



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 18

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

6<sup>a</sup> (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**

20<sup>a</sup> seduta: lunedì 22 marzo 2021

Presidenza del presidente della 6<sup>a</sup> 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 di rappresentanti di Assofondipensione**

PRESIDENTE:		<i>MAGGI</i> . . . . . Pag. 4, 7, 10 e <i>passim</i>
- D'ALFONSO . . . . .	Pag. 3, 7, 12	<i>PROIETTI</i> . . . . . 7, 10
UNGARO (IV), <i>deputato</i> . . . . .	7, 10	
ZENNARO (Lega), <i>deputato</i> . . . . .	7	

**Audizione di rappresentanti di ANASF**

PRESIDENTE:		<i>CAVALLARO</i> . . . . . Pag. 18, 19
- D'ALFONSO . . . . .	Pag. 12, 17, 18 e <i>passim</i>	* <i>CONTE</i> . . . . . 13, 18, 19
UNGARO (IV), <i>deputato</i> . . . . .	18	

**Audizione del professor Massimo Basilavecchia**

PRESIDENTE:		* <i>BASILAVECCHIA</i> . . . . . Pag. 19, 25, 26
- D'ALFONSO . . . . .	Pag. 19, 25, 26	

**Audizione della professoressa Paola Profeta**

PRESIDENTE:		<i>PROFETA</i> . . . . . Pag. 27, 35, 37
* - MARATTIN . . . . .	Pag. 27, 33, 35 e <i>passim</i>	
CAVALDOLI (Lega), <i>deputato</i> . . . . .	35	
FRAGOMELI (PD), <i>deputato</i> . . . . .	34	

**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-Centro Democratico: MISTO-CD; Misto-Facciamo Eco-Federazione Dei Verdi: MISTO-FE-FDV; 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 dottor Giovanni Maggi, presidente di Assofondipensione, accompagnato dal dottor Domenico Proietti, vice presidente; il dottor Luigi Conte, presidente dell'Associazione nazionale consulenti finanziari (ANASF), accompagnato dal dottor Gian Franco Giannini Guazzugli, componente del Comitato esecutivo e responsabile dell'area per le tutele fiscali, e dall'avvocato Fabrizio Cavallaro, consulente fiscale dell'Associazione; il professor Massimo Basilavecchia, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Teramo; la professoressa Paola Profeta, professore associato di scienza delle finanze presso l'Università Bocconi di Milano.*

**Presidenza del presidente della 6<sup>a</sup> Commissione  
del Senato della Repubblica D'ALFONSO**

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti di Assofondipensione**

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 del 19 marzo.

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

Avverto, inoltre, che la pubblicità dei lavori della seduta odierna è assicurata anche mediante il Resoconto stenografico.

Ricordo che le audizioni odierne si svolgono in videoconferenza dinanzi alle Commissioni congiunte 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica 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 Rego-

lamento 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.

Sono oggi previste alcune audizioni.

Iniziamo con l'audizione di rappresentanti di Assofondipensione, a cui diamo il benvenuto e che ringraziamo per la loro partecipazione.

Senza ulteriore indugio, cedo la parola al presidente Maggi, a cui chiedo la cortesia di contenere la rappresentazione del suo punto di vista in un intervento di una ventina di minuti circa, tenendo conto della necessità di lasciare un tempo idoneo per le domande dei colleghi delle due Commissioni.

*MAGGI.* Signor Presidente, desideriamo in primo luogo ringraziare i Presidenti e i componenti delle Commissioni finanze di Camera e Senato per aver chiesto il contributo di Assofondipensione in merito all'indagine sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.

Assofondipensione è l'associazione di rappresentanza dei fondi pensione negoziali italiani promossi dalla contrattazione collettiva del lavoro nel contesto favorito dalle leggi istitutive della previdenza complementare (in particolare, i decreti-legge n. 124 del 1993 e n. 252 del 2005).

I primi fondi pensione negoziali sono stati istituiti nel 1998 e Assofondipensione è stata fondata nel 2003, a seguito dell'accordo tra le confederazioni datoriali (Confindustria, Confcommercio, Confcooperative, ARCI, Legacoop e Confservizi) e quelle sindacali (CGIL, CISL, UIL e, dal 2005, anche UGL).

Ad Assofondipensione sono attualmente iscritti 31 fondi pensione negoziali in totale. I lavoratori che vi aderiscono, secondo gli ultimi dati pubblicati dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), sono 3,3 milioni, per un valore di risparmio accumulato e destinato alle future prestazioni superiore ai 58 miliardi di euro.

La previdenza complementare, così come il primo pilastro previdenziale, è tutelata dall'articolo 38 della Costituzione, proprio per questa sua funzione di tutela del diritto dei cittadini, affinché siano previsti e assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria.

Per la previdenza complementare è previsto che sia applicata una tassazione differente in fase di versamento, accumulo o prestazione. Dal 2005 ad oggi il ruolo dei fondi pensione negoziali si è evoluto, recependo interventi normativi che ne hanno ampliato l'azione, introducendo strumenti come la Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA), che tutela i lavoratori in caso di perdita del lavoro negli anni precedenti il pensionamento, e il pre-recepimento della normativa europea, come nel caso della direttiva cosiddetta IORP II (*Institutions for occupational retirement provision*), che ha uniformato gli *standard* di trasparenza, controllo e gestione a livello comunitario.

I fondi pensione inoltre in questi anni hanno mostrato una comprovata resilienza alle variazioni negative del mercato, raggiungendo, rispetto ai TFR lasciati in azienda, risultati superiori grazie alla sana e prudente gestione degli investimenti.

Siamo comunque ben consapevoli che c'è ancora molto da fare: bisogna infatti rafforzare il più possibile la cultura previdenziale, estendendo così l'adesione ai fondi pensione. Le parti sociali con lungimiranza stanno sperimentando nuove forme contrattuali che incentivino e sostengano le adesioni ai fondi pensione negoziali, ma il sistema ha bisogno di stabilità: i continui tentativi di modifica e gli annunci di interventi come quello del 2014, che ha innalzato la tassazione sui rendimenti, hanno il solo effetto di destabilizzare i lavoratori. Le adesioni andrebbero invece sostenute attraverso un'azione coordinata di tutte le parti che coniughi il meccanismo del silenzio-assenso con una comunicazione istituzionale forte e diffusa sull'opportunità-necessità per i lavoratori di aderire ai fondi pensione negoziali.

Parallelamente, crediamo sia necessario utilizzare la leva fiscale, al fine di sostenere il più possibile le nuove adesioni. Chiediamo quindi che sia avviato un rafforzamento del regime fiscale vigente, con un'evoluzione del sistema di tassazione attuale basato sul modello ETT (esenzione in fase di versamento, tassazione in fase di accumulo e tassazione sulle prestazioni), verso un modello più europeo, fondato sullo schema EET (esenzione in fase di versamento, esenzione in fase di accumulo e tassazione sulle prestazioni) favorendo e rafforzando in questo modo la crescita del montante previdenziale dei lavoratori.

