



## Osservazioni sul disegno di legge di delega sulla riforma fiscale

Carlo Fiorio

([carlo.fiorio@unimi.it](mailto:carlo.fiorio@unimi.it))

Università degli Studi di Milano e IRVAPP-FBK

Gentile Presidente, gentili Onorevoli Commissione Finanze,

condivido volentieri le mie impressioni sul disegno di legge delega sulla riforma fiscale, come gentilmente invitato dal Presidente On. Luigi Marattin con email del 9 novembre u.s., impostando i miei commenti come richiesto in tre distinte sezioni.

- SEZIONE 1: Per ciascuno degli articoli di cui è composto il disegno di legge, una breve valutazione e eventuali suggerimenti su come modificare o ampliare il criterio di delega in esso contenuto. Rimetto naturalmente alla Sua valutazione se esprimersi su tutti o solo su parte degli articoli;

Sull'**art. 1** non ho molto da dire. Definisce i principi del disegno di legge delega. Sono tutti ampiamente condivisibili. Mi stupisce solo che tra i principi generali non si parli di equità della tassazione.

L'**art. 2** propone una tassazione di tipo duale (Dual Income Tax, DIT) che ricalca in buona parte le DIT scandinave, con una flat tax su tutti i redditi e una sovrattassa progressiva sui proventi da lavoro e trasferimenti (prevalentemente pensioni).

Questa proposta ha un grande merito: eliminare la possibilità di tenere in vigore regimi forfettari che possono trovare un senso solo se limitati e finalizzati all'incentivazione delle attività imprenditoriali nella loro fase iniziale (*start-up*) o per categorie particolari di imprenditori (es. gli under 35 anni). Negli ultimi anni i regimi forfettari sono stati estesi nei livelli massimi di applicabilità, producendo una discriminazione significativa tra percettori di redditi da lavoro e pensioni e percettori di redditi d'impresa e lavoro autonomo. Tale discriminazione ha generato una situazione di evidente iniquità orizzontale, laddove individui con uguale capacità contributiva sono chiamati a contribuire alle finanze pubbliche in maniera molto differenziata, penalizzando fortemente i lavoratori dipendenti e i pensionati e generando significative distorsioni di comportamento da parte dei contribuenti a seconda del sistema tributario in vigore.

Nonostante questo, la proposta di introdurre la DIT in Italia a mio modo di vedere rimane quanto meno discutibile, oltre che poco innovativa rispetto al sistema attuale.

Innanzitutto, è un problema aperto la determinazione di cosa sia reddito *direttamente* riconducibile all'impiego di capitale. Se nel caso delle imprese quotate questo problema è risolvibile utilizzando dati di

bilancio, il problema è difficilmente risolvibile nel caso di imprenditori individuali e lavoratori autonomi, dando adito a possibili manipolazioni.

In secondo luogo, trovo discutibile il non considerare, contestualmente alla proposta di introdurre una DIT e quindi una tassazione proporzionale sui redditi da rendite (mobiliari e immobiliari), la non menzione della necessità di introdurre una revisione della tassazione nel momento di formazione dei patrimoni. La riforma proposta dal disegno di legge delega per la riforma fiscale, definirebbe un sistema tale per cui i redditi da lavoro o trasferimenti verrebbero tassati con tassazione progressiva, l'utile (qui genericamente definito) distribuito o realizzato verrebbe tassato con aliquota vicina alla massima aliquota della tassazione personale, per il combinarsi dell'imposta personale con l'imposta societaria, mentre i redditi da rendite immobiliari e mobiliari verrebbero a pagare la sola aliquota flat prevista dalla DIT. In Italia, la tassazione flat dei redditi immobiliari effettivi è stata innovata a partire dal giugno 2011, con l'introduzione dell'opzione per la cedolare secca (*flat tax*) al 21% e la previsione di regimi ulteriormente agevolativi per gli immobili con affitti concordati che hanno visto nel tempo la riduzione della aliquota al 19%, poi al 15% e infine al 10% dei redditi percepiti. La riforma è stata presentata come uno strumento per aumentare la *compliance*, ridurre l'evasione, auspicabilmente immettendo nel mercato nuovi immobili con effetto calmierante sugli affitti e senza impatti significativi sul gettito raccolto, ossia mirando ad una riforma che si autofinanzia grazie all'ermersione del reddito non dichiarato. In un recente lavoro a cui ho contribuito con i colleghi Francesco Figari (Università dell'Insubria) e Andrea Riganti (Università di Milano), con la preziosa collaborazione del MEF e in particolare con Paolo Di Caro e Marco Manzo, abbiamo mostrato, con un'eccellente banca dati costruita su dati amministrativi, che:

