



Senato della Repubblica Camera dei Deputati

Commissioni riunite
6^a Finanze e tesoro e VI Finanze

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

Audizione

Roma 15 febbraio 2021

L'Irpef è stata introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del sistema tributario, in un periodo storico in cui l'imposta personale progressiva sul reddito svolgeva già un ruolo fondamentale nei sistemi tributari della maggior parte dei paesi europei. La struttura originaria dell'Irpef è stata negli anni profondamente modificata. Provvedimenti quali la riduzione del numero degli scaglioni (erano 32 all'origine), la diminuzione delle aliquote sui redditi più alti (l'ultimo scaglione era il 72%) e l'aumento di quelle sui redditi bassi e medi, così come l'innalzamento delle detrazioni per tipologia di reddito e il fatto di averle rese decrescenti rispetto al reddito, hanno determinato un notevole innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta (no tax area). Conseguenza di ciò è che le aliquote marginali effettive aumentano rapidamente nei bassi redditi, con la conseguenza che anche le aliquote medie crescono velocemente nel primo tratto della distribuzione, quindi nei redditi bassi.

L'Irpef è quindi divenuta negli anni più progressiva e più redistributiva di quella originaria, un risultato apparentemente non ovvio, se si confrontano le aliquote legali massime di oggi e di allora. Il fatto di aver reso le detrazioni decrescenti con il reddito ha creato delle irregolarità nella curva delle aliquote marginali effettive.

Queste ultime risultano eccessivamente sproporzionate ad esempio, nel differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione di reddito. In particolare, si passa, superati 28.000 euro di reddito, dal 27% al 38%, non prevedendo un'aliquota intermedia. Questo differenziale porta ad una grande sperequazione nell'aliquota media tra soggetti con redditi inferiori a 28.000 euro e soggetti con redditi di poco superiori a tale cifra.

Dall'altra parte il sistema delle detrazioni, che nel tempo si è andato sempre più modificando e complicando, ha determinato una sempre maggiore difficoltà nell'individuare le aliquote del singolo contribuente. Oltre a ciò **il sistema delle detrazioni ha operato nel tempo un drenaggio fiscale, dal momento che non c'è stato un adeguamento delle aliquote delle detrazioni con l'incremento delle aliquote Irpef.**

L'ordinamento prevede poi un sistema di detrazioni da lavoro dipendente che decrescono al crescere del reddito, fino ad azzerarsi alla soglia di 55.000 euro. Anche per le detrazioni per carichi di famiglia il sistema è analogo prevedendo un importo decrescente al crescere del reddito fino ad azzerarsi completamente oltre 95.000 euro.

Con riferimento ai redditi bassi, per i quali cioè l'imposta dovuta non è capiente rispetto alle detrazioni per carichi di famiglia il sostegno alle famiglie con figli con redditi bassi, per come è attualmente calcolata l'Irpef, è appunto annullato dall'incapienza fiscale (ammontare dell'imposta lorda inferiore all'importo delle detrazioni) o addirittura dall'assenza di reddito. Al crescere dell'entità delle detrazioni per carichi familiari il fenomeno dell'incapienza ha assunto un rilievo significativo.

Questa criticità sarà, tuttavia, superata quando verrà data attuazione alla legge delega per il ridisegno dei trattamenti di famiglia in discussione in Parlamento. Questa dispone l'unificazione delle detrazioni per carichi familiari, degli assegni familiari e delle altre misure a sostegno dei figli nell'Assegno unico universale commisurato all'Isee. **Il sostegno per i carichi familiari sarà quindi "veicolato" attraverso uno strumento dal lato della spesa che ingloberà oltre alle attuali erogazioni, i benefici oggi riconosciuti attraverso le detrazioni di imposta per i carichi familiari, consentendo il superamento del problema dell'incapienza. In questo modo anche tanti lavoratori artigiani e piccoli commercianti potranno usufruire equamente del beneficio.**

Si consideri inoltre che la trasformazione delle detrazioni fiscali per carichi familiari in uno strumento di spesa non dovrebbe far perdere di vista la funzione originaria di tale istituto. Le detrazioni per carichi familiari sono infatti prima di tutto uno strumento di equità orizzontale, che consente di riconoscere ai fini fiscali l'onere del mantenimento dei figli (un onere sostenuto dalle famiglie che porta benefici all'intera società, in termini tecnici una esternalità). Una compensazione che, se riconosciuta, dovrebbe in linea teorica essere erogata indipendentemente dal livello del reddito del contribuente (dall'introduzione

dell'Irpef fino agli anni '90 le detrazioni per familiari a carico erano infatti determinate in somma fissa).

