



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

6^a (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica

e

VI (Finanze) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA
SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI
DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

7^a seduta: venerdì 5 febbraio 2021

Presidenza del presidente della 6^a Commissione del Senato
D'ALFONSO

I N D I C E

Audizione del presidente della Corte dei conti, del professor Massimo Bordignon
e del professor Giuseppe Vegas

PRESIDENTE	Pag. 3, 17, 20 e passim	* BORDIGNON	Pag. 23, 34
GUSMEROLI (<i>Lega</i>), deputato	19	* CARLINO	4, 21
LANNUTTI (<i>M5S</i>), senatore	31	* ROMANO	21
* MARATTIN (<i>IV</i>), deputato	17, 32, 44	VEGAS	38, 45
* UNGARO (<i>IV</i>), deputato	20, 34		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Europeisti-MAIE-Centro Democratico: Eu-MAIE-CD; Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LEU; Misto-Noi Con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: M-NI-USEI-C!-AC; Misto: Misto; Misto-Centro Democratico-Italiani In Europa: Misto-CD-IE; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; Misto-MAIE – Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista – Alternativa Popolare (AP)-Partito Socialista Italiano (PSI): Misto-PP-AP-PSI.

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Guido Carlino, presidente della Corte dei conti, accompagnato dal dottor Ermanno Granelli, dai consiglieri Enrico Flaccadoro, Massimo Romano e Vincenzo Busa, e i professori Massimo Bordignon e Giuseppe Vegas.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente della Corte dei conti, del professor Massimo Bordignon e del professor Giuseppe Vegas

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e su altri aspetti del sistema tributario, sospesa nella seduta del 2 febbraio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, anche sul canale satellitare e sulla *web-TV* del Senato della Repubblica, per la procedura informativa all'ordine del giorno e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico.

Ricordo che le audizioni si svolgono in videoconferenza dinanzi alle Commissioni congiunte 6^a (Finanze e tesoro) del Senato e VI (Finanze) della Camera dei deputati con la partecipazione da remoto dei senatori, dei deputati e dei soggetti auditi, conformemente alle disposizioni dettate dalla Giunta per il Regolamento del Senato nelle riunioni del 9 giugno e del 10 novembre 2020 e dalla Giunta per il Regolamento della Camera nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020, volte a definire le procedure in relazione al contenimento della diffusione della pandemia da Covid-19.

Con il collega Marattin, presidente della VI Commissione della Camera dei deputati, abbiamo ritenuto di dare luogo a questa indagine conoscitiva per raccogliere il contributo tecnico di diversi rappresentanti istituzionali in materia di sistema tributario, con particolare riferimento all'Istituto dell'Irpef, al fine di destinarlo a supporto dell'attività propria degli organi del Parlamento.

Dopo aver audito altri soggetti espressione del nostro ordinamento, come i rappresentanti di Banca d'Italia, è oggi prevista l'audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Guido Carlino, accompagnato

dai presidenti di sezione, dottor Ermanno Granelli e consigliere Enrico Flaccadoro, e dai consiglieri Massimo Romano e Vincenzo Busa, cui do il benvenuto.

Presidente Carlino, a lei la parola.

CARLINO. Signor Presidente, ricambio il saluto nei suoi confronti e in quelli di tutti i componenti delle Commissioni congiunte e ringrazio per l'attenzione riservata alla Corte dei conti e per aver chiesto la nostra audizione su questa importante materia.

L'introduzione dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è il frutto dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria (CSRT), che nel 1964, presentò un organico progetto di revisione del sistema tributario che avrebbe dovuto realizzarsi all'inizio degli anni Settanta. Tra la proposta e la realizzazione pratica della riforma, tuttavia, intercorsero significative differenze. Relativamente all'Irpef, l'obiettivo originario di una tassazione applicata al complesso dei redditi personali fu disatteso, dato che alcuni redditi furono da subito esclusi dalla progressività. Ma piuttosto che porre rimedio a questa iniziale debolezza, il tempo ne ha accentuato la tendenza, attraverso la proliferazione di trattamenti tributari differenziati per diverse categorie di reddito. Il sistema di prelievo, anziché ricondursi a un'unica struttura progressiva, si è così diretto verso una forma mista, una struttura per certi versi analoga a quella che la riforma degli anni Settanta cercò di superare e sulla quale, nel tempo, si è consolidato un grado crescente di evasione, con rilevanti effetti sulla natura progressiva dell'imposta.

L'esito di questo processo è costituito da una significativa concentrazione del prelievo Irpef su poche categorie di reddito, una caratteristica che fu evidente già pochi anni dopo l'entrata in vigore della riforma. Secondo i dati delle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi dell'anno di imposta 2018, i redditi da lavoro dipendente e assimilati e da pensione rappresentano l'82,3 per cento del reddito complessivo dichiarato, con le restanti tipologie di reddito a concorrere per percentuali piuttosto esigue. Alla concentrazione del reddito complessivo sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro una concentrazione piuttosto marcata anche dei contribuenti: quasi la metà (43,9 per cento) dichiara redditi complessivi fino a 15.000 euro, mentre complessivamente il 79,2 per cento dichiara non più di 29.000 euro. Sul fronte opposto, il 2,4 per cento dichiara più di 75.000 euro, percentuale che si dimezza (1,2 per cento) qualora si considerino i dichiaranti al di sopra dei 100.000 euro. Poco più di 40.000 contribuenti (meno dello 0,1 per cento) dichiara più di 300.000 euro.

A questa distribuzione dei contribuenti si associa una distribuzione dell'imposta netta, che indica come due terzi del gettito arrivino dai redditi compresi nel secondo e nel terzo scaglione, mentre poco più di un quarto (26,9 per cento) è imputabile all'ultimo scaglione di reddito, con il 6 per cento riconducibile ai circa 40.000 contribuenti che dichiarano più di 300.000 euro di reddito complessivo.

Ciò nonostante, l'Irpef rimane un'imposta importante dal lato del gettito. Secondo i dati OCSE relativi al 2018, il prelievo Irpef è pari al 10,8 per cento del PIL, un peso simile a quello tedesco (10,4 per cento), ma che segue solo quello dei Paesi scandinavi (Danimarca, 24,4 per cento; Svezia, 1,4 per cento; Finlandia, 12,3 per cento) e del Belgio (12,1 per cento).

Il quadro appena delineato consente di formulare almeno tre osservazioni utili a sviluppare una riflessione sulle proposte di revisione dell'Irpef. La prima riguarda il fatto che l'estensione del principio di tassazione del reddito effettivo personale a cui l'Irpef si ispira subisce una crescente limitazione. Concorrono a questa limitazione, da un lato, la consolidata esclusione dei redditi derivanti dal possesso di attività finanziarie e la tassazione dei redditi fondiari con forme di normalizzazione (rendita catastale); dall'altro, il progressivo ed esteso ricorso a modalità di determinazione forfettaria dei redditi di lavoro autonomo e di impresa.

La seconda osservazione si basa sulla constatazione che alla tradizionale concentrazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione fa riscontro, rispetto ai tempi della riforma, una quota dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale in sostanziale declino. A fronte di questo *trend* piuttosto generale, che appare però più marcato se confrontato con quello di altri Paesi dell'Unione europea, si pone dunque, più che altrove e in termini più cogenti, il problema della rappresentatività dell'Irpef come forma di prelievo generale sui redditi.

La terza osservazione, infine, concerne gli effetti prodotti dall'elevato grado di evasione. Al riguardo, il divario tra gettito teorico ed effettivo (*tax gap*) per diverse categorie di reddito – anche se non completamente ascrivibile a evasione – appare più ampio nel caso dei redditi di lavoro autonomo che non in quello dei redditi da lavoro dipendente. In base ai dati presentati nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2020 (aggiornati a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat), la propensione al *tax gap* – in ambito Irpef – è stata pari (nel 2018) al 2,8 per cento per i redditi da lavoro dipendente (4,4 miliardi di euro) e al 67,6 per cento per i redditi da lavoro autonomo e di impresa (32,7 miliardi di euro).

Dalle precedenti osservazioni nasce l'esigenza che le ipotesi di revisione dell'Irpef si confrontino con la scelta relativa alla definizione della base imponibile, poiché da questa scelta dipende il grado di equità orizzontale del prelievo. Al riguardo, muovendo dallo stato attuale, si possono considerare due possibili opzioni. Una prima ipotesi è costituita da un sistema di tassazione dei redditi esplicitamente duale, attraverso una stabile definizione di quali cespiti sia opportuno mantenere o ricondurre a progressività e quali tenere invece fuori dal campo di applicazione dell'Irpef; una seconda ipotesi, invece, si fonda sul riavvicinamento ad un modello di tassazione del reddito onnicomprensivo.

L'attuale modalità di tassazione dei redditi, pur presentando punti di contatto con il modello teorico duale, se ne discosta per caratteri non trascurabili.

Un primo punto da affrontare – nella prospettiva duale – riguarda i redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie (prevalentemente interessi, dividendi e plusvalenze). Il modello duale – nella sua versione pura – prevede infatti che l'aliquota proporzionale sostitutiva applicata ai redditi da capitale sia uguale all'aliquota dell'imposta sulle società e all'aliquota dell'imposta personale applicata al primo scaglione. La prima equivalenza deriva dalla necessità di sottoporre i redditi da capitale allo stesso trattamento tributario indipendentemente dalla forma giuridica del percettore. La seconda equivalenza – insieme alla prima – serve a evitare arbitraggi nella percezione di questi redditi dovuta ai differenziali di tassazione. Attualmente, l'aliquota applicata sui redditi che derivano dal possesso di attività finanziarie è pari al 26 per cento, l'aliquota dell'imposta sulle società è pari al 24 per cento e la prima aliquota Irpef è del 23 per cento. Inoltre, all'interno dei redditi da capitale, permane una differenziazione di aliquota per gli interessi sui titoli del debito pubblico (12,5 per cento), e un trattamento diverso per i dividendi percepiti da imprenditori persone fisiche, inclusi nella base imponibile Irpef per il 58,14 per cento.

Un secondo punto da valutare riguarda il trattamento dei redditi fondiari (terreni e fabbricati). Un sistema di tassazione duale dovrebbe prevedere la completa uscita del reddito di fabbricati e terreni dalla progressività dell'Irpef e l'applicazione di aliquote comparabili a quelle applicate agli altri redditi da capitale. Al riguardo, sarebbe ineludibile affrontare il problema della tassazione del reddito figurativo dell'abitazione principale, a meno che tale cespite non sia recuperato a tassazione nell'ambito dell'IMU, questione che pone un ulteriore problema di coordinamento con la finanza territoriale.

Un terzo punto rilevante, tipico di un modello di tassazione duale, riguarda il trattamento tributario dei redditi misti, ovvero dei redditi da lavoro autonomo, di impresa individuale e di società di persone rispetto ai quali si possa assumere che la formazione del reddito derivi sia da apporto di lavoro sia da apporto di capitale. Attualmente, in Italia, non ci sono previsioni specifiche per i redditi di natura mista ai fini dell'imposta personale.

Nessuna di queste, tuttavia, rappresenta compiutamente la realizzazione di uno schema duale di tassazione. L'attuazione di tale schema dovrebbe prevedere il calcolo di un rendimento figurativo sull'intero capitale investito, da sottrarre al reddito complessivo per determinare in maniera residuale la componente di lavoro da riportare a tassazione progressiva.

In tale prospettiva, dovrebbe costituire elemento di riflessione la presenza di un regime forfettario per i lavoratori autonomi e le imprese, introdotto in sostituzione del precedente regime dei minimi (in vigore fino a tutto il 2014) e che è stato esteso nel 2019 ai contribuenti con ricavi e compensi fino a 65.000 euro, indipendentemente dal tipo di attività svolta, con poche eccezioni. In questo caso, la tassazione ha natura sostitutiva e

presuntiva: sostitutiva perché al reddito imponibile si applica un'aliquota del 15 per cento (e non le aliquote progressive); presuntiva, perché il calcolo del reddito imponibile avviene applicando ai ricavi e ai compensi un coefficiente di redditività variabile per categoria economica (dall'86 per cento nel settore costruzioni al 40 per cento nel settore della ristorazione e del commercio), il cui complemento definisce la quota di spese forfetariamente deducibile dai ricavi. Nell'ipotesi di un sistema duale, si pone un duplice problema. In primo luogo, trattandosi di lavoro autonomo in cui è presumibile che l'apporto principale sia quello di lavoro, la coerenza del sistema richiederebbe la reintroduzione di questi redditi nel campo della progressività. In secondo luogo, qualora invece si volesse procedere alla determinazione del reddito imputabile all'apporto di capitale da tassare in via sostitutiva, si dovrà valutare la necessità di adeguare il livello dell'aliquota a quello degli altri redditi da capitale. Si tratta di un passaggio di non trascurabile difficoltà, che potrebbe essere risolto o riportando a tassazione progressiva redditi che sono prevalentemente di lavoro o introducendo eccezioni alla tassazione progressiva del lavoro utilizzando una forma di tassazione sostitutiva sui ricavi.

Le implicazioni di un coerente passaggio ad un sistema duale dal lato dell'equità orizzontale non sono dunque trascurabili, in ragione della netta separazione che interverrebbe tra redditi da lavoro e altri redditi. Una separazione che potrebbe risultare problematica se all'uscita definitiva dalla progressività di alcune tipologie di reddito non facesse riscontro una consistente riduzione dei livelli di evasione da parte di quelle stesse categorie, allo scopo di evitare che il sistema duale si trasformi in un sistema a doppio vantaggio. Per certi versi, inoltre, il passaggio ad un sistema duale potrebbe limitare il ruolo dell'Irpef in termini di rappresentatività del prelievo sui redditi, riducendone sia il grado di personalità, sia la capacità redistributiva a causa della ristretta base imponibile di riferimento. Inoltre, dal sistema duale non è prevedibile attendersi una soluzione radicale allo squilibrio che ormai da molti anni si manifesta osservando le aliquote implicite di tassazione; nel nostro Paese, l'onere fiscale a carico del lavoro risulta costantemente superiore a quello sopportato dai consumi e dal capitale. Si tratta di una questione che richiama un auspicabile coordinamento tra la revisione dell'Irpef e l'organizzazione di altre forme di prelievo.

La seconda ipotesi di definizione della base imponibile consiste nel riavvicinamento al modello di *comprehensive income taxation* (CIT). Oltre a costituire un'opzione di maggiore allineamento con l'iniziale disegno dell'imposta, questa ipotesi avrebbe sia il vantaggio di accrescere il grado di generalità dell'Irpef, sia quello di estenderne il carattere personale attraverso il recupero di basi imponibili attualmente esterne al campo di applicazione della progressività. Come sopra accennato, infatti, l'applicazione di regimi sostitutivi, nel momento in cui si pongono come alternativa alla progressività dell'imposta, determina anche un sostanziale indebolimento del carattere personale dell'intera struttura del prelievo sui redditi, trattandosi generalmente di imposte a carattere reale. D'altro lato, un'ipo-

tesi di recupero della nozione di reddito onnicomprensivo richiede di confrontarsi con temi che aprono difficoltà di risoluzione già ai tempi della riforma.

Se da un lato le complicazioni di una revisione dell'Irpef in direzione della *comprehensive income taxation* non sono di entità minore rispetto alle problematiche sollevate dal sistema duale, dall'altro l'estensione della base imponibile consentirebbe alla progressività di esercitare un'azione più efficace. Ma rimane propedeutico che, per entrambi i modelli, duale e CIT, un adeguato funzionamento possa essere garantito solo da una consistente riduzione del grado di evasione, che ad oggi costituisce la principale violazione del criterio di equità orizzontale nella struttura della tassazione dei redditi.

La scelta circa la nozione di base imponibile che si intende adottare, condiziona quella sul grado di progressività dell'Irpef. Il profilo di progressività, infatti, attiene a questioni di equità verticale (distribuzione del prelievo) che possono essere coerentemente affrontate solo dopo che sia stato definito il criterio di equità orizzontale a cui riferirsi. Nell'ipotesi di un sistema di tassazione duale, la progressività sarebbe limitata ai soli redditi da lavoro; la questione del corretto grado di progressività, dunque, non sarebbe più un requisito di sistema, ma una specificazione limitata a una particolare categoria di reddito. In questa prospettiva, la definizione di un adeguato grado di progressività dovrebbe derivare dal bilanciamento dell'onere fiscale sui redditi da lavoro e dell'onere fiscale proporzionale sui redditi non tassati in Irpef. Si può quindi valutare se l'attuale progressività dell'Irpef – idealmente ancorata ad un concetto di reddito onnicomprensivo – sia soddisfacente anche nella prospettiva di scelta di un sistema duale. Oppure, in alternativa, se non sia invece opportuno rivedere il profilo di progressività nella direzione di una minore divergenza tra redditi inclusi nella progressività e redditi da essa esclusi, una prospettiva che – come sopra discusso e in una fase transitoria – potrebbe essere di ausilio anche nel caso in cui alla questione della base imponibile sia data la soluzione di riavvicinarsi all'ideale onnicomprensivo. Si tratta di un bilanciamento a cui non dovrebbero essere estranee, in fase di revisione strutturale, anche le forme di prelievo che nel tempo sono state applicate fuori dal perimetro dell'Irpef, ma che si sono poste come complementari ad essa.

