dell'erosione della base imponibile dell'Irpef. Pertanto l'adozione dello schema *flat tax*

si risolverebbe in sostanza nell'estensione ai redditi di lavoro dipendente e da pensione degli schemi agevolativi ispirati al modello della tassazione ad aliquota unica oggi applicati ai redditi di lavoro autonomo (regime forfetario) ma all'interno di un'imposta personale e progressiva e con riduzione del carico fiscale complessivo rispetto all'Irpef attuale. Fuori dall'applicazione dell'Irpef rimarrebbero certamente i redditi di natura finanziaria per i quali vengono comunque prospettati, in termini piuttosto vaghi, interventi di omogeneizzazione dei trattamenti fiscali oggi assai differenziati (comma 1, lettera d)), ma con l'esclusione rilevante del regime agevolato dei titoli pubblici.

Si tratterebbe in qualche misura della riproposizione di un sistema complessivo di tassazione dei redditi delle persone fisiche non molto diverso da quello attuale, di "tassazione duale incompiuta", dove tutti i redditi di lavoro (dipendente e autonomo) e di pensione verrebbero assoggettati a un prelievo "ridotto" e con progressività differente da quella dell'Irpef attuale, mentre gli altri redditi resterebbero gravati da prelievi cedolari proporzionali in cui permarranno però differenze di trattamento fiscale.

Nella fase transitoria verso lo schema a regime il ddl delega dichiara di voler perseguire l'obiettivo dell'equità orizzontale tra contribuenti attraverso una serie di interventi volti a eliminare disparità di trattamento fiscale dei diversi redditi ricadenti nell'Irpef (in primis, come detto, quelli da lavoro dipendente e da pensioni con quello dei redditi di lavoro autonomo). A tal fine viene proposto: di omogeneizzare l'area di esenzione (*no-tax area*) tra le diverse categorie di reddito, a partire da quelli di lavoro dipendente e di pensione; di consentire la deduzione anche per i redditi di lavoro dipendente e assimilati (analogamente ai redditi di lavoro autonomo) delle spese di produzione del reddito, eventualmente determinate in via forfettaria; di uniformare il trattamento dei contributi previdenziali obbligatori ai fini del calcolo del reddito complessivo, quale riferimento per il riconoscimento di alcune detrazioni fiscali, che attualmente penalizza i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti.

Inoltre, in modo singolare, viene previsto, sempre per favorire l'equità orizzontale tra contribuenti, di confermare in modo permanente la cosiddetta *flat tax* incrementale sugli incrementi di reddito dei lavoratori autonomi e imprenditori individuali (in sostituzione dell'Irpef e delle relative addizionali) e di estenderla, con modalità analoghe, anche ai lavoratori dipendenti. Continuerebbe a essere applicato, in questa fase transitoria, il regime fortemente agevolato della *flat tax* al 15% sui redditi dei lavoratori autonomi e imprese individuali con ricavi fino a 85.000 euro.

I profili critici e i fattori di rischio che questo percorso comporta sono molteplici. Per quanto riguarda l'assetto a regime, il passaggio alla *flat tax* sulla generalità dei redditi di lavoro, dipendente e autonomo, è difficile da valutare senza disporre di indicazioni più specifiche riguardo al livello dell'aliquota e delle deduzioni/detrazioni che verrà applicato. Tuttavia, è stato evidenziato come, in linea generale, il passaggio dalla progressività a scaglioni dell'Irpef attuale a uno schema di progressività di tipo *flat tax* produca effetti redistributivi che penalizzano i

redditi medi e avvantaggiano fortemente quelli più elevati salvo che non si accetti di ridurre fortemente l'incidenza media (Baldini-Rizzo). E ciò non può che comportare pesanti perdite di gettito, a meno che non si faccia affidamento a, quantomeno incerti, recuperi di evasione fiscale o incrementi di base imponibile per minori distorsioni del prelievo. E' vero che la delega prospetta una "riduzione graduale" dell'Irpef ma i vincoli sulle risorse disponibili per la riforma (si veda il successivo commento all'art. 20) renderanno finanziariamente insostenibile un drastico abbattimento dell'aliquota media con conseguente penalizzazione dei redditi medi. Inoltre, va evidenziato che un'Irpef con progressività di tipo *flat tax* applicata, come detto, alla generalità dei redditi di lavoro comporterà la riconduzione nell'Irpef di gran parte dei redditi di lavoro autonomo, quelli che oggi beneficiano del regime forfettario fortemente agevolato a favore dei contribuenti con ricavi entro gli 85.000 euro, e questo determinerà una redistribuzione del prelievo a loro sfavore che potrebbe ostacolare l'effettiva adozione della riforma.