Bisogna poi superare il meccanismo della tassazione *pro rata* sulle prestazioni, che risulta complesso e penalizzante per i lavoratori che aderiscono da più tempo ai fondi; oltretutto, è stato giustamente superato per i lavoratori che optano per la RITA, con una revisione delle agevolazioni per i fiscalmente a carico, ovvero agendo per semplificare e incentivare la possibilità data ai lavoratori di iscriverne ai fondi i propri figli e familiari, anche se non lavoratori, creando loro con lungimiranza una posizione di previdenza complementare.

Chiediamo inoltre l'istituzione di un *plafond* di deducibilità indicato per i soggetti fiscalmente a carico e per le persone con disabilità grave, per i quali è il congiunto a versare la contribuzione.

Riteniamo inoltre necessario prevedere, per l'aderente a forme di previdenza complementare in alternativa alla riscossione nella prestazione o al trasferimento ad altre forme pensionistiche, la facoltà di trasferire la propria posizione individuale maturata al soggetto fiscalmente a carico.

È necessario poi intervenire per sanare tutte le disparità che ancora discriminano i lavoratori delle pubbliche amministrazioni, per i quali la normativa vigente preclude l'applicazione di alcune norme in vigore per i lavoratori del settore privato. Bisogna dare attuazione agli impegni fiscali contenuti nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale in materia di implementazione degli istituti di *welfare* contrattuale, delle forme di previdenza complementare, e dell'estensione ai

comparti del pubblico impiego delle agevolazioni fiscali previste per gli aderenti dei settori privati.

In particolare, è necessario estendere ai dipendenti della pubblica amministrazione iscritti a forme di previdenza complementare la disciplina fiscale delle prestazioni maturate nel periodo dal 1º gennaio 2007 al 31 dicembre 2017, ai sensi del decreto legislativo n. 252 del 2005 e la possibilità di conferire ai fondi pensione il premio di produzione.

Al fine di sostenere le imprese italiane attraverso l'investimento dei fondi pensione negoziali, Assofondipensione con Cassa depositi e prestiti negli ultimi due anni si è impegnata nella realizzazione del «Progetto economia reale», che prevede l'investimento in fondi di debito e di *equity* selezionati dal Fondo italiano di investimento per il finanziamento di investimenti in aziende italiane, con programmi di crescita occupazionale e che non abbiano in corso procedure di ristrutturazione o processi concorsuali, selezionate con i seguenti criteri: fatturato superiore ai 500 milioni di euro; non negoziate in un mercato regolamentato; processi produttivi di sostenibilità ambientale coerenti con i principi di *sustainable and responsible investment* ed *environmental, social and governance* (SRI-ESG); erogazione di trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con il «Progetto economia reale» di Cassa depositi e prestiti e Assofondipensione, si è messo a disposizione dei fondi pensione un veicolo di investimento in grado di diversificare il rischio, realizzare rendimenti adeguati alla finalità previdenziale dell'investimento e sostenere l'impresa domestica in un periodo difficile come questo e concorrere alla promozione della buona e qualificata occupazione. Il «Progetto economia reale» è inoltre il tentativo concreto di utilizzare le risorse del risparmio previdenziale dei lavoratori (il secondo pilastro complementare) nel contesto più ampio del processo di rafforzamento del partenariato pubblico-privato per far avanzare processi concreti di democrazia economica.

Questo progetto, che prevede l'investimento di ingenti risorse a sostegno del tessuto industriale italiano, nello specifico delle piccole e medie imprese, dev'essere fiscalmente tutelato, al pari di altre tipologie di investimento, con la detassazione dei rendimenti e prevedendo un meccanismo di detrazione per le eventuali minusvalenze.

Per tutti questi motivi, ci permettiamo di fare affidamento sul contributo al dibattito parlamentare che potrà venire da queste autorevoli Commissioni, affinché la riforma fiscale possa essere adeguatamente rivista e armonizzata nei punti di maggiore criticità e inratacoerenza con il nostro sistema complessivo anche nell'ambito di una riflessione più ampia che assicuri interventi adeguati per il rilancio del secondo pilastro complementare nel nostro Paese.

Ringrazio per l'attenzione che ci avete riservato e rivolgo i più distinti saluti.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione e cedo la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

ZENNARO (*Lega*). Signor Presidente, nel ringraziare il presidente Maggi, sottolineo come siano sicuramente un tema fondamentale la previdenza complementare e anche il suo impatto sull'economia reale, cui si è accennato. Non è oggetto dell'audizione di oggi, ma i fondi pensione – e anche le casse di previdenza, mi permetto di aggiungere – costituiscono un importante *asset* reale e finanziario sulla nostra economia; quindi l'importanza di trasformare questi investimenti anche in economia reale è uno dei temi principali che dovrà essere dibattuto non solo dalle Commissioni, ma anche dal Governo. Molto probabilmente questo è un punto che merita attenzione, tanto più nell'esigenza di maggiori investimenti per far ripartire il ciclo economico.

Vorrei chiedere al presidente Maggi, alla luce dell'impatto che questi fondi complementari hanno sempre di più sulla previdenza ma anche sull'economia reale, se ritiene che la fiscalità fino ad oggi adottata sia in linea con quella europea o se possa essere modificata e quali sono gli obiettivi e i punti di necessità della riforma per quanto riguarda nel complesso i fondi complementari, quindi il secondo pilastro.

UNGARO (*IV*). Signor Presidente, anch'io vorrei porre alcune domande al presidente di Assofondipensione.

Attualmente il sistema ETT (che prevede l'esenzione in fase di versamento, la tassazione in fase di accumulo e la tassazione delle prestazioni) sembra più favorevole complessivamente, perché le prestazioni sono tassate con l'aliquota sostitutiva del 15 per cento. Se si passa al sistema EET (quindi sempre con l'esenzione in fase di versamento, ma con l'esenzione anche in fase di accumulo e poi la tassazione sulle prestazioni), invece, le prestazioni dovrebbero essere tassate con il sistema IRPEF. Se così fosse, vorrei sapere se riterreste ancora conveniente passare al sistema EET.

La seconda domanda fa riferimento all'ultima frase che avete messo in evidenza nella vostra memoria. Voi sostenete che il meccanismo del *pro rata* sia stato giustamente superato per i lavoratori che optano per la RITA; ci potete spiegare come è stato superato e con cosa è stato sostituito? Sono temi su cui vorrei, se possibile, una maggiore chiarezza.

MAGGI. Signor Presidente, visto che il mondo dei fondi pensione negoziali è nato, come ho detto prima, nel 1998, ma poi l'associazione è nata nel 2003 con un accordo tra le parti istitutive, datoriali e sindacali, mi sembra giusto e corretto dare la parola al vice presidente Proietti per quanto riguarda la risposta alle domande dei due onorevoli, che ringrazio.

PROIETTI. Signor Presidente, mi unisco ai ringraziamenti del presidente Maggi per l'opportunità di questa audizione. Credo che sia sempre molto importante l'interlocuzione che le forze sociali, in questo caso, i

protagonisti del mondo dei fondi pensione, hanno con il legislatore, perché da questi confronti vengono sempre buone soluzioni per il Paese.

