



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

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**

13^a seduta: venerdì 26 febbraio 2021

Presidenza del presidente della 6^a Commissione del Senato
della Repubblica D'ALFONSO
indi del presidente della VI Commissione della Camera
dei deputati MARATTIN

I N D I C E

Audizione del professor Paolo Liberati

PRESIDENTE:		* LIBERATI	Pag. 4, 17, 21 e passim
- D'ALFONSO	Pag. 3, 12, 21 e passim		
FENU (M5S), senatore	16		
FRAGOMELI (PD), deputato	15		
GUSMEROLI (Lega), deputato	14		
* MARATTIN (IV), deputato	12		
UNGARO (IV), deputato	13, 22		

Audizione del professor Giampaolo Arachi

PRESIDENTE:		ARACHI	Pag. 22, 28
- D'ALFONSO	Pag. 22, 28		
* - MARATTIN	30		
FRAGOMELI (PD), deputato	28		

Audizione del professor Simone Pellegrino

PRESIDENTE:		* PELLEGRINO	Pag. 30, 40, 43
- D'ALFONSO	Pag. 42, 43		
* - MARATTIN	30, 37, 38		
FRAGOMELI (PD), deputato	37		

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

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Europeisti-MAIE-Centro Democratico: Europeisti-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.

Segle 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-Rinascimento-ADC: M-NCI-USEI-R-AC; Misto-Europeisti-MAIE-PSI: M-EUR-MAIE-PSI; Misto: MISTO; Misto-Centro Democraticoitaliani-In Europa: MISTO-CD-IE; Misto-L'Alternativa C'È: MISTO-L'A.C'È; Misto-Cambiamo!-Popolo Protagonista: MISTO-C!-PP; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: MISTO-A+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTOMIN.LING.

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Paolo Liberati, professore ordinario di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di economia dell'Università di Roma Tre, il professor Giampaolo Arachi, professore ordinario di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di economia dell'Università del Salento, e il professor Simone Pellegrino, professore associato di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di discipline economico-sociali dell'Università di Torino.

I lavori hanno inizio alle ore 10.

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del professor Paolo Liberati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, sospesa nella seduta dello scorso 22 febbraio.

Comunico che per la procedura informativa all'ordine del giorno, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

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

Sono oggi previste le audizioni dei professori Paolo Liberati, Giampaolo Arachi e Simone Pellegrino, che ringraziamo per la loro partecipazione e a cui diamo il nostro benvenuto.

Iniziamo con l'audizione del professor Liberati, professore ordinario di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di economia dell'Università di Roma Tre.

Ricordo che l'audizione si svolge 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.

Cedo la parola al professor Liberati, pregandolo di contenere il proprio intervento in una ventina di minuti, ai fini di una fruttuosità dialettica che consenta la piena comprensione del lavoro che svolgeremo stamattina.

LIBERATI. Signor Presidente, desidero innanzitutto formulare un ringraziamento per l'opportunità che mi viene offerta di fornire un contributo all'indagine conoscitiva in titolo.

Inizierò fornendo alcuni dati di sintesi, per riepilogare lo stato dei fatti e anche per dare evidenza di qualche segno dello squilibrio dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche.

L'IRPEF attualmente copre circa il 40 per cento delle entrate erariali, corrisponde a circa l'11 per cento del prodotto interno lordo (in questo, in Europa, è dietro soltanto ad alcuni Paesi scandinavi), rappresenta circa un terzo della pressione tributaria in senso stretto (esclusi cioè i contributi sociali) e al suo interno ha qualche squilibrio dovuto al fatto che più dell'82 per cento del reddito complessivo IRPEF deriva da lavoro dipendente e da pensione e che circa l'80 per cento dei contribuenti IRPEF dichiara meno di 28.000 euro.

Ci sono poi due ulteriori elementi che danno il senso di uno squilibrio dell'IRPEF, che sono quelli relativi all'evasione e all'erosione di questa imposta. La differenza tra il gettito teorico e quello effettivo dell'IRPEF è abbastanza alta, lo è sempre rimasta, è una caratteristica storica: ad esempio, per il reddito da lavoro autonomo e di impresa si quantifica in misura pari a circa il 66 per cento (cioè i due terzi circa del gettito teorico), con una media in termini quantitativi che si aggira intorno ai 30-32 miliardi all'anno.

Dal punto di vista dell'erosione, nell'IRPEF transitano direttamente circa 170 tra trattamenti tributari e differenziati e spese fiscali. Si ha quindi la sensazione – spesso l'illusione – che si tratti di un'imposta abbastanza equa, mentre ci sono elementi che fanno pensare il contrario. È sicuramente un'imposta di difficile interpretazione, perché nel corso degli anni l'IRPEF è diventata un sistema di tassazione ibrido e la ragione di ciò si deve alla stratificazione degli interventi che si sono succeduti, anche in ragione del fatto che ritengo che all'IRPEF siano stati assegnati forse troppi obiettivi, a volte anche incompatibili tra loro e in una certa misura inseriti in maniera sconsiderata per esigenze contingenti, perché l'IRPEF in alcuni casi era il modo più facile per attuare alcune politiche.

Dato questo quadro generale, si tratta di capire in quale direzione riformare l'IRPEF.

Ritengo che propedeutica a qualsiasi variazione dei parametri dell'IRPEF sia la necessità di riprendere in mano la definizione della base imponibile, proprio per le ragioni che ho detto prima: si tratta di un sistema ibrido e bisognerebbe capire fino a che punto spingerlo oppure razionalizzarlo, in una direzione o nell'altra.

Penso che le direzioni fondamentali siano due: da un lato, un sistema duale di tassazione (in sostanza, prendere atto che bisogna accomodare e razionalizzare una tendenza che si è verificata nel corso degli anni, quella cioè di far uscire dalla progressività una parte dei redditi); dall'altro, un sistema onnicomprensivo (e qui si tratta di recuperare qualcosa che era già stato proposto ai tempi della riforma e che poi, per ragioni note, non è stato attuato).

È come se avessimo davanti due alternative, quindi: assecondare una tendenza che l'IRPEF ha manifestato (un sistema duale) o dirigersi verso il recupero del modello iniziale.

Ora, a parte la facilità relativa di questi due modelli, penso che in entrambi i casi il percorso non sia privo di ostacoli, perché qualsiasi sia la scelta della base imponibile che si voglia fare, sono sicuramente necessari aggiustamenti su entrambi i fronti.

Ricordo che la struttura di un sistema duale è quella in cui di fatto vengono isolati tutti i redditi da capitale che vengono spostati dalla progressività e tassati generalmente in maniera proporzionale e reale; c'è un secondo binario, quello della progressività, entro il quale dovrebbero rientrare invece tutti i redditi da lavoro e ovviamente anche da pensione.

Per l'attuazione di un sistema duale bisogna affrontare diverse questioni, se si volesse davvero razionalizzarlo in questo senso, perché l'uscita dei redditi da capitale dalla progressività significa che bisognerebbe affrontare la questione dei redditi di natura immobiliare che in alcuni casi in questo momento sono in parte dentro e in parte fuori. In quest'ambito, bisognerebbe porsi di nuovo il problema della tassazione dell'abitazione principale, il cui reddito è a tutti gli effetti da capitale. Bisognerebbe immaginare di portar fuori dalla progressività tutto il reddito d'impresa e, in qualche misura, anche la componente di reddito da capitale che è collegata all'esercizio delle attività professionali, che, come sappiamo, sono di solito un misto di apporto di lavoro e di reddito da capitale.

Nel caso dei redditi da capitale, poi, c'è da ragionare, sempre nell'ambito di un sistema duale, per quanto riguarda ad esempio la tassazione dei dividendi, e ragionare in termini di rapporto tra l'aliquota dell'imposta sulla società e quella marginale dell'IRPEF (quella d'ingresso).

In sostanza il sistema duale, per quanto sia una razionalizzazione relativamente facile e che asseconda una tendenza, ha comunque vincoli e questioni che bisognerebbe necessariamente affrontare.

Cosa ci dobbiamo attendere da un sistema duale? Le sue conseguenze sono abbastanza chiare: innanzitutto, spostando su tassazione proporzionale e reale avremmo in generale un minor grado di personalità del prelievo sui redditi. Non è un caso che in passato i sistemi di tassazione proporzionale e reali venissero definiti come tassazione disgiunta di cose, la

quale però nell'ambito di un sistema duale non implica – e non dovrebbe implicare a mio avviso – che le due parti del sistema, quella proporzionale e quella progressiva, siano autonome e indipendenti. Se così fosse, non avremmo un sistema duale (cioè composto da due binari), ma due sistemi completamente diversi che si possono muovere in maniera del tutto autonoma (e credo che questo nell'ambito di un sistema duale non sia comunque possibile).

Ci dobbiamo attendere, poi, dalla struttura di questo sistema anche un ulteriore ridimensionamento dell'IRPEF: bisogna essere coscienti che passando a un sistema duale si abbandona definitivamente l'idea di un prelievo generale sui redditi, oltre a ridurre la portata dell'elemento personale. Rimarrebbe un'imposta progressiva su redditi da lavoro e da pensione che in senso dinamico pone anche qualche problema in termini di contributo al gettito, dato che non ci si attende una particolare crescita dei salari e delle pensioni, soprattutto nel prossimo futuro.

Da un sistema duale ci si attende anche una diversa realizzazione del criterio di equità orizzontale, perché a quel punto è chiaro che redditi di natura diversa sarebbero soggetti a imposte e prelievi diversi. Questo è un elemento ovviamente connaturato al modello di tassazione duale, quindi non è risolvibile: una volta accettata tale impostazione, bisogna accettare anche il fatto che il criterio di equità orizzontale avrebbe un suo modo di procedere separato all'interno dei due binari (quello proporzionale e reale da un lato e quello progressivo dall'altro).

Se volessi ragionare invece dal punto di vista del recupero del modello onnicomprensivo, dovrei farlo in maniera totalmente opposta. Per questo ritengo molto importante fare il punto sulla definizione della base imponibile: volendo provare a recuperare il modello onnicomprensivo, dovrei fare un'operazione volta a far rientrare tutti i redditi da capitale in quest'ambito, quindi recuperare il reddito che deriva anche dalle attuali cedolari, eliminare tutti i trattamenti tributari differenziati e i regimi forfettari di vario tipo, riflettere sulle attuali forme di esenzione per particolari categorie di reddito (mi viene in mente l'agricoltura, ma è solo un esempio) e ovviamente limitare il più possibile le eccezioni alla progressività, proprio per evitare quello che si è verificato negli anni recenti della storia dell'IRPEF (cioè il fatto che si sia usciti dalla progressività).

Sotto questo profilo l'operazione potrebbe essere più difficile, ma il percorso volto a recuperare il modello onnicomprensivo non può evitare di confrontarsi con questa scelta, perché deve – o dovrebbe – necessariamente confrontarsi con le tipologie di reddito che sono attualmente escluse dalla progressività e quindi anche con le ragioni che ne hanno motivato l'esclusione. Mi viene in mente ciò che fu affermato dieci anni dopo l'entrata in vigore della riforma degli anni Settanta, con riferimento al principio della generalità dell'imposizione. Al tempo si sostenne, cioè, che il legislatore avesse commesso un grave errore nel prevedere eccezioni alla progressività e si diceva allora che un giorno a questo grave errore si sarebbe dovuto porre rimedio. Ritengo che in questa affermazione sia perfet-

tamente condensato il significato del recupero di un modello onnicomprensivo. Non è detto che questa debba essere la strada, ma è chiaro che è arrivato il momento di porsi il problema.

Dunque, una riforma e una revisione profonda dell'IRPEF richiedono questo passaggio sulla base imponibile e credo che, in entrambi i casi, ci sia bisogno di interventi rilevanti per l'attuazione di questi modelli. Se non si fa questo passaggio sulla base imponibile si rischia di incorrere in un errore di progettazione che è del tutto analogo a quello che ha caratterizzato la storia dell'IRPEF in tempi recenti, perché i parametri dell'imposta personale ben funzionante sono necessariamente legati da una struttura logica che in generale limita, o dovrebbe auspicabilmente limitare, l'opportunità di interventi isolati e scoordinati. Quindi il suggerimento per la definizione della base imponibile è di imboccare la strada che porta ad un sistema definitivamente duale oppure di affrontare la strada del recupero del modello onnicomprensivo, tenendo conto che in entrambi i casi bisognerà affrontare alcuni problemi di cui ho dato solo parziale enunciazione, a parte i dettagli tecnici, alcuni dei quali sono contenuti nel testo che ho consegnato alle Commissioni congiunte.

Rispetto alla definizione della base imponibile, ci sono poi degli elementi trasversali che nel dibattito sulla revisione del sistema tributario sono, in una certa misura, sempre verdi, perché tornano costantemente alla ribalta. Il primo elemento riguarda la definizione di unità impositiva (individuo o famiglia); il secondo la revisione dei valori catastali; il terzo le agevolazioni fiscali, ovvero le *tax expenditures*; e il quarto l'evasione. Si tratta di elementi trasversali, perché ovviamente l'adozione di un sistema duale o onnicomprensivo, qualsiasi esso sia, non risolve di per sé questi problemi.

La scelta dell'unità impositiva, ad esempio, è un problema? Anche questo dipende un po' dalla definizione di base imponibile: è chiaro che se spostato gran parte del prelievo sui redditi verso un modello proporzionale e reale la scelta dell'unità impositiva, ovvero se tassare l'individuo o la famiglia, diventa un po' di minor rilievo. Questa scelta è molto importante quando la progressività funziona bene e quando la progressività si applica a gran parte della base imponibile, quindi a gran parte dei redditi, altrimenti diviene meno rilevante. Ricordo che su questo l'Italia ha un po' oscillato nel tempo, nel senso che si è provato, nel corso degli anni, a valutare la possibilità di introdurre sistemi di tassazione familiare, come il quoziente familiare, ma poi non si è mai arrivati ad una conclusione e quindi si mantiene un sistema di tassazione individuale con correzioni.

Il secondo elemento da considerare è la revisione dei valori catastali. Certamente questo è un problema, perché la revisione di tali valori, sia nel caso di un sistema di tassazione duale, sia nel caso di un sistema onnicomprensivo, riguarda una parte consistente dei redditi, che sono tutti quelli di natura immobiliare. Anche su questo si dice da molto tempo che ci sarebbe bisogno di un riallineamento, che auspicherei, anche per evitare soluzioni che secondo me sono peggiori dal punto di vista della tassazione immobiliare, cioè quelle che fanno ricorso ai valori di mercato. Qui le

complicazioni potrebbero infatti essere ancora maggiori rispetto all'uso dei valori catastali.

Anche il tema delle agevolazioni fiscali lo definirei un «sempre verde». Personalmente ricordo di aver partecipato a un primo censimento sulle agevolazioni fiscali nel lontano 1991: sono passati quasi trent'anni, alcune di quelle agevolazioni sono state eliminate e molte sono state introdotte a partire da quegli anni. Si tratta di un argomento ovviamente difficile da affrontare, perché intorno alle spese fiscali sono state costruite le fughe dalla progressività o l'attenuazione della progressività. Esse hanno comunque alimentato meccanismi di erosione fiscale, continuano a farlo e in alcuni casi le spese fiscali sono state utilizzate anche per supplire all'insufficienza o all'assenza di spesa pubblica destinata alla copertura di specifiche esigenze. Questa tentazione, a mio modo di vedere, rimane abbastanza viva negli anni e lo è anche attualmente. In questo caso è abbastanza complesso capire da dove si può iniziare a ragionare; direi che vanno separate due componenti, una delle quali è quella dei trattamenti tributari differenziati, specifici per categorie di reddito. Credo che facendo un passaggio sulla definizione della base imponibile questo problema in qualche modo si risolverebbe da sé, perché se questi trattamenti tributari differenziati dovessero far parte di un sistema organico duale non sarebbero più differenziati, ma sarebbero parte della regola del sistema. Se andassimo verso un modello onnicomprensivo, bisognerebbe invece affrontare il problema di ridurli il più possibile o di eliminare questi trattamenti tributari differenziati. Quindi, un primo aspetto da affrontare potrebbe essere questo.