In questa prospettiva, la soluzione da dare al profilo della progressività dell'Irpef non è univoca e dipende – oltre che dal modo in cui la base imponibile è definita – anche dagli obiettivi che si vogliono assegnare all'imposta personale. In ogni caso, la questione della progressività avrebbe respiro diverso nel caso in cui si dovesse procedere nella direzione del sistema duale, rispetto al caso in cui la base imponibile dovesse invece riavvicinarsi al modello CIT, perché diverso sarebbe lo spazio di realizzazione della progressività stessa.

Rispetto allo schema di progressività attualmente vigente sono emerse, nel dibattito recente, due questioni principali. La prima si ricollega al balzo piuttosto sostenuto dell'aliquota marginale (dal 27 al 38

per cento) nello scaglione che comprende i redditi tra 28.000 e 55.000 euro. A questa caratteristica tecnica si associa l'opinione che i redditi compresi tra 28 e 55.000 euro siano eccessivamente gravati dall'Irpef e che sia quindi necessario procedere ad una riduzione dell'onere fiscale su tale fascia di reddito, nella quale, tra l'altro, le detrazioni per lavoro dipendente assumono profilo decrescente fino ad azzerarsi. La seconda concerne la divergenza tra il profilo delle aliquote marginali effettive rispetto alle nominali, una divergenza che non dipende dalla modalità tecnica di realizzazione della progressività, ma dal fatto che le principali detrazioni assumono un profilo decrescente al crescere del reddito. Ciò implica che, al crescere del reddito, la variazione dell'imposta dovuta non dipenda soltanto dall'aliquota marginale dello scaglione, ma anche dalla riduzione dell'importo della detrazione. La somma delle due componenti dà luogo ad un'aliquota marginale effettiva maggiore di quella nominale; si tratta di un effetto indesiderato non di poco conto, in quanto aliquote marginali effettive piuttosto elevate già a bassi livelli di reddito hanno effetti distorsivi potenzialmente rilevanti.

Al fine di dare soluzione alle due questioni descritte, alcune proposte si sono concentrate sulla trasformazione della progressività per scaglioni in una progressività continua.

L'attenzione che in Italia si è recentemente posta su questa modalità di realizzazione della progressività dipende dal fatto che un sistema di progressività continua, se correttamente calibrato, potrebbe garantire una riduzione dell'aliquota media su segmenti puntuali della distribuzione del reddito e, allo stesso tempo, regolarizzare il profilo delle aliquote marginali effettive. Per ciò che concerne la regolarizzazione delle aliquote marginali effettive, tuttavia, la progressività continua non è necessaria.

Ai fini di una revisione dell'Irpef rivolta a risolvere tale distorsione, infatti, sarebbe sufficiente riconsiderare il ruolo delle detrazioni per fonte di reddito e per carichi familiari. In particolare, tali strumenti si potrebbero modulare non con obiettivi redistributivi, ma recuperando la loro funzione primaria consistente nel garantire un'adeguata misurazione della capacità contributiva e la realizzazione del criterio di discriminazione qualitativa del reddito; obiettivi ai quali, nel caso del lavoro dipendente si aggiunge l'opportunità di riconoscere in via forfettaria spese di produzione del reddito che non trovano espressione in una contabilità analitica dei costi, come nel caso del lavoro autonomo e del reddito di impresa. In tutti i casi, l'attuale limitazione per livelli di reddito, funzionale a soddisfare vincoli di gettito, non costituisce la soluzione più razionale, proprio in ragione dell'incerto e confuso profilo di aliquote marginali effettive a cui dà luogo. Soluzioni più efficaci allo scopo dovrebbero essere orientate a rimuovere le detrazioni decrescenti per livelli di reddito e a ripristinare importi costanti che, in ogni modo, corrisponderebbero ad una percentuale di reddito decrescente al crescere del reddito stesso, così da potersi giustificare anche sotto un profilo redistributivo.

Queste ipotesi di revisione condurrebbero ad un profilo di aliquote marginali effettive corrispondente a quello delle aliquote marginali nomi-

nali anche in presenza di una progressività per scaglioni come quella attuale, quindi anche nell'ipotesi che essa sia rivista nella sua struttura. Si tratta quindi di valutare se, rispetto a questo obiettivo, lo strumento della progressività continua non costituisca un sovradimensionamento di revisione rispetto al sistema attuale.

Al funzionamento delle detrazioni, a prescindere dalla forma che esse assumeranno, è poi collegato il possibile azzeramento del debito d'imposta con l'uso di un ammontare di detrazioni inferiore a quello nominale. Si tratta di un tema sensibile, perché collegato alla necessità di coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti monetari a favore delle famiglie meno abbienti. Il rimborso delle detrazioni incapienti, di per sé, ha una finalità condivisibile; tuttavia, rischia di complicare il sistema sia in ragione del differente ruolo che le detrazioni assumono all'interno dell'Irpef, sia per il fatto che un effetto maggiore (e più trasparente) potrebbe essere ottenuto utilizzando le stesse risorse dal lato dei trasferimenti monetari.

Indipendentemente dalle scelte in tema di base imponibile e profilo della progressività, un opportuno riordino dell'Irpef dovrebbe passare attraverso la revisione dell'attuale struttura delle agevolazioni. Anche in questo caso, ci si confronta con una situazione di proliferazione delle agevolazioni, alimentata da ultimo dai decreti per l'emergenza Covid-19 e dalla legge di bilancio per il 2021. La tabella 1 evidenzia come le spese fiscali abbiano superato 600 unità, con un aumento di 69 unità tra il 2020 e il 2021, di cui 30 riferibili alla sola Irpef sui redditi personali. Considerando la somma di spese fiscali attribuibili all'Irpef sui redditi personali e sulle imprese si arriva per il 2021 a 234 in base a quanto riportato nell'allegato I del disegno di legge di bilancio, cui vanno aggiunti altri 14 interventi introdotti con la manovra e la discussione parlamentare per ulteriori 3 miliardi. Il totale delle spese fiscali vigenti nel 2021 riferibili ai redditi personali dell'Irpef arriva dunque a 248 unità per poco meno di 50 miliardi. Ai fini di una loro possibile revisione, un utile punto di partenza potrebbe essere costituito da una distinzione delle agevolazioni in base alla loro natura: da un lato, un gruppo che ricomprenda tutte le misure rivolte a procurare un trattamento tributario differenziato per specifiche categorie di reddito; dall'altro, un gruppo che includa invece le spese fiscali la cui fruizione non dipende dalla tipologia di reddito percepito. Tale distinzione potrebbe consentire di osservare il tema delle agevolazioni in una prospettiva più ampia.

La discussione sui trattamenti tributari differenziali di specifiche categorie è questione connessa alla definizione della base imponibile dell'Irpef e di cui sopra si è trattato con riferimento alle opzioni di tassazione su base duale o con recupero del modello *comprehensive income taxation*. Ne consegue, in una certa misura, che la scelta del modello di base imponibile risolverebbe alla radice la questione: una volta scelto il modello eventuali redditi non inclusi nella base imponibile non costituirebbero più un trattamento tributario differenziato, ma un elemento di struttura della tassazione dei redditi.

D'altro lato, le opportunità di revisione delle spese fiscali potrebbero essere valutate alla luce della convenienza e opportunità di mantenere in vita agevolazioni trasversali alle singole tipologie di reddito. In questo contesto, oltre a disposizioni il cui merito si può condividere, si collocano ormai numerose misure di dubbia giustificazione sotto il profilo dell'equità, con deboli giustificazioni dal lato della possibilità che a tali trattamenti faccia riscontro l'emersione di base imponibile che altrimenti rimarrebbe occulta, in particolare nella misura in cui la fruizione di alcune di esse sia limitata ad un esiguo numero di contribuenti.

Nel disegno di riforma dell'Irpef l'obiettivo della semplificazione dovrebbe avere rilievo strategico, sia per ciò che riguarda le regole di determinazione della base imponibile e dell'imposta dovuta, sia per quelli che sono gli aspetti procedurali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi.

L'attuale sistema è, infatti, il risultato di un gran numero di interventi frammentari che hanno introdotto regimi sostitutivi, deroghe ed eccezioni, agevolazioni delle quali non sempre si conosce esattamente il relativo costo. La normativa fiscale ha da tempo raggiunto un livello eccessivo di complessità, determinando un aumento dei costi diretti e indiretti sopportati per l'adempimento. Basti pensare che le pagine delle istruzioni della più semplice delle dichiarazioni annuali, il modello 730, nella versione recentemente approvata per l'anno 2020, superano il numero di 130.

Tra le cause che hanno concorso a determinare l'attuale situazione vi sono certamente la continua ricerca di soluzioni per attenuare l'onerosità della tassazione e l'impropria utilizzazione dello strumento fiscale per l'erogazione di benefici e incentivi che dovrebbero formare oggetto di specifica valutazione da parte di altri organismi.

Un contributo decisivo alla complessità del sistema deriva dalla proliferazione degli oneri detraibili, alcuni dei quali di incerta portata e di non facile gestione procedimentale. Ma anche la disciplina delle diverse categorie reddituali, delle detrazioni, delle esenzioni, dei versamenti e di tutte le altre numerose fattispecie collegate all'adempimento fiscale ha contribuito a rendere sostanzialmente inaccessibile al comune cittadino l'autonomo adempimento dell'obbligazione tributaria.

È indubitabile, infatti, come il pur apprezzabile sforzo compiuto dall'amministrazione fiscale con l'annuale messa a disposizione della dichiarazione precompilata abbia prodotto limitati effetti di semplificazione. Pertanto, il disegno di riforma dell'Irpef non dovrebbe prescindere, ad avviso della Corte, da uno specifico intento semplificatore, almeno quando si tratti di fattispecie che coinvolgono un gran numero di soggetti.

L'idea di innovare la determinazione del reddito d'impresa secondo il criterio di cassa, più volte riproposta con intenti di semplificazione, di fatto andrebbe a modificare radicalmente il sistema impositivo, producendo l'effetto di ridurre la tassazione in un contesto di regole inevitabilmente articolate e complesse.

L'estensione generalizzata del criterio di cassa per la determinazione del reddito d'impresa accentuerebbe innanzitutto le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d'imposta. A differenza

del criterio di competenza, il cui fondamento è ben noto, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell'imposizione, comportando un ulteriore *vulnus* all'articolo 53 della Costituzione. Gli effetti anomali del criterio di cassa si accentuano se riferiti a spese pluriennali e, in genere, a componenti di importo molto elevato che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi per competenza su più anni.

La determinazione discontinua del reddito annuale porrebbe comunque il problema di disciplinare le ricorrenti perdite che verosimilmente emergerebbero negli anni interessati dal sostenimento delle spese pluriennali. L'attuale possibilità di utilizzare le perdite in compensazione del reddito dei futuri esercizi, fino a concorrenza dell'80 per cento di quest'ultimo, comporterebbe un effetto di *splitting* non dissimile dall'ammortamento. La perdita generata dalla integrale deduzione della spesa pluriennale, infatti, si rifletterebbe comunque sulla determinazione del reddito degli esercizi successivi, peraltro con il limite di compensazione prima richiamato.

Privata di rilievo contabile, verrebbe meno anche la rilevazione del magazzino fisico e la relativa valorizzazione monetaria, con immaginabili effetti negativi sull'efficacia dei controlli. L'intero sistema verrebbe a basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa attivi e passivi, mentre la rilevanza dei fatti economici – in particolare di quelli attivi ai fini della determinazione degli imponibili fiscali – verrebbe a svilirsi. È evidente il rischio di una incentivazione dell'evasione conseguente al pagamento di fatture relative all'acquisto di beni strumentali inesistenti o, comunque, non inerenti all'attività. In questi casi, infatti, il beneficio derivante dalla condotta irregolare si scaricherebbe subito nel singolo esercizio interessato, aumentando la remuneratività della condotta evasiva.

Tra i vari inconvenienti della proposta, vi è anche il venir meno o, comunque, l'attenuazione del valore segnaletico del reddito annuale, cui numerose disposizioni fanno riferimento per il riconoscimento di benefici fiscali ed extrafiscali. L'ipotesi di estendere, in un secondo momento, la ipotizzata riforma a tutte le imprese individuali comporterebbe una ulteriore discriminazione rispetto al trattamento dei soggetti Ires, rilevante sul piano della alterazione della libera concorrenza.

La riforma dell'imposta personale sui redditi delle persone fisiche non può prescindere dall'affrontare il tema dell'evasione fiscale che, come è noto, raggiunge in Italia livelli di gran lunga superiori a quelli dei principali *partner* europei.

È già stata ricordata in precedenza la straordinaria entità del *gap* Irpef relativo ai redditi di lavoro autonomo e di impresa, a ciò si aggiunga l'evasione dell'Ires stimata nell'anno 2018 in 8,7 miliardi di euro, nonché l'evasione dell'IVA, quantificata in 33,3 miliardi di euro. Dunque, senza un risoluto intervento finalizzato a contenere il livello di evasione sulle attività d'impresa e di lavoro autonomo, appare velleitario e destinato all'insuccesso un intervento riformatore circoscritto alla sola struttura dell'Irpef. È necessario non ripetere l'errore compiuto con la riforma degli

anni Settanta, quando l'introduzione delle nuove imposte non fu preceduta né si accompagnò a una riforma dell'amministrazione fiscale, che restò inadeguata per risorse e procedure.

La Corte più volte in passato ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di specifiche azioni strategiche per un intervento strutturale sul sistema, proseguendo e rafforzando l'azione di contrasto già avviata ed utilizzando appieno le moderne tecnologie informatiche e telematiche e adottando un diverso approccio nel rapporto contribuente-amministrazione. I nuovi strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, approntati negli ultimi anni, costituiscono passaggi importanti nel processo di modernizzazione del rapporto tributario. Perché, tuttavia, essi possano dispiegare pienamente le loro potenzialità è necessario che i dati così tempestivamente raccolti divengano la base sulla quale predisporre, ad opera dell'amministrazione, dichiarazioni e versamenti, supportando al meglio il contribuente nell'adempimento spontaneo.

Come ripetutamente evidenziato, occorrerebbe armonizzare le prescrizioni in materia di fatturazione elettronica di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015, superando gli esoneri attualmente previsti e, in particolare, quelli che riguardano la platea dei soggetti in regime forfettario. Ciò in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici.

Accanto ai processi di digitalizzazione delle forme di certificazione fiscale, tra le azioni strategiche di riforma volte a contenere l'evasione e a semplificare il rapporto con il contribuente, andrebbe valutata l'ulteriore riduzione nell'uso del contante e l'estensione dello strumento della ritenuta d'acconto ad opera dell'operatore finanziario che gestisce la transazione. A questo riguardo, potrebbe essere considerata, previa autorizzazione della Commissione europea, l'introduzione, per le operazioni superiori ad una determinata soglia, dell'obbligo di pagamento tracciato negli scambi tra soggetti IVA con correlata effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca, analogamente a quanto da tempo avviene per la detrazione delle spese di manutenzione edilizia e gli interventi di risparmio energetico. Ciò consentirebbe di raccordare sul piano temporale buona parte del versamento dell'imposta al momento di effettiva percezione delle componenti positive del reddito, in analogia a quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, con evidenti benefici in termini di maggiore adempimento.

Altro decisivo intervento che si ritiene necessario per conseguire un significativo e duraturo miglioramento della *tax compliance* dovrebbe essere quello volto a realizzare un diverso modello di relazione nel rapporto che l'amministrazione intrattiene con imprese e professionisti. Nei loro confronti è evidente l'esigenza di un'azione preventiva e collaborativa dell'amministrazione, non solo basata sulla predisposizione di dichiarazioni precompilate e relativi modelli di versamento, ma anche capace di instaurare un dialogo costruttivo proprio nella fase dell'adempimento, segnalando al contribuente quelle situazioni, desumibili dal sistema informativo

e da ogni altro elemento ricavabile dalla realtà operativa, che possono risultare incoerenti, o addirittura incompatibili, con i risultati emergenti dai dati contabili trasmessi in corso d'anno.

Sul fronte del coordinamento, è probabile che le ipotesi di revisione dell'Irpef, per quanto confinate al singolo tributo, dovranno confrontarsi con altri elementi del sistema di prelievo e di spesa. Il primo elemento di confronto coinvolge il raccordo con il finanziamento degli enti territoriali.