Dobbiamo partire da un elemento molto importante, che è stato sottolineato anche dal presidente Maggi: abbiamo uno dei migliori sistemi di fondi pensione dell'Occidente. In questi anni di crisi dei mercati finanziari, non solo per l'attuale drammatica pandemia, ma penso anche alla crisi del 2008 e, ancor prima, a quella del 2001, i fondi pensione italiani hanno sempre dato buona prova di sé, sia come rendimento, sia come gestione, sia come trasparenza; sono quindi veramente uno dei prodotti migliori delle relazioni industriali degli ultimi 25 anni.

Oggi, come sottolineato, abbiamo il tema di valorizzare tale sistema, attraverso un forte rilancio delle adesioni. Da questo punto di vista la leva fiscale diventa uno strumento importantissimo: è stato fatto un errore nel 2014, quando è stata alzata la tassazione sui rendimenti annuali dall'11 al 20 per cento dall'allora Governo Renzi; si è trattato di un errore non solo perché penalizza i fondi, ma perché fa passare l'idea che l'investimento previdenziale sia simile a quello finanziario *tout court*, e invece non è così. Se un lavoratore investe 100 euro in borsa, conosce rischi e vantaggi ed è giusto che abbia una tassazione da investimento finanziario *tout court*; se invece fa un investimento di natura previdenziale, esso va valorizzato proprio in riferimento al nostro modello previdenziale, che prevede un pilastro pubblico ormai prevalentemente contributivo e un secondo pilastro complementare che deve servire a fare una pensione che permetta una vita serena ai futuri pensionati. Il discorso fiscale quindi è fondamentale.

Abbiamo più volte detto che sarebbe opportuno passare al sistema europeo (EET, quindi esenzione, esenzione e tassazione). Questo sistema, tra l'altro, in Italia è già in vigore per i fondi comuni di investimento, mentre non lo è per i fondi pensione. Perché proponiamo questo? Perché daremmo un'organicità complessiva alla tassazione e non avremmo problemi a sostenere questa tesi, perché se si fa un intervento intelligente e si ha una soluzione a saldo zero il lavoratore che ha investito nei fondi pensione con questo nuovo sistema non ci andrebbe a rimettere, ma avrebbe invece una situazione più trasparente e finalizzata a valorizzare l'investimento di natura previdenziale.

Per quanto riguarda la RITA, abbiamo una tassazione che dal 15 scende fino al 9 per cento: è uno strumento di flessibilità e d'aiuto che è stato introdotto qualche anno fa per andare incontro alle esigenze di molti lavoratori che a un certo punto si trovano espulsi dal mercato del lavoro ma non hanno ancora maturato l'età della pensione e quindi possono utilizzare questo strumento come una sorta di ammortizzatore, che però – ricordiamolo sempre – si poggia su soldi versati dal lavoratore. Questo è un punto molto importante. Io credo che nell'ambito della riforma più complessiva del fisco, che, come ci auguriamo, partirà dalla revisione dell'IRPEF – ma dovrà affrontare l'insieme delle questioni fiscali del nostro Paese –, sia estremamente importante una riflessione *ad hoc*,



come oggi avete opportunamente proposto, su quanto avviene nel sistema dei fondi pensione e della previdenza complementare.

In conclusione, c'è un altro aspetto che richiede la vostra attenzione. Quando si è ideato questo modello di previdenza complementare si avevano chiari tre obiettivi: il primo, fondamentale, era costruire la pensione integrativa; il secondo era che dalla mole di queste risorse che i fondi gestiscono potesse derivare un contributo importante a sostenere la nostra economia e il nostro sistema produttivo italiano; il terzo era legato al fatto che i fondi, avendo azioni di tante aziende, potessero allargare le basi della democrazia economica partecipando alle assemblee delle aziende.

Mi soffermo velocissimamente sul secondo aspetto. Perché in questi anni si dice che poche risorse dei fondi sono state investite nell'economia reale? Intanto dobbiamo sfatare una piccola leggenda: nell'economia italiana i fondi investono tanto, come testimoniato, per esempio, dai consistenti acquisti di titoli di Stato italiani. Sull'economia reale è vero che c'è una ricaduta molto bassa, ma il motivo non è la mancata volontà dei fondi e dei loro consigli di amministrazione; il vero problema è che il mercato finanziario italiano in questi anni non ha saputo proporre prodotti adeguati e coerenti con la natura dell'investimento previdenziale. Questo è vero il motivo.

Va dato atto, allora, al presidente Maggi e ad Assofondipensione di aver portato avanti nel corso dell'ultimo anno e mezzo un'iniziativa molto importante, insieme a Cassa depositi e prestiti: siamo riusciti a creare un sistema che a regime sarà di tre fondi di investimento che avranno una ricaduta esclusiva sull'economia reale e sul sistema produttivo italiano. Questa è una strada di grande lungimiranza che i fondi pensione hanno avuto per rispondere a una carenza del mercato finanziario.

Io credo che tutte queste iniziative che sono state fatte meritino attenzione da parte del Parlamento, mentre dobbiamo dare atto allo stesso in questi anni di averci ascoltato. Voglio citare solo due casi: ci ha ascoltato quando tre Governi di segno diverso hanno provato ad abolire la COVIP (l'*authority* che sovrintende il sistema dei fondi pensione); noi siamo venuti in Parlamento a spiegarne le ragioni e il Parlamento le ha accolte e non l'ha abolita.

La stessa cosa è avvenuta nella scorsa legislatura, quando si voleva dare la portabilità del contributo datoriale, che, come sapete, è una scelta lungimirante della contrattazione per incentivare l'iscrizione e vale solo per i fondi negoziali, ma la si voleva portare anche ai fondi aperti delle banche e delle assicurazioni. Anche in questo caso, diamo atto al Parlamento che c'è stata una riflessione e alla fine ha accolto questa nostra impostazione.

Credo quindi che l'audizione di oggi sia molto importante e noi vogliamo continuare a interloquire con voi. Naturalmente sappiamo che avete la potestà legislativa, che nessuno mette in discussione, però, attraverso questi confronti, credo che spesso si possano prendere decisioni utili per il Paese e per i lavoratori.

UNGARO (IV). Signor Presidente, ringrazio il dottor Proietti per la risposta alle domande, anche se purtroppo non ho capito bene quella alla seconda domanda che ho posto sul sistema RITA. Ho capito molto bene che è uno strumento di flessibilità e di aiuto per i lavoratori esclusi dal mercato e che è un ammortizzatore, però vorrei capire bene come il sistema del *pro rata* è stato superato e con cosa è stato sostituito. Mi scuso per il tecnicismo.

In generale, concordo con lei che gli investimenti per la previdenza sono diversi da quelli finanziari. In Italia infatti la quota per gli investimenti finanziari è al 26 per cento e non al 15; dalla sua risposta capisco che quindi siete d'accordo a passare al sistema europeo per una questione di armonizzazione a livello europeo, quindi verso il sistema EET, anche se questo comporta un rialzo della tassazione per le persone che sottoscrivono le quote dei fondi. Ho capito bene?