Quanto alla fase di transizione va sottolineato che la stabilizzazione della *flat tax* incrementale per i lavoratori autonomi e la sua estensione, con modalità analoghe, ai lavoratori dipendenti finiscono per allontanare, e non invece per favorire, l'obiettivo dichiarato di riduzione delle iniquità orizzontali tra contribuenti. E' chiaro infatti che due contribuenti dipendenti (oppure distintamente autonomi fuori dal regime forfettario), che in un certo anno abbiano un identico reddito complessivo ma derivante soltanto per uno dei due da un incremento rispetto all'anno precedente, verranno colpiti da imposte differenti a causa dell'applicazione del regime agevolato della *flat tax* incrementale sulla componente di aumento del reddito. Questa differenza di trattamento appare ancor meno giustificata se si pensa che per i lavoratori dipendenti l'incremento di reddito potrebbe essere semplicemente derivare da rinnovi contrattuali che in un certo anno interessano certe categorie di lavoratori e altre no. Ed inoltre la *flat tax* incrementale genera incentivi a frammentare gli aumenti di reddito su più anni a parità di incremento complessivo. Questo insieme di considerazioni suggerisce l'opportunità di cancellare già nella fase di transizione il regime della *flat tax* incrementale, evitando certamente qualsiasi sua stabilizzazione ed estensione. Così come il regime di tassazione sostitutiva dei lavoratori autonomi andrebbe riportato alle sue finalità originarie, ovvero quello di tassare in modo semplificato e forfettario contribuenti "effettivamente minimi". La progressiva estensione di tale regime di favore alla maggioranza dei lavoratori autonomi contribuisce a erodere la base imponibile dell'Irpef determinando problemi di equità verticale e orizzontale e di efficienza (incentivi a pratiche elusive con sostituzione di lavoro subordinato con lavoro autonomo "mascherato", incentivi al "nanismo" e all'evasione per rimanere sotto la soglia dei ricavi di 85.000 euro).

Più in generale è forte il rischio che il percorso di revisione del sistema di tassazione dei redditi delle persone fisiche prefigurato dal ddl delega, per le difficoltà di copertura finanziaria e per le ricadute redistributive su ampie categorie di contribuenti, non venga completato. Se così fosse,

gli interventi estemporanei prospettati per la fase transitoria finirebbero probabilmente per inasprire le criticità in termini di equità ed efficienza di questo comparto fondamentale del nostro sistema tributario.

Irap e fiscalità decentrata (art. 8)

Una delle componenti del sistema tributario nazionale in cui è certamente necessario e urgente un intervento di revisione organica e strutturale è quello della fiscalità decentrata a livello sia regionale sia provinciale che comunale.

A dispetto di un quadro generale carico di criticità, il ddl delega interviene direttamente soltanto sull'Irap. L'art. 8 prevede la graduale abolizione ("superamento") dell'Irap a partire da alcune categorie di contribuenti (società di persone e associazioni tra persone fisiche per l'esercizio di arti e professioni). L'Irap verrebbe sostituita da una sovrainposta sull'Ires (quindi, apparentemente, con aliquota applicata sul gettito e non sulla base imponibile dell'imposta societaria, senza però tenere conto del riporto delle perdite) in grado di produrre un gettito totale equivalente a quello Irap. La tassazione sostitutiva dovrebbe seguire regole specifiche nel caso degli enti non commerciali (che oggi determinano la base imponibile Irap come ammontare delle retribuzioni corrisposte). Il gettito della nuova sovrainposta verrebbe attribuito alle diverse Regioni sulla base delle stesse regole dell'Irap ovvero secondo il territorio dove è realizzata la produzione e, per i contribuenti che operano in più Regioni, in proporzione all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale operante nei diversi territori.

Va evidenziato che nel 2022 l'Irap ha prodotto un gettito di circa 29 miliardi, di cui poco meno di 11 relativi alle pubbliche amministrazioni e quasi un miliardo determinato dagli aumenti autonomi di aliquota deliberati dalle Regioni. Pertanto, il gettito effettivamente da compensare mediante la nuova sovrainposta sull'Ires sarebbe quello ad aliquota standard sulla base imponibile del settore privato, pari a circa 17 miliardi (l'Irap attualmente versata dalle pubbliche amministrazioni è ovviamente neutrale per i saldi del comparto).

