

COMMISSIONE VI CAMERA E SENATO
Indagine conoscitiva sull' Irpef e il sistema fiscale

ROMA 19 FEBBRAIO 2021

Introduzione

Riteniamo di grande rilievo la scelta di aver avviato un'indagine ricognitiva sulla nuova struttura dell'irpef: il metodo della condivisione delle idee e del confronto infatti, è l'unico modo per avviare e realizzare la riforma fiscale.

Nel percorso intrapreso congiuntamente dalle Commissioni finanze di Camera e Senato, l'audizione di oggi ricopre un particolare valore perché ci consente di rappresentare la nostra idea di riforma fiscale dal peculiare punto di vista dei lavoratori e dei pensionati, pur premettendo che non potrà esserci vera riforma se essa non riguarderà tutto il complesso del sistema fiscale: abbiamo apprezzato in tal senso che il Presidente Draghi, nel suo discorso programmatico, abbia fatto riferimento alla necessità di una riforma complessiva e non della singola imposta, e abbia anticipato l'intenzione di affidarne il disegno ad un'apposita commissione di esperti che dovrà operare con tempi adeguati, confrontandosi anche con le parti sociali prima di presentare la sua relazione al Parlamento. E' secondo noi un buon modo di procedere nell'interesse del Paese.

Riteniamo che il nostro Paese necessiti, in modo indilazionabile, di una revisione del sistema fiscale che garantisca:

- l'equità orizzontale del prelievo;
- l'equità verticale secondo il principio ability to pay (imposte progressive);
- la sostenibilità sociale;
- la legalità;
- l'uguaglianza dei cittadini nel rapporto diritti/doveri con la pubblica amministrazione.

Durante l'ultimo anno, l'emergenza sanitaria, con gli sconvolgimenti economici e sociali che ha portato ed i mutamenti dell'economia e del lavoro che paiono essere destinati a consolidarsi, ha reso evidente che, per essere efficiente, un sistema fiscale – al di là di come sia declinato – dovrà essere capace di rispondere in modo flessibile ai possibili, rapidi, mutamenti delle condizioni economiche generali. La crisi sanitaria, infatti, si è trasferita all'economia reale attraverso la contrazione della produzione, e rischia di diventare in breve crisi sociale per via della crescente disoccupazione. Affinché possa assolvere ad un ruolo di sostegno dell'economia, ausiliandone il rilancio, il sistema fiscale dovrà dunque contenere elementi di flessibilità capaci di funzionare da "stabilizzatori" in caso di crisi.

Le nostre osservazioni sono incardinate non solo nella specifica congiuntura economica ma anche nei provvedimenti già assunti, come la legge di Bilancio, e in quelli in via di definizione, come il Pnrr.

La drastica contrazione del Pil, l'aumento del debito, il calo dei consumi, l'incremento della disoccupazione e la conseguente riduzione delle entrate fiscali concorrono a ridurre le risorse che, invece, sono necessarie per mettere in campo un vero progetto riformatore. Siamo consapevoli che la riforma del fisco non possa non tenere conto dell'equilibrio strutturale di lungo periodo dei conti pubblici, sebbene sia auspicabile una revisione permanente dei parametri europei di stabilità. Ciò nondimeno tutti gli sforzi possibili dovranno essere realizzati per assicurare alla riforma le risorse necessarie, evitando di intraprendere spericolati percorsi teorici di autofinanziamento che rischierebbero di non realizzarsi e di costringere all'adozione futura di successive misure correttive.

A conferma di quanto sopra, va altresì sottolineato che, pur non potendo immaginare un utilizzo diretto delle risorse europee ad esso destinate, anche il Pnrr prevede che la riforma fiscale sia posta ad indispensabile supporto della realizzazione del piano di rilancio del nostro Paese, in evidente dicotomia con la deludente legge di bilancio che, invece, prefigura per la stessa tempi non brevi e interventi solo parziali. A questo proposito, riteniamo che la stabilizzazione della detrazione per i lavoratori dipendenti fino a 40mila euro, opportunamente corretta in extremis su nostra segnalazione, sia solo un primo apprezzabile intervento nel percorso di riduzione della pressione fiscale che dovrà essere necessariamente ampliato, sistematizzato, razionalizzato in un processo più complessivo. Riteniamo, inoltre, che sia indispensabile trovare da subito una formula che consenta di estendere il beneficio anche ai pensionati, esclusi, ingiustamente, da questo primo, circoscritto intervento.