Infine, ha detto che non sono i fondi a non investire nel mercato azionario, perché in realtà investite in BTP e la colpa è del mercato che non offre prodotti interessanti. Questo è un punto di vista interessante: ritengo che il sistema dei fondi pensione italiano rimanga ancora troppo piccolo e vada sostenuto e ampliato; concordo quindi con quanto ha detto. Dobbiamo cercare di aumentare il vostro investimento nel mercato azionario, nel capitale di rischio della nostra economia, e quindi qualsiasi iniziativa che vada in questa direzione dovrebbe essere favorita e promossa. Non capisco bene quando dice che il mercato finanziario non vi offre prodotti interessanti, quindi le chiedo di approfondire questo tema, ringraziandola per la sua pazienza.

MAGGI. Signor Presidente, farei rispondere il vice presidente Proietti, per poi magari fare un cappello finale sul tema degli investimenti nell'economia reale e sulla necessità di avere un supporto da parte della politica per quanto riguarda le adesioni, collegate alla seconda parte di un intervento che è stato fatto prima, in cui si diceva di far diventare il sistema più inclusivo e più importante.

PROIETTI. Signor Presidente, la RITA – come forse ho detto troppo sinteticamente – tassa tutto, dal 15 fino al 9 per cento, in base agli anni di contribuzione che sono stati versati. L'abbiamo giudicato uno strumento volto a dare una mano alle persone che erano rimaste senza lavoro, da questo punto di vista.

Sul sistema EET bisogna mettersi d'accordo sul livello di tassazione che si vuole evitare, perché – lo ribadisco – non è detto che ci debba essere un elemento non positivo rispetto all'attuale modello. Se si fa un equilibrio, anche vedendo quello che succede in Europa e in base a quello che si vuole fare in Italia, si può trovare una formula che permetta di mantenere complessivamente inalterato il livello di tassazione, ma che avrebbe il vantaggio di far arrivare alla fine del percorso con un beneficio complessivo per gli investimenti.

Il punto fondamentale che sottolineava il senatore Ungaro, che condivido, è che dobbiamo diffondere questo modello. Oggi abbiamo un tasso di iscrizione ai fondi che è intorno al 26 per cento, che è ancora molto basso, e, sotto questo punto di vista, negli ultimi due o tre anni ci siamo sgolati a chiedere un nuovo semestre di silenzio-assenso. Voglio ricordare che nel 2007, quando fu fatto il semestre del silenzio-assenso, 1,5 milioni di lavoratori si sono iscritti ai fondi pensione. Questo nuovo semestre non si è potuto fare. Oggi lo dico perché ormai è ufficiale il motivo per cui non si è potuto fare: a livello governativo, soprattutto il MEF teme che un'iscrizione in massa – che è improbabile – di tutti i lavoratori ai fondi pensione faccia venir meno il famoso fondo di tesoreria nel quale transita tutto il TRF dei lavoratori delle aziende sopra i 50 dipendenti, che non si sono iscritti ai fondi pensione, e che ogni anno raccoglie all'incirca 4,5 miliardi, che nelle impostazioni originarie dovevano servire a investimenti e che invece in questi anni sono serviti solo a riparare il debito.

All'ultimo incontro che abbiamo fatto, prima dell'ultima legge di bilancio, all'allora Ministro dell'economia dissi con una battuta: «Signor Ministro, le togliamo l'alibi: facciamo il semestre solo per i lavoratori che lavorano nelle aziende sotto i 50 dipendenti», anche perché questa cosa ha un fondamento. Nelle aziende medio-grandi in Italia, che però sono una minoranza, i tassi di iscrizione ai fondi pensione sfiorano l'80 per cento. Dov'è che non si iscrivono? Nella piccola e piccolissima impresa, perché non ci sono la cultura della previdenza complementare e l'azione del sindacato e anche l'atteggiamento imprenditoriale è meno impegnato su questi temi. E allora, un semestre mirato a questo settore produttivo potrebbe dare ottimi risultati, insieme a una campagna istituzionale di informazione che dimostri come il rendimento del TFR mandato a un fondo pensione è nettamente maggiore del TFR rivalutato lasciato in azienda.

La previdenza complementare, quindi, oltre a essere una necessità per il lavoratore, perché costruisce la pensione integrativa, oggi è anche un'opportunità. Sfido a trovare nel mercato finanziario rendimenti come quelli avuti dai fondi pensione. La vicenda va vista nell'insieme di questi aspetti. Ci auguriamo che, passata questa pandemia, l'anno prossimo si possa fare tale semestre. Mi rivolgo a voi parlamentari, affinché anche su questo ci sia un'interlocuzione e una spinta per fare in modo che nel prossimo anno ci possa essere un nuovo semestre che metta i lavoratori nella condizione di dover decidere se aderire o meno.

*MAGGI.* Signor Presidente, collegandomi all'intervento del vice presidente Proietti, ma anche a quanto detto in precedenza nei due interventi che ho molto apprezzato, è vero che il sistema dei fondi pensione complementari italiano soffre di nanismo, ma d'altra parte ne soffrono anche le società di gestione del risparmio (SGR), i gestori finanziari italiani, nella maggioranza dei casi, ed è anche il connotato che hanno le piccole e medie imprese italiane, che, se rapportate a Paesi come la Germania, il Giappone e gli Stati Uniti hanno mediamente le dimensioni più piccole in set-

tori di riferimento uguali. Giustamente, però, come ha detto prima di me il vice presidente Proietti, un'attenzione da parte della politica sul tema delle adesioni dovrebbe essere quasi obbligatoria, perché un secondo pilastro complementare efficiente con un tasso di adesioni maggiore – non medio del 30 per cento, ma dell'80 – garantisce la sostenibilità del Paese anche nel lungo termine. Quando milioni di lavoratori andranno in pensione con un primo pilastro pubblico, l'INPS, che ha parecchi aspetti deficitari, incluso il passaggio dal retributivo al contributivo, se non c'è un secondo pilastro complementare con un tasso di adesione adeguato si corre il rischio che tantissimi lavoratori, persone serie e oneste che hanno lavorato tutta la vita, avranno grosse difficoltà a gestire l'ultima parte della loro vita, quella dell'età pensionabile.

In più, tornando sul tema degli investimenti a supporto del sistema Paese, credo che un'attenzione anche su questo tema sia dovuta. Adesso è partito il discorso dei piani individuali di risparmio (PIR), prodotti in cui il privato investe 300.000 euro, bloccati per cinque anni, e non c'è una tassazione sui rendimenti, che è a zero. A me sembra veramente ingiusto e non corretto in un Paese moderno e con un *welfare* come il nostro, che per quanto riguarda i 3,3 milioni di iscritti alla previdenza del secondo pilastro complementare – che hanno mediamente uno zainetto previdenziale di 35.000 euro, e stiamo parlando comunque di persone deboli nella nostra società – ci sia una tassazione del 20 per cento sui rendimenti. Da italiano, ritengo queste cose non corrette. Da un punto di vista etico, ritengo obbligatoria un'attenzione ai temi dell'adesione e a dare una sostenibilità maggiore al secondo pilastro complementare anche sugli investimenti che i fondi fanno a tutela del patrimonio dei singoli iscritti.