Va osservato che le necessità di coordinamento non derivano dalla diversità dei livelli di prelievo nelle diverse Regioni, ma dalla scelta in merito alla modalità di progressività definita a livello centrale. Le ipotesi di revisione dell'Irpef centrale fondate su meccanismi di progressività continua diverrebbero sostanzialmente incompatibili con l'attuale possibilità di applicazione progressiva delle addizionali regionali, prevista sulla base degli scaglioni centrali; allo stesso tempo, sarebbe piuttosto complesso – anche dal punto di vista della chiarezza del tributo – ipotizzare strutture regionali di progressività continua ulteriori rispetto a quella centrale. Analogamente, non sarebbe coerente con la struttura complessiva del prelievo che le Regioni applichino forme di progressività diverse da quella stabilita a livello centrale. In Germania, dove la progressività continua si applica, le addizionali esistenti si commisurano all'imposta pagata a livello centrale e non alla base imponibile. Si tratta di una direzione che potrebbe essere opportuna anche in relazione alla possibilità che l'eventuale adesione ad un modello duale di tassazione comprima la base imponibile sulla quale Regioni e Comuni potranno applicare i corrispondenti prelievi. In quest'ultimo caso, riducendosi la rappresentatività dell'Irpef come prelievo generale sui redditi, una parte del reddito personale andrebbe esente dal finanziamento delle spese degli enti territoriali; una carenza che – in linea teorica – potrebbe essere recuperata con la devoluzione agli enti territoriali anche di parte del prelievo sostitutivo applicato agli altri redditi, o – meno auspicabile – con aumento delle aliquote sulla parte di redditi effettivamente inclusa nell'Irpef.

A livello comunale, poi, una compressione dell'Irpef si assocerebbe all'esistente limitazione del grado di autonomia determinata dalla esenzione dell'abitazione principale dall'applicazione dell'IMU. Soluzioni diverse, anche in questo caso, dovrebbero essere coordinate con la scelta che si intenderà operare in riferimento alla tassazione dei redditi da fabbricati a livello centrale.

Il secondo problema di coordinamento riguarda la compatibilità della revisione dell'Irpef con altre parti del sistema tributario centrale. Questa esigenza potrà essere più sentita se la revisione dell'Irpef dovesse essere realizzata con riduzione del gettito, una possibilità che può riguardare sia il modello duale sia il modello CIT, dato che in questo caso le risorse dovrebbero essere probabilmente recuperate da altre fonti di prelievo. Al riguardo, nel tempo si sono succedute numerose indicazioni da parte degli organismi internazionali sul tema del *tax shift* tra imposte dirette e indirette.

In questo stesso ambito di raccordo con altre forme di imposizione, dovrà infine considerarsi anche la relazione tra le possibili revisioni dell'Irpef e le proposte recentemente avanzate di introdurre un'imposta patrimoniale personale. Le scelte relative al modello di base imponibile e di unità impositiva hanno infatti delle chiare ripercussioni anche sulla tassazione del patrimonio. Un prelievo sul patrimonio ha avuto – e tuttora ha – uno spazio nel sistema tributario italiano in varie forme, sia di tipo straordinario, sia di tipo ricorrente e cedolare.

Un intervento su questo quadro piuttosto frammentato appare dunque auspicabile, anche se non si volessero affidare al prelievo patrimoniale ulteriori finalità redistributive o di reperimento di risorse. Una valutazione preliminare, al riguardo, dovrebbe riguardare la caratteristica del prelievo, che da reale potrebbe essere trasformato in personale, considerando dunque tutte le forme di patrimonio ed eventualmente la base familiare anziché individuale. Un'ottica di questo tipo, in astratto più coerente con l'eventuale ritorno a un modello CIT, appare al momento problematica sotto diversi profili. In primo luogo, se la base dell'imposta sul reddito fosse effettivamente onnicomprensiva e riconducesse a tassazione progressiva i redditi finanziari e immobiliari, una tassazione patrimoniale personale porterebbe a casi di duplicazione del prelievo e dunque a problemi di efficienza, come già evidenziato nei lavori preparatori della riforma tributaria. In secondo luogo, è evidente che l'attuale assetto del prelievo sui cespiti patrimoniali, proprio perché cedolarizzato, appare operare tendenzialmente sottotraccia mentre, al contrario, un prelievo di tipo personale potrebbe incontrare maggiori resistenze se non opportunamente coordinato con il prelievo sui redditi. Nell'ipotesi di un prelievo personale, inoltre, rimane la difficoltà di inserire nella base imponibile i cespiti patrimoniali più mobili, quelli che non hanno valori di riferimento di mercato o quelli più facilmente schermabili attraverso *trust*. In assenza di questi cespiti, si accentuerebbe la violazione dell'equità orizzontale nei confronti dei contribuenti che non possano far ricorso a meccanismi elusivi.

Se invece la direzione di riforma assecondasse il percorso verso una tassazione di tipo duale, il prelievo patrimoniale dovrebbe mantenere il suo carattere reale, anche se un riordino delle aliquote e un coordinamento con l'indicatore ISEE sarebbe certamente opportuno.

Un terzo problema di coordinamento riguarda la compatibilità di una revisione dell'Irpef con il sistema di *welfare* che esso intende finanziare. Al riguardo, ipotesi di revisione dell'Irpef andrebbero fin da subito coordinate con il progetto di attivazione dell'assegno unico per i figli, una misura che dovrebbe assorbire anche gran parte delle risorse messe a disposizione dalla legge di bilancio per il 2021. La necessità di un coordinamento deriva dall'ipotesi che l'assegno unico comporti l'eliminazione delle detrazioni per figli a carico in ambito Irpef, il che tende a considerare i due strumenti come sostituibili mentre in realtà essi hanno logiche diverse. La legittimità delle detrazioni – come osservato in precedenza – deriva dall'obiettivo di tener conto di una capacità contributiva minore nel caso di figli a carico, in ragione del costo aggiuntivo da essi generato. Si

tratta di un meccanismo di correzione connesso agli obiettivi di discriminazione quantitativa del prelievo tra categorie di contribuenti con dimensioni familiari diverse. L'assegno unico, invece, si configura come strumento di sostegno al reddito, che non assolve al compito di livellare la capacità contributiva tra famiglie di numerosità diversa. Più in generale, poi, soprattutto nell'ipotesi duale, si deve tener conto che la minore rappresentatività del reddito complessivo Irpef potrebbe richiedere un potenziamento dell'accertamento delle altre fonti di reddito per garantire un accesso legittimo alle prestazioni sociali che dipendano dalla situazione reddituale e patrimoniale del contribuente.

In conclusione, dai tempi della sua introduzione nel sistema tributario italiano, l'Irpef ha oscillato tra il tentativo di conformarsi all'obiettivo originario di imposta sul reddito globale e la realizzazione di una modalità di tassazione caratterizzata da numerose eccezioni a quel criterio. Queste eccezioni hanno portato progressivamente a una concentrazione quasi esclusiva del prelievo sui redditi da lavoro dipendente e pensione, evidenziando una serie di problematicità, relativamente sia all'equità orizzontale, sia a quella verticale, molto sbilanciata sui redditi medi e con inefficienze legate all'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive. La revisione dell'Irpef dovrebbe essere preceduta da una chiara definizione degli obiettivi che con tale imposta si vogliono raggiungere e, conseguentemente, dalla scelta di un modello di riferimento che porti a rinvigorire l'opzione originaria per una base imponibile onnicomprensiva o, al contrario, a imboccare definitivamente quella della tassazione duale, ma in una logica di organicità e coerenza. Il fatto che nel tempo si sia voluto che l'Irpef, oltre a procurare gettito, fosse progressiva e quindi redistributiva, non scoraggiasse l'offerta di lavoro, tutelasse la famiglia e incoraggiasse lo sviluppo, non ha contribuito a far chiarezza sul fatto che alcuni di questi obiettivi sono tra loro incompatibili. Non riconoscere questa necessità è stata una delle principali cause della stratificazione successiva che ha contribuito, usando i termini di Cosciani nel 1975, a rendere l'Irpef un mosaico in cui taluni dei tasselli più importanti sono rovinati, così che il disegno originario ne esce deformato e imbruttito. La scelta degli obiettivi e del modello dovrebbe dunque precedere quella della tecnica di progressività che appare indissolubilmente legata sia alle finalità generali richieste al tributo, sia al coordinamento del prelievo erariale sui redditi personali con il finanziamento dei livelli di governo locale. Inoltre, solo dopo aver scelto il ruolo e gli obiettivi generali dell'Irpef potranno essere sciolti alcuni problemi di rilievo, come il coordinamento con le prestazioni sociali e con la tassazione della ricchezza immobiliare e finanziaria.

Non appare comunque lungimirante affrontare il disegno di riforma dell'Irpef senza porsi come obiettivi strategici la lotta all'evasione, che rimane a tutt'oggi il più rilevante *vulnus* all'equità orizzontale e verticale, e l'obiettivo della semplificazione, sia per ciò che riguarda la base imponibile, le aliquote e le innumerevoli spese fiscali presenti, sia per gli aspetti procedurali, quali dichiarazioni, versamenti, rimborsi e, in generale, tutto ciò che attiene al rapporto con il contribuente.

Infine, non può essere trascurato il problema delle risorse complessive attese. Se la revisione dell'Irpef era stata finora immaginata con una significativa riduzione del gettito, per alleggerire il carico sui redditi medi e anche per dar corso alle reiterate richieste degli organismi internazionali di spostare il carico fiscale dal lavoro verso specifiche forme di imposizione indiretta, non si può ignorare che i prossimi anni richiederanno un considerevole sforzo fiscale per far fronte ai costi della pandemia. Sarà dunque necessario guardare all'efficienza e all'equità del sistema tributario nel suo complesso, ipotizzando varie forme di ricomposizione del contributo dei prelievi diretti e indiretti alla copertura del bilancio.

Presidente, ho concluso e vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio per l'illustrazione geometrica nonché per l'implacabile chiarezza. Lascio ora la parola ai colleghi commissari per le domande.

MARATTIN (IV). Signor Presidente, ringrazio il presidente Carlino, che saluto personalmente e a nome della Commissione finanze della Camera. Desidero altresì rivolgergli un apprezzamento per la qualità e la chiarezza della relazione, come ha già sottolineato il collega D'Alfonso.

Vorrei soffermarmi su alcuni punti che, per non sottrarre troppo tempo al dibattito, citerò nella maniera più rapida possibile.

Presidente Carlino, da qualche tempo torna nel dibattito pubblico il tema della progressività della nostra attuale Irpef. Il dibattito che c'è stato finora – molto distorto, a mio parere – spazia fra due estremi che reputo entrambi sbagliati: tra chi pensa che non abbiamo un'Irpef sufficientemente progressiva e chi ritiene che sia troppo progressiva su tutta la curva. La mia opinione personale è che abbiamo un'Irpef la cui progressività è totalmente sbilanciata, vale a dire troppo progressiva sui redditi medio-bassi, mentre non ha un carattere di progressività molto accentuato sui redditi alti.

Vi chiedo se avete una risposta a questa domanda molto semplice: al momento quanto è progressiva la nostra Irpef? Su quale dimensione va giudicata, sulla quota di gettito attribuibile ai vari regimi di reddito o sul cammino delle aliquote marginali effettive? Insomma, quanto è già progressiva?

La seconda domanda è collegata al ruolo redistributivo dell'Irpef, cui lei, presidente Carlino, ha fatto cenno nella sua relazione. Anche in questo caso, chiedendo perdono se sono troppo sintetico – ma non voglio sottrarre tempo agli altri – le chiedo cosa pensa di un sistema che operi la redistribuzione tramite i trasferimenti piuttosto che con il sistema fiscale.

Le statistiche dimostrano che in Italia la redistribuzione fatta con la spesa pubblica, al netto delle pensioni, non è quantitativamente molto rilevante. Gli indici di disuguaglianza, confrontando la situazione precedente e quella successiva all'intervento della spesa pubblica, sono solo marginalmente differenti. In un'audizione precedente, invece, abbiamo

avuto prova che vi è un effetto notevole sul coefficiente di Gini dell'intervento dell'Irpef. Non sarebbe piuttosto desiderabile indirizzarsi verso un sistema – lei ne fa qualche accenno – in cui alla leva fiscale viene assegnato un altro compito, ad esempio incentivare l'offerta di lavoro in un Paese che ha un drammatico problema di crescita e occupazione, soprattutto femminile e dei giovani, e che affida la redistribuzione all'intervento della spesa pubblica e dei sussidi? Quanto è desiderabile in assoluto?

Mi ha colpito molto il suo accenno alla qualità della legislazione. In pratica ci state chiedendo di smetterla di fare leggi in materia tributaria che poi non trovano applicazione o comunque di fare leggi a caso in materia tributaria; è così? Io l'ho letta così – mi perdoni la semplificazione – e credo che lei abbia assolutamente ragione. Mi chiedo però quale sia il passo successivo.

Qualcuno ha proposto – sempre per fare ipotesi, anche se non so quanto sia compatibile con l'attuale assetto costituzionale – che il Parlamento possa operare interventi in materia fiscale solo durante la sessione di bilancio, quando è possibile quell'approfondimento cui lei fa esplicitamente riferimento nella sua relazione. Al di fuori di quanto ha detto apertamente, quel richiamo a non generare troppo caos nella legislazione in materia fiscale, secondo lei, come lo dobbiamo applicare?

Mi ha anche colpito il suo duro attacco all'ipotesi, avanzata nei mesi scorsi, di passare, per quanto concerne i redditi di impresa, alla tassazione per cassa. Anche in questo caso non ho tempo di esprimere la mia opinione al riguardo; le faccio una domanda semplice: lei ci sta dicendo che anche l'attuale regime per i soggetti in contabilità semplificata, che è misto cassa-competenza, non va bene? Anche quel regime ha incentivato l'evasione? Glielo chiedo perché un primo passo di quel percorso sarebbe estendere l'attuale regime per i soggetti in contabilità semplificata anche ad altri. Se lei ha un atteggiamento così duro su questa ipotesi significa che anche lo *status quo* della legislazione per i soggetti in contabilità semplificata non va bene?

Lei ha anche detto esplicitamente che per combattere l'evasione occorre abbassare ulteriormente la soglia di utilizzo del contante. Su questa vicenda faccio riflessioni da tempo e, a dire la verità, presidente Carlino, sono personalmente convinto che la relazione sia nell'altro senso: se faccio attività in nero utilizzo il contante, ma non è vero che se utilizzo il contante sono portato a fare attività in nero. Mi chiedo semplicemente se, dietro a queste ricorrenti, molto autorevoli e legittime posizioni secondo cui se si vuole ridurre l'evasione si deve ridurre il contante, esistono o meno studi e informazioni quantitative che dimostrino la causalità in questo senso: contante-evasione e non evasione-contante, che ovviamente è indubbia.

Da ultimo, per quanto concerne il sistema di tassazione locale, le chiedo, presidente Carlino, se sarebbe d'accordo nell'ipotizzare un sistema che più che prevedere addizionali all'Irpef, regionali o comunali, faccia una scelta di chiarezza, che non è nuova nella nostra attività legislativa – era presente nella delega fiscale del 2015, poi mai attuata – e cioè un

sistema della Repubblica con un'articolazione molto più razionale: le imposte sul reddito sono appannaggio dello Stato e le imposte sul patrimonio sono appannaggio degli enti locali. Questo, ovviamente, prevedendo adeguati meccanismi perequativi perché la base imponibile degli immobili è molto sperequata, *ça va sans dire*.

Oggi le imposte sul reddito sono articolate su tre livelli di governo e le imposte sul patrimonio sono articolate su due livelli, con commistioni di gettito e una confusione notevole. Come la vedrebbe se si mettesse un punto e si dicesse che tutte le imposte sul patrimonio, vecchie o nuove che siano – non sono un *fan* di nuove imposte sul patrimonio, parlo in maniera asettica – spettano ai Comuni, assicurandoci una perequazione, e le imposte sul reddito allo Stato?

Ho concluso, mi scuso per la lunghezza e la ringrazio nuovamente per la sua relazione.

GUSMEROLI (*Lega*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Carlino perché il suo duro attacco, come lo ha chiamato il presidente Marattin, al sistema di tassazione per cassa mi vede assolutamente favorevole. I colleghi mi conoscono; in generale ritengo che chi parla di tassazione per cassa non ha presente la realtà delle piccole e medie imprese, la «realtà» – lo metto tra virgolette, senza offesa – della vita vera.

Attualmente quello in essere è un finto sistema per cassa; cioè, chi è in contabilità semplificata e attualmente usa il sistema per cassa in realtà utilizza la finzione per cui, a fronte dell'emissione di una fattura, ci sono il pagamento e l'incasso (cosa che, come sappiamo benissimo, non accade).