Il presupposto indispensabile della riforma: il recupero dell'evasione fiscale

L'occasione dell'audizione ci consente di fissare alcuni principi che per noi risultano dirimenti.

Poiché riteniamo che il processo di riforma debba essere causale e non casuale, prima di ogni valutazione, approfondimento, anche di indicazioni specifiche, crediamo sia indispensabile individuare "il principio primo" che rischia di indebolire e vanificare ogni percorso di riforma dell'irpef e del nostro sistema fiscale.

A condizioni iniziali invariate del volume dell'evasione fiscale, infatti, qualsiasi intervento riformatore è destinato al fallimento. Il principio di equità va innanzitutto perseguito attraverso una metodica lotta all'evasione fiscale, in modo da rendere le imposte meno ingiustamente categoriali e meglio incidenti sulla effettiva capacità contributiva. Prima di parlare di aliquote e di scaglioni occorre insomma attribuire le basi imponibili nella loro interezza.

In questo frangente così complicato per il nostro paese abbiamo avuto modo di renderci pienamente conto di quanto sarebbero stati indispensabili i 110 miliardi di euro che ogni anno mancano al nostro bilancio a causa dell'evasione fiscale. Possiamo dire che non esista equità senza recupero dell'evasione e, in particolare, non potrà esistere un'equa riforma dell'Irpef se non si fonderà sul recupero dell'evasione fiscale.

L'evasione sottrae risorse al bilancio e per farvi fronte vengono ridimensionate alcune spese e ipotizzati incrementi di tassazione che hanno l'effetto paradossale – quanto ben conosciuto – di inasprire il prelievo sui contribuenti onesti, ovvero in gran parte i lavoratori dipendenti ed i pensionati che sono quelli che pagano il 95% dell'Irpef.

Nascondendo i redditi reali, l'evasione, di fatto, non solo fa mancare una parte molto rilevante del gettito potenziale, ma, soprattutto, impedisce a qualsiasi intervento di uniformare il sistema a principi di equità e sostenibilità.

Nel contesto dato, occorre molta cautela anche nell'ipotizzare lo spostamento della tassazione dal lavoro alle cose o semplicemente ai consumi poiché vi è il rischio che la riduzione dell'imposizione sul reddito, per coloro che a maggior diritto dovrebbero beneficiarne, finisca per essere più che compensata dall'incremento delle altre imposte. Occorre inoltre considerare che anche l'Iva presenta margini assai preoccupanti di evasione, in termini relativi addirittura superiori a quelli dell'Irpef.

In questo ambito, le recenti misure messe in campo (fatturazione elettronica, cashback ecc.) stanno dando buoni esiti: l'uso della moneta elettronica deve dunque continuare ad essere potenziato ed agevolato. Occorre tuttavia rafforzare anche il sistema di controlli ex post che sono gli unici in grado di cogliere la grande evasione, nei confronti della quale andrebbe esercitata una maggior severità, distinguendola da fenomeni marginali spesso imputabili a errori o dimenticanze, in buona misura ascrivibili anche alla complicatezza del sistema fiscale.

Pensiamo che il piano di investimenti consentito da Next Generation UE sia in questo ambito una grande occasione per destinarne una parte all'efficientamento delle funzioni dedicate ai controlli fiscali ed alla razionalizzazione e semplificazione del funzionamento del sistema fiscale nel suo complesso.

E 'in definitiva indispensabile non solo che vi sia un alleggerimento del carico fiscale sui contribuenti, ma anche che tutti i cittadini partecipino in modo equo al buon andamento dello Stato. Questa condizione risponde ad un principio di solidarietà fondamentale nelle comunità organizzate, superando una cultura qualunquista e individualista che, nostro malgrado, si è ampiamente diffusa nelle società contemporanee e che, a buona ragione, possiamo considerare la prima pandemia del nostro tempo.