Nel porgervi un ringraziamento per la disponibilità a questo confronto che abbiamo avuto con voi, vi chiedo anche di tenere presente la previdenza del secondo pilastro complementare. So bene che il *focus* principale è sul lavoro, però, se vogliamo garantire la sostenibilità del sistema nel medio e lungo termine, bisogna concentrarsi anche sulla previdenza complementare.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori, sospesi alle ore 14,40, riprendono alle ore 14,45.*

#### **Audizione di rappresentanti di ANASF**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale consulenti finanziari (ANASF).

Saluto a nome delle Commissioni congiunte il presidente Luigi Conte e gli cedo subito la parola per un'esposizione introduttiva.

*CONTE.* Signor Presidente, innanzi tutto desidero ringraziare lei e tutti i convenuti per l'opportunità che l'associazione ANASF ha di conferire a questo tavolo.

Presento rapidamente le altre persone collegate: il collega Gian Franco Giannini Guazzugli, responsabile dell'area per le tutele fiscali e sostenibilità in seno al comitato esecutivo, che è il governo dell'associazione; e l'avvocato Fabrizio Cavallaro, *partner* dello studio legale tributario Russo De Rosa Associati (RDRA), che è il nostro consulente fiscale.

Avendo già inviato la nostra memoria, nel tentativo di essere rapido, toccherò i punti essenziali, con l'intesa che eventualmente rimarremo a disposizione, al termine della mia esposizione, per eventuali domande.

L'ANASF è l'associazione dei consulenti finanziari iscritti all'albo unico nazionale previsto dall'articolo 31 del testo unico della finanza (TUF). Fondata nel 1977, rappresenta circa 12.500 iscritti. Svolgiamo un'azione di rappresentanza della categoria, dialoghiamo con le istituzioni e le autorità di riferimento e partecipiamo attivamente con i nostri rappresentanti in seno all'organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari (OCF).

La nostra attività quotidiana presta particolare attenzione al tema della tutela dei risparmiatori e alla necessità di favorire tra i cittadini la maggiore consapevolezza possibile nelle scelte di investimento e di gestione delle proprie risorse patrimoniali.

In funzione di questo aspetto poniamo la nostra attenzione anche su questi temi, che sono oggettivamente importanti, quando fungiamo anche da *trait d'union* tra la categoria stessa, le autorità fiscali e i nostri clienti, che si rivolgono a noi anche per dialogare su questi temi.

Non mi dilungo sull'inquadramento civilistico e fiscale del consulente finanziario, se non dicendo che è la persona fisica che in qualità di dipendente, agente o mandatario (questi ultimi due ruoli sono quelli più presenti) esercita in modo professionale l'offerta fuori sede, quindi l'attività di promozione, collocamento e consulenza fuori dalle sedi istituzionali.

Vorrei poi fare una nota velocissima sul piano fiscale del consulente finanziario: sebbene la sua attività sia di fatto assimilabile a quella di natura professionale, il MEF sostanzialmente precisa che i consulenti finanziari svolgono un'attività tipicamente commerciale e di intermediazione, quindi producono reddito di impresa. Ai fini fiscali, la nostra categoria è equiparata a un imprenditore individuale.

Passiamo alla riforma: certo, questa è fondamentale e centrale rispetto alla vita del Paese e alle prospettive anche di gettito che poi devono definire la base degli investimenti futuri della nostra Nazione. È chiaro che, dopo questi studi e approfondimenti, è giusto che il Parlamento intervenga al fine di semplificare e razionalizzare l'aliquota sui redditi e ANASF ringrazia ed è lietissima di quest'opportunità, al fine di poter fornire il proprio contributo in tale percorso che certamente porterà a un nuovo assetto normativo in ambito tributario.

Definisco brevemente i punti per noi sensibili, che sono i seguenti: quelli legati ai giovani e alle nuove iniziative imprenditoriali; la rimodulazione delle aliquote; il rafforzamento della *compliance*; il riordino della tassazione del reddito d'impresa; l'introduzione di un quoziente familiare e la riforma della giustizia tributaria.

Partiamo con i giovani: come Paese, secondo me, abbiamo tutto l'interesse a incentivare i giovani a entrare il mondo del lavoro. Abbiamo un grande problema legato alla disoccupazione giovanile elevatissima, tra l'altro rafforzata dalla questione Covid, quindi sarebbe fondamentale definire quali sono i contesti nell'ambito dei quali si possa favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. In questo momento abbiamo una sola norma a favore delle attività nuove – in generale, in senso trasversale – che interessano anche i giovani; questa norma è prevista nell'ambito del regime forfettario, che prevede un'aliquota del 5 per cento nel periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro anni successivi (quindi, per cinque anni). Anche qui non mi dilungo sulle condizioni, che peraltro ritengo siano state ben riportate nella relazione. Dico però che il grande pregio di incentivare l'avvio di nuove attività imprenditoriali attraverso la leva fiscale meriterebbe un inserimento direttamente nel testo unico delle imposte sui redditi, anziché una norma inserita in una legge di bilancio dello Stato, anche per evitare che sia costantemente rivista e per darle solidità, stabilità e riconoscibilità.

Un'ulteriore proposta che facciamo è di abbandonare l'idea del limite quantitativo dei ricavi pari a 65.000 euro e concentrarsi in realtà su parametri temporali; educando i cittadini e in particolare i giovani alla responsabilità, proponiamo di definire sostanzialmente un patto temporale rispetto ai primi anni di attività nell'ambito dei quali, indipendentemente dal reddito prodotto, si possa avere questo incentivo fiscale; tutto ciò per far sì che la soglia – in questo caso, attualmente, di reddito – anziché da vincolo, agisca invece da volano per la crescita di nuove imprese.

Questo è il tema che riguarda il primo punto: eventualmente, potremo dare altri chiarimenti successivamente.

Anche nel caso del secondo punto, relativo alla rimodulazione delle aliquote IRPEF, abbiamo un calcolo d'imposta che sicuramente dovrà essere inteso in modo più chiaro e che eviti il brusco passaggio tra uno scaglione e l'altro. I famosi scaloni tra gli scaglioni non sono certamente incentivanti per far sì che si possa avere una chiarezza anche per quanto riguarda i contribuenti. Ad esempio, tra il secondo e il terzo scaglione ci sono ben 11 punti percentuali; tutto questo può favorire eventuali valutazioni *ad hoc* da parte dei contribuenti che non sono certamente idonee a trattare una materia così delicata e utile a dover definire, appunto, il piano d'investimenti della Nazione attraverso le contribuzioni sui redditi.

A questo punto, qual è la proposta? Sicuramente è quella di creare una maggiore progressività tra gli scaglioni di aliquota: per esempio, potrebbe essere una soluzione addirittura un calcolo logaritmico dell'aliquota attraverso un passaggio quasi succedaneo e consequenziale tra fasce di reddito estremamente omogenee.

Naturalmente questo aspetto potrebbe essere risolto anche ampliando gli scaglioni di reddito, rendendoli molto più contigui e quindi più progressivi; la soluzione logaritmica potrebbe essere ancora più tecnologicamente avanzata.

