

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef

Audizione di *Nicola Rossi*

Commissioni Finanze della Camera e del Senato

08.02.21

Sgombriamo il campo

In quanto segue non si farà cenno agli attuali limiti del sistema fiscale italiano. Altre audizioni hanno più che esaurientemente trattato il tema e non sarebbe utile ripetersi. Merita solo di essere sottolineato un punto: **le disfunzioni dell'intero sistema fiscale sono ormai tali da non poter essere affrontate con aggiustamenti al margine**. A cinquant'anni di distanza è necessario riscrivere il nostro sistema fiscale e farlo immaginando che debba durare per i prossimi cinquanta.

Inoltre, è fin troppo evidente che **le recenti scelte di finanza pubblica impongono una riforma a costo zero o quasi**. Quel che si dirà oltre darà per scontato che questo sia il perimetro finanziario della riforma. Con una importante avvertenza: se il programma *Next Generation EU* comprensibilmente non può finanziare la riforma, non si può escludere che possa invece finanziare la fase di transizione – sempre presente – verso la riforma (a partire dalla definizione dell'ingente pregresso).

Non è più il 2018.

Il contesto entro il quale si colloca la riforma fiscale non è più quello del 2018.

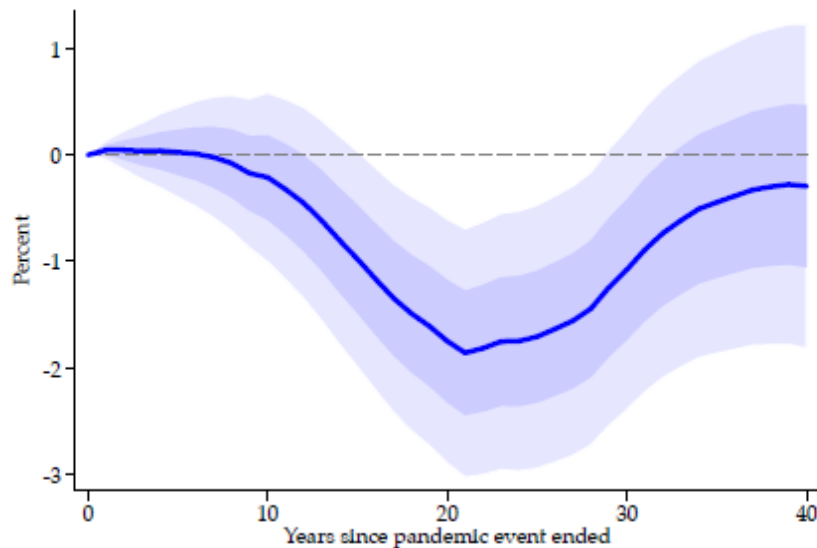
La pandemia lo ha significativamente mutato soprattutto sotto un profilo: **le prospettive di crescita**.

Le pandemie, attraverso i confinamenti, incidono sul tasso di crescita nel **breve periodo**. Ma, a causa dei decessi, provocano anche una riduzione del capitale umano e dunque una riduzione delle prospettive di crescita nel breve e nel **lungo periodo**.

Una riduzione che – alla luce dei **livelli di indebitamento** presenti e prospettici – il paese non può sostenere.

La pandemia. E poi?

Figure 2: Response of the European real natural rate of interest following pandemics



Notes: Response calculated using Equation 2. Shaded areas are 1 and 2 s.d. bands around response estimates. See text.

Le pandemie hanno conseguenze che possono durare per **decenni**.

Il **tasso di interesse naturale** tende ad essere significativamente inferiore rispetto a quello che si sarebbe determinato in assenza della pandemia (per un effetto combinato di una **maggiore offerta di risparmio** e di una **ridotta domanda di investimenti**).

Non è l'unica conseguenza (sta cambiando, per fare solo due esempi, il nostro modo di lavorare e di consumare) ma è forse quella più importante.

E quindi?

E quindi la discussione in corso sulla riforma del sistema fiscale va tarata su questo specifico punto. Il sistema fiscale prossimo venturo dovrà offrire un quadro di certezze ed i giusti incentivi tanto alle famiglie quanto alle imprese.

Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla riforma di alcune componenti del sistema tributario italiano, in particolare l'Irpef, per renderlo più equo, semplice ed efficiente. Il Governo è già intervenuto, da ultimo con la Legge di Bilancio 2021, per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Il passo successivo sarà una revisione complessiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'equità e della progressività, accompagnata da una costante azione di lotta all'evasione e incentivazione della tax compliance. La riforma sarà finalizzata ad una riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione delle donne e dei giovani.

Ciò non è quanto sta avvenendo, purtroppo, nella attuale versione del PNRR.