Non indicheremo oggi un modello piuttosto che un altro per la revisione dell'Irpef, perché riteniamo che la discussione su aspetti più tecnici e puntuali debba riguardare un secondo momento di approfondimento congiunto – come abbiamo sentito condividere dal

Presidente Draghi - mentre pensiamo che sia prioritario declinare già oggi i principi rispetto ai quali avviare un confronto ampio con le parti politiche e sociali, evidenziando quelle che, a nostro modo di vedere, sono delle “questioni aperte”.

Le questioni aperte: il contesto economico e sociale

Qualsiasi progetto riformatore deve tenere ben presente le caratteristiche economiche e sociali del nostro Paese. Ciò comporta che l'analisi del contesto preceda l'architettura fiscale.

Consideriamo, tra gli altri, tre indicatori di rilievo:

1. la curva dei redditi Irpef che è fortemente sbilanciata verso il basso (entro i 35 mila euro si trova il 91% dei contribuenti), mentre la gran parte del gettito proviene dalle classi reddituali medie ed elevate;
2. il 95% del gettito irpef è attribuibile a lavoratori dipendenti e pensionati;
3. la proprietà immobiliare (57% delle unità immobiliari sono abitazioni principali e relative pertinenze; 10% immobili locati e circa 11% immobili a disposizione; secondo l'Istat il 70% delle famiglie residenti è proprietario del suo immobile, circa 19 milioni; il 19,2% - 3,6 milioni - hanno mutuo prima casa da pagare e di queste una percentuale rilevante e crescente è ormai in povertà assoluta);
4. un elevato livello di risparmio (secondo Banca d'Italia nel primo semestre '20 il reddito è calato dell'8,8%, i consumi del 9,8% mentre è triplicato il tasso di risparmio portando il risparmio netto a + 56 miliardi, con depositi liquidi che a gennaio '21 toccano 1.743 miliardi di euro).

Il nostro è dunque un Paese caratterizzato da:

- redditi mediamente bassi da lavoro e da pensione;
- una distribuzione del carico fiscale squilibrata verticalmente e iniqua orizzontalmente;
- un sistema abitativo incentrato sulla proprietà delle abitazioni principali, però gravate in quote rilevanti da mutui, attualmente con morosità crescente;
- un'elevata propensione al risparmio, e in particolare al risparmio liquido, aumentato durante la crisi Covid, segno evidente di timori e di sfiducia rispetto alla possibilità di ripresa e all'utilità di rischiare qualche investimento.

I numeri, cioè, ci restituiscono la fotografia di un paradosso, ovvero quella di un Paese con un elevato livello di risparmio e di liquidità che viene però mantenuta immobilizzata, cristallizzata, sottratta agli investimenti in attività produttive. Allo stesso tempo quello di un Paese con un diffuso patrimonio immobiliare che però corrisponde, spesso, non ad un indicatore di diffuso benessere della popolazione, ma all'assenza di un mercato degli affitti efficiente, alla mancanza ormai atavica di politiche per l'edilizia pubblica e sociale e ad una situazione debitoria delle famiglie, connessa all'acquisto dell'immobile, sempre più spesso

insostenibile o incompatibile con le norme creditizie. E, infine, quello di un Paese in cui la partecipazione alle spese comuni viene garantito soprattutto, se non quasi esclusivamente, dai lavoratori e pensionati, nonostante un problema evidente di bassi salari e basse pensioni.

Riteniamo pertanto che la riforma fiscale debba occuparsi anche di individuare i giusti strumenti che consentano di far rientrare nel circuito produttivo una quota dei risparmi, anche a sostegno degli investimenti pianificati nel recovery plan, prevedendo adeguate tutele e vantaggi che possano configurarsi come un incentivo ed una copertura del rischio nella destinazione stabile di risparmi privati all'investimento in attività produttive.

Poiché il progetto della riforma dell'Irpef e del sistema fiscale nel suo complesso deve tenere al centro la persona, non si potrà non tener conto dell'insieme di questi elementi calibrando adeguatamente il *tax design* e valutando bene il rapporto tra la tassazione delle persone e quello delle "cose" (dove all'interno di questo generico perimetro vanno ricompresi i consumi, i risparmi, gli immobili).

Obiettivi e criteri della riforma

Ribadiamo la necessità di una riforma complessiva. Per noi significa che nel processo riformatore devono essere ricomprese tutte le imposte e coinvolti tutti gli attori che interagiscono nel sistema economico.