Altro aspetto fondamentale di questo punto è l'intervento sulla deduzione e sulla detrazione d'imposta, che vanno razionalizzate: è fondamentale che da questo punto di vista ci sia una sorta di razionalizzazione, anche per rendere fattualmente riconoscibili le partite deducibili e detraibili in maniera tale che tutto sia molto più chiaro.

Passo al terzo punto del nostro contributo: parliamo di una maggiore *compliance* tra amministrazione finanziaria e contribuenti, anche in proiezione di quello che già sta accadendo nell'ambito dell'incremento dei temi della digitalizzazione. L'abbiamo definita una sorta di *compliance* rafforzata, perché secondo me è fondamentale utilizzare gli strumenti che oggi abbiamo a disposizione e che consentono di liberare tempo e quindi di razionalizzare anche tutte le azioni e la parte digitale delle attività.

Rispetto a ciò, dobbiamo considerare che per esempio potremmo ricreare e ripensare l'idea della dichiarazione precompilata non soltanto per i lavoratori dipendenti ma anche per quelli autonomi e piccoli imprenditori. Naturalmente in questo caso ci sarebbero da considerare alcuni aspetti, perché per esempio siamo in una fase in cui tutto quanto è legato alla digitalizzazione, come dicevo prima, e quindi per esempio alla fatturazione elettronica, può aiutare non soltanto a considerare questa stessa funzione come uno strumento per intercettare ricavi, ma anche dal punto di vista del ricevente per distinguere e selezionare i costi, quindi scremando quelli inerenti all'attività da quelli personali o estranei.

Teniamo conto di un aspetto: questo sistema fiscale, rivisto attraverso le dichiarazioni precompilate, potrebbe innanzitutto introdurre un meccanismo di pacificazione fiscale e di reale collaborazione tra il contribuente e l'erario; si favorirebbe la naturale *compliance* fiscale e si darebbe certezza definitiva al carico fiscale, perché il contribuente e l'erario archivierebbero la pratica fiscale nell'anno considerato e sicuramente si libererebbero notevoli risorse anche nell'ambito della stessa Agenzia delle entrate da dedicare ai contribuenti di maggiori dimensioni e anche i professionisti individuali e professionali.

Attenzione a questo aspetto: abbiamo verificato e visto in questi anni quando il meccanismo virtuoso produce un incremento di gettito fiscale; per esempio, prima gli studi di settore e attualmente gli indici sintetici di affidabilità (ISA) hanno aumentato progressivamente il gettito fiscale proprio in virtù del fatto che sostanzialmente abbiamo ottimizzato le funzioni operative dell'Agenzia delle entrate e la percezione da parte del contribuente di avere un supporto in questa direzione.

Passo rapidamente al punto successivo: parliamo di un riordino della tassazione del reddito d'impresa; qui naturalmente c'è una netta frattura tra il concetto di produzione di reddito, a seconda che a produrlo siano le imprese individuali rispetto a società di persone o società di capitali. In questo caso non mi dilungo su quello che è attualmente, ma partiamo

dal presupposto che l'idea potrebbe essere quella di tassare in maniera medesima il reddito d'impresa a prescindere dalla natura del soggetto che lo ha prodotto, prevedendo per l'imprenditore individuale una tassazione pari a quella dei soggetti IRES, naturalmente tenendo distinto il regime d'impresa dalle spese di vita quotidiana. In questo caso, la proposta ancora più puntuale potrebbe essere l'applicazione del reddito d'impresa pari a quella dei soggetti IRES (il 24 per cento); ogniqualvolta l'imprenditore individuale dovesse prelevare o disporre di tutto o di parte del suo reddito d'impresa le somme subirebbero una seconda tassazione, che dal nostro punto di vista dovrebbe essere analoga ai dividendi che il socio di società riceve (quindi pari attualmente al 26 per cento).

Naturalmente per l'imprenditore individuale non ci sarebbero grandissimi adempimenti: anche qui si andrebbe nella direzione della semplificazione, per così dire, e si realizzerebbe però l'effetto di tassare nella medesima maniera il reddito d'impresa a prescindere dalla natura del soggetto che lo ha prodotto, quindi anche questo sicuramente è un dato che potrebbe semplificare i processi e aumentare quella volontà e – lo ribadisco – quel senso di responsabilità che auspichiamo tenda a crescere nei contribuenti nel prossimo futuro.

Nel quinto punto parliamo di quoziente familiare: anche in questo caso, naturalmente abbiamo considerazioni da fare, perché oggi in presenza del medesimo reddito sono presenti analoghe tassazioni in capo al soggetto *single* e al capofamiglia di una famiglia monoreddito, addirittura con coniuge e figli a carico. Abbiamo una situazione che dovrebbe e dovrà, secondo noi, tenere presenti le mutazioni sociodemografiche che stanno accadendo: è chiaro che va considerata una nuova proposta nell'ambito della quale, pur mantenendo la tassazione su base individuale, anche in un'ottica di perequazione dei nuclei familiari, va rivisto, modificato o abolito del tutto il sistema delle deduzioni, inserendo un meccanismo generale legato a un quoziente che misuri il numero dei redditi familiari e quello dei componenti del nucleo; in questo senso occorre quindi che ci sia un'attenzione all'effettiva costituzione del nucleo familiare e non soltanto al fatto che sia tale, perché sappiamo benissimo che i nuclei familiari sono molto diversi, specialmente in questo periodo, e progressivamente sarà sempre così. Più o meno il modello francese e quello spagnolo possono rappresentare validi esempi.

L'ultimo punto è forse il più delicato di questa riforma, che auspichiamo sia trattato con grande attenzione e senso di responsabilità: un riordino della giustizia tributaria e del rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria. Questo merita sicuramente un'attenzione particolarmente profonda, e vanno fatte alcune considerazioni. Innanzi tutto, va evidenziato come la giustizia tributaria sia estremamente più efficace e rapida di quella civile – e questo certamente è un vanto – proprio perché, almeno nei primi due gradi di giudizio, ci sono dinamiche che vanno in questa direzione e tale aspetto va certamente preservato. Viene da considerarsi però come elemento fondamentale il conflitto d'interessi. Oggi sia l'Agenzia delle entrate sia la parte processuale sia il giudice tributario sono ap-



partenenti alla stessa struttura amministrativa dello Stato, quindi il MEF sovrintende a ruoli e compiti; ciò, secondo noi, contrasta con il principio di misura dei poteri e di terzietà del giudice, discendente sostanzialmente dalla Carta costituzionale. Oltretutto, la giustizia tributaria è composta da giudici a tempo parziale: questo potrebbe creare qualche problema non dico di professionalità, ma di adeguatezza dell'attività, in senso più stretto; probabilmente sarebbe utile considerare giudici assunti alla bisogna, quindi per concorso pubblico, per titoli ed esami, che siano inseriti all'interno del CSM e sganciati dal MEF per le ragioni che ho rappresentato.