Un secondo punto potrebbe essere quello relativo alle spese fiscali, che possono essere più facilmente sostituite da spesa pubblica diretta. Come dicevo prima, molto spesso le spese fiscali sono state utilizzate anche con questa funzione e quindi un confronto con la spesa pubblica appare fondamentale, anche per evitare che il sistema tributario continui ad erogare risorse con un certo grado di illusione finanziaria.

Se quindi si volesse partire con una revisione delle agevolazioni fiscali, inizierei da questi due blocchi: i trattamenti tributari differenziati e le spese fiscali che hanno una diretta corrispondenza o potrebbero avere una parziale sostituzione con strumenti di spesa pubblica.

C'è un aspetto a mio avviso da evitare a proposito delle agevolazioni fiscali, e cioè che la loro revisione passi attraverso la fissazione di tetti al loro uso orizzontali e indiscriminati. Questo, secondo me, è un modo per non risolvere un problema ed equivale un po' a quello che nel tempo si è fatto con i tagli orizzontali della spesa pubblica. Si tratta in ogni caso di veicoli di scarsa trasparenza rispetto al rapporto che deve esistere tra il contribuente e il fisco.

Sull'evasione non ho molto da dire che non sia stato detto nei cinquant'anni di operatività del sistema tributario, per tacere poi, ovviamente, dell'evasione che ha caratterizzato anche i sistemi tributari precedenti. Credo che l'elemento principale da considerare sia che l'evasione costituisca la principale violazione dell'equità orizzontale e in qualche misura è

pregiudiziale a qualsiasi ipotesi di riforma. È un fatto persistente, restringe il campo di applicazione della progressività, vanifica per certi versi gli sforzi redistributivi e rende anche molto difficile la sopportabilità sociale del prelievo su chi le imposte effettivamente le paga. Quindi, da questo punto di vista, siamo tutti d'accordo sul fatto che è un elemento da limitare fortemente.

Un altro passaggio che farei riguarda il fatto che dalla definizione della base imponibile derivano ovviamente dei riflessi sulla progressività del sistema. Personalmente ritengo che sia l'adozione di un sistema duale sia l'adozione di un sistema onnicomprensivo non sarebbero compatibili con l'attuale struttura di progressività del prelievo. Nel caso del sistema duale perché, come dicevo prima, c'è a mio avviso la necessità di un raccordo tra il sistema di tassazione proporzionale e le aliquote dell'imposta progressiva. Immagino, ad esempio, che ci sia la necessità di stabilire un rapporto tra l'aliquota marginale massima dell'IRPEF e l'aliquota dell'imposta sostitutiva scelta per un sistema di tassazione duale. L'attuale differenza, se prendo in considerazione quello che accade attualmente, è di quasi 20 punti percentuali, incluse le addizionali regionali e comunali. Ritengo che questa differenza sia un po' eccessiva e non giustificata, soprattutto in una prospettiva dinamica.

Dal punto di vista del modello onnicomprensivo, credo che potrebbe esserci un vantaggio, ma bisogna cambiare un po' il paradigma. Nella mia relazione ho espressamente indicato un modello onnicomprensivo che potrebbe essere a progressività più contenuta, quindi con una riduzione del profilo della progressività, ma estesa in modo tale da poter ricondurre all'interno dell'IRPEF redditi che ne sono attualmente fuori. In questo caso è come se si contrapponessero questi due modelli; da un lato una progressività contenuta, ma estesa, dall'altro una progressività sostenuta, ma limitata solo ad alcune tipologie di reddito imponibile. Dalla scelta della base imponibile, quindi, dipende anche il grado e la forma della progressività.

Pur rimanendo nella convinzione che in assenza di una decisione sulla base imponibile sia un po' difficile parlare degli altri parametri dell'imposta personale e quindi anche parlare di progressività, posso proporre alcune osservazioni rispetto ai problemi dell'attuale struttura della progressività, che sono fondamentalmente due (e credo che ne abbiate già sentito parlare).

Il primo problema riguarda lo scaglione dei redditi compresi tra 28.000 e 55.000 euro, perché c'è un salto di 11 punti di aliquota marginale. A ciò si accompagna – non banalmente e non da trascurare – il fatto che all'interno di quello scaglione le detrazioni sono decrescenti fino ad azzerarsi a 55.000 euro, quindi c'è un elemento molto pesante di incidenza sull'aliquota media.

Il secondo problema è il divario che tutto questo genera tra aliquote marginali nominali ed effettive. Il profilo delle aliquote nominali è fortemente alterato: in alcuni casi, in ragione del fatto che le detrazioni sono decrescenti, le aliquote marginali effettive, se vi inserisco anche addizio-

nali regionali e comunali, in specifici intervalli di reddito raggiungono anche l'80 per cento.

Nel dibattito recente per risolvere questi problemi è emersa una certa attenzione ai modelli di progressività continua, simili a quelli adottati in Germania (ma in Germania va tenuto presente che si tratta di un modello di progressività mista, continua e per scaglioni), con lo scopo principale di generare un profilo continuo di aliquote marginali, ma non di aliquote medie. Questo è abbastanza importante, perché qualsiasi struttura progressiva d'imposta è in grado di generare continuità delle aliquote medie. Ciò che fa la differenza tra un sistema di progressività continua e gli altri sistemi di progressività è il profilo continuo delle aliquote marginali. Chiaramente, in un sistema di progressività per scaglioni, le aliquote marginali nominali procedono necessariamente per gradini e quindi hanno delle discontinuità relative ai livelli di reddito in corrispondenza dei quali l'aliquota marginale si modifica. Questi elementi di discontinuità tra l'altro sono presenti anche nel modello tedesco.

La progressività continua è una scelta che può essere fatta dal punto di vista tecnico, ma non è una scelta necessaria, nel senso che rimedi alle attuali distorsioni sarebbero possibili anche con altre forme di progressività (anche con la progressività per scaglioni). Basterebbe, ad esempio, ripristinare il ruolo delle detrazioni costanti, e non decrescenti, al crescere del reddito. Quindi la progressività diventa un fatto tecnico, e qui si aprono diverse possibilità di attuazione dello stesso profilo di aliquote medie con diverse soluzioni tecniche dal punto di vista della progressività continua per scaglioni.

L'ultimo punto che vorrei trattare è l'idea che la modifica dell'IRPEF trascina necessariamente alcune implicazioni su altri aspetti del sistema tributario. Un aspetto importante è il collegamento con la finanza territoriale, perché ci sono addizionali regionali e comunali all'IRPEF. Quindi, modifiche dell'IRPEF centrale hanno ovviamente un riflesso sulle addizionali regionali e comunali, a maggior ragione perché molte Regioni, come ho riportato nella relazione, utilizzano le addizionali regionali in maniera progressiva. Da questo punto di vista, credo che la revisione dell'IRPEF possa essere un'occasione per accentuare a livello regionale il regime di separazione delle fonti, cioè fare in modo che Regioni e Comuni applichino imposte che non siano applicate a livello centrale. Devo però aggiungere che in Italia l'esperienza dell'IRAP, che in teoria è un'imposta regionale applicata con un regime di separazione delle fonti, non ha avuto molto successo in termini di effetti delle politiche centrali su questa imposta che di fatto è regionale.

Sconsiglierei, dal punto di vista delle relazioni con altri elementi del sistema tributario, l'impiego di imposte patrimoniali personali e progressive. Su questo sono piuttosto scettico e vedo grossi problemi di accertamento e d'implementazione di questo tipo di imposta, se non altro per il fatto che le imposte patrimoniali dovrebbero essere applicate prevalentemente su base familiare e quindi bisognerebbe porsi il problema della coerenza tra una tassazione di tipo familiare e una tassazione individuale a

livello di IRPEF. A mio parere l'operazione migliore che si può fare, dal punto di vista delle imposte patrimoniali, sarebbe quella di razionalizzare tutto il prelievo immobiliare, anche in funzione di una sua redistribuzione tra diversi livelli di governo.

C'è poi un elemento che sostengo abbastanza fortemente, ossia la ricomposizione del prelievo tra IRPEF e IVA. La differenza tra i due, in termini di peso percentuale sul PIL, è pari a circa l'11 per cento per l'IRPEF e il 6,2 per cento per l'IVA. La resistenza a questa ipotesi di ricomposizione avviene di solito per preoccupazioni di carattere distributivo, ma non mi paiono del tutto fondate e neanche insormontabili, perché penso sempre che alcune questioni distributive siano meglio risolte attraverso strumenti di spesa pubblica. Effetti di questa ricomposizione che possono apparire indesiderati potrebbero essere compensati su altri lati del bilancio pubblico, a mio avviso, molto più efficaci.

Un altro punto è quello del rapporto tra IRPEF e alcune prestazioni di *Welfare*, in particolare i trasferimenti monetari. Sintetizzerò la questione in tre punti. Non sono particolarmente favorevole all'uso di un'imposta negativa, quindi alla trasformazione dell'IRPEF in imposta negativa. Trovo che in Italia non ci sia nulla che un'imposta negativa possa fare che non possa essere fatto forse più efficacemente con strumenti di spesa. La separazione di questi strumenti a mio modo di vedere rende più chiaro il loro ruolo, le imposte da un lato e la spesa dall'altro. Non è un caso, secondo me, che gli schemi d'imposta negativa nascano negli Stati Uniti, dove il trasferimento monetario molto spesso supplisce alla mancanza di coperture sociali con servizi in natura (ed è molto più adatto). Mi chiedo se abbiamo bisogno così tanto di un'imposta negativa; io penserei di no.

Per la stessa ragione, non valuto quello degli incapienti – una questione che ricorre spesso nel dibattito – come un problema da affrontare con l'IRPEF. Il problema dell'incapienza, secondo me, deriva dal modo diverso di intendere lo strumento. Le detrazioni servono per correggere sostanzialmente la capacità contributiva; quando la capacità contributiva è azzerata, credo che l'imposta abbia esercitato il suo ruolo: se per un individuo l'imposta è azzerata, significa semplicemente che non è in grado, in base alla sua capacità contributiva, di partecipare al finanziamento della spesa pubblica. Se poi ci sono ulteriori bisogni di quell'individuo, credo nuovamente che ci siano strumenti di spesa pubblica che possono affrontare il problema meglio di come possa essere affrontato dal lato dell'incapienza.

Ultimo punto. Ho una tendenza anche a non valutare positivamente, un po' per le stesse ragioni che vi ho appena detto, la parte di proposta che riguarda l'assegno unico per i figli, che di per sé è strumento meritatorio. Nella proposta si vogliono infatti assorbire le detrazioni per i figli a carico all'interno dell'IRPEF. Di nuovo, penso che i due strumenti abbiano logiche diverse e a mio modo di vedere sarebbe opportuno mantenere ben separata la loro azione. Le imposte hanno tendenzialmente un obiettivo di finanziamento della spesa pubblica e la redistribuzione potrebbe essere molto più efficace se attuata attraverso strumenti di spesa.

PRESIDENTE. Professor Liberati, la ringraziamo perché ha offerto alle due Commissioni una fotografia che permetterà, a mio avviso, un utile confronto con il seguito delle nostre domande.

MARATTIN (IV). Signor Presidente, mi permetto anch'io di ringraziare il professor Liberati; senza nulla togliere a tutti gli altri auditi, poiché tutte le relazioni o quasi sono state eccellenti, la memoria che ci ha consegnato il professore è davvero molto completa e ci dà un numero pressoché infinito di spunti e di riflessioni.

Ho quattro domande da porre, l'ultima delle quali è forse figlia del fatto che ieri sono arrivato a leggere quasi tutto il documento, tranne l'ultimissima parte, quindi la domanda che farò probabilmente avrà già una risposta nella memoria; in questo caso me ne scuso preventivamente.

La prima domanda è la seguente. Leggendo della sua perplessità per quanto concerne la revisione del catasto per l'adozione del criterio OMI e valori di mercato, ho capito che la sua obiezione è fondata. Sostanzialmente – mi corregga se sbaglio – lei dice che il valore di mercato non considera il costo di produzione di quella base imponibile, quando invece la rendita catastale potrebbe incorporarlo *ex post*: è un aspetto sul quale non avevo oggettivamente mai riflettuto. Da qui mi collego alla domanda principale che voglio porle.

Lei sostiene che l'intero sistema dovrebbe virare verso la possibilità di riconoscere i costi di produzione del reddito, quindi sul reddito netto invece che sul reddito prodotto.

C'è un punto che lei tocca successivamente, professore, anche se in un modo che non ho compreso bene. È vero infatti che, rispetto all'intento originario, la detrazione per lavoro dipendente è diventata storicamente uno strumento redistributivo perché, essendo decrescente, se doveva approssimare i costi di produzione del reddito per un lavoratore dipendente che non può dedurlo analiticamente doveva essere costante. La questione, tuttavia, è perché detrazione e non deduzione. In altre parole, se dobbiamo approssimare il fatto che anche un lavoratore dipendente o addirittura un possessore di prima casa deve dedurre, staccare dalla base imponibile i costi che gli sono serviti per produrre reddito, perché dobbiamo continuare con quella detrazione e renderla in forma fissa, in luogo di una deduzione dalla base imponibile? Può essere disegnato ovviamente in modo equivalente, ma se adottiamo il principio di tassazione del reddito netto credo che lo strumento debba essere la deduzione e non la detrazione.

Una seconda domanda riguarda il minimo esente: mi scuso anche in questo caso, perché potrebbe essermi sfuggito, ma non ho trovato nella relazione nulla su questo, anche se ovviamente non si poteva trattare tutto lo scibile fiscale. Si tratta di uno strumento sul quale ci stiamo concentrando (*personal allowance* e gli strumenti similari nel caso spagnolo, nel caso inglese e così via). Le chiedo come vedrebbe l'introduzione di uno strumento del genere identificato ovviamente non come una *no tax area*, come attualmente è, ma come una maxideduzione in forma fissa, eventual-

mente modulabile sulla base della composizione del nucleo familiare. Questa è un'altra considerazione che stiamo facendo.

Senza voler anticipare in alcun modo quelle che saranno le conclusioni della nostra riflessione, che ovviamente non posso conoscere, a titolo personale dico che non sono affatto convinto del passaggio all'unità impositiva familiare, per le ragioni che fra l'altro lei stesso indicava. Comincio tuttavia ad essere convinto che se virassimo verso l'introduzione di un minimo esente, questo potrebbe essere modulato a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare. Le chiedo la sua opinione al riguardo.