Riteniamo innanzitutto che il fisco debba essere uno strumento di equità e redistribuzione e che questo obiettivo sia raggiungibile considerando nel processo riformatore non solo l'irpef, il fisco locale, l'iva e le altre imposte ma –come già detto – prioritariamente il recupero dell'evasione fiscale.

L'obiettivo della riforma deve essere, oltre che quello di perseguire una maggiore equità, quello della riduzione della pressione fiscale che ha come primo, indispensabile passaggio, quello dell'ampliamento della platea dei contribuenti fiscalmente fedeli.

Le scelte del processo riformatore del nostro sistema fiscale dovranno fondarsi su salde valutazioni numeriche che evidenzino con chiarezza le ricadute positive e negative della redistribuzione, sia per fasce di reddito che per categorie di contribuenti.

È inoltre indispensabile che la riforma risponda anche al criterio di sostenibilità economica, ovvero la compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica, nonché a quello di sostenibilità sociale: siamo infatti contrari a tagli su servizi e prestazioni sociali o ad incrementi di altre imposte per finanziare la revisione dell'irpef.

Richiamiamo inoltre l'esigenza che la riforma dell'irpef e del nostro fisco siano improntate al criterio di semplificazione e trasparenza e soprattutto che venga assunto un metodo di lavoro che abbia come obiettivo la stabilità delle norme fiscali evitando la stratificazione successiva di una legislazione tumultuosa e incomprensibile per i cittadini.

Fermo restando il principio dell'armonizzazione della tassazione almeno a livello europeo per arginare la concorrenza fiscale, nel perimetro della riforma dovrà essere ricompresa anche la tassazione delle imprese, che dovrà essere inserita in un progetto che dovrà tenere conto della sostenibilità economica, ambientale e sociale.

APPROFONDIMENTO: la base imponibile

La riforma dell'Irpef dovrà essere basata sul principio costituzionale di progressività (che ad oggi riguarda – purtroppo - principalmente lavoratori e pensionati) e dovrà fondarsi su due aspetti cardine: il ripensamento della base imponibile e la revisione di aliquote, scaglioni e detrazioni nel rispetto del principio di equità.

Per quel che riguarda la base imponibile, nel tempo sono stati sottratti alla progressività molti redditi e riteniamo che questo sia il momento per fare una valutazione sulla diversa opportunità di queste scelte, valutando selettivamente quali far rientrare nella tassazione ordinaria.

In questo ambito pensiamo, inoltre, che sia opportuno uno specifico approfondimento sul regime di tassazione dei lavoratori autonomi (dove la soglia di tassazione proporzionale dei 65mila euro rappresenta un disincentivo alla crescita dimensionale) valutando il rientro in regime di progressività senza che questo determini aggravii di imposizione fiscale per i redditi più bassi.

La nostra convinzione è, comunque, che un ampliamento della base imponibile sia auspicabile e tuttavia la sensazione è che un sistema in buona parte duale sia ormai inevitabile, perché più in grado di intercettare la capacità contributiva essendo semplificato e meno soggetto ad evasione.

Ci sembra che l'ampliamento della base imponibile andrebbe ricercato anche nella riduzione ed accorpamento, con conseguente marcata semplificazione, della miriade di detrazioni che si sono stratificate nel tempo. Il percorso verso l'introduzione di un assegno unico universale va in tal senso ed è stato da noi più volte proposto nel corso degli ultimi anni e successivamente appoggiato. Se ben attuato, ed è importante a riguardo che venga disegnato in maniera concertata con le parti sociali, genererà un ampliamento del sostegno per le famiglie con figli, riducendo il problema dell'incapienza e semplificando l'imposta.

Tra le esperienze che riteniamo assolutamente positive di tassazione separata riteniamo, invece, che debba essere mantenuta quella dei premi di produttività.