Ci sono altri aspetti da approfondire, la nostra relazione è stata compiutamente scritta e inviata – lo ribadisco – ma c'è una questione secondo noi centrale, ossia l'attività di accertamento, che fa riferimento a un presidio che l'Agenzia delle entrate ritiene fondamentale per portare avanti la giusta lotta all'evasione fiscale; sarebbe però altrettanto fondamentale creare, determinare e favorire una volta per tutte quella funzione collaborativa tra contribuenti e amministrazione fiscale che dovrebbe essere in termini bidirezionali (cioè tale per cui il contribuente è disponibile a rispondere alle richieste dell'Amministrazione finanziaria, la quale è maggiormente sensibile e disponibile nel valutare attentamente tutte le osservazioni che il contribuente farà o facesse, nel caso specifico, prima di emettere qualsiasi atto in positivo).

Spesso si assiste ad atti emessi con una certa facilità, talvolta sovrastimati e in funzione anche della successiva procedura di definizione stragiudiziale; in questo caso, andrebbe resa più snella e rapida la procedura di annullamento in autotutela di un atto già emesso, almeno quando il contribuente dovesse presentare argomentazioni e documenti dal cui esame non possa che discendere l'erroneità dell'atto.

Queste decisioni spesso avvengono, ma sono più volte influenzate dal successivo controllo interno subito dal funzionario interessato; è chiaro quindi che definire, creare e costituire quell'azione mirata di coesione e collaborazione tra le due parti credo sia un obiettivo che questa revisione della norma debba porsi, anche per avere una maggiore volontà da parte del cittadino di partecipare in maniera costitutiva alle riserve che lo Stato dovrà acquisire – lo ribadisco – per poterle investire in relazione ai progetti che una Nazione sana dovrebbe definire, avere e quantificare, potendo ricorrere appunto al contributo di tutti.

Rispetto a quanto abbiamo rappresentato, auspichiamo che ci possa essere una lettura più approfondita: diamo la nostra disponibilità, a partire da ora, ma in ogni caso in qualsiasi altro momento, al confronto sul tema. Ringrazio tutti per l'attenzione e sottolineo che è stato nostro piacere aver potuto contribuire, seppure in minima parte, a una riforma che ritengo sarà strategica e importantissima per il nostro amato Paese.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo la parola ai colleghi che vogliono intervenire e porre domande.

UNGARO (IV). Signor Presidente, anch'io ringrazio il presidente Conte per questa relazione. È importante avere un baluardo dei consulenti finanziari in Italia: sappiamo molto bene che i soggetti che fanno ad essi riferimento hanno un'attivazione e un'ottimizzazione dei loro risparmi, anche al servizio dell'Italia, cosa che aiuta in un Paese che ha un risparmio gigantesco che però non viene canalizzato nell'economia reale.

Ho una domanda sul tema dello sfoltimento delle spese fiscali: dall'esperienza delle associate della sua associazione, c'è un aspetto che ci consiglia di cominciare a guardare? C'è un tema specifico tra le varie detrazioni e deduzioni, soprattutto in ambito finanziario e fiscale, a cui dovremmo mettere mano? C'è qualche consiglio che ci darebbe in via diretta?

CONTE. Signor Presidente, ovviamente non c'è nessun consiglio da dare, ma, al massimo, alcuni pareri. Su questo, visto che ho parlato parecchio, sarebbe interessante sentire anche il parere dell'avvocato Cavallaro, perché conosce molto bene le dinamiche e mi piacerebbe che potesse conferire anch'egli rapidamente; mi permetto di cedergli la parola, per dare spazio anche al suo punto di vista. Oltretutto, l'avvocato fa parte di un istituto fiscale che segue moltissimi consulenti finanziari, quindi, oltre alle dinamiche che arrivano dalla categoria, conosce anche quelle ulteriori, che arrivano verso la categoria, e ci darà sicuramente un contributo utile.

CAVALLARO. Signor Presidente, come associazione non abbiamo fatto uno studio specifico; la cosa che posso permettermi di suggerire è che il sistema delle deduzioni e delle detrazioni purtroppo risente di un meccanismo stratificato negli anni – direi nei decenni – di formazione, quindi dal nostro punto di vista occorrerebbe una razionalizzazione che – lo dico in termini semplici – porterebbe lo Stato a dire di concentrarci su due o tre tipologie di spese da mettere a fattor comune, anche perché non abbiamo portato le istanze della categoria, ma siamo qui in veste di rappresentanti di tutti i contribuenti; ci piacerebbe quindi che ci si concentrasse su due o tre capitoli (che potrebbero essere spese sanitarie, della ristrutturazione, eccetera), e si sfoltisse il resto con una deduzione unica. Questo, tra l'altro, darebbe anche certezza, una delle cose che spesso riscontriamo mancare: prima, per esempio, ho parlato della ristrutturazione edilizia e tanti dicono che iniziano a farne una, poi nel corso degli anni dal 65 per cento di detrazione, in corso d'opera, si passa al 55 e al 50 e poi forse scompare; ecco, anche quest'eccessiva precarietà spesso non aiuta. Il consiglio dunque è di concentrarci su due o tre capitoli e per il resto di fare una deduzione unica, indistinta, e di evitare stratificazioni negli anni.

PRESIDENTE. Se non vi sono ulteriori contributi dialettici, ringrazio a nome delle due Commissioni e del collega Marattin per il suo autorevole intervento il presidente dell'Associazione nazionale consulenti finanziari.

Visto che il presidente Marattin ha stabilito la regola che si può continuare a dialogare fruttuosamente per ulteriori esigenze conoscitive, mi riservo di contattare il presidente Conte e anche i suoi collaboratori, poiché sto conducendo un approfondimento sugli strumenti finanziari innovativi per riqualificare le città, per conoscere la tradizione della vostra esperienza come intermediari finanziari e consulenti.

*CONTE.* Siamo a sua disposizione, signor Presidente: tenga conto che abbiamo in seno all'associazione un centro studi e ricerche molto ben strutturato che elabora attività anche in questo senso.

*CAVALLARO.* Anche con grande attenzione ai temi della sostenibilità.

*PRESIDENTE.* L'opzione Marattin mi torna utile: questo è proprio il centro del mio lavoro, perché sono rimasto affezionato al territorio; la legislazione è importante, ma l'amministrazione viene prima, nella dimensione di prossimità con i cittadini.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori, sospesi alle ore 15,10, riprendono alle ore 15,35.*

#### **Audizione del professor Massimo Basilavecchia**

*PRESIDENTE.* I nostri lavori proseguono ora con l'audizione del professor Basilavecchia, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Teramo, che ringrazio per la disponibilità e a cui cedo subito la parola, con la preghiera di contenere il suo intervento in meno di una ventina di minuti, in maniera da consentire poi il confronto dialettico con i parlamentari.

*BASILAVECCHIA.* Signor Presidente, desidero rivolgere un ringraziamento alle due Commissioni e ai relativi Presidenti per l'onore che mi viene fatto con quest'audizione e perché in fondo, in un articolo che avevo scritto nell'ottobre del 2020, al quale mi riporterò in molte delle conclusioni di oggi, auspicavo proprio un impegno diretto del Parlamento per questa operazione di riforma, come accaduto con la legge delega n. 23 del 2014, che, partita sia pure con una forte presenza del Governo, ha poi visto il Parlamento protagonista.