Infine, ho un'ultima domanda, la cui risposta probabilmente è anch'essa contenuta nella relazione, ma, ripeto, ieri non ho finito di leggerla. La sua posizione su imposta negativa e assegno unico è interessante, anche se contraria a quello che personalmente credo; mi incuriosisce tuttavia capirne di più. Sia quando parla di perplessità sull'imposta negativa, sia quando parla di integrazione nell'assegno unico delle detrazioni per carichi familiari, lei dice che si tratta fundamentalmente di due cose diverse. Per quanto riguarda l'imposta negativa, da un punto di vista per così dire osservazionale, perché è così? Ovviamente agire sul lato della spesa o su quello delle entrate è aprioristicamente e teoricamente diverso. Se tuttavia ipotizziamo un sistema di imposta negativa, alla fine sugli incapienti stiamo parlando di un trasferimento da un punto di vista osservazionale, se mi si consente l'espressione. La sua perplessità, quindi, è di natura teorica – e lo comprendo – oppure c'è una ragione per la quale dal punto di vista dell'implementazione del sistema fiscale dovrebbe rilevare sul piano pratico?

UNGARO (IV). Signor Presidente, ringrazio anch'io il professor Liberati per l'interessante contributo. Alle domande poste dal presidente Marattin, in particolare con riguardo all'ultima questione, voglio solo aggiungere una piccola riflessione un po' più filosofica.

Nella sua relazione lei ha richiamato varie volte l'attenzione sul fatto di non confondere gli obiettivi: le tasse servono a finanziare la spesa pubblica, mentre per altri obiettivi (la natalità, l'aiuto ai deboli) usiamo la spesa pubblica, che è più efficiente. È un argomento molto forte, che lei usa. Da legislatore mi sento di dire che comunque non siamo arrivati a questa situazione per caso o per maliziosità, ma perché in Italia ci sono delle contingenze molto chiare. Un'evasione gigantesca, un'economia informale molto importante e un'inefficienza della spesa pubblica storica hanno portato nel tempo il legislatore a usare la leva fiscale perché è più facile, dal momento che è uno sconto sulle tasse pagate nell'economia formale, così da creare un incentivo – si spera – affinché chi agisce nell'economia sommersa entri in quella legale. C'è quindi un motivo per il quale si è usata la leva fiscale. Capisco che teoricamente bisogna fare attenzione e ribilanciare, ma questo non vuol dire arrivare a condannare anche l'imposta negativa.

Volevo da lei, dunque, qualche dato a sostegno del fatto che l'Italia ha contingenze molto chiare che la distinguono da altri Paesi. È vero che

Regno Unito e soprattutto gli Stati Uniti hanno una spesa pubblica sociale inferiore alla nostra, ma credo che non sia così facile la comparazione. Volevo un suo consiglio al riguardo: glielo chiedo da legislatore di questo Paese, che si trova in questa contingenza.

C'è poi un'altra domanda che vorrei farle. Lei ha detto – ma forse ho capito male – che non sarebbe contrario a un recupero, anche parziale, del sistema onnicomprensivo di tassazione. Dall'altra parte, però, dice di essere contro l'imposizione patrimoniale personale, soprattutto su capitali mobili, perché in un mondo di frontiere aperte e di mobilità dei capitali sarebbe deleterio; meglio riorganizzare il prelievo immobiliare. Credo che l'argomento da lei usato sia il principale per andare verso il sistema duale e contro quello onnicomprensivo, quindi forse ho capito male. Vorrei solo comprendere meglio il motivo per il quale lei ha difeso il sistema onnicomprensivo.

GUSMEROLI (*Lega*). Signor Presidente, non vorrei contraddire il collega Ungaro, ma probabilmente è proprio andando ad aiutare dal lato della spesa le situazioni deboli che si rivolge attenzione alle fasce basse, perché con il fisco c'è il tema dell'evasione. Sulle detrazioni l'effetto alla fine è aiutare tutti indiscriminatamente, anche gente che evade, per cui l'imposta negativa ha un po' questa criticità.

Quanto invece alla *no tax area*, in base alle valutazioni che stiamo facendo e alle stesse stime del gettito, attualmente abbiamo 10 milioni di contribuenti italiani che di fatto non pagano nulla e quindi sono già di per sé in *no tax area*. Tutte queste persone, però, di fatto vengono vessate con problematiche, con adempimenti contabili, fiscali e quant'altro: abbiamo cioè 10 milioni di persone che comunque non pagano nulla, ma pagano lo scotto di una burocrazia fiscale. Non è forse il caso che se ne prenda atto e si vada verso un discorso di *no tax area*, magari anche con una suddivisione di tipo familiare, tenendo in considerazione gli stessi aspetti familiari?

Infine, non è stato trattato un tema che è all'ordine del giorno e che io considero molto pericoloso, cioè il cambiamento della base imponibile. Attualmente la base imponibile è per competenza o fintamente per cassa e ha determinate caratteristiche, pregi e difetti, i quali ultimi sono la massa enorme di costi non deducibili, quindi di variazioni in aumento che si devono fare per spostarsi dal reddito civilistico a quello fiscale, ma anche il fatto che, determinando per competenza, l'utile, che può non essere liquido, è almeno economico. Il passaggio alla cassa, se è vera, comporterebbe costi enormi per i cittadini e per le imprese e un ulteriore appesantimento della complicazione. Su questo è emersa l'ipotesi di lasciare tutto com'è quanto alla determinazione della base imponibile e di andare verso un discorso di suddivisione degli attuali acconti e saldi calcolati esattamente nello stesso modo anche con il metodo previsionale, andando a realizzarli mensilmente. Il tipico esempio è l'acconto di novembre: invece di pagarlo tutto in un colpo (al 30 del mese), si potrebbe pagare dall'anno

successivo, abolendo la ritenuta d'acconto del 20 per cento, che genera distorsioni, perché abbiamo un'enormità di persone a credito fisiologico.

Su questi aspetti, qual è il suo parere?

FRAGOMELI (*PD*). Signor presidente D'Alfonso, mi collego all'intervento iniziale del presidente Marattin. La relazione del professor Liberati ha introdotto un fattore «aprioristico» che finora non era stato delineato in modo così netto. Per aprioristico intendo dire che ci ha posto davanti a un rapporto sfidante rispetto alla riforma fiscale; ci eravamo molto concentrati, giustamente, in modo principale sulla questione del prelievo tributario e delle sue modalità di riforma, mentre ci ha detto che prima di qualsiasi altro ragionamento bisogna aver ben chiaro anche quali saranno gli scenari delle politiche di spesa che non possono essere ricondotte in un secondo momento, ma che possono essere viste in modo aprioristico, altrimenti si rischia di prendere scelte che danno risultati non voluti e non definiti.

La prima cosa veramente interessante è il suo punto di vista, perché anche strumenti e modalità di prelievo, nonché criticità da risolvere (penso, per esempio, alla tassazione familiare e all'assegno unico), ci pongono il problema, prima di definire il prelievo, di come costruire il rapporto con la spesa, che sinceramente avevo relegato a un fattore successivo, mentre lei ci ha detto che dev'essere una questione definita a monte. La ringrazio dunque per questo, perché ci dà una chiave di lettura molto importante, dal mio punto di vista.

L'altra questione che ci ha posto, da anteporre alle altre, perché l'ha chiamata questione pregiudiziale, è l'evasione fiscale. Le chiedo: siccome su questo ho letto a mia volta due terzi della sua relazione ieri sera, ma non l'ho completata, vorrei capire meglio come affrontiamo il tema dell'evasione fiscale e quali strumenti adottare. In questi giorni si discute molto di come chiudere gli strumenti di tracciabilità e di contrasto, di come incentivare le modalità legate alla moneta elettronica, su cui si apre sempre una discussione, di come chiudere il cerchio tra la fatturazione elettronica e il trasferimento dei corrispettivi, tutte cose che possono interessare in teoria anche i regimi oggi esenti. C'è dunque il tema fondamentale di un grande contrasto all'evasione e di un sistema più completamente tracciabile a ciò finalizzato: vorrei capire da lei che idea e pensiero ha su quali misure possano essere messe in campo da questo punto di vista e come.

Vorrei un piccolo chiarimento sul sistema tedesco, perché ce ne ha indicato l'originalità, che è quella di generare non tanto un sistema progressivo, quanto un sistema di aliquote marginali progressive (non tanto medie). Vorrei quindi capire meglio quali sono, secondo lei, le criticità che rimangono in capo a quel sistema.

Mi permetto di avere un'opinione diversa, seppure riconosco il principio, sugli incapienti, che chiaramente hanno un certo vantaggio rispetto al prelievo tributario, non subendolo. In Commissione finanze spesso in questi anni ho affrontato anche un tema che è più legato agli incapienti

sopraggiunti, rispetto a particolari discipline di detrazione e quindi di van-taggio sulla spesa, che sono ad esempio quelle sulle ristrutturazioni edili-zie e via dicendo; si tratta cioè di soggetti che magari sono partiti con un determinato reddito e una determinata capienza, ma che poi nell'arco degli anni, per la perdita del lavoro o la diminuzione del reddito, hanno perso queste agevolazioni. Pongo quindi un problema rispetto al loro diritto, che giustamente lei ha definito meno forte sul lato spesa, perché hanno avuto una bassa imposizione. Ci sono però anche tali fattori di cambia-mento del reddito improvviso, che quindi creano questo tipo di problemi. Come strutturiamo quindi la questione? L'abbiamo in parte risolta con la cessione del credito, quindi questo problema non c'è più, però è da chia-rire se essa sarà a regime o meno (adesso è prevista per un *tot* di anni, poi dovremo capire se rimarrà).

Le ultime due questioni velocissime riguardano l'IMU. Lei ci ha par-lato di una questione importante sulla distensione delle imposte con fonti differenziate tra il prelievo locale e quello erariale. Qui cosa pensa? Divi-dere l'IMU e consegnarla definitivamente *in toto* agli enti locali, quindi eliminare tutte le forme in contropartita e di addizionali IRPEF che oggi sono tra i prelievi che vengono riconosciuti agli enti locali?

In ultimo, nel suo grande discorso onnicomprensivo non ha toccato il rapporto con altre forme di prelievo, ma ha parlato del rapporto IRPEF-IVA: vorrei capire come costruire in una riforma fiscale più onnicompren-siva anche altre tipologie d'imposta che in questi giorni abbiamo discusso (di tipologia patrimoniale o altre forme di prelievo).

FENU (M5S). Signor Presidente, desidero ringraziare a mia volta il professor Liberati, perché ci ha fornito sicuramente tanti elementi, molto utili e importanti.

Non ho avuto modo di leggere la relazione, quindi probabilmente mi è sfuggito il passaggio, pertanto non ho ben capito – e non so se è stato detto – se il professore Liberati propenda al termine di questo ragiona-mento più per mantenere e migliorare un sistema duale oppure per ristabi-lirne uno progressivo, con le criticità e le correzioni necessarie di cui ha parlato.

Non conosco i documenti sulle discussioni avvenute oltre quaran-t'anni fa sull'ultima grande riforma fiscale che c'è stata, tuttavia mi pia-cerebbe sapere se, sovrapponendo quelle discussioni a quelle che stiamo facendo attualmente, sia cambiato qualcosa o ci siano similitudini.

In questo caso, mi chiedo se sia positivo il fatto che ci siano simili-tudini in tali discussioni, visto che il resto del mondo – soprattutto alcuni soggetti – ha determinato un cambio epocale non soltanto nella costru-zione degli strumenti digitali, ma al nostro modo di essere. Attualmente sul fisco sembra che abbiamo una sorta di *iceberg* invertito; alcuni colle-ghi hanno parlato dell'eccessiva numerosità di adempimenti e della com-plexità per i fruitori del fisco, quindi per le imprese e per i destinatari del sistema fiscale. Secondo lei, è possibile anche invertire l'*iceberg*, utiliz-zando la logica delle *app* digitali, per rendere il fisco, alla fine di tutte

le decisioni che verranno prese, estremamente semplice da utilizzare, consentendo in tal modo innanzi tutto ai contribuenti di fruire del fisco in tempo reale? Poco fa il collega Fragomeli parlava ad esempio dell'incapienza sopravvenuta: un fisco in tempo reale consente al fisco stesso e al contribuente di rendersi conto di un'eventuale incapacienza sopravvenuta e di modificare rapidamente anche l'imposizione fiscale. È quindi possibile condurre tutti questi ragionamenti in una discussione che apra al contribuente non solo dei tributaristi, ma anche degli ingegneri informatici, per consentire di fruire in tempo reale del fisco e quindi di capire qual è la situazione nel momento preciso in cui la si sta guardando, anche attraverso gli strumenti di cui disponiamo. Tutto questo può essere anche accompagnato, ad esempio, ad un prelievo in tempo reale e quindi ad un sistema di micro-prelievi sulle singole entrate o sulle singole transazioni commerciali, che consenta di monitorare la propria posizione fiscale e quindi di modificare eventualmente i comportamenti in base alla situazione fiscale in tempo reale e, a mio avviso, anche di alimentare ad esempio il contrasto di interessi, senza modificare il sistema delle *tax expenditure*. Attraverso gli strumenti tecnologici di cui disponiamo si può infatti verificare qual è la situazione delle proprie detrazioni sulla base delle spese effettuate fino ad una certa data o lo stato delle proprie deduzioni e dei propri crediti fiscali.

Vorrei quindi chiedere il parere del nostro auditore su questo aspetto e se, a suo avviso, sia possibile capovolgere questo *iceberg* e quindi far sprofondare la complessità e far emergere la semplicità e la velocità nella fruizione del fisco da parte del contribuente. Credo che questo sia molto importante e potrebbe risolvere tantissimi problemi nel rapporto tra contribuenti e fisco e con riferimento al problema irrisolto dell'evasione fiscale.

LIBERATI. Ringrazio i componenti delle Commissioni congiunte per le loro domande, a cui cercherò di rispondere, seguendo l'ordine con cui mi sono state poste. Comincio dunque dalle domande del presidente Marattin e in particolare dal tema della revisione del catasto. Penso che, in termini di tassazione e anche di certezza della tassazione per il contribuente, il riferimento ai valori catastali sia migliore del riferimento ai valori di mercato. Il valore catastale nasce come reddito medio ordinario continuativo e quindi è sostanzialmente privo di oscillazioni: questo rende abbastanza certo il prelievo e ovviamente lo rende anche consistente, nella misura in cui si proceda ad una rivalutazione del catasto. È chiaro che nell'attuale situazione ci sono molte difficoltà e anche molte iniquità rispetto al modo in cui le rendite catastali sono state rivalutate. La logica secondo cui i valori catastali implicitamente tengono conto dei costi di produzione è un po' la logica che si estende a tutti i tipi di reddito presenti nell'IRPEF. Ci sono redditi che hanno per definizione una contabilità analitica, per cui si porta a tassazione il reddito netto, e ci sono redditi in cui questa tassazione del reddito netto è implicita e questo è il caso, come è stato detto, del lavoro dipendente. In quel caso, una funzione delle detrazioni per lavoro dipendente, oltre ad assolvere in parte ad una discriminazione

qualitativa, è quella di compensare in modo forfettario le spese di produzione del reddito. Ora, è chiaro che, come ho avuto modo di dire rispetto ad altri strumenti, confondere la logica degli strumenti ha portato nel tempo ad utilizzare quelle detrazioni per lavoro dipendente in maniera esclusivamente redistributiva. Uno dei problemi, come ho detto all'inizio, è proprio il fatto che quelle detrazioni, ad esempio, si azzerano al livello di 55.000 euro. Se volessi spingere il discorso del costo di produzione del reddito molto oltre, potrei dire addirittura che le spese di produzione del reddito tendenzialmente crescono al crescere del reddito e quindi, teoricamente, sarebbe anche giustificato avere una detrazione crescente al crescere del reddito. Senza però arrivare a questo estremo, potrei immaginare una detrazione costante al crescere del reddito, che dal punto di vista distributivo non è neanche una cattiva figura, perché è chiaro che una detrazione costante al crescere del reddito significa semplicemente che la percentuale si abbasserà al crescere del reddito, quindi non vado neanche contro la filosofia distributiva in modo così grave. Dal momento in cui stabilisco detrazioni costanti, si tratta di capire se voglio utilizzare una detrazione o una deduzione, tenendo conto però, come è stato accennato, che una volta stabilita una detrazione costante posso logicamente immaginare che l'uso di una deduzione sia più chiaro, ma le due figure possono essere considerate, in quel senso, equivalenti. Una deduzione costante dal reddito ovviamente potrebbe essere resa equivalente ad una detrazione costante dal reddito o potrei avere detrazioni equivalenti alle deduzioni: si tratta ovviamente di scegliere il punto su cui incidere nella definizione del reddito. È chiaro che, da un punto di vista di principio, sarei d'accordo sul fatto che si possa trattare di una deduzione piuttosto che di una detrazione, ma va considerato che la deduzione costante per livello di reddito rappresenta un risparmio d'imposta maggiore quando il reddito cresce, se è soggetto ad aliquote marginali più elevate. Quindi bisogna tenere conto di questi due aspetti e ciò dipende un po', come al solito, anche dalle risorse che si vogliono investire in questo tipo di riforme.