APPROFONDIMENTO: le criticità dell'Irpef emerse nel tempo

L'Irpef è un'imposta pensata ed introdotta in un'epoca nella quale il reddito da lavoro aveva un peso preponderante e che pure nel suo disegno teorico avrebbe dovuto comprendere tutte le diverse tipologie reddituali ovvero essere una *comprehensive income taxation*. Sebbene in realtà non sia mai stata onnicomprensiva, la base imponibile dell'imposta ha subito una serie di progressive erosioni nel tempo fino a diventare nella sostanza un'imposta progressiva sul solo reddito da lavoro o pensione. Il disegno dell'Irpef ha subito numerosi interventi più o meno marcati negli anni fino al 2007 (i due principali si collocano circa a metà degli anni '80 e a metà degli anni '90), anno a partire dal quale non si è più operato in maniera organica sull'imposta quanto piuttosto con interventi di aggiustamento, alcune volte anche sostanziali in termini di risorse (si pensi al bonus 80 euro), che si sono stratificati sul disegno esistente. Ne è risultata un'imposta che non solo non corrisponde più agli obiettivi per la quale era stata creata ma piuttosto soffre di una progressività sbilanciata che ne intacca l'equità verticale e di una vistosa evasione (pari a circa 38 miliardi annui nel 2018, il 41% dell'evasione totale), in particolare alimentata dalle categorie che non sono soggette all'imposizione alla fonte (c'è un gap di circa il 68% rispetto al gettito teorico sul reddito da lavoro autonomo). Essa risulta assai complessa ed incomprensibile per la gran parte dei contribuenti, non rispetta l'equità orizzontale per via delle numerose detrazioni (con ricadute sull'incapienza), nonché della diversa incidenza delle addizionali regionali e locali. Anche a causa di una marcata evasione, inoltre, l'Irpef si caratterizza per essere sempre più categoriale poiché gran parte del gettito proviene da lavoratori dipendenti e pensionati. L'incidenza dell'imposta è assai aumentata negli anni e si è spostata sempre di più sulle classi di reddito medie e alte. Non a caso questa imposta rappresenta la principale fonte di gettito per il nostro bilancio (il 40% delle entrate tributarie).

APPROFONDIMENTO: le irregolarità della curva dell'Irpef. Dove agire

Come è stato diffusamente analizzato in altre Audizioni, la combinazione di aliquote, scaglioni e detrazioni decrescenti rende la curva dell'Irpef irregolare con aliquote marginali effettive molto elevate per alcuni redditi (in particolare quelli medi). Riteniamo che la revisione dell'Irpef debba innanzitutto concentrarsi su questo aspetto, perché così si interverrebbe sull'equità e sarebbe ripristinata una progressività omogenea per tutti i redditi.

L'equità verticale va ricalibrata sulle fasce più basse eliminando la discontinuità al momento esistente tra i percettori del sostegno minimo al reddito (Reddito di cittadinanza), coloro che pur non percependolo ricadono nella no tax area e coloro che ricevono il bonus 100 euro recentemente potenziato. Inoltre, a prescindere da alcuni difetti insiti nel Reddito di Cittadinanza, il disincentivo all'impiego rischia di essere oggi fortemente potenziato anche dalla presenza di una elevata progressività nella tassazione dei redditi che si trovano oltre la

fascia sussidiata, così come sono disincentivati e resi più complicati nella dinamica contrattuale gli aumenti di reddito per le fasce medie e medio-basse.

Nelle fasce reddituali intermedie, in particolare, la progressività così come l'incidenza dell'imposta andrebbero decisamente ridotte. Per i contribuenti con redditi fino a 55.000 euro, il combinato disposto della progressione di 3 aliquote (23-27-38%, con in particolare il salto di 11 punti tra la seconda e la terza), del bonus 100 euro e del ripido decalage delle detrazioni da lavoro e pensione genera un'impennata della progressività, non giustificabile se non con la volontà di reperire una mole consistente di gettito sicuro, in particolare dai lavoratori dipendenti e dai pensionati. Se per queste fasce la progressività deve essere rallentata, per le fasce più elevate occorre invece mantenerla o perfino accentuarla, sempre tuttavia che si proceda in maniera decisa contro l'evasione.

Altro aspetto degno di approfondimento è quello della attuale differenziazione della no tax area per lavoratori dipendenti, pensionati e autonomi, valutando la eventuale omogeneizzazione e stabilendo un'area di esenzione che tuteli i soggetti più fragili economicamente. Occorre tenere tuttavia presente che un ulteriore ampliamento della no tax area (al di sopra del livello attuale più elevato) andrebbe evitato per non restringere in misura eccessiva il numero dei contribuenti e non essere costretti ad accrescere ulteriormente la progressività al di sopra di tale area.