Non ho molti dubbi rispetto al fatto che la tassazione per cassa possa contrastare maggiormente l'evasione, ma credo che la stessa porterà a un enorme peggioramento della qualità della vita di chi fa la contabilità, che siano piccole e medie imprese, segreterie di azienda, studi commercialisti e quant'altro. Se lo si vuole fare veramente, infatti, diventa una contabilità ordinaria, con tutti gli appesantimenti del caso. Diversamente si creano finzioni come quella attualmente in essere, che è una finta contabilità per cassa.

Ho aderito con grande favore a questa serie di audizioni sulla riforma Irpef perché è sicuramente utilissimo ed è un accrescimento per tutti noi. Da tale attività d'indagine è emerso che vi sono tali e tante concatenazioni tra oneri deducibili, detrazioni e situazioni diverse da farmi ritenere che una riforma Irpef rischi di portare – per me è quasi una certezza – a un aumento della tassazione o delle complicazioni. Siccome sono anche dell'idea che, per risolvere il problema dell'alta tassazione (e dell'alta evasione fiscale ad essa correlata) si debba semplificare, vorrei chiedere cosa ne pensa del tema della semplificazione.

Visto che non ci sono grandi cifre a disposizione per una forte riduzione delle imposte, vorrei chiederle se in una prima fase non sia preferibile semplificare fortemente il sistema utilizzando ingenti risorse. Nel recente passato, infatti, il legislatore, probabilmente di qualsiasi Governo, ha

introdotto nuove complicazioni per appostare in bilancio cifre da spendere tranquillamente in seguito. Il risultato è che, se vogliamo abolire gli indici sintetici di affidabilità (ISA), dobbiamo trovare 2 miliardi, per l'esterometro dobbiamo trovare 1,5 miliardi; se dobbiamo abolire altri adempimenti burocratici e semplificare il sistema dobbiamo sempre reperire risorse.

Vorrei chiederle qual era la sua posizione in generale sul concetto della riforma Irpef, perché da tecnico, in quanto commercialista, la vedo estremamente problematica. Ci sono veramente tali e tante concatenazioni e stratificazioni di leggi succedutesi negli anni che il rischio è una maggiore tassazione.

UNGARO (IV). Signor Presidente, vorrei fare una domanda molto puntuale al presidente Carlino, che ringrazio per la sua relazione.

Il presidente Carlino diceva che per ridurre i famosi problemi delle aliquote marginali eccessive dei redditi tra i 28.000 euro e i 55.000 euro non c'è bisogno di un'imposta continua progressiva, ma basterebbe rendere le detrazioni costanti invece che decrescenti. Vorrei sapere se questo intervento che suggerisce potrebbe essere finanziato con la razionalizzazione delle spese fiscali, che menzionava. Desidero esortarlo, pertanto, a esprimersi sul fronte della fattibilità di un intervento di questo tipo, semplificando, razionalizzando ed eliminando le spese fiscali per i ceti più elevati o quelle con minore numero di beneficiari. Volevo sentire il suo punto di vista in proposito.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il presidente Carlino. Le mie domande saranno essenziali.

Per quanto riguarda le differenze tributarie e le spese fiscali, ritiene che quelle che dovranno resistere dovranno avere uno speciale requisito caratterizzante e, cioè, la temporaneità, come nel caso per esempio dell'istituto del 110 per cento? Noi abbiamo un carico di spese fiscali che deriva da un passato ormai depositato e che non ha la caratteristica della temporaneità.

In secondo luogo, c'è un problema riguardante la capacità tributaria nel nostro ordinamento degli enti locali. Io vedo una sofferenza nella interoperabilità dei dati tra la banca dati centrale e le esigenze informative a livello locale. Vorrei sapere su questo qual è il portato della vostra competente conoscenza.

L'ultima annotazione è sul magazzino fiscale. Ogni anno leggiamo nella consistenza documentale riguardante il nostro ordinamento tributario che c'è un magazzino fiscale che quasi delinea un atteggiamento rinunciatario. Il direttore generale dell'Agenzia delle entrate, il bravissimo avvocato Ruffini, ha detto che quest'anno siamo arrivati a mille miliardi di euro. Naturalmente sono mille miliardi non lavorabili; addirittura, in molti casi, dedicarsi a questo magazzino fiscale sarebbe una spesa anziché un introito. L'autorevolissima Corte dei conti italiana ci può aiutare ad azzerare il magazzino fiscale, che è datato nei decenni passati?

CARLINO. Signor Presidente, ringrazio lei, il presidente Marattin, gli onorevoli Gusmeroli e Ungaro per gli interventi e per le domande stimolanti proposte alla Corte dei conti.

Nel contributo che la Corte ha fornito ha individuato una serie di soluzioni che potrebbero essere adottate e che chiaramente implicano delle scelte di carattere politico che sono rimesse alla valutazione del Parlamento.

Per quanto riguarda le domande proposte da ciascuno di loro, tenuto conto del fatto che abbiamo svolto questo lavoro collegialmente sulla base di rilevazioni effettuate anche in ordine a posizioni precedentemente assunte dalla Corte dei conti e a rilevazioni formali da noi stessi effettuate anche in passato, darei la parola al collega Massimo Romano per rispondere soprattutto alle domande aventi un carattere prevalentemente tecnico poste da un po' tutti gli intervenienti. Vorrei quindi cedere la parola al collega Massimo Romano.

ROMANO. Signor Presidente, le domande sono articolate e complesse e cercherò di soffermarmi sugli aspetti che mi paiono più specifici sotto il profilo tecnico.

Il presidente Marattin ha posto varie questioni. Sul problema della progressività, abbiamo ricordato la progressività accentuata che l'Irpef aveva in origine e che poi è stata in parte attenuata nel corso dei vari interventi che ha subito. È chiaro che la progressività delle aliquote e degli scaglioni si salda anche con il sistema delle detrazioni. Come abbiamo cercato di dire e come è intuibile, i due elementi sono concorrenti. Quindi, la scelta se la progressività debba essere accentuata sulle fasce superiori o meno è eminentemente politica e su ciò noi possiamo prospettare unicamente la situazione.

Allo stesso modo, il ruolo redistributivo dell'imposta personale si è in parte attenuato, anche se permane tuttora.

Le valutazioni sulla funzione che si intende attribuire a questo tributo, che resta comunque fondamentale nell'ordinamento fiscale italiano, sono ovviamente di carattere politico.

La produzione normativa è uno dei problemi maggiori che coinvolge direttamente il Parlamento in quanto organo legislativo per eccellenza. Come abbiamo cercato di dire, l'esigenza è quella di non sovraccaricare il sistema tributario di funzioni che dovrebbero collocarsi al suo esterno. Uno degli elementi più critici risiede nel fatto che il sistema tributario è forse uno dei pochi campi in cui è relativamente più facile intervenire per ragioni tecniche e di finanziamento degli interventi, con la conseguenza che oggi è soggetto a un ordinamento molto complesso, proprio perché investito di funzioni che non dovrebbe avere, le quali dovrebbero essere svolte al suo esterno (penso agli incentivi e a tutta una serie di misure che dovrebbero essere governate da altri settori dell'intervento pubblico). Credo che sia questo il problema principale della legislazione.

C'è poi sempre il tema di una legislazione casistica esasperata. Non è facile intervenire nell'ordinamento italiano perché la legislazione per prin-

cipi in materia tributaria è molto delicata e rischiosa. La legislazione casistica rende complesso il sistema e, quindi, si tratta sempre di una scelta di bilanciamento tra questi strumenti.

Per quanto riguarda la tassazione per cassa, su cui è intervenuto l'onorevole Gusmeroli, ci siamo preoccupati soprattutto degli elementi di complessità che l'adozione di questo sistema potrebbe comportare e anche degli elementi di erraticità delle basi imponibili da un anno all'altro, stante la forte influenzabilità dei comportamenti soprattutto in termini di spese che potrebbero derivare. Questo ci pare un elemento da valutare attentamente nell'eventuale adozione di un sistema di questo tipo per i contribuenti di più modesta dimensione.

Sul fronte del contante, noi inseriremmo un intervento in un quadro organico di misure che possano contribuire a ridurre il fenomeno dell'evasione in Italia. Pensiamo che sia una misura non risolutiva, ma complementare, la quale potrebbe favorire anche un ampliamento del sistema della ritenuta, che mostra da quasi cinquant'anni grande efficienza nel caso del lavoro dipendente (abbiamo ricordato i dati sull'evasione stimata nel settore del lavoro dipendente, che è alquanto contenuta). Si tratterebbe di graduare la sua introduzione nelle attività di impresa e di lavoro autonomo (ricordo che il sistema è praticato ormai da diversi anni nell'ambito delle ristrutturazioni edilizie e degli interventi agevolati in materia ambientale) così da farne uno strumento ragionevole e non vessatorio.

Per quanto riguarda la tassazione locale, sono in linea di massima d'accordo con l'esigenza di suddividere in modo più netto questo intervento stratificato sull'imposta personale dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in quanto si tratta di un elemento di complessità di cui si può fare a meno. Quanto all'aspetto patrimoniale, dobbiamo considerare che il suo affidamento agli enti locali determinerebbe un sistema di tipo reale, fortemente legato ai redditi fondiari o immobiliari; se invece si volesse articolare un riordino dell'imposizione patrimoniale in chiave più personale, la questione si complicherebbe perché bisognerebbe in qualche modo tenere conto di tutte le posizioni delle persone coinvolte.

Per quanto riguarda le questioni poste dall'onorevole Gusmeroli sul sistema di cassa, la nostra relazione cerca di evidenziare la complessità di un intervento in materia di Irpef, in quanto si tratta di un sistema molto interconnesso. Un intervento in materia di detrazioni, ad esempio, coinvolgerebbe tutto il tema della progressività dell'imposta. Il primo problema, quindi, sarebbe quello della scelta del modello a monte, ossia del modello di base imponibile che si intende percorrere. Noi ci siamo limitati a prospettare le due opzioni. Ciò che ci pare importante è che il modello sia chiaro e che la scelta sia più netta di quella attuale, che è il risultato della stratificazione normativa. Questo è un aspetto importante.

Passo ora alle considerazioni svolte dall'onorevole Ungaro. L'aliquota continua non è indispensabile: è un'opzione e forse non particolarmente necessaria. Quanto alle detrazioni, bisogna ovviamente utilizzarle per assicurare quella progressività che dovrebbe essere fisiologica nel sistema dell'Irpef. Il finanziamento delle maggiori detrazioni può essere cer-

tamente assicurato da un intervento sulle *tax expenditure*, ma si tratta di una valutazione strettamente politica.

Mi soffermo sull'intervento del Presidente e, da ultimo, sul magazzino fiscale, che è un'entità enorme. Io distinguerei il diritto formale, ossia l'esistenza di queste iscrizioni a ruolo non discaricate, che sono la stratificazione di decenni di attività (si tratta però di una stratificazione che riguarda sostanzialmente gli aspetti giuridici del credito pubblico), dalle aspettative. Le aspettative di gettito sono purtroppo molto contenute, per cui la massa di crediti attualmente esistente non sarà mai riscuotibile per le vicende che hanno interessato questi crediti, che – ripeto – risalgono in alcuni casi a molti decenni fa. Credo che la soluzione sia quella di ripulire questo magazzino con un intervento che – immagino – non può che essere legislativo e che sia finalizzato anche a evitare adempimenti formali, come le interruzioni della prescrizione e altri, che creano complessità e costi aggiuntivi senza tradursi in un effettivo beneficio per l'erario.

Mi permetto inoltre di segnalare che, insieme al problema del magazzino fiscale, c'è quello di restituire credibilità al sistema di riscossione dei crediti pubblici.

Purtroppo, da alcuni anni a questa parte, la crisi fornisce chiaramente una giustificazione comprensibile per le difficoltà di pagamento che incontrano le imprese e molti contribuenti, ma nel nostro sistema si è diffusa la tendenza a dire che ci si finanzia non versando le imposte e questo è un grave pericolo, perché mi pare che mini il rapporto che deve legare il cittadino allo Stato. Ritengo, quindi, che su questo si debba fare una riflessione specifica anche nel quadro di una riforma dell'Irpef.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome del presidente Marattin, il presidente Carlino e i colleghi che hanno alimentato questo confronto tematico e dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente i nostri lavori prima dell'audizione successiva.

(I lavori, sospesi alle ore 11,25, sono ripresi alle ore 11,30).

È ora prevista l'audizione del professor Massimo Bordignon, che ringrazio per la disponibilità e a cui rivolgo un saluto anche a nome del presidente Marattin della VI Commissione della Camera dei deputati e di tutti i colleghi.

Professore, le lascio senz'altro la parola.

BORDIGNON. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziarvi per l'invito, che per me è sempre un onore. Vorrei anche scusarmi perché non ho avuto il tempo materiale di scrivere una relazione in modo appropriato, ma ho preparato alcune *slide* cui ho allegato alcuni riferimenti e tabelle. Ho notato che la maggior parte degli interventi degli economisti, almeno su questo tema, ha già anticipato quanto dirò; d'altra parte, i conti e i problemi sono quelli, quindi, le argomentazioni sono fondamentali-

mente le stesse. Questo mi darà anche un vantaggio, perché mi permetterà di essere più sintetico.

Vorrei in principio parlare di alcuni temi di carattere generale relativi al sistema tributario italiano, per poi entrare più in dettaglio per quanto riguarda l'Irpef, cercando di evitare di ripetere quanto già detto da molti.

Chiunque insegni scienza delle finanze introdurrà il corso cominciando da quelli che dovrebbero essere gli obiettivi di un sistema tributario e insisterà sulla necessità di garantire il gettito, l'equità, l'efficienza e la trasparenza, quindi un sistema basato su principi chiari e poco costosi sul piano amministrativo. Questi sono i *desiderata* di un sistema fiscale. Penso che in Italia, nel contesto attuale, ci siano tre cose fondamentali da fare: garantire il gettito, stimolare la crescita economica e cercare di spostarsi verso un sistema più semplice e più trasparente, finalizzato a una crescita economica.

Naturalmente, la redistribuzione è un tema importante, in modo particolare quando si parla di Irpef, ma questa si può fare anche sul lato della spesa e la crescita dovrebbe essere una priorità.

Fra gli obiettivi dovrebbe esserci il mantenimento del gettito, quindi considerare riforme a gettito invariato e naturalmente si può aprire una discussione su questo. In Italia la pressione fiscale è molto alta, pari al 42-43 per cento sul PIL, inferiore solo a Francia, Belgio e Paesi nordici, ma penso sia difficile immaginare una riduzione, perlomeno una riduzione consistente, perché in realtà, al netto di pensioni e interessi, la spesa italiana è molto bassa in molti servizi essenziali, a cominciare dalla sanità, dagli investimenti pubblici; è stato peraltro fatto molto per ridurre la spesa negli anni recenti e c'è sempre l'esigenza di garantire il debito pubblico.

Si può – e probabilmente si deve – cercare di distribuire meglio la pressione fiscale intervenendo su elusione ed evasione, ma il punto fondamentale è che se si riduce da un lato, su cespiti o individuo, va aumentata su altro. Dal mio punto di vista, utilizzare il fisco per spingere sulla crescita, come è stato già detto da altri, vuol dire essenzialmente tre cose. La prima è di introdurre una ricomposizione del carico tributario a vantaggio dei fattori da cui ci aspettiamo più crescita, che sono tipicamente lavoro e capitale; la seconda è cercare di eliminare o almeno ridurre le storture che ostacolano la crescita, quindi aliquote marginali troppo elevate, soglie che spingono le imprese a rimanere troppo piccole o a non adottare forme giuridiche appropriate, incentivi e scelte inefficienti in termini di investimenti e finanziamenti; la terza è garantire un quadro di certezza agli operatori.

Ho molto apprezzato, nella relazione del dottor Ricotti della Banca d'Italia, il suggerimento finale di non limitarsi a costruire testi unici, ma di trovare dei meccanismi che possano in qualche modo vincolare l'eccesso di produzione legislativa nel campo tributario.

Quanto ai confronti internazionali, come potete vedere anche dai dati riportati nelle tabelle in fondo alla mia relazione, rispetto alla media degli altri Paesi europei, anche se dipende da quale punto di riferimento vogliamo prendere, il nostro Paese si colloca sostanzialmente al terzo posto per la tassazione del lavoro. L'aliquota implicita effettiva sul lavoro, com-

presi i contribuiti, è intorno al 43 per cento, mentre la media europea è tra il 36 e il 38 per cento; si colloca al settimo posto per tassazione del capitale (molto alta), mentre si colloca al venticinquesimo posto, un paio di punti sotto la media europea, per la tassazione dei consumi, che è molto bassa. Per quello che riguarda il patrimonio, l'Italia si colloca in una posizione intermedia: tassa il patrimonio più di Olanda e Germania, ma meno di Francia, Belgio e Spagna, anche se con più distorsioni, perché come voi tutti sapete abbiamo un catasto vetusto e anche perché è stata fatta la scelta di sottrarre le abitazioni di residenza dalla base imponibile. Un altro elemento che conviene sottolineare è che il gettito delle imposte sulle successioni, in qualunque Paese europeo, oscilla tra lo 0,2 e lo 0,7 per cento del PIL, mentre nel nostro Paese è praticamente zero.