La seconda domanda mi sembrava riguardasse lo strumento del minimo esente, su cui ho inserito qualche accenno nella relazione. Tendenzialmente sarei a favore di questo strumento, perché vedo la questione delle *no tax area*, cioè delle aree di esenzione, come un modo troppo implicito per determinare dei minimi esenti, con l'aggravante che coloro che non hanno più diritto alle detrazioni per limiti di reddito non hanno neanche più nessun minimo esente o nessuna area di esenzione di cui poter fruire. Quindi sarebbe più opportuno, dal punto di vista della struttura e della chiarezza, ragionare su quale debba essere considerato un minimo di reddito non tassabile per tutti, perché quel reddito corrisponde ad un reddito vitale, ad un reddito essenziale, per coprire i consumi essenziali, o ad un reddito di sopravvivenza, comunque lo si voglia intendere. Ovviamente, siccome le famiglie di composizione diversa hanno esigenze diverse e anche capacità contributive diverse, non c'è nulla di strano nell'immaginare un minimo esente modulabile a seconda della composizione

familiare. Quindi su questo tema, se capisco bene la posizione espressa dall'onorevole, sarei d'accordo.

Per quanto riguarda l'imposta negativa e l'assegno unico, sono d'accordo che, dal punto di vista osservazionale, può non cambiare molto. La questione è però un po' diversa se parliamo di imposta negativa e di incapienti. L'imposta negativa è uno strumento con il quale, di fatto, se ho un reddito inferiore al minimo esente, tecnicamente percepisco un sussidio, ma la vera imposta negativa deve o dovrebbe passare attraverso la definizione del minimo esente, perché soltanto attraverso quella definizione posso recuperare un concetto proprio di imposta negativa. Nel momento in cui il contribuente abbia un reddito inferiore al minimo esente, percepisce infatti un sussidio, che è esattamente pari alla differenza tra il minimo esente e il suo reddito, mentre il concetto di imposta negativa si fonda su questo aspetto.

Concludendo il discorso sull'imposta negativa, è chiaro che posso fare questo attraverso l'imposta, ma se mi metto sulla strada della definizione del minimo esente sostanzialmente sto pagando un sussidio a contribuenti che hanno un reddito al di sotto del minimo esente e probabilmente potrei fare la stessa cosa con uno strumento di spesa: non vedo il problema dal punto di vista dello strumento. Ci sarebbe a mio avviso un po' più di chiarezza se si separassero le due funzioni e sarebbe tutto ancora più chiaro se, a fronte di redditi inferiori al minimo esente, si intervenisse con strumenti di spesa per compensare questa differenza. Si tratta però di un'opinione dal punto di vista del principio e della chiarezza degli strumenti che abbiamo a disposizione.

La questione degli incapienti è leggermente diversa, perché deriva dal fatto che non si possono utilizzare detrazioni. Se restituisco le detrazioni non utilizzate a mio modo di vedere sto forzando lo strumento della detrazione, perché essa non ha questo scopo. La detrazione ha lo scopo di correggere per la capacità contributiva e di tenere conto ad esempio di alcune differenze nei carichi familiari o delle discriminazioni qualitative del reddito. Quindi, una volta che la detrazione ha portato a zero l'imposta, come ho detto prima, penso che abbia esercitato la sua funzione dal lato tributario. Se qualcosa non viene utilizzato è semplicemente perché la capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica al massimo può essere pari a zero e non si può avere una capacità contributiva negativa di finanziamento della spesa pubblica. Questo è però un modo di ragionare sugli strumenti. Posso avere invece degli specifici bisogni che – torno di nuovo al punto – possono essere soddisfatti attraverso strumenti di spesa pubblica. In tutto questo leggo una maggiore chiarezza e trasparenza.

Sul fatto degli strumenti che sono stati utilizzati in questo senso, mi sembra che mi sia stato chiesto che bisogna tener conto delle contingenze, e tra di esse, ad esempio, il fatto che esiste l'evasione. Mi sembra che questo l'abbia ribadito anche l'onorevole Gusmeroli, se non sbaglio. Tuttavia, proprio in ragione dell'evasione, sarei abbastanza scettico sull'utilizzo di strumenti di sussidio all'interno dell'imposta perché si corre il ri-

schio che siano degli incapienti i soggetti che evadono. Finché non diventa chiaro questo e finché non si riesce a distinguere dentro l'IRPEF chi evade e chi non evade, significa che sto restituendo strumenti di sussidio a persone che probabilmente non ne hanno il diritto. È chiaro che questo succede anche dal lato della spesa, ma proprio per tale ragione forse converrebbe concentrarsi su un lato solo del bilancio pubblico rispetto al quale contrastare questi meccanismi evasivi, e non incidere sull'IRPEF che di per sé in questo momento, dal punto di vista dell'evasione, è un'imposta abbastanza difettosa. Capisco il principio e capisco la domanda, nel senso che – se interpreto bene – questo strumento fiscale dovrebbe essere più semplice per portare sostegno dove c'è bisogno. Tuttavia nell'attuale struttura dell'IRPEF vedo questo aspetto come molto problematico, in ragione del fatto che l'evasione è piuttosto elevata. Vedo redditi dichiarati a livelli bassi che sicuramente non corrispondono a redditi veri; e se non ho la possibilità di distinguerli, far passare degli strumenti di sostegno all'interno dell'IRPEF la considero una cosa piuttosto problematica.

Per quanto riguarda il recupero del modello onnicomprensivo, non sono contrario, anzi, sarei anche abbastanza favorevole nella logica che ho sostenuto prima: vedo improbabile che un recupero del modello onnicomprensivo possa essere fatto con questo profilo di progressività delle aliquote nominali. Per questo prima parlavo di progressività contenuta ma estesa: per ridurre la convenienza ad applicare tassazioni sostitutive e trattamenti differenziati bisogna in qualche modo agevolare il rientro di questo tipo di redditi riducendo il profilo delle aliquote marginali. Penso dunque che in questo momento storico non sia opportuno ragionare di una progressività sostenuta, perché se è sostenuta e limitata solo ad alcune tipologie di redditi diventa una progressività illusoria. Sarei per ragionare, invece, su progressività più moderate ma estese a gran parte dei redditi. Quindi, in una certa misura mi sento favorevole a questo tipo di recupero del criterio onnicomprensivo.

Circa la questione patrimoni, l'elemento patrimoniale ha in sé elementi di patrimonio che non producono reddito immediato e che non sono neanche accertabili. Penso all'esperienza francese della *impôt sur la fortune*, che era su tutti i tipi di patrimonio. Parliamo di una Nazione con un'amministrazione finanziaria ben funzionante, la quale alla fine ha dovuto rinunciare all'applicazione di questa imposta e concentrarsi solo sulla tassazione immobiliare. Ci sono patrimoni non accertabili o molto difficilmente accertabili, mentre la categoria dei redditi che dovrebbe rientrare nel modello onnicomprensivo concerne redditi che noi vediamo, perché attualmente sono tassati con imposizioni sostitutive. Quindi ci sarebbe da agevolarne il rientro, ma senza fare accertamenti di tipo diverso da quelli che già si fanno. Penso agli elementi patrimoniali che molto spesso vengono indicati: gioielli, quadri, libri antichi e quant'altro. Come accertare tutto questo? Come definirli? In base ad autodichiarazioni? Eviterei, per i noti problemi che questo tipo di autocertificazione produce in Italia.

L'onorevole Gusmeroli mi chiedeva dell'evasione, ma credo di aver già risposto sulla questione degli incapienti. Quanto alla *no tax area*, ha ragione: 10 milioni di contribuenti già non pagano imposte. Però lo considero come dovuto all'effetto implicito delle detrazioni. Se dovessi immaginare una revisione dell'IRPEF relativamente più organica, ragionerei sulla questione del minimo esente e non sulle aree di esenzione provocate da detrazioni per lavoro dipendente, autonomo o per figli a carico. Se riteniamo che ci sia una parte di reddito che non è in grado di partecipare al finanziamento della spesa pubblica, questo reddito va esplicitato e quindi va eliminato dalla tassazione attraverso un'esenzione.

Sono d'accordo sul fatto che gli adempimenti debbano essere ridotti, però tenete conto che molto spesso la complessità di un sistema fiscale non dipende molto dalla regola, perché una volta che la regola è stata stabilita e viene mantenuta essa viene consolidata anche nel comportamento dei contribuenti. Un conto è avere adempimenti e pratiche burocratiche che siano costanti nel tempo, alle quali in un certo senso ci si abitua; altro conto è avere adempimenti e pratiche burocratiche che cambiano costantemente. Tenete conto che gran parte della complicazione del sistema fiscale e dell'IRPEF è stata anche dovuta negli anni proprio alla proliferazione delle spese fiscali, dei trattamenti tributari differenziati, delle eccezioni alla progressività. Ritengo che nessun sistema tributario nasca semplice: i sistemi tributari nascono tutti con un certo grado di complessità, e chi si interessa di alcuni aspetti dei sistemi tributari stranieri lo sa. Diciamo che, a fronte di questo grado di complessità iniziale, possono diventare invece molto complessi successivamente.

PRESIDENTE. Professor Liberati, mi permetta di dire che la perfetta relazione che lei ha fatto e anche queste interlocuzioni le danno licenza di flessibilità. Mi aiuti a non comprimere troppo il tempo delle audizioni successive.

LIBERATI. Concludo subito, signor Presidente.

Il sistema tedesco non ha di per sé criticità; è un sistema misto di progressività continua e per scaglioni. Non è una progressività continua in cui le aliquote marginali sono tutte continue dall'inizio alla fine, tanto è vero che da un certo punto in poi – c'è una figura nella mia relazione – la progressività diventa per scaglioni e quindi quelle aliquote marginali hanno dei salti al 41 e al 43 per cento.

Mi è stato chiesto dell'IMU. Io penso che la tassazione immobiliare debba definitivamente trasferirsi nella maggior misura possibile agli enti locali. È un'imposta locale ottima e molto spesso si collega anche al beneficio delle spese comunali e risponde perfettamente al criterio di separazione delle fonti che sostengo. Da un certo punto di vista, sarei anche piuttosto incline ad evitare l'applicazione di addizionali regionali e comunali, ma capisco che per esigenze di gettito questo debba essere fatto. Se però deve essere fatto, sarei fortemente orientato ad immaginare delle addizionali regionali e comunali proporzionali e non progressive.

Rispetto a quarant'anni fa è cambiato qualcosa? Ci sono molti punti di contatto; molte delle cose che sono state inserite nella mia relazione, anche con alcune citazioni, riguardano esattamente i problemi di cui si discuteva quarant'anni fa. Il fatto che questi problemi siano rimasti fermi può significare un vantaggio, perché potrebbe in una certa misura essere interpretato come il fatto che noi siamo stati precursori di alcune difficoltà di un sistema e che quindi ne abbiamo anticipato le difficoltà e ci siamo diretti prima degli altri ad esempio verso un sistema di tassazione duale. La questione vera però è che ci sono problemi trasversali e pregiudiziali che non sono stati efficacemente risolti: tipicamente l'evasione e l'erosione. Si diceva al tempo che qualsiasi sistema progressivo, messo in questi termini, dà luogo a spinte concorrenziali per cercare di evitare la progressività dell'imposta. Penso che da questo punto di vista bisogna ragionare preliminarmente sul funzionamento dell'IRPEF.

UNGARO (IV). Sulla questione della base imponibile per cassa?

LIBERATI. Ho fatto un cenno nella relazione e sarei sostanzialmente contrario a questo tipo di meccanismo. Non vedo possibile immaginare una modifica dei parametri all'interno dell'IRPEF senza aver riflettuto sulla struttura complessiva di questo prelievo. In questo momento sarei abbastanza contrario all'introduzione di ulteriori meccanismi specifici se non si è fatta prima una scelta definitiva sulla base imponibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Liberati per il contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Audizione del professor Giampaolo Arachi

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione del professor Giampaolo Arachi, ordinario di scienza delle finanze presso il Dipartimento di economia dell'Università del Salento, collegato con noi in videoconferenza. Lo ringrazio per aver accettato il nostro invito e senza indugio gli cedo subito la parola.

ARACHI. Signor Presidente, un saluto a lei e a tutti i commissari.

In questo mio intervento non cercherò di dare informazioni ulteriori rispetto a quelle fornite nelle audizioni precedenti. Mi concentrerò piuttosto su un tema specifico, che credo sia fondamentale per un'ipotesi di riforma, vale a dire quale modello di riferimento seguire.

Nelle audizioni che mi hanno preceduto è stato più volte sottolineato come una delle criticità più importanti della tassazione diretta dei redditi sia la sua disorganicità, che crea problemi sia dal punto di vista dell'efficienza – spesso, ad esempio, vengono citati i salti nelle aliquote marginali che producono evidentemente incentivi distorti all'offerta di lavoro e agli investimenti – sia dal punto di vista dell'equità orizzontale. Questa disor-

ganicità nasce in gran parte dalla sottrazione di categorie rilevanti di redditi all'IRPEF. Credo quindi che il tema centrale da affrontare sia quello di individuare quale perimetro di base imponibile e, quindi, quali redditi debbano essere ricondotti alla progressività e quali invece debbano continuare ad essere tassati in linea con un'imposizione di tipo proporzionale.

Ritengo che questo profilo sia essenziale, indipendentemente dal grado di progressività scelto. Anche con un grado di progressività moderato, quale potrebbe essere quello di una *flat tax* con aliquota unica, pur sempre progressiva per deduzione o detrazione, si porrà il problema di quali redditi debbano continuare invece ad essere tassati in maniera lineare, proporzionale.

La centralità della questione discende dal fatto che uno degli obiettivi della riforma, a mio avviso, dovrebbe essere quello di uniformare i trattamenti all'interno dei due campi, quello dei redditi riportati a progressività e quello dei redditi portati in tassazione proporzionale.