Una revisione dell'Irap appare certamente opportuna: gli interventi che si sono susseguiti negli ultimi anni (con l'esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile e quella delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi dalla platea dei soggetti passivi) hanno di fatto ridotto l'Irap a un'addizionale sui profitti Ires/Irpef senza però il riconoscimento della deducibilità degli interessi passivi, applicata per di più su un insieme di contribuenti via via più circoscritto.

Ciò che appare criticabile è la sua (progressiva) sostituzione con una sovrainposta sull'Ires e il conseguente ulteriore restringimento sia della base imponibile (i soli profitti) sia della platea dei soggetti passivi (le sole società di capitali). Da ciò derivano due criticità. La prima riguarda il fatto che il finanziamento di un servizio universale come quello sanitario, che dovrebbe affidarsi a un'imposta ad ampia e diffusa base imponibile, verrebbe a basarsi su un prelievo che grava

soltanto sui profitti e per di più delle sole società di capitali. Sarebbe invece necessario puntare a un allargamento della base imponibile, che vada anche oltre quella dell'Irap originaria e che consenta di finanziare, con aliquote relativamente basse, l'intero sistema di *welfare* (non solo la sanità), coinvolgendo la generalità dei contribuenti e dei redditi (di impresa, di lavoro dipendente e autonomo, di capitale insieme a plusvalenze, vincite al gioco, ecc.) secondo una linea di riforma già prospettata da altri osservatori (Visco, Ceriani, Astrid).

La seconda criticità è che l'introduzione della sovrainposta sull'Ires rende ancor più complesso il meccanismo del "doppio binario" Ires prospettato dall'art. 6 del ddl delega che prevede l'applicazione di un'aliquota agevolata sugli utili realizzati in un certo anno nel caso in cui nei due anni successivi l'impresa impieghi somme corrispondenti in investimenti qualificati e nuove assunzioni e non distribuisca dividendi. La sovrainposta sarà applicata sia alla componente di base imponibili Ires ad aliquota ordinaria sia a quella ad aliquota agevolata? E in misura eguale o differente? La scelta di mantenere bassa l'aliquota complessiva (compresa la sovrainposta) sulla componente di base imponibile agevolata potrebbe spingere a gravare la nuova sovrainposta sulla sola componente ordinaria Ires con il risultato, dato il requisito che la nuova sovrainposta assicuri un gettito totale analogo a quello dell'Irap privata attuale e dato che la base imponibile della sovrainposta sarà più ristretta di quella dell'Irap, di un aumento significativo del carico fiscale sui soggetti Ires che non possano avvantaggiarsi del regime agevolato.

Riguardo agli aspetti redistributivi, la sovrainposta Ires, data la limitazione dei soggetti passivi alle sole società di capitali, avrebbe una distribuzione dei gettiti tra territori regionali certamente più sperequata rispetto all'Irap attuale. Per attenuare tale sperequazione l'art. 8 prevede tali gettiti siano ripartiti, analogamente all'Irap, sulla base della distribuzione territoriale delle retribuzioni corrisposte al personale. E tuttavia nel caso della sovrainposta che tassa soltanto i profitti, ancora più che in quello dell'Irap, risulterebbe forzato il ricorso a una chiave di ripartizione basata sui salari.

Per quanto riguarda la manovrabilità di aliquota della sovrainposta sull'Ires, l'art. 8 si limita a prevedere che il nuovo prelievo debba garantire per le Regioni che presentino squilibri di bilancio sanitario o che siano sottoposte a piani di rientro un gettito equivalente a quello oggi derivato dall'incremento obbligatorio e automatico delle aliquote dell'Irap. Ma nulla si dice riguardo all'aspetto fondamentale del riconoscimento alle Regioni di adeguati spazi di autonomia nella fissazione dell'aliquota della nuova sovrainposta sia in aumento sia in diminuzione rispetto a quella che sarà l'aliquota standard (che, come detto, sarà tale da garantire per l'intero comparto regionale parità di gettito con l'Irap privata attuale). Si tratta di un elemento cardine della costruzione del federalismo fiscale regionale in assenza del quale la nuova sovrainposta, più che configurarsi come un tributo regionale (seppure derivato dalla legislazione statale), si avvicinerebbe di fatto a un trasferimento erariale collegato all'andamento del gettito Ires. Il passaggio da Irap a sovrainposta Ires dovrà almeno mantenere

gli spazi di autonomia fiscale oggi riconosciuti e probabilmente anche ampliarli verso l'alto dato che quelli attuali sull'Irap sono in alcune Regioni quasi del tutto esauriti. In questa prospettiva preoccupa la gradualità del percorso di abolizione dell'Irap prospettato dall'art. 8 che potrebbe complicare durante la transizione la tutela degli spazi di autonomia finanziaria di ciascuna Regione.