L'eccessivo carico tributario sul lavoro, oltre a tutti gli effetti distortivi su crescita e occupazione, è problematico anche in prospettiva, perché siamo di fronte a una tendenziale decrescita della quota dei redditi da lavoro sul PIL, in particolare dei redditi da lavoro dipendente. Non ho trovato dati recenti, ma dagli anni Settanta al 2012 siamo passati da una situazione in cui i redditi da lavoro dipendente erano il 68 per cento a una situazione in cui sono poco sopra il 55 per cento.

Spostare il carico dal lavoro ai consumi, ad esempio da Irpef a IVA, che è una delle richieste che ci viene sempre fatta dalla Commissione, avrebbe anche effetti positivi sul lato della competitività internazionale, perché, pur in una situazione di cambi ovviamente fissi, (abbiamo la stessa moneta) equivarrebbe a una svalutazione.

Esistono studi – li trovate tra i riferimenti che ho allegato, in particolare del Fondo monetario internazionale – che mostrano come sarebbe possibile, intervenendo generalmente su IVA, Irpef e redditi immobiliari, ridurre fortemente il carico fiscale sul lavoro, senza effetti regressivi e a gettito invariato.

Penso anche che sia giunto il momento in cui dovremmo abolire l'Irap, perché, così come è stata applicata in passato, non ha sostanzialmente più senso. Mi rendo conto che si tratta di un vasto programma e che una riforma di questo tipo incontrerebbe delle difficoltà politiche severe, tuttavia vorrei sommestamente aggiungere alcune cose. In primo luogo, una grande riforma, che interviene su più elementi di un tributo o, simultaneamente, su più tributi, è paradossalmente più facile da realizzare rispetto a interventi marginali. Sarà molto difficile cercare di intervenire, una per una, su tutte le spese fiscali al momento presenti nel nostro ordinamento mentre è più facile, un intervento di carattere generale (così non si può aumentare l'IVA, se non si riduce l'Irpef e così via). La ragione fondamentale è che una grande riforma consente di fare delle compensazioni tra i perdenti. Una seconda ragione, che io credo sia importante, è che mentre tipicamente «*an old tax is a good tax*», perché la gente è abituata a pagarla, forse in questo momento ci sarebbe anche minore resistenza, dal momento che ci troviamo in una fase postpandemica in cui la gente sarebbe anche disponibile ad affrontare delle riforme, compresa una riforma sostanziale del fisco.

L'altro punto fondamentale è che siamo in un momento di sospensione delle regole fiscali europee. Per essere più preciso, il Patto di stabilità e crescita non è sospeso, ma ne è sospesa la sua applicazione; ciò significa che ci sono degli spazi di manovra sul bilancio che fino a poco tempo fa non c'erano. Dico questo anche in una logica di compensazione intertemporale; nessuno vieterebbe, per esempio, di ridurre l'Irpef ora, prevedendo un impegno credibile ad aumentare l'IVA in futuro. Questo tranquillizzerebbe i mercati e darebbe anche un impulso alla crescita dei consumi perché la gente si aspetterebbe l'aumento dell'IVA in futuro; è ciò che sostanzialmente hanno fatto i tedeschi.

Questo tipo di intervento potrebbe offrire maggiore spazio fiscale alla riforma del sistema tributario. Io non so se ciò che è scritto adesso nella legge di bilancio debba essere considerato come valore di riferimento per il finanziamento della manovra, ma se davvero si tratta di uno o due miliardi di euro che residuerebbero dal finanziamento del nuovo assegno universale per i figli, chiaramente gli spazi sono molto limitati. Viceversa, se invece si riuscisse ad avere una visione un po' più generale, avremmo anche più risorse per poter intervenire pesantemente sull'Irpef.

Mi soffermo quindi più specificatamente sull'Irpef, cercando di non ripetere quello che è già stato detto da altri in maniera da poter essere anche un po' più sintetico.

Come è stato già detto, il primo punto generale è che in questo momento non si sa più esattamente cosa sia l'Irpef e a quale dei vari concetti di reddito possibili faccia riferimento. Questo rende difficile capire cosa dovrebbe esserci o meno dentro la base imponibile.

Al momento la base imponibile Irpef è fortemente erosa: molti redditi sono stati sottratti all'imposizione progressiva e sottoposti a tassazione proporzionale, generalmente ad aliquote anche molto differenziate tra di loro e quindi in maniera un po' caotica. Per ricordare solo i principali: i redditi da attività finanziarie e i redditi immobiliari figurativi o effettivi. Negli ultimi anni è stata anche fortemente estesa la determinazione forfettaria di redditi da lavoro autonomo e impresa.

A questi si aggiunge un'ampia batteria di altre spese fiscali (deduzioni da imponibile e detrazioni da imposta); all'ultimo conteggio si tratta di circa 144 spese fiscali solo per Irpef, a cui se ne aggiungono 49 tra Irpef e Ires.

È difficile dire quanto tutto questo costi in termini di gettito perché dipende dalla definizione di base imponibile teorica di riferimento. Le stime a livello europeo calcolano il nostro *tax gap* al 5 per cento del PIL, quindi stiamo rinunciando a 5 punti di PIL di gettito. Ricordo che il gettito dell'Irpef è complessivamente intorno all'11 per cento del PIL (quindi perdiamo quasi la metà), prendendo però come punto di vista il reddito-entrata. La commissione preposta all'analisi delle spese fiscali, che invece non considera come reddito eroso alcuni aspetti dell'imposta, quali le deduzioni per contributi pensionistici, lavori e carichi familiari, comunque raggiunge la conclusione che la perdita di gettito è almeno pari a circa 40 miliardi di euro.

Un'altra conseguenza di questa forte erosione è che l'Irpef è diventata di fatto un'imposta solo sul reddito da lavoro. Lo è sempre stata, ma naturalmente una cosa è avere una composizione così forte di redditi da lavoro in una situazione in cui i redditi da lavoro sono l'80 o il 70 per cento di tutti i redditi, altra cosa è se sono il 50 per cento.

Inoltre, come sappiamo tutti, l'Irpef è anche un'imposta fortemente evasa. Le stime ufficiali parlano di 38 miliardi di euro e i redditi da lavoro autonomo e impresa contribuiscono per l'88 per cento all'evasione totale. Ciò significa che l'Irpef è essenzialmente un'imposta sui redditi da lavoro dipendente e assimilati, che infatti costituiscono l'84 per cento della base imponibile dell'Irpef e contribuiscono per l'81 per cento al gettito.

Allora, come è stato già detto, ci sarebbero due strade potenziali da poter seguire per risolvere questi problemi: una strada è tornare indietro alla definizione di reddito-entrata, reintroducendo all'interno della base imponibile dell'Irpef una serie di redditi che ne sono usciti; l'altra è quella di perseguire un'ipotesi di tassazione duale, che l'attuale Irpef già in parte di fatto prefigura. Il modello duale prevede la tassazione progressiva solo per i redditi da lavoro, sottoponendo tutti gli altri redditi ad un'aliquota proporzionale, tendenzialmente uniforme (per evitare tutte le forme di arbitraggio) e a un livello basso, sostanzialmente in linea con l'aliquota marginale più bassa dell'Irpef.

La prima strada avrebbe il grosso vantaggio di ampliare fortemente la base imponibile e quindi di consentire la riduzione delle aliquote; mi sembra però poco percorribile e sicuramente non lo è l'idea di reintrodurre redditi da attività finanziarie nella base imponibile dell'Irpef. Penso però che alcune misure potrebbero essere realizzate su fronti su cui poi tornerò.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di reddito duale, questa è forse più semplice perché non ci sarebbe bisogno di correggere molto rispetto alla situazione esistente, richiedendo comunque un'applicazione sistematica del modello.

Ci sono in particolare tre punti che vorrei sottolineare. Il primo: una forte progressività concentrata solo su alcuni redditi, cioè i redditi da lavoro, non ha molto senso. In realtà, mentre si può giustificare una forte progressività sull'insieme dei redditi, pensare che la progressività sia concentrata solo su una parte di essi, che costituiscono al momento meno del 60 per cento del totale, e non da altre parti, è meno giustificato. Il secondo: meccanismi compensativi dovrebbero essere immaginati per recuperare la capacità redistributiva persa con l'esclusione di tutti gli altri redditi dalla progressività. Infine, il terzo: il reddito duale dovrebbe essere attuato sistematicamente.

Si tratta di una riflessione molto lunga e, senza entrare nel dettaglio, penso che dovrebbero essere riviste le imposte sul patrimonio, per quanto riguarda sia il possesso sia il trasferimento.

Vorrei rilevare al contempo un aspetto preoccupante e problematico; alcune indagini recenti – che ho citato nella bibliografia assieme a qualche grafico e alle tabelle che secondo me sarebbe utile guardare – usando dati

amministrativi (e non semplicemente i sondaggi) danno l'idea che, a differenza di quello che si è sempre pensato, negli ultimi anni, soprattutto a partire dalla crisi economica, vi sia stato un forte aumento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza.

Io non credo, per una serie di ragioni che possiamo anche discutere, che un'imposta patrimoniale personale sia praticabile. Penso invece che dobbiamo restare sulle forme di imposte reali già esistenti. Naturalmente però il punto fondamentale, quando parliamo di immobili, è che bisogna rivedere il catasto. A tal proposito non capisco perché non si è dato seguito alla legge delega e il percorso è stato bloccato quando le commissioni di estimo immobiliare erano praticamente pronte. Questo è un problema. Il catasto dovrebbe essere rivisto anche per ridurre la tassazione in alcuni casi. Penso infatti che con un catasto così vecchio ci siano delle sperequazioni veramente insostenibili.

Penso altresì che andrebbe ricondotta a tassazione a livello locale l'abitazione di residenza. Nessun Paese europeo, forse nel mondo, esenta totalmente l'abitazione di residenza dalla tassazione, o patrimoniale o reddituale. Non so come possiamo costruire l'intervento, potrebbero esserci altri modelli senza ritornare necessariamente alla vecchia ICI, ma credo che sia un passaggio necessario.

Credo poi che dovrebbero essere riviste le stesse imposte di successione, anche per motivi di efficienza economica e non solo di equità, ma su questo possiamo discutere.

Andrebbe inoltre razionalizzato il trattamento delle società tassate in sede Irpef. In altre parole, l'obiettivo fondamentale che abbiamo in mente è quello di avere una totale neutralità della forma giuridica rispetto alle scelte degli imprenditori. Pur apprezzandone la semplicità, anch'io ritengo – come è già stato detto – che il sistema forfettario, così com'è stato introdotto, sia eccessivamente generoso e dovrebbe essere riservato ai contribuenti minimi e ciò per due ragioni. Innanzitutto, esso introduce violazioni molto forti nel principio di equità orizzontale, dal momento che la tassazione è più bassa; in secondo luogo, introdotto in questo modo, è distorsivo. Tutti i sistemi di tassazione che introducono delle soglie di questo tipo incentivano gli operatori a rimanere al di sotto della soglia per risparmiare, incoraggiando conseguentemente la trasformazione di posizioni da lavoro dipendente in partite IVA, oltre a frantumare gli studi professionali; questo è esattamente ciò che dovremmo evitare di fare.

Se la scelta fosse in direzione del reddito duale, andrebbe introdotto qualcosa di simile alla prevista IRI (imposta sul reddito di impresa). Anche se questo è solo uno dei modi con cui si può procedere, sostanzialmente tutta l'argomentazione riferita alla forma duale di tassazione è basata sull'idea che i redditi da lavoro devono essere tassati a livello progressivo e sottratti dalla generale tassazione di impresa.

Non mi soffermo su alcuni aspetti che sono stati già trattati da altri e passo a parlare delle spese fiscali. Credo che sarebbe auspicabile che ci fosse un intervento molto serio al riguardo, perché secondo me restitui-

rebbe maggiore semplicità al tributo e consentirebbe anche di sollevare delle risorse con le quali ridurre ulteriormente le aliquote.

È un problema molto complesso perché, in realtà, le spese fiscali sono molto frastagliate (66 su 144 hanno un costo per il gettito inferiore ai 10 milioni e solo 8 superano il miliardo). Alcune sono impossibili da aggredire nel breve periodo (penso alle ristrutturazioni edilizie) e sono anche in continua evoluzione. Non so quanti Documenti di economia e finanza (DEF) e quante Note di aggiornamento al DEF (NADEF) ho letto in cui si annunciava la riduzione e la razionalizzazione delle spese fiscali, ma poi ad ogni legge di bilancio se ne aggiungono delle altre. Va dunque trovata una soluzione.

A mio avviso, si potrebbe forse affrontare il problema da un punto di vista concettuale. Nell'Irpef le spese fiscali si giustificano con un obiettivo di equità orizzontale, cercando cioè di porre gli individui in condizioni paragonabili, così da poter applicare l'imposta sui redditi; non dovrebbero avere, dunque, come obiettivo prevalente quello di incentivare determinati comportamenti.

Penso che un'impostazione di questo tipo potrebbe essere utile nel senso che, se ci fossero degli obiettivi pubblici in questo senso, essi potrebbero essere ottenuti più efficacemente sul lato della spesa. È ovvio che, per esempio, se l'obiettivo è quello di sostenere la natalità, si fa meglio con un assegno, che oltretutto consente di identificare meglio l'effettivo stato di bisogno tramite prova dei mezzi. In altri casi, quando si dice che l'incentivo dovrebbe essere dato attraverso le spese fiscali, lo si dovrebbe naturalmente vincolare nel tempo, perché l'incentivo è forte soltanto se in qualche modo incoraggia immediatamente la spesa e ciò accade solo se è, appunto, limitato.

Per quanto mi riguarda, cercherei quindi di utilizzare questi due criteri di carattere generale per cercare di portare a una grande semplificazione, da cui potrebbero derivare anche delle risorse.

Richiamo molto velocemente altri due aspetti, quello della scala delle aliquote e della progressività.

Ho sentito qualcuno dire – non ricordo quando – che l'Irpef non è un'imposta abbastanza progressiva; al contrario, l'Irpef è un'imposta fortemente progressiva, soprattutto se si tiene conto che è una progressività che si esercita in particolare all'interno dei redditi da lavoro e, soprattutto, di quelli da lavoro dipendente. Come penso già sappiate, il 75 per cento dei 40 milioni di contribuenti Irpef dichiara redditi inferiori ai 28.000 euro, quindi al di sotto del secondo scaglione. L'aliquota media effettiva di imposta per un lavoratore dipendente è intorno al 15 per cento al limite superiore dello scaglione (28.000 euro), ma è più bassa per i contribuenti con redditi più bassi. I contribuenti che si collocano nello scaglione più alto (oltre i 75.000 euro di reddito) sono solo il 2,5 del totale, ma pagano sostanzialmente il 30 per cento delle imposte e l'aliquota media effettiva di imposta a questo livello è intorno al 33 per cento.

L'Irpef, quindi, costituisce sicuramente un esempio di imposta progressiva, perché la progressività è definita da un'aliquota media che cresce

al crescere del reddito: questo è quanto succede. Il problema è che ciò è stato ottenuto attraverso un andamento complesso ed erratico delle aliquote marginali riconducibile fondamentalmente a tre fattori, di cui immagino si sia già discusso in precedenza: un'aliquota elevata del primo che scatta a un livello di reddito anche relativamente basso; un salto di aliquota di 11 punti dal secondo al terzo scaglione; una struttura molto complessa e poco trasparente per alcune detrazioni (per familiari a carico e spese per produzione di reddito) che sono decrescenti nel reddito (con inclinazioni diverse e a volte non coincidenti con gli scaglioni). A questo si è aggiunto il *bonus* Irpef, che è un sussidio, trasferito però sulla base del reddito lordo. L'insieme di tutto questo, lo ripeto, ha creato un sistema estremamente complesso, generando anche delle vere e proprie trappole della povertà, con salti nelle aliquote.

In appendice alla mia relazione troverete alcune tabelle e alcune immagini che riprendono studi fatti soprattutto da Banca d'Italia. L'ultima revisione del *bonus* Irpef ha un po' ridotto i salti in corrispondenza dei redditi compresi tra 24.000 e 26.000 euro, ma li ha trasferiti in avanti. In questo momento l'aliquota marginale per i lavoratori dipendenti è del 45 per cento nella fascia tra 28.000 e 35.000 euro e del 61 per cento nella fascia tra 35.000 e 40.000 euro. Aliquote marginali così elevate sono ovviamente preoccupanti, anche perché coinvolgono un numero elevato di contribuenti; introducono disincentivi all'offerta di lavoro, sul margine sia intensivo che estensivo.