Oggi abbiamo un sistema, che sostanzialmente condividiamo con i Paesi europei, fondato su una ricostruzione della base imponibile per somma: i redditi vengono prima classificati in categorie per poi ottenere il reddito complessivo. Questo tipo di impostazione, che ha delle radici storiche, presenta al momento molte criticità perché le categorie che utilizziamo sono state definite su modelli di organizzazione dell'economia, di produzione e di relazioni nel mercato del lavoro completamente superati. Oggi, sia nel campo delle attività finanziarie, sia nell'ambito dei rapporti di lavoro e dell'impresa, le sfumature tra le varie categorie sono sempre più labili, per cui diventano sempre più difficili da applicare le varie distinzioni tra lavoro dipendente e autonomo, tra lavoro dipendente e impresa, tra imprese agricole e imprese operanti in altri settori.

Una volta definito l'ambito della tassazione progressiva e della tassazione proporzionale, un passaggio fondamentale sarebbe quello di rivedere la definizione dei redditi, in modo da cercare di uniformarla, per quanto possibile, per le varie categorie, superando ad esempio la differenza tra lavoro autonomo e reddito d'impresa individuale che ormai non ha più ragione di essere.

Per tentare di arrivare a questa uniformità occorre non solo avere un modello di riferimento per stabilire che cosa deve andare alla progressività e che cosa deve restare fuori, ma è necessario anche avere un criterio per individuare i redditi che vanno in progressività e quelli che, invece, dovrebbero andare in tassazione proporzionale; un criterio che non sia basato su queste categorie, ma che consenta di identificare questa distinzione senza ricorrere a particolari categorie contrattuali.

Partirò innanzitutto col definire quale dovrebbe essere, a mio avviso, il modello di riferimento e come distinguere il campo tra la tassazione progressiva e quella proporzionale. Farò poi qualche riflessione sul meccanismo che potrebbe essere utilizzato per individuare tali redditi.

Per quanto riguarda il perimetro della progressività, è stato più volte ricordato che nel dibattito di *policy* in ambito accademico e a livello internazionale sono riconosciuti fondamentalmente tre modelli di riferi-

mento: il modello del reddito-entrata, cosiddetto *comprehensive*, quello del reddito-consumo e il modello della *dual income tax*. I tre modelli fondamentalmente differiscono per il trattamento che viene riconosciuto al reddito derivante dall'impiego del risparmio. Esso dovrebbe essere tassato in maniera progressiva, nell'ambito dell'approccio del reddito-entrata (*comprehensive*); esentato nel caso del reddito-consumo; tassato in maniera proporzionale nel caso della *dual income tax*.

Elementi di reddito-entrata, reddito-consumo e *dual income tax* sono contemporaneamente presenti nel nostro sistema, ma anche in tutti i sistemi fiscali dei Paesi occidentali, con una compresenza dei tre modelli. Tuttavia, negli ultimi anni si è assistito ad una graduale convergenza verso un modello di *dual income tax*, nel senso che, com'è stato illustrato in precedenti audizioni, si è assistito ad una sostanziale confluenza verso una tassazione proporzionale dei redditi delle attività finanziarie.

Perché è accaduto questo? Perché c'è questa tendenza?

La necessità di tassare in maniera proporzionale i redditi delle attività finanziarie è solitamente ricondotta a tre motivazioni fondamentali: l'esigenza di contenere le aliquote per evitare fuoriuscite di capitali o fenomeni evasivi ed elusivi, che sono stati resi sempre più rilevanti dalla liberalizzazione del mercato dei capitali; la possibilità di aumentare l'efficienza della riscossione, utilizzando gli intermediari per il prelievo dell'imposta; la difficoltà di contenere gli arbitraggi fiscali, quando le attività finanziarie sono tassate in maniera progressiva, con aliquote che differiscono tra contribuenti o tra tipologie di contratto.

È possibile che, in prospettiva, la pressione esercitata da alcuni di questi fattori venga attenuata. È auspicabile, ad esempio, una maggiore collaborazione e un più ampio scambio di informazioni a livello internazionale; negli ultimi anni ciò si è in parte realizzato, ma potrebbe estendersi e il maggiore scambio di informazioni a livello internazionale potrebbe attenuare i problemi relativi alla possibile evasione o elusione della tassazione dei redditi di capitale in un contesto di libertà di movimenti di capitale. È anche possibile che l'applicazione di ritenute da parte degli intermediari possa essere sostituita da forme più sofisticate di raccolta delle informazioni, utilizzando appunto i progressi avvenuti nell'economia digitale e nel trattamento dei dati. Tuttavia, a mio avviso, permarranno sempre i problemi relativi agli arbitraggi fiscali. L'esperienza internazionale – ma vale anche per quella italiana – mostra in maniera consistente che ogni volta che si introduce un regime differenziato sulle attività finanziarie è necessario introdurre norme che limitino gli arbitraggi. A me sembra, quindi, che in prospettiva la tassazione proporzionale delle attività finanziarie debba essere confermata. Questo si porta dietro la necessità di muoversi verso un modello di tipo duale; il tema allora diventa come realizzare in maniera coerente un modello duale partendo appunto da una tassazione proporzionale dei redditi da lavoro.

A questo punto i passaggi fondamentali sono due, che ho cercato di trattare nella relazione. Il primo è come tassare i redditi d'impresa, all'interno dei quali c'è sempre una componente relativa all'impiego del capi-

tale e una diversa, che possiamo pensare sia principalmente reddito da lavoro e può ricomprendere però anche rendite e premio per il rischio. Il problema fondamentale quindi, all'interno del reddito d'impresa, diventa come distinguere queste due componenti e riportare a tassazione proporzionale il solo reddito derivante dall'impiego di capitale.

L'altro ambito rilevante per la *dual income tax* è il trattamento del reddito degli immobili. Nella memoria che ho depositato provo a dare qualche indicazione su quale potrebbe essere un modo coerente di trattare i redditi d'impresa e quelli degli immobili all'interno di un modello d'imposizione duale.

Per quanto riguarda l'impresa, in entrambi i casi credo che la soluzione possa essere trovata valorizzando un istituto già presente nel nostro sistema fiscale, l'Aiuto alla crescita economica. L'ACE è stato introdotto nella tassazione del reddito d'impresa nel nostro Paese con l'obiettivo di favorire la patrimonializzazione delle imprese, incentivare e favorire l'investimento attraverso una riduzione del costo del capitale. Tuttavia, può essere anche lo strumento per realizzare in maniera coerente il modello duale. Infatti, si applica proprio ripartendo il reddito d'impresa in due componenti: innanzitutto il rendimento ordinario del capitale investito, che viene calcolato moltiplicando un rendimento nozionale per il capitale investito nell'impresa; il resto del reddito – il reddito residuale, ossia la differenza tra il reddito e il reddito ACE – rappresenterà invece il reddito attribuibile, all'interno delle piccole imprese, al contributo che può aver dato il socio, se è anche partecipante all'attività d'impresa, o potrebbe rappresentare rendite che l'impresa riesce a ottenere o compenso per il fisco. Questo meccanismo può essere, appunto, la base per portare in tassazione progressiva il reddito residuale e tassare invece in maniera proporzionale il rendimento ordinario.

Per fare ciò rispetto alla situazione esistente, in realtà le modifiche non sarebbero particolarmente difficili da realizzare. Si tratterebbe, in primo luogo, di estendere il meccanismo dell'ACE anche al reddito da lavoro autonomo. Ovviamente la prospettiva dovrebbe comunque essere quella di uniformare il trattamento del lavoro autonomo a quello del reddito d'impresa e quindi estendere al lavoro autonomo il meccanismo dell'ACE e poi modificare l'applicazione dell'ACE nell'ambito dell'IRPEF. Attualmente, si consente la deducibilità del reddito ACE, il quale però contribuisce a determinare l'aliquota che poi si applica sul reddito complessivo. Questo fa sì che il reddito ACE non venga di fatto tassato con un'aliquota uniforme ma con una progressiva, pari allo 0,2 per cento. Occorrerebbe correggere questo aspetto e prevedere che il reddito ACE sia dedotto dal reddito d'impresa e assoggettato a un'imposizione separata, sostitutiva, con un'aliquota pari a quella che si applica sulle attività finanziarie. Attualmente è del 26 per cento e ovviamente la prospettiva dovrebbe essere quella di uniformare tutte le aliquote sull'attività finanziaria a questo livello del reddito.

Per quanto riguarda invece le imprese che operano attraverso società di capitali, di fatto il meccanismo dell'ACE è già esistente. In questo caso,

segnalo l'esigenza di coordinare attentamente i tre prelievi: il livello dell'aliquota applicata sul rendimento del capitale proporzionale; il livello della massima aliquota dell'IRPEF che si applicherebbe; e il livello dell'aliquota che si applica sull'IRES. Questo perché i redditi prodotti all'interno delle società di capitali sono soggetti a doppia tassazione, vengono prima passati dall'IRES e poi, una volta distribuiti, verrebbero tassati in capo al socio, per evitare che all'interno dell'impresa si creino incentivi per modificare la distribuzione del valore aggiunto tra redditi di lavoro e utile della società. Per evitare questo tipo di incentivi, che la letteratura mostra essere molto forti e pervasivi, occorrerebbe garantire l'eguaglianza tra la massima aliquota IRPEF e l'aliquota complessiva che si applica sugli utili distribuiti dalle società di capitali.

Nella mia relazione provo a dare qualche indicazione su quali potrebbero essere i livelli adeguati. I livelli che abbiamo attualmente sembrano ragionevoli, in quanto l'aliquota complessiva sugli utili distribuiti, il 43,76 per cento, che si confronta con una massima IRPEF erariale del 43 per cento, esprime valori molto vicini. In questo bilanciamento, però, occorre tener conto che probabilmente nei prossimi anni si manifesterà una pressione per la riduzione dell'aliquota IRES. È noto che negli ultimi decenni c'è stato un graduale abbassamento a livello internazionale delle aliquote e un loro riavvicinamento, ma questo abbassamento sembra essere ripreso dopo una pausa dovuta alla crisi finanziaria, in particolare a seguito della riforma delle tassazioni negli Stati Uniti. È probabile quindi che nei prossimi anni ci sia una pressione verso una riduzione dell'IRES e nei calcoli che presento nella mia relazione faccio vedere come potrebbero essere coordinati questi tre livelli di tassazione, anche in una prospettiva di riduzione dell'IRES.

Passo all'ultimo punto, relativo alla tassazione degli immobili. In un'ottica di tassazione duale, la tassazione degli immobili potrebbe essere realizzata applicando agli immobili lo stesso meccanismo dell'ACE. Il reddito dell'immobile potrebbe infatti essere diviso in due componenti: una componente è il reddito effettivo, o il reddito figurativo nel caso di immobili che non sono locati, e da questo reddito figurativo o effettivo si potrebbe dedurre il rendimento ACE, applicando un rendimento nozionale al costo di acquisto dell'immobile. Questo tipo di approccio quindi prevedrebbe la reintroduzione nell'IRPEF della progressività di tutti i redditi degli immobili (sia i redditi effettivi, sia quelli figurativi), andrebbero inseriti anche i redditi dell'abitazione principale e resterebbe tassato al 26 per cento l'eventuale reddito, calcolato moltiplicando il rendimento nozionale per il costo d'acquisto.

Questo tipo di approccio, che è teoricamente possibile, andrebbe tuttavia valutato nella sua realizzabilità pratica. Effettivamente l'applicazione di questo meccanismo potrebbe essere complessa, per due motivi. Nel momento della sua introduzione ci sarebbe un problema relativo alla valutazione del costo d'acquisto, che in molti casi potrebbe essere molto difficile o forse impossibile. Dopo l'introduzione, nel mantenimento del sistema, ci sarebbe il problema di come modificare poi questo costo d'ac-

quisto, per tener conto delle spese sostenute per la manutenzione e la ristrutturazione dell'immobile. Dal punto di vista della fattibilità pratica, la tassazione duale del reddito degli immobili è complessa. A questo punto, se si rinuncia alla dualità, per l'immobile le alternative potrebbero essere due: riportare l'intero reddito o a tassazione progressiva o a tassazione proporzionale.

L'opzione della tassazione proporzionale mi sembra plausibile e ragionevole per gli immobili non locati, dove l'elemento di bene di investimento è più evidente e quindi potrebbe essere ragionevole cercare di mantenere l'uniformità tra la tassazione dell'investimento immobiliare e la tassazione del risparmio in impieghi finanziari. Potrebbe essere più auspicabile un rientro nella progressività per quanto riguarda invece la tassazione del reddito figurativo dell'abitazione principale, dato che a questo bene viene riconosciuto come bene primario, da tutelare particolarmente per le fasce di reddito più basse. Quindi, reinserire questo reddito all'interno della progressività consentirebbe di graduarne il prelievo, per tener conto anche di questi aspetti di tipo equitativo.

Ovviamente, la reintroduzione dei redditi delle abitazioni principali e degli immobili non locati nell'IRPEF, ma anche l'eventuale rimodulazione dell'IRPEF sugli immobili locati, richiederebbe una revisione della tassazione patrimoniale e quindi anche dell'IMU, che tuttavia andrebbe inserita in una valutazione più generale e più complessiva del finanziamento degli enti locali e dei Comuni. Da questo punto di vista, credo che l'attuale finanziamento dei Comuni soffra di due criticità, che potrebbero per l'appunto essere corrette nel momento in cui si procedesse ad una riforma complessiva della tassazione degli immobili. La prima criticità è che l'IMU è un'imposta che, sebbene teoricamente adatta alla tassazione locale, nel modo in cui viene applicata fa però venire meno il legame fondamentale tra il contribuente che paga e il contribuente che esprime il suo giudizio sui servizi offerti dal Comune al momento del voto. Questo accade per l'esenzione dall'IMU delle abitazioni principali. Dunque questo legame andrebbe ricostruito e ciò accadrebbe se la tassazione della prima casa passasse nell'IRPEF.

L'altro punto fondamentale è che la tassazione dei Comuni passa sia attraverso i tributi propri, sia attraverso i trasferimenti, in particolare del Fondo di solidarietà comunale. Uno dei problemi che si è manifestato in questi anni, nella gestione di tale fondo, è il suo carattere di fondo chiuso orizzontale, che si limita fondamentalmente a redistribuire la base imponibile tra i Comuni, tenendo conto della capacità e dei fabbisogni. Sarebbe opportuno recuperare una componente verticale all'interno del Fondo di solidarietà comunale e questo, in una prospettiva di riforma, potrebbe essere ottenuto se si riducesse il peso della revisione dell'IMU, riducendone il peso, spostando il prelievo su un prelievo erariale, quale potrebbe essere l'IRPEF, e dando ai Comuni maggiori spazi di autonomia sull'IRPEF. Questi spazi d'autonomia sull'IRPEF, tuttavia – com'è già stato ricordato – non dovrebbero consentire ai Comuni di modificare il profilo di progressività dell'IRPEF, per evitare iniquità dal punto di vista

orizzontale o verticale, ma andrebbero dati attraverso lo strumento della sovrainposta. I Comuni potrebbero applicare una loro imposta sull'imposta prelevata a livello erariale e in questo modo verrebbe mantenuto il profilo di progressività a livello territoriale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Arachi e comincio a porre una domanda, per passare poi la parola ai colleghi, pregandoli di contenersi nei tempi, per dare modo al nostro audito di replicare.