- 1) La cedolare secca ha un crescente ed evidente attrattiva tra i proprietari di immobili, che sempre più optano per utilizzarla al posto della tassazione progressiva;
- 2) L'incremento degli immobili affittati è cresciuto in maniera statisticamente significativa ma limitato al 4-5% degli immobili locati prima dell'introduzione della cedolare secca, indicato un limitato impatto sulla probabilità di emersione o l'incremento di immobili posti sul mercato regolare degli affitti dopo l'introduzione della cedolare secca.
- 3) L'incremento della base imponibile è stato positivo e statisticamente significativo ma non superiore (in media) al 7-8% dell'imponibile dichiarato prima della introduzione dell'opzione della cedolare secca;
- 4) Non ci sono effetti significativi sulla riduzione degli affitti pagati dagli inquilini;
- 5) Complessivamente, il gettito da redditi da affitto immobiliare per l'induzione della cedolare si è ridotto di quasi il 20%, equivalente a circa 1,5 miliardi di euro di gettito in meno per il solo anno 2015 (ultimo anno della nostra analisi) e quindi è lungi da essere a costo zero.
- 6) Ultimo e non ultimo per importanza, la riforma è risultata fortemente iniqua perchè quasi il 60% della riduzione di imposta è andato a favore del 10% più ricco tra i contribuenti italiani, e in particolare il 15% del totale dell'1% più ricco, mentre il 50% dei contribuenti con i redditi più bassi hanno beneficiato di meno del 5% complessivo del risparmio di imposte. Questi risultati sono dovuti al fatto che (i) la proprietà immobiliare è concentrata più dei redditi da lavoro e trasferimenti, (ii) che il mercato irregolare degli affitti è probabilmente meno ampio di quanto ipotizzato prima della introduzione della riforma della cedolare e (iii) è irrilevante tra i grandi proprietari, che con maggior probabilità fanno ricorso a gestori professionisti e quindi con maggiore incidenza a regolari contratti.

La tassazione flat dei redditi immobiliari richiede una ampia revisione dei redditi imputati (valori catastali) per immobili utilizzati come residenza principale ma anche per quelli tenuti a disposizione, in quanto la mancanza di una riforma del catasto non consente, partendo dalle attuali rendite catastali, una valorizzazione delle proprietà immobiliare in linea con il valore di mercato (su questo aggiungerò un commento breve successivamente, con riferimento all'art. 6).

La tassazione flat prevista dalla cedolare secca e dalla riforma DIT è un regalo ai *rentier*, in contrasto con gli obiettivi di stimolare la crescita e ridurre il costo del lavoro di cui all'art. 1 del corrente disegno di legge delega.

In maniera del tutto analoga, la tassazione proporzionale (*flat*) dei redditi da capitale mobiliare attualmente presente nel sistema italiano dovrebbe essere rivista alla luce della sua sostanziale regressività e limitato gettito.

Sugli **artt. 3, 4 e 5** non ho particolari osservazioni

L'**art. 6** propone la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati e trovo che sia un'iniziativa lodevole e meritevole di ampio supporto per superare le iniquità derivate da un'assenza di aggiornamento che si protrae da troppo tempo. Ritengo tuttavia quantomeno discutibile che si espliciti che questo non debba comportare alcun impatto sul prelievo tributario, soprattutto nell'ottica di voler confermare una tassazione proporzionale degli immobili, come delineato dall'art. 2.

L'**art. 7** propone un superamento delle addizionali regionali e comunali come sovrainposta all'Irpef e ritengo questa sia una disposizione estremamente utile per ridurre significativamente la variabilità delle aliquote marginali effettive, che è tra gli obiettivi del disegno di legge.