Ci possono essere tanti modi per risolvere il problema. Ad esempio, c'è un esercizio – non so se è stato presentato, perché non ho seguito l'audizione del professor Pisauro – nella relazione presentata dall'Ufficio parlamentare di bilancio in cui si inserisce un'altra aliquota nel mezzo tra il secondo e il terzo scaglione, si aumenta un po' l'aliquota finale e si riduce il gettito Irpef. Questa potrebbe essere una soluzione, ma se ne possono trovare tante altre, nel senso che ci sono tanti modi attraverso i quali il meccanismo potrebbe essere realizzato.

Io ritengo tuttavia che, volendo arrivare davvero a una semplificazione, si dovrebbe eliminare il *bonus* Irpef, perché sostanzialmente è un oggetto estraneo al disegno dell'imposta: andrebbe abolito e riattribuito, se necessario incrementando la *no tax area* o comunque la parte di redditi non imponibili per lavoratori dipendenti attraverso il ridisegno delle aliquote.

C'è tutta una discussione sul fatto se ci debba essere un sistema a scaglioni o un sistema continuo, con detrazioni. Personalmente ho l'impressione che sia più una questione di *marketing* che altro, nel senso che, una volta definita una struttura ottimale di aliquote marginali, queste possono essere ottenute con combinazioni diverse di aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e così via: prima definiamo come dovrebbe muoversi l'aliquota media e poi si possono trovare le soluzioni.

In termini di trasparenza – forse ho un'opinione diversa da quella di qualcuno di voi – mi pare che il sistema tedesco sia più chiaro, perché basato sull'aliquota media e non su quella marginale. Si dice sostanzial-

mente al contribuente quale tassa deve pagare in base al suo reddito. Credo che questo sia un fattore di chiarezza e non di confusione.

Prima di concludere consentitemi di fare due osservazioni rapidissime sul rapporto tra Irpef e trasferimenti sociali e su aliquote e addizionali locali.

Per quanto riguarda innanzitutto i trasferimenti sociali, è chiaro che, soprattutto a bassi livelli di reddito, il sistema di tassazione Irpef dovrebbe essere coordinato con i meccanismi di sostegno al reddito. Noi abbiamo uno strumento universale di intervento a sostegno della povertà come il reddito di cittadinanza che, a sua volta, dovrebbe essere rivisto e coordinato con questi strumenti per evitare trappole della povertà. Non trovo però molto convincente l'ipotesi dell'imposta negativa (cioè l'imposta Irpef che diventa un sussidio a bassi livelli di reddito). Questo fondamentalmente perché, per ottime ragioni, l'Irpef è un'imposta su base individuale mentre la situazione economica è meglio definita a livello familiare; in ogni caso il solo reddito Irpef, indipendentemente anche dal livello d'evasione, che dovrebbe essere solo lavoro in questa logica duale, non è un indicatore sufficiente della condizione di necessità, quindi va integrato con un altro indicatore, quale può essere l'ISEE che tiene conto del patrimonio. È chiaro che questo può creare problemi che dovranno essere affrontati, ma sinceramente non vedo una soluzione alternativa.

L'ultimo punto sul quale mi soffermo concerne le addizionali locali. In tal senso, ho ascoltato la domanda posta prima dall'onorevole Marattin al Presidente della Corte dei conti rispetto alla quale sono personalmente d'accordo. Penso si sia fatto un grosso pasticcio con le addizionali locali sull'Irpef: sostanzialmente abbiamo un tributo che in questo momento, per le ragioni che ci siamo raccontati, ha una serie di distorsioni (è evaso, è eroso) e, attribuendolo ai livelli locali, abbiamo consentito di introdurre ulteriori distorsioni ed erosioni.

In una logica di ristrutturazione, se fosse possibile, francamente eliminerei, almeno a livello comunale, anche l'addizionale dell'Irpef. Se, invece, non è possibile per motivi di gettito, sicuramente dovrebbe essere mantenuta un'aliquota unica e la soluzione migliore è la sovrimposta (non certo l'addizionale), che ha altri problemi, soprattutto a livello regionale, ma almeno non incide sul tributo. Quindi, se potessi spingere in una direzione, certamente rivedrei in questo senso le addizionali locali, ricostruendo una capacità tributaria a livello locale, fondata nuovamente sul possesso del patrimonio e sui trasferimenti.

PRESIDENTE. Professore, la ringrazio anche per la capacità di contenere il tempo del suo intervento e, contestualmente, di andare in profondità.

LANNUTTI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il professor Bordignon per la relazione che giudicherei maestosa, perché riguarda tutti gli aspetti di questa indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef e del sistema tributario, che vede all'interno del nostro Paese grandi disparità: da una

parte, una tassazione molto elevata che grava su alcuni; dall'altra, una tassazione lieve per altri.

Presidente D'Alfonso, se me lo consente, vorrei andare anche oltre perché, come diceva Einaudi, è bene «conoscere per deliberare». Dobbiamo anche conoscere alcuni aspetti dell'Europa, che sta cambiando, benché non ancora in maniera sufficiente. Mi riferisco a un'audizione del presidente dell'Antitrust che si è svolta in Parlamento – attorno a giugno, se non mi sbaglio – riguardo al *dumping* fiscale.

Ebbene, il presidente Rustichelli quantificò il danno per l'Italia derivante dal *dumping* fiscale tra 5 e 8 miliardi di dollari ogni anno. Mi permetto di leggere quanto dichiarato in audizione per non sbagliare: «Paesi come l'Irlanda, l'Olanda, il Lussemburgo sono veri e propri paradisi fiscali nell'area euro, che attuano pratiche fiscali aggressive, che danneggiano le economie degli altri Stati membri e che, anche grazie a queste pratiche, registrano elevatissimi tassi di crescita»; alcuni stimano che ci siano 23 miliardi di dollari di profitti, 11 miliardi vengono spostati in Lussemburgo, 6 miliardi in Irlanda, 3 in Olanda e 2 in Belgio».

Professor Bordignon, lei ritiene che, oltre a riformare e a rendere più equi la tassazione e il peso tributario del nostro Paese, occorra fare di più affinché in Europa non ci sia più una fiscalità di vantaggio, bensì un sistema più equo per tutti gli Stati membri?

Oltre a quello fiscale, c'è anche il *dumping* societario. Sappiamo che alcune grandi aziende – pensiamo all'ultima, Stellantis – vanno a domiciliarsi in Olanda con tutti gli aspetti conseguenti che danneggiano anche le nostre imprese.

In conclusione, lei potrebbe quantificare, anche non subito, il costo per l'Italia (visto che siamo in questa pandemia) di un anno bianco fiscale?

MARATTIN (IV). Signor Presidente, ringrazio il professor Bordignon per la relazione assolutamente precisa, ma non avevamo dubbi al riguardo.

Ipotizziamo lo scenario di risorse invariate, che nei fatti è attualmente quello a legislazione vigente perché, sul 2022 e sul 2023, al netto delle risorse per l'assegno unico universale, abbiamo dai 2 ai 3 miliardi di euro disponibili per la riforma dell'Irpef, che ovviamente fanno configurare una situazione equivalente alle risorse invariate. Assumiamo altresì che non siano possibili azioni consistenti di riduzione della spesa, che è un'assunzione realistica ma non per forza scontata. Qualora il Parlamento o il Governo dovessero considerare l'azione su un altro strumento tributario al fine di reperire risorse per una riduzione dell'imposizione fiscale sui fattori produttivi, in particolare il lavoro, può fornirci qualche ulteriore considerazione su quale delle due leve sarebbe preferibile agire, se con un'azione sull'imposizione patrimoniale (lei ha fatto un'ottima analisi dal punto di vista tecnico sull'imposta patrimoniale) o con un eventuale intervento sull'imposta sul consumo (IVA), che lei ha solo citato? Se fosse quest'ultimo, come personalmente ritengo, come sarebbe ottimale procedere? La mia preferenza in assoluto è che l'intervento non sia a risorse

invariate; tuttavia, qualora fossimo costretti a mantenerci su un sentiero di risorse invariate, prima di incidere sul patrimonio penserei all'IVA. C'è chi parla di una riduzione delle aliquote IVA, di riorganizzazione dei panni, ovviamente finalizzata ad avere maggior gettito; come potremmo agire su quel versante?

Lei ha citato il riferimento del dottor Ricotti della Banca d'Italia ai vincoli legislativi sulla legislazione tributaria; più ci penso – da giorni – più mi accorgo che è un tema cruciale, ma, come ho detto prima durante l'audizione della Corte dei conti, non riesco a capire in cosa potrebbero sostanzarsi, soprattutto a Costituzione invariata. Le chiedo scusa se la faccio andare molto oltre il suo ruolo e i suoi compiti, ma vorrei sapere da lei cosa potrebbe comportare una scelta del genere, volta a fare in modo che si possa intervenire in materia tributaria solo nella sessione di bilancio. Insomma, di che cosa esattamente possiamo parlare? Non ho un'idea preconcetta, quindi la mia è una domanda senz'altro laica.

In ultima istanza, sul sistema tedesco personalmente nutro diverse perplessità, ma la domanda che le voglio fare è un'altra: il sistema tedesco strutturalmente pone il *focus* su una maggiore progressività. È vero che io posso calibrare l'aliquota media con la pendenza che voglio, ma se è una pendenza *flat* mi avvicino al limite, addirittura alla *flat tax*. Quanto più il sistema è *flat*, tanto più si perde il vantaggio comparato del sistema tedesco. Quindi, la mia assunzione di base è che il tedesco sia il sistema di chi ritiene che la curva debba essere sufficientemente inclinata.

Consideriamo il caso che il Parlamento e il Governo decidessero che il compito di redistribuire non stia sullo strumento tributario, ma su quello dei trasferimenti, che adesso è il più inefficiente di tutti. In proposito, nella precedente audizione si è affrontato il tema del confronto fra disuguaglianza *pre e post* intervento pubblico sul lato dei trasferimenti, che è drammatico: praticamente la spesa pubblica non fa molto in quel senso. Sul lato delle tasse, invece, credo ci siano quattro punti di riduzione dell'indice di Gini. Qualora la politica decidesse di realizzare la distribuzione con un sistema di trasferimenti, diminuendo il ruolo del sistema fiscale in ambito redistributivo, in questo caso – faccio pesare bene le parole per come potrebbero essere interpretate e non per lei – c'è bisogno di tutta questa tensione verso il massimo grado di progressività possibile del sistema fiscale?

Se allarghiamo lo sguardo e diciamo che la redistribuzione si fa con i trasferimenti e se siamo in grado di strutturare un sistema efficace ed efficiente di trasferimenti, a quel punto in capo al sistema fiscale rimane, come dice lei, il compito di stimolare la crescita e l'offerta di lavoro. In questo caso, anche chi avesse un *focus* esclusivo sulla progressività (non voglio usare la parola «ossessione» perché il concetto di progressività è nella nostra Costituzione e non c'è alcuna ossessione) potrebbe accontentarsi di un sistema fiscale diverso e non tedesco (nella mia accezione), che non si ponga l'obiettivo unico di essere ancora più progressivo di quello attuale?

UNGARO (IV). Signor Presidente, ringrazio il professor Bordignon per la chiarezza e la schiettezza della sua relazione, di cui riprendo tre temi per approfondirli.

Parlando del famoso problema delle aliquote marginali eccessive negli scaglioni centrali, finora gli auditi ci hanno dato tre soluzioni possibili. Una era rendere le detrazioni costanti e non più progressive; altri ci hanno consigliato di creare un nuovo scaglione per cercare di evitare quel famoso salto cui lei accennava; mi sembra di capire che lei sia più per la soluzione dell'imposta progressiva continua alla tedesca. Se ho capito bene, questa è la sua soluzione preferita e la miglior soluzione percorribile per risolvere questo problema. Volevo una conferma su questo.

Vengo alle altre due domande. Sulle spese fiscali tutti gli auditi finora hanno detto sempre che devono essere razionalizzate, che sono troppo complesse e che le basi imponibili cambiano, però fino adesso pochi auditi ci hanno dato proposte precise. Approfittando della sua chiarezza e schiettezza, volevo esortarla a essere più preciso su quali spese fiscali lei abolirebbe subito o rivedrebbe con immediata urgenza.

Da ultimo vengo all'imposta negativa. Ho registrato la sua contrarietà con argomenti anche giusti. Lei afferma che l'Irpef è a base personale e bisogna tener conto del nucleo familiare, però noi sappiamo che l'ISEE ha tanti problemi nel nostro Paese e che l'imposta negativa in altri Paesi è stata molto utile sia nell'aumentare l'offerta di lavoro, sia nel favorire l'emersione di lavoro nero. Credo sia un tema importante nel nostro Paese, soprattutto per il lavoro autonomo e certamente non per il lavoro dipendente, come lei ha menzionato. Vorrei quindi esortarla a tornare brevemente sull'imposta negativa e sul fatto che tale soluzione nel nostro Paese non potrebbe essere efficace.

BORDIGNON. Ringrazio per le domande; ad alcune rispondo subito e rapidamente, ad altre mi riservo di riflettere e tornare più avanti.

Il senatore Lannutti ha usato l'espressione «conoscere per deliberare». Io non ho detto nulla sul contesto internazionale, altrimenti da «maestosa», come è stata definita, la mia relazione sarebbe diventata incontenibile; tuttavia è certamente una cosa su cui consiglieri – se mi posso permettere – a questa Commissione di avere un controllo e un'attenzione. Ciò che sta succedendo in Europa infatti potrebbe portare – sono abbastanza ottimista – a qualche modifica anche in tempi rapidi.

Ciò che lei ha detto è perfettamente corretto. Secondo me, abbiamo fatto un errore colossale al momento della formazione del Mercato unico europeo, perché abbiamo introdotto la perfetta mobilità dei capitali e delle imprese, lasciando sostanzialmente le decisioni fiscali sulle spalle dei singoli Paesi. Chiaramente i Paesi più piccoli come quelli che sono stati menzionati (Olanda e Irlanda) ne hanno approfittato. Siamo riusciti in qualche modo a fare delle forme di coordinamento sull'IVA, ma non ci siamo riusciti sul tema delle imposte su imprese e capitali e finora tutti i passaggi sono sempre stati bloccati dalla necessità di raggiungere l'unanimità nelle decisioni fiscali a livello europeo. Tuttavia vorrei ricordarvi che per la

prima volta il commissario Gentiloni ha anche poteri su questo fronte e questa discussione è presente a livello europeo. Nel *new deal* e nell'intervento fatto dalla presidente Von der Leyen c'è un'apertura verso un superamento dell'unanimità delle decisioni di carattere fiscale. In Europa in questo momento si stanno affrontando una serie di questioni, come la *web tax*, la tassazione delle multinazionali; inoltre, recentemente Von der Leyen ha detto che, se il processo di riforma in corso a livello mondiale con l'OCSE non proseguisse, l'Europa andrebbe per la sua strada.

Io vedo qualche possibilità su cui dovremmo continuare a spingere. Naturalmente sono perfettamente d'accordo con lei che i 5,8 miliardi di euro previsti sono una cifra troppo bassa rispetto ai costi effettivi sopportati dai Paesi grandi.

Forse non ve lo ricorderete, ma io sono quello che due anni fa ha indirizzato a tutti parlamentari italiani, a quelli tedeschi e a quelli francesi una serie di domande in merito a possibili modifiche a livello delle politiche europee. L'abbiamo fatto per la Francia, per la Germania e per l'Italia e la cosa interessante è che tutti i Parlamenti, che la pensano in maniera molto diversa su tante cose, erano tutti d'accordo sul fatto che bisognasse eliminare l'unanimità nelle decisioni fiscali a livello europeo. Quello è il nodo, su cui spero si riesca a fare quale progresso; ciò probabilmente cambierebbe le cose anche per noi.

Sull'anno bianco fiscale bisogna capire esattamente cosa voglia dire. Come ho già detto, in questo momento particolare credo che sarebbe possibile pensare a delle forme di scambio intertemporale. Dicevo prima che, se si sottoscrive un impegno credibile nella legislatura corrente per aumentare le imposte in un prossimo futuro (altrimenti i mercati ci fanno a pezzi), si può pensare di ridurre un po' le imposte nel presente. In questo caso penserei soprattutto a un intervento sull'Irpef. L'importante è che ci sia un meccanismo di scambio credibile. Non so bene cosa si intenda con anno bianco: se vuol dire che nessuno paga più nessuna imposta, mi sembrerebbe eccessivo; se vuol dire che su alcune imposte si potrebbe consentire una riduzione temporanea, su questo secondo me si può discutere.