È interessante la questione dell'ACE nell'ambito dell'IRPEF, ma ho un dubbio sul punto seguente. Quando si parla del socio di una società di capitali l'aliquota finale, come sappiamo, è leggermente superiore a quella massima IRPEF ed è pari cioè al 43,76 per cento, come combinato del 24 per cento di IRES e del 26 per cento di imposta sostitutiva sulle attività finanziarie. Lei in pratica sta dicendo che il problema sta in quello 0,76 per cento in più e cioè che dobbiamo aggiustare marginalmente il sistema, per far coincidere l'ultima aliquota IRPEF con l'aliquota risultante, o sta proponendo qualcosa di diverso? So bene che il problema non è di facile soluzione, ma non ho colto bene se il problema sia in quell'effetto marginale superiore al 43 per cento oppure se possiamo pensare a qualcosa di diverso e, in tal caso, le chiedo di cosa si tratti.

FRAGOMELI (PD). Professor Arachi, la ringrazio perché nel suo intervento ha chiarito anche un tema importante rispetto alla *dual tax* e alla sua estensione alle partite IVA, ai lavoratori autonomi e alle società; considero quindi interessante questo aspetto di applicazione e di estensione. Vorrei chiederle cosa pensa, visto che sposa molto di più un sistema di *dual tax* rispetto a un sistema onnicomprensivo, di un'altra criticità, che è quella dell'unità impositiva, in particolare sulla questione del reddito familiare. In precedenti audizioni è stato sollevato un problema rispetto alla poca significatività dell'aspetto del reddito familiare nell'ambito della *dual tax*, e vorrei capire lei cosa ne pensi.

C'è un'altra questione che vorrei sottoporle. Mi è chiaro il tentativo di definizione anche dell'imposizione sugli immobili all'interno di questo nuovo scenario, ma non ho capito se questo sia fattibile o meno, perché mi sembra di aver capito che ci siano delle fortissime criticità. Mi potrebbe spiegare meglio cosa succede nella tassazione dei cespiti immobiliari? Nella sua esposizione credo che lei abbia evidenziato più criticità che risoluzioni nel riportare all'interno dell'IRPEF la tassazione immobiliare.

ARACHI. Signor Presidente, inizio dal tema dell'aliquota. Quello che ho cercato di segnalare è che nella scelta delle aliquote ci deve essere una coerenza tra l'aliquota che verrà fissata sulle attività finanziarie, l'aliquota IRES e l'aliquota dell'ultimo scaglione IRPEF. Questa coerenza attualmente è quasi raggiunta; ci sono spazi per una riduzione dell'aliquota IRES, che, probabilmente in prospettiva potrebbe essere necessaria; poi ho cercato di evidenziare quali possano essere le altre varie combinazioni.

Il punto fondamentale è che queste tre aliquote non possono essere scelte indipendentemente, altrimenti si creerebbero, all'interno del settore delle società di capitali, forti incentivi ad alterare le remunerazioni, in particolare nel caso delle piccole società in cui i soci partecipino direttamente all'attività e alla gestione di impresa. Il messaggio è il seguente: queste tre aliquote vanno scelte in maniera coordinata, e la mia valutazione è che occorra fare in modo che le tre aliquote siano tali per cui la tassazione complessiva dell'utile distribuito nelle società di capitali sia pari alla massima aliquota IRPEF. Ad oggi, non è un particolare problema il fatto che ci sia lo 0,76 per cento di differenza; in prospettiva, ogni modifica dell'aliquota massima IRPEF dovrebbe portarsi dietro anche una modifica dell'aliquota IRES, oppure una modifica dell'aliquota sulle attività finanziarie.

Per quanto riguarda l'unità impositiva, il modello duale non credo che abbia problemi rilevanti nell'applicazione a modelli di tassazione familiare; anzi, una delle componenti più complesse, quella della tassazione del reddito del capitale, verrebbe portata fuori dalla progressività e mantenuta a livello proporzionale.

La mia impressione è che le difficoltà fondamentali dell'applicazione di un modello di tassazione familiare in passato siano state legate al problema del prelievo sui lavoratori dipendenti, che è basato sulle ritenute. In passato, i meccanismi di tassazione familiare sono sempre stati molto limitati a livello internazionale; quasi tutti i Paesi passano il prelievo dei lavoratori dipendenti sulle ritenute. In un sistema di tassazione familiare, questo creava problemi rilevanti nel calcolo delle ritenute ai lavoratori dipendenti. Non è un caso che il Paese che utilizzava in maniera più estesa il quoziente familiare, la Francia, non avesse il sistema delle ritenute. In prospettiva, questi problemi possono essere superati. Adesso alcuni Paesi, come la Francia, lo superano, perché è l'amministrazione che calcola il prelievo da fare e lo comunica alle imprese, però secondo me non c'è una preclusione nel modello duale rispetto alla tassazione familiare, e ciò che andrebbe valutato con attenzione è l'applicazione pratica in un contesto in cui la tassazione del lavoro dipendente resti basata sulle ritenute.

**Presidenza del presidente della VI Commissione
della Camera dei deputati MARATTIN**

(Segue ARACHI). Sugli immobili, ho osservato come l'approccio duale sarebbe probabilmente troppo complesso. Le scelte fattibili sono due: scegliere di andare verso una tassazione proporzionale, e in questa prospettiva le cedolari attuale andrebbero portate al 26 per cento; oppure si potrebbe andare verso una tassazione progressiva, e non vedo problemi

nell'applicazione di questo tipo di tassazione. In una prospettiva di coerenza del sistema, la tassazione proporzionale apparirebbe più coerente per la tassazione degli immobili che non costituiscono abitazione principale, mentre la tassazione progressiva sarebbe coerente per la tassazione della prima casa. Ma si potrebbe scegliere di applicare la progressività a tutti i redditi degli immobili, oppure applicarvi la proporzionalità, a seconda del peso che si vorrà dare alle considerazioni di efficienza o di equità.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Arachi per la sua disponibilità. Le diamo appuntamento per un'altra occasione, se il percorso della riforma – come speriamo – procederà.

Dichiara conclusa l'audizione

I lavori, sospesi alle ore 11,52, sono ripresi alle ore 12.

Audizione del professor Simone Pellegrino

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione del professor Simone Pellegrino, professore associato di scienza delle finanze presso il Dipartimento di scienze economico-sociali e matematico-statistiche dell'Università di Torino, collegato con noi in videoconferenza, al quale do il benvenuto, anche a nome del presidente della Commissione finanze e tesoro del Senato, senatore D'Alfonso, ringraziandolo per aver accettato il nostro invito.

Le cedo senza indugio la parola, professore, invitandola a contenere il suo intervento in un tempo massimo di venti minuti, così da lasciare poi spazio alle domande e alla replica finale, visto che ha già provveduto ad inviarci ieri la sua relazione, che è stata distribuita a tutti i commissari e che verrà pubblicata sulla pagina *web* relativa all'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo.

PELLEGRINO. Signor Presidente, ringrazio per l'invito, anche perché per me è la prima volta che intervengo in un'audizione parlamentare, per cui sono grato per l'opportunità che mi è data di presentare il mio punto di vista con riferimento a possibili linee di intervento sul fisco in generale e sull'IRPEF in particolare.

Focalizzerò l'attenzione su alcuni aspetti di dettaglio, rinviando per le questioni che non avrò tempo di approfondire alla mia nota, nonché al testo di accompagnamento all'audizione del presidente del CNEL, a cui ho partecipato sotto la supervisione di Vieri Ceriani assieme ad altri colleghi.

Inizio col ricordare che il nostro fisco è stato ristrutturato organicamente solamente vent'anni fa con la riforma Visco. Abbiamo avuto poi una parziale controriforma ad opera del ministro Tremonti. Negli ultimi vent'anni non ci sono state modifiche strutturali di rilievo, fatta eccezione per la riforma dell'IRPEF nel passaggio dal 2002 al 2003, cui sono seguiti

il primo e il secondo modulo della riforma Tremonti e la controriforma del 2007, ancora oggi in vigore. Dopo tutto questo tempo sembra naturale che occorra mettere mano al nostro sistema tributario, sostanzialmente per considerare i mutamenti che sono intercorsi, sia sul piano macroeconomico (pensiamo, ad esempio, alla riduzione del peso dei redditi da lavoro rispetto al PIL), sia sul piano tecnologico (fatturazione elettronica e pagamenti digitali, che, a mio giudizio, sono molto importanti per la lotta all'evasione), ma anche per riordinare l'effetto che hanno avuto nel tempo le continue modifiche legislative, alcune delle quali senza un disegno di lungo periodo (pensiamo, ad esempio, all'imposta IRAP che è stata snaturata nel corso del tempo).

Non mi soffermo sui dettagli relativi alla composizione della pressione fiscale, perché se ne è già trattato in altre audizioni: mi limito solo a dire che la nostra pressione fiscale è circa 2,5 punti di PIL superiore alla media europea. Non sta però tanto qui il problema, considerando che il livello della spesa e quello delle entrate dipendono dalle preferenze della collettività. Focalizzo l'attenzione solo sul fatto che, andando a vedere l'aliquota implicita sul fattore lavoro, l'Italia ha un'aliquota implicita del 43 per cento, che ci colloca ai primissimi posti in Europa. Possiamo anche scorporare l'aliquota implicita sul lavoro tra la parte che ricade sui contributi e quella che ricade sull'IRPEF (sull'IRPEF abbiamo 14 punti di aliquota implicita, sui contributi circa il 29 per cento). Siamo al terzo posto e questo è ciò che ci differenzia di più rispetto alla media europea. L'altra cosa che ci differenzia molto è, invece, l'aliquota implicita sul consumo (circa il 16 per cento), che è più bassa e ci colloca come fanalino di coda, mentre per quanto riguarda l'aliquota implicita sul capitale siamo nella parte medio-alta della classifica.

A mio giudizio, dunque, un po' di ricomposizione andrebbe fatta.

In parte vi abbiamo già provveduto nell'ultimo decennio: pensiamo al fatto che dal 2012 abbiamo aumentato l'imposta sul patrimonio, senza però prevedere una riforma organica del catasto, su cui dirò poi. Sempre a partire dal 2012 abbiamo aumentato un po' l'aliquota IVA dal 20 al 22 per cento. Abbiamo ridotto un po' le imposte sulle imprese, con l'introduzione del meccanismo ACE (Aiuto alla crescita economica) e la diminuzione delle aliquote. Abbiamo inoltre rimandato di qualche anno la riduzione del carico fiscale sul lavoro che però, a mio giudizio, è avvenuta impropriamente con lo strumento del *bonus* Renzi, su cui richiamerò l'attenzione in seguito.

Di fatto, considerando la sola IRPEF, oggi l'Italia, rispetto alla media dei Paesi europei, ha circa 2 punti di PIL in più di gettito derivante dall'IRPEF. Non a caso di recente il dibattito è ritornato sulla possibilità di modificare il ruolo che devono avere nel nostro ordinamento le imposte dirette e indirette sul patrimonio.

Chiaramente riformare insieme tante imposte è molto difficile, in particolare in Italia, che mi sembra sia politicamente avversa a cambiamenti molto radicali. Detto ciò, è anche vero che considerazioni di questo tipo non devono essere necessariamente un limite per tutte queste riforme, per-

ché modifiche simultanee di molte imposte hanno una maggiore probabilità di ottenere un consenso politico sufficiente e ciò banalmente perché, modificando tante imposte, sono possibili compensazioni tra i contribuenti vincenti e perdenti sulle singole misure.

In breve, l'IVA è un'imposta moderatamente progressiva rispetto ai consumi delle famiglie, mentre è regressiva rispetto al reddito, soprattutto nella parte iniziale della distribuzione. L'IRPEF è fortemente progressiva rispetto al reddito, anche con l'esistenza di numerosi regimi sostitutivi. I contributi sociali sono più o meno proporzionali: come ha mostrato Massimo Baldini qualche giorno fa, il nostro fisco è solo lievemente progressivo rispetto al reddito, quindi molta IRPEF e potere redistributivo rosciachiato dall'IVA rispetto al reddito, che è regressiva.

Se andiamo a vedere le imposte sul patrimonio, in particolare su quello immobiliare, risultano anch'esse regressive rispetto al reddito, ma solamente in modo lieve e peraltro meno di quelle sui consumi. Se consideriamo poi che cosa succede con questo comparto di imposte sugli immobili nel nostro Paese, osserviamo che le famiglie italiane sono mediamente *asset rich* e *cash poor*, come evidenzia il fatto che ci possono essere molti contribuenti che hanno un reddito basso, ma molti immobili. Queste caratteristiche distributive frenano l'incremento delle imposte sugli immobili, anche al fine di evitare vincoli di liquidità per i contribuenti. A mio giudizio, però, nonostante questi vincoli, dobbiamo ripensare alla progressività sul reddito-patrimonio e non solo sul reddito, come avviene oggi.

Un altro aspetto da valutare, secondo me, è il ruolo che l'imposta sulle successioni e donazioni deve avere nel nostro ordinamento: su questo si è già detto anche in altre audizioni. Abbiamo oggi un gettito di questa imposta davvero irrisorio (800 milioni di euro) se lo confrontiamo con quello che succede in altri Paesi, come ad esempio in Giappone, in Francia, in Belgio e in altre realtà.

L'interesse verso un paradigma «più IVA, più imposte sul patrimonio e meno IRPEF» discende sostanzialmente dall'evidenza empirica, che sembra dirci che c'è un *rank* delle imposte che incidono di più e di meno sul tasso di crescita di lungo periodo. Quindi, di fatto, una riduzione dell'IRPEF, un incremento delle imposte sui consumi e un incremento delle imposte sul patrimonio potrebbero favorire la crescita economica.

Mi limito ad osservare che questo potrebbe anche essere vero; sicuramente non è detto che i miglioramenti in termini di efficienza siano superiori rispetto a quelli in termini di equità e banalmente ciò dipende dalla forma della distribuzione dei redditi, perché i ricchi sono pochi, ma hanno un reddito molto alto, i poveri sono più dei ricchi, mentre la maggior parte delle famiglie ha redditi intermedi. Peraltro, se si osserva la composizione delle operazioni imponibili IVA, risulta che la stragrande maggioranza delle operazioni imponibili al 22 per cento dà un valore complessivo di 1.500 miliardi, mentre le operazioni imponibili al 10 per cento sono solo un terzo di questi 1.500 miliardi.

Ciò vuol dire che, per quanto riguarda l'aumento dell'imposizione indiretta, agire sulle aliquote intermedie non ci darebbe un gettito così sostenuto da poter fare un *tax shift* di una certa consistenza. L'unica via sarebbe quella di aumentare l'aliquota ordinaria – che però oggi nel nostro Paese è già al 22 per cento – ma se si persegue quella strada sicuramente occorre introdurre un minimo vitale strutturale, piuttosto che un'imposta negativa, per bilanciare il saldo netto sui meno abbienti.

Se invece si rimane in un contesto in cui non si applica un'imposta negativa o non si danno trasferimenti nella parte bassa della distribuzione, chiaramente un incremento molto forte dell'IVA e sul patrimonio risulterebbe particolarmente gravoso per la parte bassa della distribuzione. A mio giudizio, si dovrebbe quindi perseguire una strada fatta da meno IRPEF, più IVA e imposte sul patrimonio, solo che nel nostro Paese il *tax gap* IVA è ancora molto alto (perché oggi è di un quarto, anche se è più basso rispetto a quello che avveniva dieci anni fa, quando era un terzo).