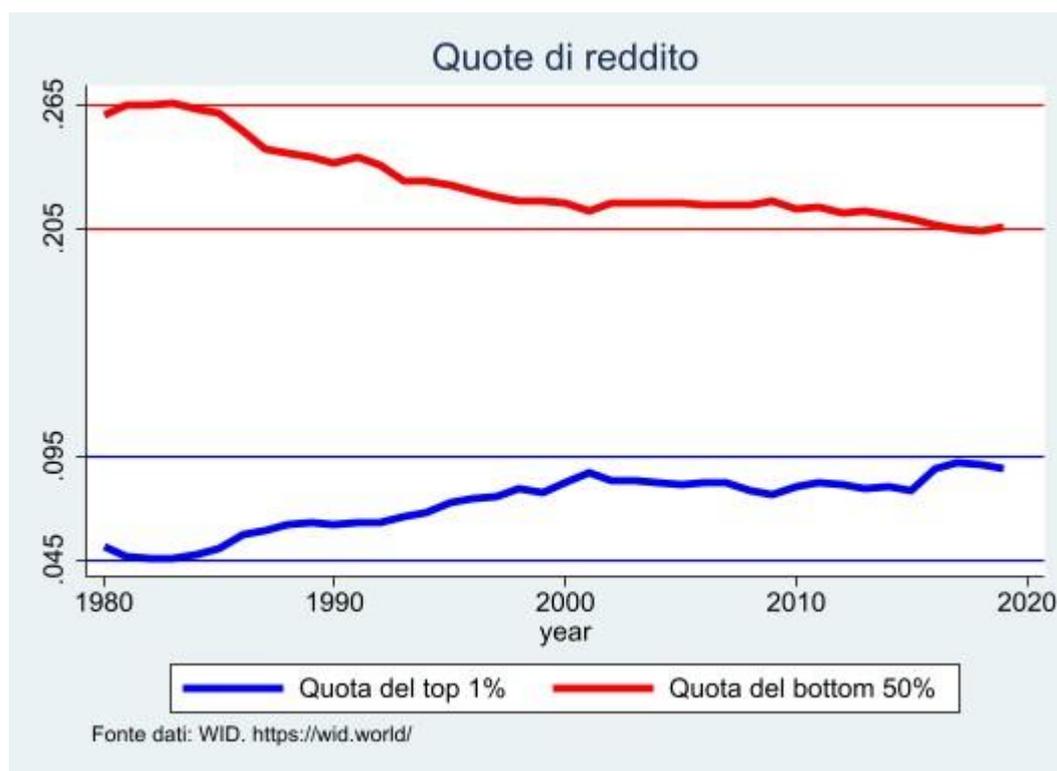
Sugli **artt. 8 e 9** non ho particolari osservazioni

Sull'**Art. 10** ho esclusivamente perplessità sul fatto che le disposizioni normative previste possano restare nei limiti di spesa previsti, ma non ho dati o simulazioni per sostanziare questa mia osservazione.

- SEZIONE 2: Eventuale segnalazione di nuovi criteri di delega da inserire;

Il disegno di legge approvato non considera problematiche connesse alla distribuzione del reddito conseguente, nonostante l'attenzione alle tematiche distributive sia crescente, specialmente nell'EU, come anche suggerito dalla Article 6(3)(d) della EU Regulation 473/2013. Questo punto mi stupisce, in considerazione anche del fatto che la distribuzione del reddito nel corso degli ultimi 40 anni è divenuta sempre più diseguale. Dati recenti, disponibili dal sito del progetto World Inequality Database (<https://wid.world/>), mostrano che dal 1980 ad oggi, la quota del reddito del 50% più povero dei cittadini italiani è diminuita di 6 punti percentuali, quella dell'1% più ricco è aumentata di circa il 5% (si veda Figura 1). Nel contempo non si vedono evidenti effetti benefici sulla performance del sistema economico italiano nel suo complesso, anche solo con riferimento alla dinamica del PIL.

Figura 1 Quote di reddito per contribuenti sotto la mediana (in rosso) e per quelli nel top 1% (linea blu)



### - SEZIONE 3: Una breve valutazione finale.

A mio parere,

1. Cambiare l'impostazione della tassazione da onnicomprensiva (per quanto erosa nel corso del tempo con una numerosa serie di provvedimenti discutibili e senza disegno complessivo) a duale, senza considerare il sistema tributario nel suo complesso, è rischioso e fortemente sconsigliato.
2. Introdurre un sistema duale, in assenza di una riforma completa del catasto e di una tassazione della ricchezza nel momento di formazione del patrimonio, compresi gli stadi iniziali, è iniquo. Preferibile sarebbe lasciare la tassazione dei redditi immobiliari nel sistema di tassazione progressiva e impegnarsi a capire il perchè dell'esiguo gettito attuale delle imposte sostitutive sui redditi da capitale mobiliare.
3. Il disegno di legge delega in discussione non prospetta una riforma fiscale ma solo tributaria, non avendo riscontrato alcuna intenzione di riformare il sistema contributivo. Incidentalmente, ritengo potrebbe essere interessante valutare una riforma che tenga conto anche dell'onere contributivo, dal momento che le pensioni sono un importante strumento redistributivo. Troverei interessante l'ipotesi di introdurre strumenti di fiscalizzazione dell'onere contributivo per i redditi più bassi (senza che vi sia pregiudizio per le future prestazioni previdenziali e assistenziali dei lavoratori interessati). Questo consentirebbe di ridurre il costo del lavoro per i lavoratori meno qualificati, incentivandone la partecipazione al mondo del lavoro e contemporaneamente riducendo la convenienza a lavorare nel sistema informale, quindi limitando l'evasione fiscale.
4. Non mi sono chiari gli strumenti per ridurre l'elusione fiscale se non la limitazione di micro-tributi e la semplificazione del sistema di calcolo dell'imposta, che per altro approvo.