Onorevole Marattin, sono d'accordo con lei e probabilmente abbiamo già fatto questa discussione. Se dovessimo cercare risorse, penso che nell'immediato non potremmo farlo incidendo sul patrimonio immobiliare, anche perché una parte delle risorse che dovremmo reperire sul patrimonio richiedono prima una revisione del catasto. Lo so che lo dicono tutti da anni, ma, se non interveniamo mai, non riusciremo mai a farlo.

Anche io penso che l'intervento principale dovrebbe essere sull'IVA. Come intervenire sull'IVA per recuperare altre risorse? Ho visto diverse proposte, che naturalmente dovrebbero essere valutate un po' meglio, tra cui quella del Fondo monetario internazionale. Per evitare effetti distributivi perversi si richiede un intervento non tanto sull'aliquota minima del 4 per cento, ma – soprattutto – su quella intermedia del 10 per cento, che copre una serie di beni e servizi che hanno un impatto redistributivo di tipo minore. Pertanto, si potrebbero forse immaginare (sono state fatte

prima delle proposte) una riduzione dell'aliquota più elevata (che adesso è pari al 22 per cento) e un incremento dell'aliquota intermedia, magari arrivando anche a un'unificazione. Bisogna fare i conti giusti. Avete a disposizione persone di livello elevato nel Ministero dell'economia e delle finanze e anche altri esperti. Sicuramente si possono fare moltissime simulazioni cercando di tener esattamente conto di quale sarebbe l'impatto redistributivo e in termini di gettito. Questa è la strada che cercherei di perseguire.

Per quanto riguarda il tema dei vincoli legislativi ricordati dal dottor Ricotti, mi trovo nella sua stessa difficoltà, in quanto non sono un giurista e mi era sembrato che si trattasse soprattutto di riferimenti di tipo giuridico. Si menzionava l'esempio di una serie di Paesi, come l'Olanda, in cui – a quanto pare – c'è una specie di accordo *ex ante* che rende difficile fare interventi molto variegati sul piano fiscale. Studierei questi esempi in quanto sono d'accordo nel ritenere che questo può essere un problema e che è inutile adottare un testo unico di tutta la legislazione fiscale se poi, il giorno dopo, si ricomincia a legiferare introducendo cambiamenti continui. Si tratta di un tema assolutamente fondamentale. Ripeto che non posso purtroppo aiutarla dal punto di vista giuridico, in quanto anche a me mancano le competenze in questo ambito e quindi bisogna cercare aiuto. Ritengo però che potrebbe essere un'idea quella di studiare i casi esteri.

Il presidente Marattin ha parlato del sistema tedesco. Come ho detto, mi sembra che optare per un sistema a scaglioni o di tipo tedesco sia un problema più di presentazione al pubblico e di *marketing* che sostanziale. A me sembra che il sistema attuale sia uno dei peggiori possibili, perché è assolutamente non trasparente, con detrazioni che si riducono senza ragioni, oltretutto perdendo il loro significato fondamentale. Pensiamo a tutti i lavoratori dipendenti il cui reddito è troppo elevato per avere diritto a una detrazione dei costi sopportati per la produzione di quel reddito: non si capisce bene perché. Le detrazioni decrescenti sul lavoro sono state ideate per ricostruire una progressività che non c'è più, perché le aliquote sono poche e ci sono dei salti. Trovo ciò assolutamente inaccettabile.

Con riferimento a un tema presente nella relazione, anche io sono convinto – e non da oggi – che dovremmo tentare di spostare una buona parte della redistribuzione sul lato della spesa più che su quello delle entrate. Non sono sicuro però che ci sia una relazione diretta, del tipo che lei assume, ossia che con il sistema tedesco si debba anche puntare su una maggiore progressività. La posizione su questo punto è abbastanza neutra. La cosa importante è che ci sia qualcosa di facilmente spiegabile alle persone e, secondo me, insistere sulla aliquota media piuttosto che marginale può essere un modo per renderla comprensibile; deve poi esservi una struttura delle aliquote senza grandi salti.

Infine, come ho già detto, l'Irpef ha senz'altro un forte ruolo redistributivo in quanto riduce di 4 punti l'indice di disuguaglianza di Gini. Tuttavia, ciò viene fatto all'interno di una base imponibile in cui ci sono essenzialmente (per l'80 per cento) solo redditi da lavoro dipendente. Non

so quale sia, dal punto di vista anche etico, la grande giustificazione nel trasferire soldi dai lavoratori dipendenti un po' più ricchi a quelli un po' più poveri. Se il suo suggerimento va nella direzione di dire che, forse, con un sistema di tipo duale la progressività dovrebbe essere in qualche modo ripensata e se possibile ridotta, allora sono d'accordo. Ma per l'individuazione del meccanismo migliore per ottenere questo obiettivo, se il sistema tedesco o un altro, bisognerebbe discutere sui *pro* e sui *contro* di ciascuno.

Rispondo all'onorevole Ungaro. Sì, ci possono essere meccanismi diversi: l'ho già detto e forse ho già risposto anche alla prima domanda relativa a come costruire il nuovo scaglione, se con detrazioni costanti o attraverso il sistema tedesco. Per i motivi che ho scritto nella relazione, direi che in questo momento il sistema tedesco sembra essere il più convincente, non solo perché permette di controllare maggiormente l'evoluzione delle aliquote marginali, ma anche perché ha elementi di maggiore trasparenza.

Quanto al tema delle spese fiscali, mi affidate un compito pesante nel chiedermi di individuare i modi per ridurle. Come ho scritto nella relazione, concettualmente le raggrupperei secondo i meccanismi d'intervento: una parte sul *welfare*, poi sulle ristrutturazioni edilizie, sulle erogazioni liberali e via dicendo. Esaminerei le spese fiscali anche al loro interno, perché l'impressione è che spesso si cerchi di ottenere lo stesso obiettivo con strumenti diversi. Ogni spesa fiscale ha aspetti diversi al proprio interno: alcune prevedono una detrazione, mentre altre una deduzione e non se ne capisce il motivo. Occorre, quindi, uno sforzo di concettualizzazione e uniformazione.

Bisognerebbe poi usare un po' l'accetta chiedendosi quali sono gli obiettivi fondamentali, decidendo se porre sullo stesso piano individui che possono avere redditi simili ma in condizioni diverse e quali potrebbero essere mantenuti e quali no, visto che alcuni hanno un senso in termini di incentivazione, mentre altri si potrebbero eliminare. Francamente, ad esempio, non capisco perché si debba avere una detrazione se si iscrivono i figli in palestra; magari si dovrebbe mettere a disposizione una palestra pubblica per coloro che sono più poveri. Non capisco perché si debba avere una detrazione per le spese universitarie; forse sarebbe meglio prevedere delle borse di studio per i meritevoli. Se si ragiona in questo modo si possono ridurre le detrazioni. Nel caso in cui si vada nella direzione di una razionalizzazione di queste spese fiscali – cosa che auspico – suggerirei di agire ad ampio raggio, perché intervenire soltanto su alcune e non su altre rischierebbe di scatenare conflitti. Quindi, nella logica di una grande riforma, può essere accettato il fatto che ci sia un notevole sfoltimento delle spese fiscali esistenti.

Quanto all'imposta negativa, l'onorevole Ungaro ha ragione, ci sono dei problemi. L'ISEE può determinare dei problemi e si può sempre riformulare, ma io ho una visione per cui l'imposta deve fare l'imposta e la spesa deve fare la spesa. Ritengo quindi che per tutta una serie di problematiche che riguardano meccanismi su cui c'è un forte interesse pubblico

e sociale i trasferimenti basati su indicatori di prova dei mezzi siano l'ideale. Sono d'accordo con quanto detto prima dall'onorevole Marattin: c'è un problema sui trasferimenti in Italia, perché in realtà non producono l'effetto redistributivo che dovrebbero. Per quello che dice, forse si possono trovare altri tipi di soluzione, che si collocano però al di fuori dell'imposta. Quello che lei ha in mente – e si tratta degli esperimenti più interessanti – sono le forme di supporto ai *working poor*. Bisognerebbe trovare dei meccanismi di incentivazione per le fasce di reddito particolarmente basse. Questo, però, non deve essere fatto necessariamente – di nuovo – con l'Irpef, in quanto si può benissimo ricorrere a un meccanismo esterno, attraverso lo stanziamento di risorse.

Signor Presidente, ho così terminato il mio intervento e spero di aver risposto a tutte le domande.

PRESIDENTE. Professor Bordignon, la ringrazio sia per la relazione esaustiva e completa, sia per la parte dialettica alimentata dalle domande dei colleghi. Dichiaro conclusa l'audizione.

Sarà ora svolta l'audizione del professor Vegas, che saluto e ringrazio per la disponibilità anche a nome del collega presidente Marattin. Professore, le lascio senz'altro la parola.

VEGAS. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare le due Commissioni e far presente che ho depositato un documento alquanto lungo, che cercherò di sunteggiare rapidamente. Questo documento si avvale, per la parte della definizione delle *policy*, ma soprattutto delle quantificazioni, nelle tabelle allegate, di un lavoro svolto dalla fondazione ReSPublica, che ringrazio.

Partirei da alcuni inquadramenti di carattere generale, per cercare poi di dare anche il senso del perché si arrivi alle conclusioni che esporrò.

Vorrei subito evidenziare che le imposte, a mio avviso, non sono uno strumento di redistribuzione, ma un dispositivo che consente di reperire le risorse che poi, nel caso sia attivata una redistribuzione, si utilizzeranno per fare erogazioni direttamente con la spesa pubblica. Le imposte, quindi, devono distribuire equamente quello che si suole chiamare il sacrificio tributario.

Per quanto riguarda il tema della capacità contributiva, in base alla vulgata chi ha di più paga di più, in realtà, in sede dei lavori della Costituente, già Ezio Vanoni riteneva che anche in questo caso si dovesse limitare allo stretto indispensabile il sacrificio di coloro che sono «percossi» dall'imposta. D'altra parte la progressività non è necessariamente, come ho sentito anche negli interventi precedenti, riferibile a una sola imposta, soprattutto quando ci sono delle distorsioni evidenti, ma riguarda l'intero sistema tributario. Anche sotto questo profilo, quindi, bisogna tenere presenti le possibilità offerte dal mantenimento di questo principio costituzionale secondo un approccio leggermente diverso, tenendo altresì conto che la progressività rappresenta il prezzo differenziale che i più abbienti sono tenuti a corrispondere per ottenere l'accesso gratuito e universale ai servizi

pubblici; il che pone, ovviamente, un problema di contabilità sistematica e di sovrapposizione dal punto di vista economico in tutti i casi in cui, come accade da noi, sia previsto un accesso selettivo alle prestazioni sociali. Bisogna, in altri termini, evitare che si verifichi un caso di doppia penalizzazione.

A mio avviso, sostanzialmente, il sistema tributario dovrebbe essere il meno gravoso possibile, dev'essere attrattivo nei confronti dei sistemi esteri (ho visto che è un tema che è stato esaminato anche in precedenza) e dev'essere orientato a incentivare la ricerca delle migliori condizioni economiche cui aspira ciascun contribuente. Non deve essere cioè penalizzante: non si può pensare che sia un buon sistema quello di aumentare molto pesantemente l'imposizione, creando degli scalini in funzione dell'aumento del reddito, perché ciò disincentiva il lavoro. Bisogna quindi essere molto attenti nel dosaggio dei vari meccanismi del sistema.

Il sistema tributario deve inoltre essere differenziato in ragione delle condizioni di vita reali del contribuente, calibrando il sacrificio alla sua possibilità di sopportazione, integrando in sostanza il principio dell'equità verticale, e comprendere tutte le fonti di reddito del contribuente, integrando il principio dell'equità orizzontale. Inoltre, deve tendere a rendere coesa la società e farsi carico, in questa particolare fase storica, del grave tema della tendenziale scomparsa delle classi medie, evitando una fuga dei contribuenti, che deprimerebbe ancora di più il livello del gettito, generando poi la necessità di aumentare le aliquote nominali, quindi provocando degli effetti autoindotti.

Infine, il sistema dovrebbe essere non punitivo (è un tema che è stato spesso affrontato nel passato), nel senso che è opportuno che non sia adottato in base a scelte pubbliche orientate a colpire con il maggior sacrificio economico i ceti non rappresentati dalla maggioranza di Governo. È effettivamente molto importante evitare che ciò accada perché è necessario un certo livello di consenso che non sempre si verifica.

Ciò detto, bisogna rendersi conto che oggi la società non è più quella di cinquant'anni fa, quando fu varata l'Irpef. La società non è più omogenea, la rivoluzione tecnologica ha cambiato le nostre vite e ovviamente il sistema economico, il monopolio delle *big tech* ha creato degli scompensi, ha concentrato la ricchezza e aumentato la povertà, sostanzialmente schiacciando le classi medie; il mercato del lavoro ha visto – ahimè – molte espulsioni e speriamo che non se ne verifichino altre, ma anche la pandemia è fonte di preoccupazione in materia. I sistemi fiscali si sono posti nella necessità di competere tra loro e quindi si sono create, anche a livello europeo, condizioni paragonabili a quelle dei paradisi fiscali. Gli Stati non hanno più il controllo della società e dell'economia, perché hanno dei costi di gestione molto più elevati rispetto al passato, sono alla ricerca di soldi a tutti i costi e questo crea, anche in questo caso, dei problemi. La moneta non è più la manifestazione visibile dell'esercizio della forza e del potere statale, ma ci sono le monete parallele; tutto sta cambiando e l'effetto è una fuga dei contribuenti rispetto alla realtà ordinata che eravamo abituati a conoscere nel passato.

Per questo bisogna porsi il problema se abbia ancora un senso reale oggi un'imposta personale sul reddito, che non consente di avere una visione complessiva. Le agevolazioni fiscali creano una turbativa piuttosto notevole, perché sono disposte in ragione della valutazione di bene meritevole di una certa spesa che si può detrarre o dedurre; ma questo bene meritevole non è un valore in sé, bensì un valore che viene determinato sostanzialmente sulla base di pressioni di *lobby* più o meno interessate che vogliono venderlo. Con tutta la ragionevolezza, ad esempio, beni edilizi – lo abbiamo visto recentemente – o cose di questo genere creano delle turbative perché, anziché consentire, come sarebbe più logico, al contribuente di pagare di meno e di comperare ciò che desidera, spingono a fare un investimento in un certo settore, quindi sostanzialmente vanno più a vantaggio del produttore del bene che non del compratore del medesimo e incidono molto sul sistema delle aliquote e dell'equità fiscale orizzontale, creando delle turbative di cui abbiamo già sentito nei dibattiti precedenti.

Tra l'altro, il più delle volte queste detrazioni e deduzioni hanno più le caratteristiche di spese che non di agevolazioni fiscali. Il reddito di cittadinanza, ad esempio, è inserito tra le spese fiscali, mentre dovrebbe essere un'erogazione pura e propria. Il risultato è che per il contribuente si crea una sorta di approccio da *fiscal churning*, che potremmo tradurre in italiano con «ammoina fiscale», se mi è consentito. Tutti sono convinti, cioè, di scroccare qualche vantaggio fiscale, ma in realtà, quando si chiude il cerchio, ognuno paga per qualcun altro; tutti sono vagamente convinti, ma alla fine il costo è superiore per ciascuno. A questo si dovrebbe porre rimedio e mi permetterò di avanzare una proposta più seria.

L'Irpef è diventata un'imposta personalizzata a poche categorie, sostanzialmente lavoratori dipendenti e pensionati, e quindi è abbastanza iniqua sotto il profilo dell'equità orizzontale; su di essa gravano inoltre anche le addizionali comunali e regionali, creando un'ulteriore distorsione.

Detto questo, noi abbiamo davanti tre strade: la razionalizzazione, l'innovazione o la riforma del sistema. Credo che abbiamo sentito parlare abbastanza ampiamente della razionalizzazione; essa consiste nella revisione di alcuni punti senza modificare il sistema, con l'attuale ripartizione dell'Irpef; si possono variare un po' le aliquote (anche se, certo, c'è l'aliquota mediana che presenta una forchetta troppo ampia), si può cambiare il sistema delle deduzioni e delle detrazioni, tutto quello che si può fare, secondo me, va bene, ma sostanzialmente non cambia nella radice.