Nel nuovo ordinamento si dovrebbero integrare le esigenze di equità verticale tipicamente legate alla natura assistenziale degli assegni familiari (più risorse ai nuclei più poveri) con quelle di equità orizzontale legate alla tassazione. In tale situazione tuttavia risulta sperequato il mancato riconoscimento della detrazione del mantenimento dei figli da parte del coniuge separato che non ha l'affidamento, soprattutto quando il soggetto ha redditi alti per i quali non gli spetta alcuna detrazione.

Negli ultimi anni la tendenza del legislatore è stata quella di un incremento del peso delle detrazioni dall'Irpef. In dieci anni l'ammontare totale annuo degli incentivi erogati attraverso detrazioni dall'Irpef è triplicato, passando da 2,6 miliardi del 2008 agli oltre 8,4 del 2018.

Nel 2020, con il DL 34, è stata prevista la detraibilità al 110 per cento degli interventi ecobonus e sisma bonus, estesa anche alle altre spese di riqualificazione degli edifici sostenute nel biennio 2020-21.

Sempre il DL 34/2020 ha introdotto un'importante novità nel nostro sistema tributario, da noi richiesto da tempo, prevedendo la possibilità di fruire integralmente del beneficio fiscale attraverso uno sconto in fattura o la trasformazione dell'importo della detrazione in credito d'imposta cedibile a terzi, compresi gli istituti di credito.

L'Agenzia delle entrate ha precisato che "alla fruizione della detrazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici sono ammessi i soggetti residenti o non residenti titolari di qualsiasi tipologia di reddito [...] e può essere esercitata anche dai soggetti che ricadono nella cd. no tax area [...] vale a dire i possessori di redditi esclusi dall'imposizione ai fini dell'Irpef ...".

Questo ha fatto sì che la detrazione si possa svincolare dall'imposta, in quanto assume un ruolo quasi di credito cartolarizzato, diventando un vero e proprio bonus, in quanto attualmente l'ammontare del beneficio

della detrazione può essere goduto fino a concorrenza dell'imposta, generando quindi sperequazione per i redditi bassi.

In merito alle addizionali regionali e comunali Irpef emerge una situazione (come non poteva essere altrimenti) di grande variabilità tra territori nei livelli delle aliquote applicate e nelle forme di prelievo adottate. D'altra parte ciascun ente ha in qualche modo "adeguato" la normativa in vigore alle proprie esigenze.

Il risultato è stato distorsivo del modello di progressività auspicato dal legislatore, in modo forse eccessivo rispetto alle esigenze di preservare un adeguato grado di autonomia fiscale per Regioni e Comuni.

D'altra parte i gettiti delle addizionali costituiscono uno strumento di autonomia tributaria per gli enti territoriali contribuendo significativamente al finanziamento dei bilanci comunali e Regionali.

Sarebbe utile procedere a una semplificazione e a un ridisegno delle forme di condivisione dell'Irpef tra Stato, Regioni e Comuni. Una soluzione potrebbe essere modificare le attuali addizionali nel rispetto della progressività dell'imposta erariale sottostante. In secondo luogo, sarebbe auspicabile circoscrivere maggiormente gli spazi di autonomia oggi riconosciuti a Regioni e Comuni limitandoli alla sola fissazione di un'aliquota, che dovrebbe rimanere costante per tutti i livelli di reddito (secondo dunque uno schema ad aliquota unica), all'interno di un range prefissato a livello centrale. In tal modo, si riconoscerebbe agli Enti territoriali la possibilità di chiedere ai propri cittadini-contribuenti gettiti aggiuntivi a fronte di maggiori servizi forniti (coerentemente con il criterio del beneficio), ma al contempo si assegnerebbe al livello di governo centrale l'esclusività nella determinazione della progressività del prelievo personale sui redditi da applicarsi sull'intero territorio nazionale.