Incidentalmente va evidenziato come non sia neppure chiara la ragione per cui per il prelievo che andrà a sostituire l'Irap si preveda il meccanismo della sovrainposta (cioè un prelievo aggiuntivo commisurato al debito di imposta erariale) piuttosto che quello più usuale dell'addizionale (in cui invece il prelievo aggiuntivo sarebbe commisurato alla base imponibile erariale). Generalmente, il passaggio da addizionali a sovrainposte è ritenuto conveniente in presenza di imposte progressive, per evitare il sovrapporsi di differenti strutture di progressività e lasciare a livello centrale l'esclusività nella determinazione della redistribuzione verticale del prelievo da applicare sull'intero territorio nazionale. E' in questa prospettiva che nel ddl delega di riforma fiscale presentato dal governo Draghi veniva prospettata la trasformazione delle esistenti addizionali comunali e regionale all'Irpef in corrispondenti sovrainposte. Ma, mentre nel caso dell'Irpef, l'imposta erariale sottostante è progressiva, l'Ires è proporzionale e pertanto il passaggio alla sovrainposta non è motivato dal riconoscimento di un'esclusività al livello centrale che vada oltre la fissazione dell'aliquota standard.

Come già evidenziato, il ddl delega interviene sulla riforma dei tributi decentrati limitandosi alla sola abolizione e sostituzione dell'Irap. Va evidenziato tuttavia che, come riflesso della revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche prospettato nell'art. 5, anche le addizionali regionali e comunali sull'Irpef, che costituiscono voci fondamentali di entrata tributaria per questi livelli di governo, soffrirebbero dell'erosione della base imponibile dell'imposta erariale sottostante. In particolare, la prospettiva della stabilizzazione della *flat tax* incrementale per i lavoratori autonomi e la sua estensione ai lavoratori dipendenti inciderebbe in misura preoccupante sui gettiti delle addizionali. Analogo risultato deriverebbe dall'includere nel campo di applicabilità della cedolare secca sulle locazioni anche gli immobili diversi da quelli abitativi, come prospettato sempre nell'art. 5. Tra l'altro, questa progressiva limitazione dell'ambito di applicazione delle addizionali Irpef, con corrispondenti necessità di compensazione a carico del bilancio dello Stato, contribuirebbe a indebolire una delle fonti di finanziamento più stabili rispetto al ciclo economico di cui dispongono le autonomie territoriali.

Il ddl delega non menziona e non interviene su una serie di criticità da tempo evidenziate nel sistema della fiscalità decentrata. Ad esempio, il collegamento dei principali tributi provinciali al trasporto su gomma (IPT e imposta su Rc auto) espone la fiscalità provinciale a una progressiva contrazione strutturale delle basi che andrebbe sanata con l'introduzione di nuove fonti di finanziamento più dinamiche. A livello comunale, l'esclusione dall'Imu delle abitazioni principali e la mancata revisione del catasto compromettono, come da tempo evidenziato, l'equità del tributo e distorcono la distribuzione dei gettiti tra enti. E ancora, l'attuale assetto dei tributi

regionali rende difficile l'attuazione del meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni di spesa regionali previsto dalla legge sul federalismo fiscale (riforma di accompagnamento del PNRR, da completare entro il primo trimestre del 2026) con la conseguente necessità di un suo ripensamento. Sarebbe auspicabile che su queste criticità il testo del ddl delega venisse adeguatamente integrato in fase di discussione parlamentare.

Profili finanziari (art. 20)

Le disposizioni riguardanti gli oneri finanziari che potranno derivare dall'attuazione del ddl delega e le relative modalità di copertura sono riportate nell'art. 20, il quale riproduce in modo sostanzialmente identico l'ultimo articolo del ddl delega presentato dal governo Draghi.

Vengono innanzitutto fissati dei vincoli generali agli effetti finanziari complessivi che deriveranno dall'attuazione della riforma fiscale: da un lato non dovranno generarsi nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e dall'altro non si dovrà determinare un incremento della pressione fiscale rispetto a quella risultante dalla legislazione vigente.