Un fisco che sia parte integrante della strategia di ricostruzione del paese / 1

Non c'è dubbio che **l'Irpef vada riscritta**, come molte altre parti del sistema tributario: l'equità verticale è ancora un miraggio e il profilo di progressività dell'Irpef è insoddisfacente e colpisce solo alcuni redditi mentre l'iniquità orizzontale è una realtà fin troppo evidente.

Nella riscrittura dell'Irpef è essenziale mirare ad eliminare l'andamento erratico e in non pochi casi aberrante delle **aliquote marginali**. Frutto in buona misura degli interventi episodici delle ultime decadi.

Ciò implica un intervento sul versante dell'**assistenza** (e da questo punto di vista l'assegno unico è un passo avanti) ed una ridefinizione della **struttura delle aliquote**.

La struttura delle aliquote

Sotto quest'ultimo punto di vista, il tema non è quello del numero di aliquote ma quello della **coerenza del sistema**.

Se si vuole, legittimamente, **moltiplicare il numero di scaglioni** fino ad averne infiniti (come nel modello tedesco) è imperativo far sì che la base imponibile Irpef sia – diversamente da oggi – onnicomprensiva.

Se invece si vuole **mantenere l'attuale struttura duale** (e la natura cedolare di molte imposte) allora diventa imperativo ridurre il più possibile il numero di scaglioni ed aliquote.

Soluzioni intermedie si tradurrebbero infatti in insopportabili **iniquità orizzontali**, tali da minare rapidamente la accettabilità sociale dell'imposta.

La struttura di incentivi

Nel riscrivere la struttura dell'Irpef sarebbe inoltre necessario disegnare **una struttura di incentivi in grado di avvicinare le donne ed i giovani al mercato del lavoro**. Ad esempio, introducendo il genere o l'età come un fattore su cui basare la tassazione.

E intervenire sulle **spese fiscali**. Hanno ormai raggiunto il 10% o quasi del PIL ma hanno una dimensione media molto bassa. Lì dove sono le spese fiscali, lì manca la fiducia, prospera la corruzione e prevale un sistema corporativo basato sullo scambio di favori. E un sistema privo di fiducia e fondato sullo scambio di favori non cresce.

Il cuore del dibattito

Semplificando, l'impostazione culturale di cui, ad esempio, il PNRR è espressione prevede che il **fisco** sia in larga misura **il canale di redistribuzione** e che la **spesa** sia, invece, per lo più **il canale della crescita**.

E' l'impostazione prevalsa negli **ultimi decenni** che ha condotto l'Italia ad avere una performance dal punto di vista redistributivo molto deludente rispetto ad altri paesi europei e livelli di crescita relativamente significativamente contenuti rispetto alle medie tanto dell'Eurozona quanto della UE.

Ed è una impostazione che bisognerebbe sforzarsi di **rovesciare** facendo della spesa pubblica lo strumento principale di redistribuzione e costruendo un fisco orientato alla crescita.

E' questo **il cuore del dibattito** e certamente non quello del numero delle aliquote.

Non solo Irpef

Adottare la seconda prospettiva implica – se non si può oggi, domani, ma non tanto più in là – estendere l’orizzonte della riforma fino ad includere l’**Ires**.

Per quanto il PNRR rappresenti una grande opportunità, è irragionevole pensare che l’Italia dei prossimi dieci o vent’anni possa accettare che gli investimenti privati non tornino ad essere il principale canale di innovazione e quindi di crescita.

Perché ciò accada è necessario **rendere alle imprese più conveniente irrobustire i mezzi propri ed investire**. Il che sottolinea come l’imposta sulle società richieda oggi un intervento almeno altrettanto significativo, passando alla tassazione degli utili distribuiti. Non riducendo, quindi, ma **spostando nel tempo la tassazione degli utili aziendali**.

Le soluzioni in grado di non stravolgere il sistema ottenendo però questo obiettivo non mancano.

Ultimo, ma non meno importante

La semplificazione. La diffusione delle tecniche digitali può aiutare molto al riguardo e le banche dati, molto numerose, devono parlare tra loro ed essere il perno della moderna tecnica di accertamento. Semplificare può non voler dire, di per sé, ridurre il livello del prelievo o ridurre il numero delle aliquote (anche se sia l'una che l'altra cosa non guasterebbero). Ma è difficile che non implichi una riduzione significativa del numero di balzelli di cui è disseminato il sistema.

Ma semplificare è possibile solo in un contesto **trasparente** e **sostenibile**. In cui cioè lo statuto del contribuente abbia valore costituzionale. Ed in cui lo Stato sappia ristrutturare i rapporti debitori in essere in termini equi e sostenibili.