La riforma dell'Irpef dovrebbe mirare a superare le criticità evidenti dell'attuale struttura dell'imposta, quali aliquote marginali effettive elevate ed irregolari in corrispondenza di redditi medi e medio-bassi, erosione della base imponibile e dell'imposta, scarsa trasparenza e complessità.

Nel disegnare la riforma va tenuta ben presente l'esigenza di sostenibilità dei conti pubblici nel medio-lungo termine e quella di favorire la crescita riducendo i disincentivi al lavoro e all'accumulazione di capitale umano e finanziario. Vanno altresì considerate le caratteristiche degli altri segmenti di tassazione che costituiscono il sistema tributario italiano e i riflessi che modifiche all'attuale struttura dell'Irpef avrebbero sul finanziamento di Regioni e Comuni.

Per quanto riguarda gli obiettivi della riforma e il quadro finanziario attuale, nei più recenti documenti ufficiali (Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020 e nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza trasmessa al Parlamento lo scorso 15 gennaio) si afferma l'intenzione di attuare una riforma del sistema tributario, in particolare dell'Irpef, finalizzata alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza e al contrasto dell'evasione.

Dato il quadro finanziario di riferimento, è importante definire la direzione di riforma che si vuole intraprendere:

- mettere in discussione gli elementi fondanti dell'attuale Irpef (modello di tassazione omnicomprensivo o duale, tassazione individuale o familiare, grado di progressività dell'imposta)
- partire dal sistema attuale e correggerne le principali criticità (effetti distorsivi delle elevate aliquote marginali effettive, iniquità dell'imposta in termini sia verticali sia orizzontali, complessità del sistema, pluralità di obiettivi e mix di detrazioni d'imposta e di strumenti di spesa).

Tali scelte, insieme a quella sulle finalità che l'imposta deve perseguire, andranno effettuate alla luce dell'equità e dell'efficienza dell'intero sistema tributario e della funzione che oggi ricopre l'Irpef come principale fonte di finanziamento della spesa.

Per ristabilire l'equità del sistema e per rendere neutrale il prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, un'importante possibilità è quella di riproporre un provvedimento come quello, già legge, ma mai entrato in vigore, **dell'Imposta**

sul reddito di impresa (Iri), in base al quale il reddito derivante dall'attività d'impresa verrebbe tassato con aliquota unica al 24 per cento (la stessa dell'Irpeg) determinando la neutralità del prelievo rispetto alla forma giuridica dell'impresa, mentre la remunerazione dell'imprenditore, ossia la parte di utili che viene distolta dall'attività dall'impresa, verrebbe assoggettata a tassazione progressiva (ristabilendo l'equità orizzontale del prelievo). In questo modo il sistema di tassazione si avvicinerebbe a un sistema duale e verrebbe incentivata la patrimonializzazione delle piccole imprese. Inoltre questo sistema garantirebbe la neutralità dell'imposizione fiscale nelle scelte di pianificazione aziendale dell'imprenditore (la pianificazione aziendale non può essere condizionata dalla pianificazione fiscale).

In merito invece alla così detta flat tax, gli effetti del provvedimento, pur se apprezzato nella sua logica di normativa tesa a semplificare in modo assoluto gli adempimenti delle microimprese, ha effetti sperequativi nell'imposta raffrontando i contribuenti soggetti al regime con quelli che, con analoghe caratteristiche, purtroppo non lo sono.

Sarà quindi importante per le piccole imprese in contabilità semplificata individuare una fascia di reddito in esenzione per equiparare il trattamento di chi sceglie il regime forfettario e chi no.

In quest'ambito si possono mutuare dalla disciplina dell'Irap le vigenti forme di esenzione dall'imposta. Prevedere quindi una deduzione forfettaria di 18.000 euro per i redditi fino a 45.000 euro. Tale deduzione andrebbe a perequare le evidenti disparità di trattamento tra chi applica il regime forfettario e chi non lo applica per qualsivoglia motivo.