L'innovazione è ancora meglio, perché può considerare dei fenomeni particolari ed è importante soprattutto se consideriamo la tassazione del reddito familiare perché, come sapete molto meglio di me, nel nostro Paese c'è un problema demografico relevantissimo, quindi potrebbe essere utile per risolverlo. Il sistema di una tassa piatta, ossia una tassa con un paio di aliquote, potrebbe essere utile, ma restiamo sempre entro uno schema in base al quale rispetto a cinquant'anni fa la società, la tecnologia, i rapporti di forza e lo scenario mondiale non sono cambiati e noi viviamo come se fossimo in quell'epoca felice. In realtà quella era un'epoca

abbastanza o relativamente felice, ma non è più così; non possiamo far finta di vivere ancora come vivevamo nel 1970, è necessaria una riforma di più ampia portata.

Mi rendo conto che una tale riforma probabilmente può postulare la necessità di un periodo transitorio per poterla definire nel suo complesso. Del resto, la strada che io abbozzo, essendo composta da un paio di meccanismi, probabilmente può anche portare un domani all'abbandono di uno dei due o all'abbandono di quello che deriva dal vecchio sistema per approcciare semplicemente quello che propone il nuovo sistema. È una strada oggi percorribile; certo, comporta qualche sforzo riformatore più intenso rispetto a un semplice aggiustamento del sistema vigente, ma è l'inizio di un cammino diverso e, come tale, va preso, con tutte le scelte che ovviamente devono fare i responsabili decisori politici, con la necessaria gradualità. Occorre porsi l'obiettivo di adeguare il sistema fiscale alla diversa realtà tecnologica, economica e sociale, dandogli anche una connotazione premiale positiva e facendolo orientare verso un approccio culturale che incentivi la crescita e consideri le classi medie come motore dello sviluppo.

Un corollario sicuramente indispensabile è la diminuzione della pressione tributaria; questo è il modo più semplice. Per diminuire il peso dell'imposizione bisogna fare presente che adesso l'individuo sta uscendo dal circuito del reddito per i motivi tecnologici ed economici che sono meglio spiegati nel mio *paper*, fondamentalmente a causa del cambiamento che è avvenuto nella società. L'individuo non è più considerato dal mercato come un percettore di reddito, ma come fonte di valore in quanto consumatore. Se reddito e ricchezza restano cioè comunque dei parametri essenziali e significativi, il potenziale attrattivo di un territorio è la capacità di consumo dei suoi abitanti e questo avviene attraverso l'estrazione dei dati sensibili che fanno tutti i *big tech* e i *social media*. Mentre si procede alle transazioni che riguardano qualunque cittadino, i dati a lui relativi vengono assorbiti da questi meccanismi e servono a creare delle economie di scala da parte delle grandi imprese, di cui non godono, per esempio, le banche e le imprese normali. Tali economie hanno consentito ai grandi monopolisti di abbassare i prezzi, offrendo a prezzi più bassi prodotti che normalmente erano prima più cari. Ciò significa, al contempo, che anche i redditi delle persone, soprattutto delle persone che occupano la fascia centrale, vanno man mano diminuendo. L'effetto è quello che il sistema tende ad aumentare le proprie aliquote marginali o la propria pressione fiscale in modo da recuperare la diminuzione di gettito derivante dalla riduzione dei redditi; tuttavia, più si aumenta questo meccanismo, che si concentra sempre verso i redditi medi, più diminuisce il *buffer* patrimoniale che hanno queste persone e quindi più diminuiscono i consumi, più aumenta la paura nei confronti del futuro, con effetti depressivi nei confronti dello sviluppo.

Bisogna pensare allora come poter cambiare questo *trend*. A mio avviso esso si può cambiare spostando il peso della pressione fiscale dai redditi ai consumi. Ci sono interessanti considerazioni di Cesare Cosciani sulle difficoltà pratiche e non teoriche di applicare una simile imposta;

nel *paper* non sono contestate – non mi permetterei mai – ma faccio notare come l'evoluzione della tecnologia possa risolvere molti dei problemi pratici lumeggianti dall'illustre autore.

Prima di partire con l'illustrazione rapidissima della proposta, è necessario fare una premessa che parte dalla fine: se vogliamo un sistema più attrattivo, esso deve essere anche meno incisivo, meno pesante e meno costoso. È stato detto anche prima che questo è un problema, però noi dovremmo renderci conto che, come diceva Einaudi in tema di pareggio di bilancio, con riferimento ai principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione, un bilancio in *deficit* non è un vero bilancio e pertanto occorre domandarsi se abbia senso «partire dalla premessa che, poiché un dato disavanzo era previsto al principio dell'anno finanziario, il disavanzo medesimo sia considerato come una specie di idolo a cui non si possa recare offesa tentando di farlo scomparire».

A mio avviso, siamo in grado oggi di ridurre la spesa pubblica ed è a questo che dobbiamo puntare; è inutile che parliamo di tagli agli sprechi, lotta all'evasione, tutta aria fritta che non serve a niente, cose che servono ad aumentare semplicemente il *deficit*. Noi siamo in grado di ridurre la spesa pubblica, anche per cifre abbastanza consistenti, cercando di eliminare delle spese che sono – a occhio non solo mio, ma di tutti – assolutamente sprechi.

Nel *paper* ho inserito un veloce indice, assolutamente modificabile da parte del Parlamento; è però ovvio che un ampio spazio, che noi abbiamo quantificato in circa 63 miliardi di euro, è recuperabile. Si pensi, per esempio, che le spese fiscali valgono circa 43 miliardi e se ne può recuperare un'ampia parte lasciandone alcune fondamentali come le detrazioni per lavoro dipendente, i familiari a carico, gli assegni per le separazioni divorzili, le imposte sostitutive dei redditi capitali, la deducibilità delle pensioni di invalidità, anche di guerra, consentendo invece la deducibilità delle spese per la previdenza complementare e le assicurazioni sanitarie.

Insomma, si può effettivamente tagliare; basti pensare che solo la cosiddetta legge mancia, che di consuetudine si usa includere nella legge di bilancio, quest'anno è arrivata quasi a un miliardo; mi sembra francamente una cifra leggermente elevata. Esemplificando, se noi modificassimo l'Irpef e l'IMU o, in alternativa, l'Irap, potremmo avere un equivalente di circa 10 miliardi attuali a cui far fronte se vogliamo cambiare il sistema. Ragioniamo allora su queste risorse.

Avviandomi rapidamente alla conclusione, ritengo che la proposta dovrebbe consistere in una riproduzione sostanziale dell'Irpef, ma con un'aliquota unica e una nuova imposta progressiva sui consumi o il tenore di vita, che dir si voglia. La prima imposta – sostanzialmente riprodottriva dell'attuale Irpef – dovrebbe essere applicata con un'aliquota del 15 per cento, con un innalzamento della fascia esente a 10.000 euro, per tutti i redditi, quindi redditi da lavoro, dipendente, autonomo, quelli da pensione, le rendite finanziarie e quelle da locazione immobiliare (in questi ultimi due casi l'aliquota verrebbe diminuita dal 26 o 22 al 15 per cento), fermo restando che i redditi percepiti saranno oggetto, poi, della seconda impo-

sta. Ovviamente tutte le agevolazioni sarebbero eliminate, eccetto quelle che ho citato prima. Resterebbe il vincolo della dichiarazione annuale dei redditi – che potrebbe tuttavia essere molto semplificata, perché ormai l'amministrazione, volendo, potrebbe essere in grado di conoscere tutte le nostre transazioni, per cui potrebbe essere già fatta dall'amministrazione – per il semplice fatto che, non solo è opportuno avere un parametro di ragguaglio, ma bisogna anche tener conto in qualche modo di questo meccanismo, finché resta il sistema dell'addizionale comunale e provinciale.

La seconda imposta mira a far considerare a fini tributari anche la capacità di spesa del contribuente: non è la stessa cosa dell'IVA, che è un'imposta reale, mentre in questo caso si tratterebbe di un'imposta personale. Dovrebbe essere un'imposta progressiva, con aliquote che variano dal 6 al 22,5 per cento, secondo le fasce di reddito. Nel nostro prospetto abbiamo mantenuto le fasce di reddito attuali – che ovviamente potrebbero essere ampiamente modificate – semplicemente per non cambiare troppo i riferimenti e rendere la cosa più facilmente comprensibile. Anche in questo caso si tratterebbe di definire un'esclusione per i consumi modesti (fino a 10.000 euro l'anno).

Va precisato che questa imposta colpisce tutti i consumi, anche se chiaramente per i consumi di beni durevoli si può fare una graduazione, un abbattimento annuale, in modo da non provocare un'imputazione della spesa tutta nell'anno in cui vengono erogati, con una scalettatura che è proposta nel testo, ma che è ovviamente ampiamente rivedibile. Ciò vale anche per i consumi di carattere eccezionale, come ad esempio le spese mediche di grande portata e simili.

In ogni caso, l'imposta non colpirebbe il risparmio, perché il risparmio sostanzialmente non è una spesa: entra nel circuito del reddito e serve per far aumentare il prodotto interno lordo, in sostanza per trasformare il PIL potenziale in PIL reale. Si tratta di un patrimonio buono che serve a far crescere il livello di benessere complessivo della comunità dal quale si potranno anche ricavare le risorse per effettuare delle spese che in condizioni diverse non si sarebbero fatte, se si pensasse di tassare il risparmio.

Si tassano quindi tutti i consumi e, tra l'altro, con una graduazione degli anni in cui si possono spalmare, si può anche risolvere il problema dell'utilizzo dei risparmi derivanti dai redditi dichiarati negli anni precedenti. Ovviamente c'è un problema relativo all'uso del contante, perché ci potrebbero essere delle utilizzazioni fraudolente, ma è chiaro che, come si sa, quello in contante è un metodo di pagamento destinato a scomparire in brevissimo tempo. Basti pensare che la Banca centrale europea ha deciso di passare a una moneta virtuale: ci metterà qualche anno, ma tra breve la situazione sarà diversa, per cui anche il dominio su eventuali impieghi non perfettamente legali del contante è destinato a scomparire e, in ogni caso, il controllo dell'utilizzo delle richieste di contante è già vagliato dal sistema bancario e, quindi, dall'amministrazione finanziaria.

Il combinato disposto della tassazione con un sistema di vecchia Irpef, modificato con un'aliquota ridotta al 15 per cento, e del nuovo si-

stema della tassazione sul consumo con aliquote variabili – che, come ho detto, potrebbero andare dal 6 al 22,5 per cento secondo gli attuali scaglioni – ovviamente con un meccanismo di taglio della spesa che equivalga a circa 63 miliardi di euro anche per semplificare e alleggerire tutto il sistema, consentirebbe un risparmio complessivo piuttosto notevole. Per i contribuenti del primo e del secondo scaglione potrebbe valere, infatti, una diminuzione del carico fiscale del 43 e del 39 per cento; per quelli con redditi da 28.000 a 55.000 euro la diminuzione del carico fiscale si potrebbe attestare intorno al 21 per cento; quelli fino a 75.000 euro potrebbero avere un vantaggio del 32 per cento, mentre per i redditi superiori il vantaggio sarebbe dell'ordine di circa il 6 per cento.

Si tratterebbe, quindi, di un sistema concentrato a favorire in modo molto consistente la parte centrale dei contribuenti (i cosiddetti ceti medi), avvantaggiando notevolmente anche i ceti più bassi, soprattutto con l'ampliamento della fascia esente. I maggiori percettori di reddito, invece, avrebbero un vantaggio tutto sommato modesto, anche se in un sistema molto razionalizzato e molto più orientato alla crescita rispetto a prima e, quando c'è la crescita, si può anche avere un vantaggio percentualmente più basso, ma, mano a mano che cresce la torta, il vantaggio complessivo sarà chiaramente maggiore per tutti.

Tale vantaggio non prevede comunque nel calcolo la minore spesa che deriverebbe, nel caso preso come esempio, dalla soppressione dell'IMU, vale a dire ulteriori 19 miliardi che potrebbero confluire nelle tasche dei contribuenti.

Questa è in estrema sintesi la proposta. Vi chiedo scusa perché aver dovuto concentrare l'esposizione in breve tempo mi ha costretto a sintetizzare la spiegazione dei vari passaggi, ma sono a disposizione per eventuali richieste di chiarimento e vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziare lei, professor Vegas. Il suo contributo, insieme a quello iniziale del Presidente della Corte dei conti e a quello del professor Bordignon, ci ha consentito una lettura complessiva delle questioni all'ordine del giorno.

MARATTIN (IV). Signor Presidente, mi unisco anch'io ai ringraziamenti.

Ho in realtà solo una domanda per il professor Giuseppe Vegas, la cui relazione apprezzo molto, perché l'obiettivo dell'indagine che stiamo conducendo è esattamente quello di ascoltare auditi che, oltre all'analisi della struttura dell'Irpef, avanzino anche proposte. Per questo, dunque, mi ha colpito quanto è stato appena detto dal professor Vegas, che ha efficacemente trattato entrambe le dimensioni che stiamo cercando di esaminare per farci un'idea più precisa. Vorrei tuttavia qualche chiarimento in merito alla proposta che è stata formulata. Purtroppo non avuto modo di leggere prima il documento che ci è stato inviato, per cui faccio riferimento a quanto ci è stato appena riferito, scusandomi preventivamente se la mia domanda si basa su errati presupposti.

Sorvolo sul fatto che rimarrebbero da coprire 63 miliardi di euro. Professor Vegas, lei ha ricoperto molti ruoli autorevoli, anche all'interno del Governo, per cui conosce bene la difficoltà politica di reperire 63 miliardi di copertura. La domanda però è un'altra: se capisco bene, la nuova imposta sui consumi sostituisce l'IVA secondo scaglioni che coinciderebbero con quelli dell'Irpef, anche se la base imponibile non sarebbe ovviamente il reddito lordo, ma è il consumo annuo. Mi stavo interrogando su come un'imposta del genere possa funzionare e mi spiego meglio. Io vado a far la spesa, compro una bottiglia d'acqua, ma non pago subito le imposte, perché il livello di imposta che pago dipende da quanto avrò consumato tutto l'anno, nel senso che la liquiderò *ex post*. Quindi a fine anno farò un conto di tutto quello che avrò consumato, vedrò quale sarà il mio scaglione e, non essendoci un sostituto di imposta, verserò allo Stato, a gennaio presumibilmente, le decine di migliaia di euro derivanti da questo calcolo. Ho capito bene?

Se è così, come si garantisce allo Stato un flusso mensile di liquidità, che è necessario per le esigenze di cassa dello stesso? Evidentemente ho capito male, ci deve essere un altro meccanismo, quindi le chiedo la cortesia di illustrarmelo.

VEGAS. La ringrazio, presidente Marattin. Mi scuso perché il documento è un po' lungo quindi ci vuole tempo e forse, come tutte le cose, è impreciso.

Rispetto ai 63 miliardi, è vero che la cifra è alquanto rilevante, tuttavia, considerando quanto è stato speso, soprattutto in *deficit*, nell'ultimo periodo, probabilmente si potrebbe prevedere un'azione di valutazione della permanente validità di molte spese. Tenga presente che, tra l'altro, ci sono state commissioni per il taglio della spesa pubblica che hanno avanzato proposte molto più rilevanti. Abbiamo preso in considerazione le varie proposte e abbiamo operato un taglio piuttosto notevole per mettere insieme questa cifra, ma credo possa essere un traguardo raggiungibile, senza tener conto degli effetti indiretti, perché la possibilità che una diminuzione della pressione fiscale porti a un aumento dell'attività economica è ovviamente concreta.

L'imposta sui consumi non sostituisce l'IVA: non abbiamo toccato le altre imposte, ci siamo limitati ad agire nel campo dell'Irpef, quindi, l'IVA resta e si paga. Come si pagherebbe questa seconda imposta? È semplice: qualunque spesa faccio uso il mio bancomat, la mia carta di credito o il contante e viene registrata nei *big data*, che ormai sono a disposizione anche dell'amministrazione finanziaria. Il contante non viene registrato al momento dell'utilizzo – sarebbe impossibile andare al bar, prendere una tazzina di caffè e registrarsi – ma nel momento in cui lo prelevo al bancomat o allo sportello. Quindi, l'amministrazione finanziaria sa esattamente quanti soldi spendo. Poi si fa una dichiarazione annuale; posso pagare le tasse una volta all'anno, come accade in molti casi – per esempio, professionisti o società – o una volta al mese, come fanno i dipendenti e i pensionati, semplicemente in base alla decisione dell'amministra-

zione. Questa è un'imposta annuale: che poi possa essere pagata frazionata o *una tantum* è una scelta amministrativa che non abbiamo esaminato in questa sede perché, essendo tutti i dati disponibili ormai *online*, può essere applicata a scelta dell'amministrazione ogni anno o ogni mese.

Spero di essere stato esauriente.

PRESIDENTE. Certamente, professore.

Credo che possiamo chiudere qui questa giornata molto fruttuosa, non prima di aver ringraziato nuovamente il professore Vegas e i colleghi che hanno seguito l'intera mattinata di lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione acquisita nell'ambito delle audizioni sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,05.