Ne deriva dunque che due sono i possibili esiti finanziari complessivi della riforma: un impatto neutrale sulla pressione fiscale, con compensazione tra interventi di incremento e di riduzione del prelievo e conseguente redistribuzione di un carico fiscale invariato; oppure un alleggerimento del prelievo (che l'art. 2 indica peraltro come criterio generale di delega) che tuttavia richiede di trovare coperture fuori dalla riforma fiscale per garantire l'invarianza degli effetti sulla finanza pubblica.

Il primo scenario appare improbabile: numerose sono gli interventi di sgravio fiscale prospettati nella delega mentre le misure di reperimento di risorse si limitano fondamentalmente alla revisione delle *tax expenditures* previste nell'Irpef. Ed anche in questo caso, il lungo elenco di agevolazioni che verrebbero comunque salvaguardate (art. 5) dal riordino fa pensare che difficilmente questa revisione possa garantire una compensazione finanziariamente rilevante per le tante misure previste di riduzione del carico fiscale.

L'art. 20 indica specificamente nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale previsto dalla legge di bilancio per il 2021, a cui sono destinate le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento fiscale spontaneo dei contribuenti, la fonte di copertura per i decreti legislativi di attuazione che determinino nuovi o maggior oneri.

Le prospettive di attuazione della riforma dipendono pertanto criticamente dalle disponibilità presenti e future del Fondo. Va richiamato in proposito che il margine di bilancio emerso con il Def 2023 dalla riduzione dell'indebitamento tendenziale rispetto alle previsioni, con parallela conferma dell'obiettivo di disavanzo programmatico, è stato utilizzato dal decreto legge 48/2023 (il cosiddetto Decreto Lavoro) per finanziare per oltre 3 miliardi il taglio del cuneo contributivo sul lavoro dipendente nel 2023 e per incrementare il Fondo per la riduzione della

pressione fiscale per oltre 4 miliardi per il solo 2024. Le ulteriori risorse per quasi 1,4 miliardi, evidenziate dalla NadeF 2022 come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale e quindi destinate al potenziamento del Fondo, sono state già impiegate per la copertura della manovra di bilancio 2023-25 (mentre i 4,4 miliardi stimati nel 2021 erano stati utilizzati per finanziare la revisione delle aliquote Irpef). Ne consegue in definitiva che attualmente il Fondo non ha disponibilità utilizzabili per finanziare interventi strutturali e permanenti di riduzione della pressione fiscale in attuazione della delega (non lo sono ovviamente i circa 4 miliardi disponibili per il solo 2024).

Nuove risorse potranno alimentare il Fondo con la prossima NadeF 2023 quando verranno stimante le eventuali maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento della *compliance*. Va tuttavia rilevato che tali risorse hanno evidenziato tra il 2021 e il 2022 una decisa contrazione, segno probabilmente di un indebolimento dell'impatto aggiuntivo di riduzione dell'evasione prodotto dai provvedimenti introdotti nel passato (come la fatturazione elettronica e lo *split payment*). Per assicurarsi nuove risorse per finanziare la delega fiscale bisognerà allora attendere gli effetti delle misure prospettate dalla delega per incentivare l'adempimento spontaneo (in particolare l'uso massiccio delle banche dati) e il loro riconoscimento come risorse effettivamente permanenti, che si realizzerà comunque, secondo il meccanismo previsto dalla normativa vigente, non prima di tre anni. In altri termini, ammesso che questi nuovi provvedimenti di contrasto all'evasione vengano approvati e abbiano effetto già nel 2023, le risorse permanenti derivanti dalla maggiore *compliance* fiscale potranno essere riconosciute soltanto con la NadeF 2026.

Fino ad allora gli interventi di attuazione della riforma che comportino riduzioni strutturali del carico fiscale dovranno trovare copertura in interventi permanenti di taglio della spesa pubblica non facili da realizzare. Non appare percorribile la possibilità di affidarsi agli spazi di bilancio annuali che possano di volta in volta rendersi disponibili (come nel caso, sopra ricordato, del Def 2023). Questi potrebbero dare copertura soltanto a interventi temporanei che, assunti al di fuori della cornice complessiva della riforma, rischierebbero di aggravare, anziché mitigare, le inefficienze, le iniquità e le complessità del nostro sistema tributario.