Sempre in questa direzione, la riforma dell'Irpef è un'occasione per rendere il sistema impositivo meno complesso e più trasparente di quello attuale attraverso una riduzione e razionalizzazione delle spese fiscalmente rilevanti (esclusioni, deduzioni e detrazioni diverse da quelle per tipologia di reddito e per i carichi familiari). Si tratta di misure con diverse finalità (ristabilire la capacità contributiva dell'individuo, sostenere spese di assistenza,

fornire incentivi a migliorare l'assetto degli immobili esistenti o di tipo settoriale, agevolare la ripresa dell'economia, contrastare l'evasione fiscale), tutte meritorie di encomio al momento della loro entrata in vigore. L'Irpef è nel tempo divenuta in alcuni casi uno strumento per veicolare scelte politiche agevolative che in alcuni casi hanno reso difficile, data la proliferazione di alcune di queste misure, l'applicazione pratica della detrazione. Oltre a ciò vengono snaturate la portata e la valenza delle detrazioni rispetto al sistema tributario ed alla capacità contributiva del cittadino. **Viene pertanto salutata con favore, contribuendo alla semplificazione e trasparenza del sistema e ad attenuare problemi di incapienza fiscale, la scelta di usufruire delle detrazioni connesse alla ristrutturazione e riqualificazione energetica degli immobili trasformandole in credito d'imposta cedibile a terzi, banche incluse, e di fatto scollegando l'incentivo dall'Irpef, diventato un vero e proprio bonus (si auspica la c.d. moneta fiscale).**

In ogni caso, con riferimento alle detrazioni del 19%, è evidente che la percentuale di detrazione non possa che essere strettamente collegata alla prima aliquota Irpef, come in origine era nata (dopo le enormi complessità di calcolo riscontrate legando la detrazione all'aliquota media). Ovvero le attuali detrazioni del 19% possono essere sostituite da deduzioni, prevedendo in questo caso un sistema di limitazione della deduzione per i redditi alti e molto alti (>1000.000 euro).

La riforma dell'Irpef potrebbe inoltre essere l'occasione per introdurre un meccanismo di calcolo dell'imposta più equo in maniera da rendere più immediata l'aliquota media effettiva, la cui determinazione è complicata dal fatto che l'imposta è basata su scaglioni di redditi e aliquote e dalla presenza di detrazioni elevate e decrescenti con il reddito. La possibilità di calcolare le aliquote medie effettive come una funzione continua abolendo gli scaglioni di reddito e le aliquote, se da un lato appare sicuramente equa, dall'altro comporterebbe ulteriori complicazioni di calcolo di un'imposta che, dopo quasi 50 anni di vita, deve essere necessariamente semplificata.

Una soluzione potrebbe essere quella di incrementare il numero di scaglioni attualmente esistenti, consentendo un incremento dell'imposta più progressivo, superando quindi, o per lo meno mitigando, i problemi di equità riscontrati nei salti di aliquota (il passaggio dal secondo al terzo scaglione è eloquente in tal senso).

La riforma dell'Irpef non può inoltre non tenere conto di effettuare una puntuale verifica dell'attuale sistema delle addizionali, che ha portato a situazioni molto diversificate sul territorio con effetti differenziati a livello locale, sommati a quelli di livello centrale, portano ad una variabilità a livello territoriale della progressività dell'imposta personale troppo diversificata. **La riforma dell'Irpef dovrebbe prevedere una drastica semplificazione delle addizionali consentendo alle Regioni e ai Comuni di fissare un'aliquota costante per tutti i redditi all'interno di una forchetta fissata dallo Stato.**

Si vuole inoltre porre l'attenzione sulla necessità di riforma delle regole per la determinazione del valore catastale degli immobili, che dovranno essere basate sui metri quadri e periodicamente riferite al valore di mercato degli immobili.

In questo modo si potranno ridurre ingiustificate sperequazioni oggi esistenti, senza che ciò determini incrementi nella tassazione immobiliare, ma molto più semplicemente assestamenti e riequilibrio del gettito.

In ultimo una particolare attenzione deve essere posta nella verifica e revisione degli adempimenti. Troppi sono gli obblighi dei contribuenti per accedere e permettere di accedere ad esempio alle detrazioni, troppi sono gli adempimenti superflui, o quelli che risultino di scarsa utilità per l'Amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o, comunque, non conformi al principio di proporzionalità.

Una revisione del sistema, anche in un'ottica di adeguamento al PNRR e dei principali sistemi tributari europei si tradurrebbe in maggior produttività ed efficientamento del sistema.