Riforme di questo tipo, quindi, potranno essere fatte quando riusciremo sperabilmente a tenere sotto controllo il fenomeno evasivo, a mio giudizio, riducendo in modo drastico il limite all'utilizzo del contante, ma non a 2.000 o 1.000 euro, come attualmente previsto, e inoltre promuovendo l'utilizzo dei pagamenti elettronici.

Per quanto riguarda la rimodulazione delle imposte sul patrimonio, prima occorre rivedere il nostro sistema catastale, su cui focalizzerò successivamente l'attenzione in due o tre minuti.

Quanto ai problemi generali dell'IRPEF, più dell'80 per cento è da redditi da lavoro dipendente e pensione: è sempre stato così, ma dobbiamo perseguire la via verso un ampliamento, a mio giudizio, della base imponibile, anche perché tutti questi regimi agevolativi – di fatto nel corso del tempo abbiamo ricercato una giustizia fiscale molto particolareggiata – hanno determinato una struttura che oggi è decisamente molto complessa (peraltro, anche orizzontalmente e verticalmente iniqua), tant'è che sono state avanzate proposte nel senso di ridurre in modo drastico il livello di progressività nel nostro Paese. A mio giudizio, quella non è la strada giusta: la progressività è una cosa buona, se non altro perché prevista nella Costituzione; l'importante quindi è riuscire a farla bene.

Quali sono le variabili in gioco per quanto riguarda l'IRPEF? Di fatto, sono tre macro gruppi: la base imponibile, la scala delle aliquote e la struttura delle detrazioni per lavoro e famiglia. Com'è già stato detto, il vero tabù oggi a me sembra una seria discussione sulla base imponibile. Sotto questo profilo, viste tutte le erosioni che ci sono state nel corso del tempo, non abbiamo che l'imbarazzo della scelta. A mio giudizio, si potrebbe iniziare ad esempio dalla *flat tax* sugli autonomi, o dalla cedolare secca sui canoni di locazione. Quella sugli autonomi, di fatto, è stato un inizio verso una *flat tax* più complessiva, quando si era davvero consapevoli che un disegno complessivo in quella direzione non ci sarebbe stato, per esigenze di gettito in modo primario, ma anche in termini di equità. Oggi è rimasto questo sistema ibrido tra dipendenti e autonomi che non

è molto razionale. La riduzione delle aliquote sugli autonomi, peraltro, non necessariamente incide su una forte emersione della base imponibile, anche perché in questo comparto incidono altri fattori, come la probabilità di essere scoperti e anche la capacità dell'amministrazione finanziaria di incassare quanto dovuto.

Abbiamo visto quello che è successo con la cedolare secca sui canoni di locazione. Avevamo appartamenti ceduti in bianco dieci anni fa (erano circa 2,6 milioni, oggi, sono 3,4): l'incremento è stato molto forte, è vero, ma lo è stato perché 2,6 era un numero molto basso, non perché abbiamo recuperato davvero base imponibile in questo comparto; quindi, di fatto, abbiamo dato uno sconto fiscale tra l'altro molto grande a quelli che già onestamente dichiaravano gli appartamenti e abbiamo ridotto il gettito e la capacità redistributiva dell'imposta.

Soffermerei l'attenzione anche sul fatto che il secondo pilastro su cui si fonda l'IRPEF sono le aliquote. Si sente parlare solo di queste nel dibattito, come se fossero il cuore dell'imposta; in realtà, non è così: se andiamo a vedere com'è fatto l'effetto redistributivo della nostra imposta vediamo che, considerando pari a 100 l'effetto redistributivo, 40 dipende dalle aliquote e 60 dalle detrazioni per lavoro e per famiglia, mentre quelle per oneri praticamente non hanno impatto sull'effetto redistributivo complessivo.

Dal punto di vista dell'efficienza, invece, le aliquote devono essere guardate assieme alla struttura delle detrazioni per lavoro e famiglia, perché assieme determinano il sistema delle aliquote marginali effettive. Di fatto, un'aliquota marginale effettiva non è nient'altro che l'aliquota legale più l'inclinazione di tutte le detrazioni di cui il contribuente può beneficiare.

Di fatto oggi, se andiamo a vedere ed escludiamo la *no tax area*, di fatto abbiamo già un sistema di due aliquote, perché abbiamo un 27-30 per cento sotto i 28.000 euro e un 41-43 per chi si colloca al di sopra. Chiaramente non è un sistema ottimale; il problema di questa cosa – com'è già stato più volte sottolineato – deriva dal fatto che c'è troppa diversità tra la seconda e la terza aliquota (ci sono 11 punti di differenza); quello comporta oggi la necessità di intervenire prevalentemente su questa parte della distribuzione.

Quanto alle criticità molto forti dell'attuale sistema, oggi la nostra IRPEF è caratterizzata da 54 parametri, che sono davvero troppi. Nove definiscono le cinque aliquote marginali legali e i quattro limiti superiori degli scaglioni, ma poi ne abbiamo diciannove che definiscono la decrescenza delle detrazioni per lavoro e famiglia e così via, sette che definiscono la detrazione per i canoni di locazione, tredici la quota di detraibilità degli oneri detraibili, tre la loro decrescenza tra 120 e 240.000 euro, tre ulteriori per il bonus Renzi; poi a questi se ne aggiungono altri, non prettamente legati alla struttura impositiva.

Sarebbe sicuramente auspicabile, a mio giudizio, una riforma capace di snellire tutti questi tecnicismi: meglio una giustizia tributaria più gros-

solana rispetto a una giustizia fiscale più fine, anche considerando i problemi di evasione del nostro Paese.

Peraltro, tutta questa complessità dell'imposta non ne ha neanche aumentato il grado di progressività, perché l'effetto redistributivo tra il 1970 e il 2000 è aumentato a causa dell'aumento dell'incidenza media, mentre negli ultimi vent'anni più o meno è rimasto quello che è.

Abbiamo poi una serie di imperfezioni nell'attuale struttura, ma non mi ci soffermo, perché nella lettera d'invito a partecipare all'odierna audizione c'era scritto di non soffermarci su aspetti troppo di dettaglio; detto ciò, ho fatto un elenco di quelle che, secondo me, andrebbero già considerate nel brevissimo periodo, considerando che una riforma complessiva probabilmente non si farà dall'oggi al domani. Ad esempio, ci sono alcuni parametri dell'imposta che si riferiscono ancora alla conversione in euro dei preesistenti valori in lire, piuttosto che il valore soglia per determinare se un familiare è a carico oppure no è decisamente molto basso, nonostante la piccola variazione che è stata fatta nel 2020.

Ci sono poi altre imperfezioni, ma una cosa importante che mi preme sottolineare è il fatto che in una qualsiasi riforma – che chiaramente prima deve considerare una revisione della base imponibile – sono da evitare inclinazioni troppo pronunciate delle detrazioni, che influiscono sull'intensità delle aliquote marginali effettive; sono da evitare troppi cambi di inclinazione delle detrazioni e i valori di reddito che sono scelti per questi cambi d'inclinazione dovrebbero coincidere coi limiti superiori previsti per gli scaglioni. Prevedere valori differenti – come avviene oggi, ad esempio, per la detrazione per i figli a carico – ha un impatto non solo sull'intensità, ma anche sul numero delle aliquote marginali effettive.

Delle aliquote marginali vi propongo alcuni esempi, che sono già stati presentati in altre audizioni: come dicevo prima, lo spartiacque è 28.000 euro; in più, oggi abbiamo il bonus Renzi (che è stato esteso a 100 euro a partire da poco tempo fa). Ora, questo determina aliquote marginali fuori linea: prima della dell'ultima modifica avevamo un'aliquota marginale che riguardava 1,3 milioni di contribuenti ed era dell'80 per cento; oggi abbiamo ampliato la platea, quindi questo strumento ormai riguarda la maggior parte dei lavoratori dipendenti e, prima o poi, dovrà essere reintrodotta nell'IRPEF. Questo determina aliquote effettive che sono fuori linea rispetto a quello che in prevalenza avviene dopo, per i redditi più elevati, perché in queste fasce di reddito oggi abbiamo aliquote del 45 e del 61 per cento.

Sempre con riferimento al bonus di 80 e 100 euro, di fatto mi sembra che esso sia stato il frutto politico conseguente all'eccessiva complessità della nostra IRPEF. In quel caso l'idea era di dare 1.000 euro a tutti i lavoratori dipendenti, poi la coperta si è rivelata corta e abbiamo ridotto un po' la platea. Data la nostra struttura così complessa, sarebbe stato davvero difficile garantire lo stesso importo a tutti e quindi si è deciso di creare questo strumento al di fuori dall'imposta, che però, a mio giudizio, lì dovrebbe essere ricondotto e quindi dovrebbe essere eliminato. Esso ha infatti diversi aspetti spiacevoli, come l'impatto sulle aliquote marginali

effettive, ma anche altri. Per la sua logica categoriale, cioè per il fatto che viene attribuito solo ai lavoratori dipendenti, aumenta infatti a dismisura l'indice di riordino e anche questo non è bello.

Sono peraltro state proposte anche riforme complessive, a parità di struttura, che vogliono eliminare il bonus Renzi. In particolare mi riferisco a un mio *paper* scritto con altri due colleghi, i professori Perboli e Squillero, in cui di fatto abbiamo ipotizzato l'eliminazione del bonus Renzi attraverso l'ausilio di algoritmi genetici per massimizzare l'effetto redistributivo e minimizzare l'inefficienza dell'imposta, misurata dalla media delle aliquote marginali effettive, con uno specifico gettito, imponendo anche che nessun contribuente possa perdere rispetto alla situazione pre-riforma. Sono state quindi avanzate delle proposte in tal senso.

Non mi soffermo più di tanto sulla base imponibile, visto che molte cose sono state già dette in questa sede.

Per quanto riguarda le imposte sul patrimonio e sui redditi degli immobili, sono assolutamente convinto, così come penso tutti noi, che sia assolutamente necessaria una riforma del catasto. Avevamo una legge delega, che era pronta a partire dal 2014, ma poi non si è proseguito in questa direzione.

Un altro aspetto importante è la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali. L'ultima relazione della commissione Maré consta di 300 pagine: è chiaro che c'è qualcosa che non va in questo comparto, che comprende 600 differenti spese fiscali e un mancato gettito di 68 miliardi di euro. Se andiamo a vedere solo l'IRPEF, abbiamo 171 misure, con una perdita di 39 miliardi di euro, che è circa il 20 per cento dell'attuale gettito. Se focalizziamo l'attenzione sulle detrazioni per oneri, abbiamo 13 diverse quote di detraibilità, che dovrebbero essere riportate ad una o due al massimo. Andiamo anche a vedere la complessità delle istruzioni per la dichiarazione dei redditi: solo con riferimento al Fascicolo 1, per le persone fisiche, abbiamo 161 pagine, 49 delle quali sono dedicate alla spiegazione del quadro RP. Storicamente la nostra dichiarazione si chiamava 740: il 7 ricordava l'entrata in vigore dell'imposta negli anni Settanta e 40 ricordava la volontà di perseguire la semplicità del modello 1040 americano e invece, nel tempo, ci siamo allontanati da questa prospettiva.

Mi sembra importante evidenziare anche che, dal punto di vista dell'equità, le detrazioni per oneri non migliorano l'effetto redistributivo. Questo vuol dire, astrattamente, che potrebbero essere eliminate *in toto*, utilizzando quel gettito per rimodulare la struttura dell'imposta, e di fatto l'effetto redistributivo non cambierebbe. È chiaro che il mondo non è così semplice, perché alcune di queste detrazioni hanno anche altri obiettivi, mentre ci sono detrazioni che danno vantaggi anche a distanza di anni dal momento in cui è stata eseguita la spesa. Detto ciò, occorre a mio giudizio non tanto un taglio trasversale alla quota di detraibilità di tutte queste voci, ma un lavoro certosino di scelta tra le detrazioni da tenere e quelle da eliminare. Faccio un esempio, citando le detrazioni per l'acquisto di occhiali da vista. Probabilmente è anche giusto che ci possa essere una detrazione per gli occhiali da vista, ma deve essere limitata nel tempo.

Oggi invece, se uno vuole comprarsi tanti occhiali, per averli in *pendant* con il maglioncino, si prende uno sconto fiscale del 19 per cento: probabilmente questo non è ottimale.

Per quanto riguarda la struttura dell'imposta, come dicevo in precedenza, si sente parlare solo della modifica delle aliquote. Insieme a Panteghini e Corasaniti ho fatto una proposta in tal senso, che chiaramente non è una misura ottimale, perché, come dicevo, bisogna guardare ad una riforma complessiva sulle imposte dirette e indirette, sulla base imponibile e via discorrendo. Molto spesso, però, il dibattito e l'attenzione si focalizzano solo sul tema delle aliquote. È chiaro che la prima cosa da fare è incorporare l'attuale scaglione che va da 28.000 a 55.000 euro, creando magari uno scaglione da 28.000 a 40.000 euro, con aliquota al 32 per cento, e uno scaglione da 40.000 a 55.000, con aliquota al 38 per cento, che potrebbe un pochino attenuare i problemi. Nel contempo, si potrebbe ridurre la prima aliquota marginale. È chiaro che, se si riduce la prima aliquota marginale, come pure le altre, si fa uno sconto fiscale anche a tutti quelli che vengono dopo e quindi, di fatto, le aliquote marginali più elevate potrebbero essere aumentate un pochettino. Con i valori che vedete nella tabella 8 della nota che ho consegnato agli Uffici delle Commissioni, di fatto non ci sarebbero contribuenti perdenti. Avevamo proposto tale modifica proprio considerando questo aspetto.

Concludo il mio intervento parlando dei vari modi per fare progressività. Ci sono cinque modi diversi e non ce n'è uno migliore degli altri. Si tratta infatti di tecnicismi: qualcuno determina qualche problema e tutti hanno degli aspetti positivi. È molto in auge la proposta di Longobardi, Zanardi e Pollastri, che sostanzialmente prevede aliquote medie differenziate per tipologia di lavoro e lascia fuori, di fatto, solo le detrazioni per oneri. È un modo di vedere questa imposta. Chiaramente convengo con Nicola Rossi quando dice che sarebbe un po' difficile vedere il Parlamento che disquisisce della variazione dei parametri di un polinomio. Del resto, dal punto di vista politico e sicuramente per i cittadini, un sistema con aliquote marginali crescenti è più facile da capire, anche perché un sistema ad aliquote marginali crescenti e detrazioni linearmente decrescenti di fatto può essere trasformato in un unico sistema di aliquote marginali effettive crescenti.

L'ultimissimo punto che voglio toccare è relativo alla questione dell'assegno unico ai figli, su cui non sono particolarmente favorevole, per come ad oggi è stato strutturato. Dobbiamo a mio avviso fare una scelta più coraggiosa, perché il comparto famiglia va tolto tutto dall'IRPEF comprendendo le detrazioni per figli, mogli ed altri familiari, altrimenti togliamo solo un pezzo, e il risultato non è ottimale.

PRESIDENTE. Chiedo ai colleghi se intendono porre quesiti al nostro auditore, pregandoli di contenersi nei tempi, per consentire la replica.