Ribadiamo che è infine necessario estendere i benefici fiscali recentemente concessi ai lavoratori dipendenti anche ai pensionati, per evitare che il peso dell'imposta risulti oltremodo sbilanciato a danno di questi ultimi.

Con riguardo all'assegno unico e universale, esso andrà disegnato in modo da non penalizzare in particolare coloro che già oggi ricevono l'Assegno al nucleo familiare, andrà finanziato equamente da tutte le categorie di potenziali percettori, dovrà essere rivolto prevalentemente alle famiglie con minori e in misura ridotta a quelle con figli maggiorenni che seguono percorsi di studio o formativi. Dovrà essere commisurato al reddito dell'intero nucleo familiare, con una componente ridotta universale costante ed una più sostanziale che decresca all'aumentare del reddito. Dovrà inoltre essere potenziato nel caso vi siano nel nucleo componenti con disabilità, in misura graduale rispetto alla gravità della medesima.

APPROFONDIMENTO: le spese fiscali

Consideriamo indispensabile la rimodulazione delle spese fiscali anche allo scopo di rendere più semplice e trasparente il nostro fisco. La stratificazione di oltre 600 detrazioni infatti, rende il nostro sistema farraginoso e complicato con risultati in termini di equità non sempre brillanti. A questo proposito riteniamo che il ritorno allo spirito originario dell'irpef che era caratterizzata da un numero limitatissimo di deduzioni e detrazioni avrebbe il pregio della semplicità e della trasparenza.

Nella revisione delle spese fiscali occorrerebbe, a nostro avviso, procedere a partire dall'eliminazione di quelle meno utilizzate, accorpandole per aree specifiche (salute, istruzione, ambiente ecc.), salvaguardando all'interno di questa operazione quelle legate a beni meritori o in grado di generare un adeguato contrasto di interessi volto a limitare il sommerso. Da questo punto di vista, ad esempio, le detrazioni per ristrutturazioni edilizie, nate a metà degli anni '90 per essere una misura temporanea, sono state più volte reiterate ed il loro modello è stato esteso nel tempo (interventi per risparmio energetico, acquisto mobili ecc.), proprio perché hanno mostrato una notevole efficacia sia nel ridistribuire più equamente il peso fiscale, sia nel potenziale rilancio di alcuni settori e, più recentemente, nello stimolare la riconversione degli immobili dal punto di vista dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale e sociale.

Per le agevolazioni alle imprese i criteri di riferimento devono essere quelli della sostenibilità ambientale e sociale a partire dalla ridiscussione delle agevolazioni che rientrano nel catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi.

Ogni intervento in queste materie, per la delicatezza degli interessi coinvolti e la fragilità del contesto economico attuale, dovrà essere affrontato nel più ampio spirito di collaborazione tra tutte le parti sociali e politiche.

APPROFONDIMENTO: il fisco locale

In un'ottica di "complessività" riformatrice riteniamo inoltre indispensabile la revisione organica della tassazione locale scongiurando la tentazione di far gravare sull'imposizione e i servizi locali il peso del riequilibrio della nostra finanza pubblica, come purtroppo si è verificato nel recente passato.

La riflessione sui meccanismi di imposizione fiscale locale deve essere condotta anche sulla base della gestione delle autonomie, con riferimento anche alla difformità del livello di erogazione dei servizi sul territorio (pensiamo alla sanità e alle politiche sociali).

Le addizionali regionale e comunale sono calcolate tutte sulla stessa base imponibile, generando un effetto sommatoria che determina un prelievo aggiuntivo rilevante. Inoltre, le addizionali possono essere rese progressive e ciascun comune e regione ha facoltà di disegnare una sua progressività che aggiungendosi a quella dell'Irpef genera due effetti: violazione del principio di equità orizzontale laddove per garantire parità di servizi si registrino livelli differenti di imposizione fiscale; complicazione e inconoscibilità del carico fiscale complessivo.

Ferma restando la scelta del decentramento fiscale e quindi dell'autonomia impositiva di regioni e comuni, riteniamo che debbano essere inseriti meccanismi che rendano l'imposizione locale neutrale rispetto all'imposizione statale.