FRAGOMELI (PD). Mi è chiara la relazione del nostro auditore nella parte riguardante la riforma del reddito da lavoro dipendente e quindi l'in-

troduzione del bonus Renzi e le ultime riforme in fatto di abbattimento del cuneo fiscale. Forse però non ho capito bene il suo intervento a proposito delle forme di tassazione sul lavoro autonomo, in cui ha chiaramente evidenziato una deficitarietà strutturale, quando se non erro ha parlato di un *gap* di 32 o 34 miliardi di euro. Vorrei capire meglio cosa pensi in proposito e quali sono le scelte ipotizzabili rispetto alla tassazione sui lavoratori autonomi.

Inoltre, nelle audizioni precedenti si è affrontato anche il tema relativo alle detrazioni da lavoro dipendente, che possono rimanere costanti e non diminuire, per garantire una maggiore *performance* del prelievo. Vorrei sapere cosa ne pensi il nostro audito, che ha rilevato come il fattore delle aliquote pesi per il 40 per cento nella redistribuzione, mentre il resto riguarda le detrazioni.

È chiaro che questo sposterebbe il fattore di riequilibrio delle detrazioni, però vorrei capire se questo agevolerebbe il sistema nel suo complesso.

PRESIDENTE. Personalmente ho una considerazione, una richiesta e due domande da porre all'audito.

Inizio dalla considerazione: lei ci ha fatto pensare a una cosa a cui nessun altro finora ci aveva fatto pensare, e mi riferisco alle potenzialità ulteriori dell'assegno unico, che attualmente si limitano al comparto figli ma che invece potrebbero spostare l'intero supporto alla famiglia sul lato della spesa. Questo personalmente è un punto che non avevo ben chiaro, anche se, come sappiamo, la legge delega è stata approvata già nel giugno scorso da un ramo del Parlamento, la Camera dei deputati, e deve ancora passare in Senato.

Approfitto a questo punto per collegare alla considerazione una domanda. Durante queste audizioni abbiamo riflettuto parecchio su un tema un po' di base, su cui però mi piacerebbe avere la sua opinione. L'IRPEF causa circa quattro punti di diminuzione dell'indice di Gini nel passaggio da redditi di mercato a redditi disponibili, che è quattro volte in più di quello che fanno tutti gli altri tributi messi assieme. Uno dei fili che stiamo cominciando a tirare è se il sistema fiscale italiano – dico una frase terribile che si presta a molte strumentalizzazioni, ma la esprimo come mi viene – non abbia pensato troppo alla redistribuzione sacrificando altre dimensioni, fra cui quelle dell'efficienza e dell'ostacolo alla crescita, quando invece la redistribuzione è più ottimalmente svolta sul lato della spesa. L'assegno unico è proprio il *case study* più importante da questo punto di vista, se non altro perché può tenere conto di una dimensione reddituale e patrimoniale di un'unità impositiva che non è solo l'individuo, ma è anche la famiglia.

Il sistema fiscale non deve abbandonare un impeto redistributivo, ovviamente, ma deve concentrarsi un po' di più sulla dimensione dell'efficienza e dello stimolo alla crescita, spostando la redistribuzione sempre più sul lato della spesa, con tutte le sfide che questo comporta per la pubblica amministrazione. Quando c'è da fare un intervento di *policy*, lo fac-

ciamo subito sul lato delle *tax expenditures* non perché siamo innamorati, ma perché è l'unico modo di arrivare a terra in fretta (per lo meno pre-Covid era così, ma poi l'epoca del Covid ci ha insegnato che i ristori dell'Agenzia delle entrate possono essere anche più veloci).

La prima considerazione sull'assegno unico è quindi la seguente: possiamo prenderla come *case study* di una filosofia generale che può riguardare la riforma, lasciando al sistema fiscale maggiormente il compito di stimolo alla crescita e salvaguardando il compito redistributivo spostandolo sul lato della spesa.

Quanto alla richiesta, lei nella sua memoria cita un modello di micro-simulazione fiscale (tabelle 6 e 7) che ci dà il valore dell'indice di Gini di tutti o per lo meno di molti degli strumenti dell'IRPEF. Massimo Baldini ci ha mostrato com'è cambiata l'inclinazione dell'aliquota media dal 1974 ad oggi. La mia domanda è molto semplice: il suo modello ha utilizzato questo dato? Ci può fornire i risultati, anche per mostrare con un esercizio di statica comparata come sia variato l'impatto redistributivo dell'IRPEF dal 1974 o comunque dagli anni scorsi in poi? Le chiedo dunque se i dati di cui alle tabelle 6 e 7 li ha anche in forma dinamica o meno, in modo da capire com'è variato il compito redistributivo e in quali strumenti.

Quanto alle restanti due domande, la prima l'ha già accennata l'onorevole Fragomeli, non so se esattamente in questi termini: soprattutto oggi stiamo riflettendo molto sulla possibilità di sostituire le detrazioni per lavoro dipendente e farle tornare ad essere quelle che dovevano essere in origine, cioè una *proxy* per la deduzione dei costi sostenuti per la produzione del reddito da parte di un lavoratore dipendente (che non può dedurre analiticamente i costi come fanno gli autonomi). Quello strumento è stato snaturato, in primo luogo perché divenne dato decrescente e in secondo luogo perché è una detrazione.

Se lo strumento deve riguardare come i dipendenti arrivino a tassare il reddito netto e non il reddito prodotto, penso debba essere una deduzione e non una detrazione, e debba essere costante. Ovviamente, sappiamo che in ultima analisi la deduzione e la detrazione possono essere equivalenti. Ma se devo dedurre dalla base imponibile i costi che ho sostenuto per produrre reddito, deve essere una deduzione – ripeto forse la domanda dell'onorevole Fragomeli, ma aggiungo un punto che nell'audizione precedente si era un po' perso – in forma fissa percentuale del reddito lordo a questo punto, e non una deduzione in forma fissa assoluta (o no, perché comunque l'impatto redistributivo ci torna dalla finestra).

Infine, mi interesserebbe capire – abbiamo sfiorato questo tema in precedenza – quale sia la sua posizione sul dibattito in merito all'unità impositiva del sistema fiscale. Noi qui stiamo incontrando due grandi opzioni: una è lasciare un sistema fiscale su base individuale – lungo il filone aperto da Andrea Ichino e da altri contributi scientifici – sfruttando il fatto che l'elasticità dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito è particolarmente alta; non solo lasciare il sistema su base individuale, ma prevedere un incentivo temporaneo con un'aliquota magari anche *flat*, ma-

gari molto bassa, per il secondo percettore di reddito. L'altra via, palesemente opposta, è invece quella di avvicinarsi ai meccanismi che correggono l'unità impositiva individuale, come lo *splitting* e come il quoziente familiare. Sono due strade opposte e sono emerse con molta chiarezza in questa indagine conoscitiva. Considerato che ci avviciniamo al momento in cui dobbiamo tirare le fila, mi chiedevo se su questo specifico punto avesse una sua opinione.

PELLEGRINO. Signor Presidente, ringrazio per le domande alle quali cercherò di rispondere nel modo più puntuale possibile.

La prima domanda che mi è stata fatta dall'onorevole Fragomeli riguarda il lavoro autonomo. A mio parere, dobbiamo cercare di fare in modo di limitare l'evasione di questi soggetti: questo è il punto chiave. Abbiamo oggi circa 30 miliardi di evasione in questo comparto e ricordiamoci che la mamma di tutte le evasioni è l'IVA. Dobbiamo focalizzare l'attenzione non tanto sugli accertamenti, perché la maggior parte degli accertamenti vanno a buon fine, quanto su quello che avviene dopo, in termini di riscossione. Sono dell'idea che se le cose si vogliono fare, si fanno; perseguire in modo puntuale il fenomeno evasivo, se si vuole, oggi si può fare. Ricordiamo l'impegno che aveva messo su questo aspetto il professor Reviglio quando è stato Ministro quarant'anni fa, con tecniche informatiche che allora non erano sicuramente quelle di oggi. Dal punto di vista anche politico, se queste cose si vogliono fare si possono perseguire. Oggi abbiamo strumenti molto precisi per quanto riguarda il contrasto all'evasione. Sicuramente, ridurre l'utilizzo del contante e promuovere sempre e comunque l'utilizzo dei pagamenti elettronici, secondo me, potrebbe dare una spinta davvero molto forte su questo tema.

Mi è stato chiesto poi, sulle detrazioni da lavoro, se costanti oppure no. È un tecnicismo, nel senso che oggi abbiamo una scala delle aliquote marginali legali crescenti e delle detrazioni che sono linearmente decrescenti, peraltro a tratti. Questo sistema può essere trasformato in un altro nel quale c'è solo una scala delle aliquote marginali effettive. Di fatto, quindi, oggi abbiamo questi due blocchi che, sommati assieme, ci danno delle aliquote marginali effettive fatte in un certo modo: possiamo ottenere un risultato analogo agendo sulle aliquote e avendo delle detrazioni costanti. Chiaramente il fatto di avere detrazioni costanti comporta alcuni problemi. Sicuramente è molto più costoso, a seconda di come ne viene modulato l'ammontare. Il fatto che noi oggi abbiamo detrazioni per lavoro e per famiglia decrescenti è finalizzato proprio ad aumentare l'effetto redistributivo. È evidente che in questo caso c'è un *trade-off* tra equità ed efficienza molto forte perché, se si prevedono delle detrazioni decrescenti con inclinazione molto forte, aumenta molto l'aliquota marginale effettiva; se si prevede un'inclinazione un po' più *flat*, costa molto di più e si riduce il potere redistributivo, anche se in realtà in quel caso si favorisce l'efficienza.

Per concludere su questo tema, possiamo tenerci un sistema come quello attuale, evidentemente riducendo i limiti su cui queste detrazioni

cambiano inclinazione per cui, se si ha un sistema di aliquote marginali legali fatte in un certo modo (tre, quattro o cinque aliquote) e queste decrescono in modo lineare dall'inizio alla fine nel *range* di competenza, di fatto si avrebbero le aliquote legali e una sola inclinazione e ciò di fatto semplificherebbe molto. Diversamente, si potrebbe passare ad un sistema con aliquote marginali legali e detrazioni costanti, però è chiaro che in questo caso l'impatto sulla redistribuzione dovrebbe essere valutato un po' più a fondo.

Per quanto riguarda la considerazione del presidente Marattin e le successive domande, l'idea di fare redistribuzione con la spesa e di far sì che il sistema fiscale sia da stimolo alla crescita è sicuramente un modo di vedere il mondo. Detto ciò, l'articolo 53 della Costituzione ci dice che il sistema tributario deve essere informato a criteri di progressività.

Osservando oggi l'incidenza dell'IRPEF, che è molto crescente, l'incidenza dell'IVA, che è abbastanza decrescente rispetto al reddito e l'incidenza dei contributi, risulta che abbiamo un sistema tributario grosso modo progressivo, ma davvero poco. Volendo proseguire su un'ulteriore riduzione della progressività, potremmo non rispettare appieno l'articolo 53 della Costituzione.

Detto ciò, è chiaro che, come ho ricordato nella parte iniziale della mia relazione, abbiamo una diversa composizione della pressione fiscale, per cui una riduzione dell'IRPEF e delle aliquote sicuramente deve essere fatta. Se consideriamo la questione dell'elasticità e dell'offerta di lavoro rispetto al reddito netto, sicuramente l'andamento è decrescente all'aumentare del reddito. Facendo riferimento, in particolare, a tutta la letteratura sull'*elasticity of taxable income* – che ingloba parzialmente la letteratura che citavo prima – se ne ricava che sono i ricchi ad essere particolarmente sensibili all'elevatezza delle aliquote marginali. Ciò significa che, se mettiamo assieme queste due branche della letteratura, dobbiamo minimizzare le aliquote marginali effettive.

Riprendo l'articolo che avevo proposto sul fatto di eliminare il *bonus Renzi*, proprio con l'idea di massimizzare l'effetto redistributivo e, nel contempo, minimizzare le aliquote marginali effettive. Questa potrebbe essere una strada. Se poi da lì si volesse invece perseguire un effetto redistributivo maggiore tramite la spesa, anche questa sicuramente potrebbe essere una via. C'è solo un campanellino d'allarme, nel senso che il sistema tributario complessivo comunque deve essere progressivo. Mi sembra con questo di avere esaurito questo argomento.

Ho personalmente un modello di microsimulazione che curo ormai da quindici anni sulla falsariga del modello elaborato, ad esempio, da Massimo Baldini. Il mio modello cura diversi anni, anche se si tratta chiaramente di modelli statici, che considerano nello specifico un anno. Ciò significa che, pur con un modello di microsimulazione tarato su tanti anni, ogni anno è un po' a sé, perché le tecniche di stima cambiano e si cerca sempre di migliorare. Ricordo, peraltro, che ho collaborato anni fa con Fernando Di Nicola per costruire il modello di microsimulazione che

oggi è ancora in uso presso il Dipartimento delle finanze con le dichiarazioni fiscali vere «matchate» con l'indagine statistica dell'ISTAT. Anche questo è un modello statico e sicuramente può avere rilevanza pratica in questo comparto rispetto al quale state decidendo che cosa è possibile fare.

Il presidente Marattin ha chiesto, ancora, se abbiamo un sistema di aliquote marginali crescenti. È chiaro che un sistema di deduzioni favorisce di più i contribuenti ricchi, mentre un sistema di detrazioni da questo punto di vista è neutrale in valore assoluto tra contribuenti ricchi e contribuenti poveri. Il fatto che poi oggi osserviamo una detrazione per lavoro dipendente molto più alta rispetto a quella sui lavoratori autonomi, mi sembra che vada già nella direzione di considerare il diverso modo con cui la base imponibile è calcolata. Il dato che i lavoratori autonomi abbiano una detrazione per lavoro molto più bassa dei lavoratori dipendenti discende, in parte, dal meccanismo «ricavi meno costi» per quanto riguarda i piccoli imprenditori. Aggiungo – non si dice mai, ma di fatto è così – che i lavoratori autonomi hanno meno detrazione anche perché il fenomeno evasivo è particolarmente concentrato su questa parte di contribuenti.

Per quanto riguarda l'unità impositiva, a mio giudizio sono tecnicismi, nel senso che si può pensare di avere un sistema fatto in un modo o in un altro, ma sicuramente occorre considerare una scala di equivalenza implicita per modulare quanto debba pagare in più una persona, se l'unità impositiva è la famiglia, al variare della sua composizione fiscale.

Non sono sicuramente un giurista, ma la Corte costituzionale già tantissimi anni fa si è espressa a favore del fatto che l'unità impositiva sia l'individuo. Personalmente preferirei più un sistema come quello attuale, probabilmente rimodulando un po' meglio i valori che possono essere attribuiti per la personalizzazione dell'imposta, come dicevo prima facendo riferimento a una scala di equivalenza implicita. Pensiamo, ad esempio, al valore delle detrazioni per i figli previste se si hanno uno, due o tre figli: forse i costi sono molto più alti rispetto a quello che viene attribuito in termini di detrazione. Ragionerei quindi di più su questi aspetti che sul passaggio da un sistema di unità impositiva all'altro.

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

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Pellegrino. So che il collega, presidente Marattin, aveva ancora alcune domande, ma ci sono purtroppo dei problemi tecnici. Se lei fosse disponibile, abbiamo previsto la possibilità anche di un'interlocuzione via *e-mail*, proprio per far fronte a queste interruzioni di copertura.

PELLEGRINO. Certamente.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che le documentazioni depositate oggi dai professori Paolo Liberati, Giampaolo Arachi e Simone Pellegrino saranno rese disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* delle Commissioni.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,50.