Ho impostato la relazione evitando di dare informazioni in termini quantitativi di gettito, perché ho visto che lo hanno fatto già gli economisti e sicuramente non è l'aspetto sul quale posso soffermarmi.

Nello stesso tempo vorrei anche evitare di andare nel dettaglio per proporre soprattutto osservazioni di metodo, perché ritengo che sarà molto importante il modo con cui si arriverà a questa riforma. È un modo che deve necessariamente creare delle basi per il futuro: siamo tutti convinti che, come dimostra anche l'attuale impostazione del Governo, in fondo,

siamo in una situazione molto simile a quella postbellica e quindi è necessario uno sforzo congiunto per costruire qualcosa di duraturo, un'infrastruttura del sistema tributario che possa essere resistente nel tempo e quindi debba anche saper cogliere non solo le novità che sono in corso, ma anche quelle destinate a manifestarsi nei prossimi decenni.

Come ha detto anche il Presidente del Consiglio nel discorso di insediamento, è un lavoro lungo, che richiede una valutazione complessiva di più imposte; non può essere una riforma, o meglio, può essere una riforma che riguardi anche soltanto le imposte sui redditi, ma dev'essere fatta nella consapevolezza di quello che esiste attorno al sistema delle imposte sui redditi.

Mi dispiace di aver potuto mandare solo stamattina un breve appunto scritto, che spero sia arrivato comunque in tempo.

Ho impostato il mio intervento solo su due punti, che riguardano quello che circonda le imposte sui redditi (secondo me, è fondamentale fare un'analisi per capire tutte le interrelazioni che si creano andando a modificare i tasselli delle imposte sui redditi) e, nello stesso tempo, una struttura complessiva del tributo, quindi modifiche che riguardino la struttura complessiva e mettano in discussione anche quei punti fermi come le categorie reddituali o, per lo meno, i loro ambiti, che ormai da cinquant'anni sono più o meno fermi a quello che uscì dalla riforma del 1972.

C'è ancora una premessa a questi due punti che vorrei fare, perché è un aspetto di cui mi occupo da diversi anni, ossia la produzione normativa. Mi rendo conto che dirò forse qualcosa anche di utopistico, ma questa è la sede in cui sicuramente gli studiosi devono poter dire la visione che hanno dei problemi e dei meccanismi di soluzione, anche là dove risultino difficilmente praticabili. Dal punto di vista dello studioso, quindi, pur nella consapevolezza delle difficoltà della politica e della legislazione, è assolutamente indispensabile che due aspetti sulla produzione delle norme vengano salvaguardati: va restituita una chiarezza di fondo al tessuto normativo (questo vale per quello che riguarda i temi di oggi e in particolare le imposte sui redditi) e va fatta cioè un'opera di ricostruzione del testo normativo che sia il più possibile semplice e stabile o per lo meno che risenta di modifiche che possano essere fatte solo attraverso una legislazione consapevole e non nella convulsa fase della manovra di bilancio, che quindi dovrebbe solo eccezionalmente contenere modifiche al tessuto normativo di base delle imposte sui redditi – o anche di qualsiasi altra imposta – e incentrare invece la sua azione esclusivamente su profili quantitativi e di gettito (cioè su misure che modifichino i saldi). Non è quello il momento in cui possano essere fatte modifiche normative che sono quasi sempre poco coordinate con il tessuto preesistente e anche difficilmente leggibili.

Una seconda operazione che dovrebbe accompagnare una riforma delle imposte sui redditi riguarda una legislazione generale sui rapporti fisco-contribuente, ossia un'integrazione o un consolidamento, per così dire, dello Statuto dei diritti del contribuente, che, pur con tutti i limiti dovuti al fatto che si tratta di una legge ordinaria, comunque costituisce un punto di

riferimento quanto meno interpretativo e quindi andrebbe sviluppato proprio perché in questa nuova fase in cui le imposte vengono ridisegnate si possa dare anche una chiarezza su alcune regole fondamentali che disciplinano il rapporto tra fisco e contribuente. Su questo aspetto forse si potrebbe parlare di codice, la cui definizione credo non sia indispensabile in materia tributaria; certamente non lo è per le norme che riguardano i singoli tributi, perché sono destinate comunque ad avere vita breve, quindi classificarle dentro un codice non cambierebbe di molto le cose.

Certamente, però, la parte che riguarda i rapporti tra fisco e contribuente – quindi le regole generali dell'azione amministrativa – potrebbe essere incasellata in una normativa che ambisca a una maggiore stabilità: che si chiami codice o meno, bisognerebbe trovare il modo quasi di farne una norma interposta che, magari approvata dal Parlamento a maggioranza qualificata, possa regolare l'attività normativa successiva in modo generale.

Venendo al tema delle imposte sui redditi, come dicevo, a mio avviso è importante che qualsiasi modifica si decida di apportare alla legislazione in materia sia preceduta e accompagnata da una verifica di tutto quello che sta attorno al sistema. Questo è necessario, a mio avviso, anche perché uno dei problemi del nostro ordinamento è il carico che le imposte sui redditi assumono in relazione all'applicazione del principio di progressività (se viene eliminata dal sistema delle imposte sui redditi, per lo meno dell'IRPEF, praticamente non ci sono altri tributi che abbiano una struttura realmente progressiva, quindi è necessario farla).

Anche in termini di gettito, guardarsi attorno può anche consigliare al legislatore di ridurre l'incidenza sul gettito complessivo dell'imposta sui redditi, soprattutto dell'IRPEF, e quindi ridimensionare la portata del tributo e consentire che siano valutate possibilità di attenuazione del prelievo, che, rimanendo il gettito invariato, non sarebbero invece possibili.

Cosa deve precedere o accompagnare un'operazione di riforma delle imposte sui redditi? Sotto questo aspetto, vedo cinque punti essenziali: il primo è una ricognizione delle spese fiscali, di cui credo abbiano parlato molti; effettivamente, per quanto le spese fiscali possano essere attrattive in sede politica, perché comunque consentono di individuare esattamente il settore che viene beneficiato dalla misura, non c'è dubbio però che abbiano raggiunto un'ampiezza e una difficoltà anche di gestione e di applicazione particolarmente significativa, che crea un sistema opaco, in cui è difficile fare valutazioni del rapporto fra gettito e aliquote, nel momento in cui tantissime sono le circostanze che possono diminuire il concorso alla spesa pubblica sulla base del reddito. Molte di queste agevolazioni negli ultimi anni si sono sviluppate attraverso la modalità dei crediti d'imposta, che sicuramente è comoda, perché consente al contribuente di fare da sé, ma è anche particolarmente rischiosa, perché poi il contribuente in sede di controllo viene esposto a conseguenze particolarmente pesanti. È quindi questa una verifica da fare sia per ridurre drasticamente il numero delle agevolazioni sia per vedere in che modo queste debbano essere effettivamente applicate.

Ad esempio, andrebbe fatta una ricognizione – una mini inchiesta, direi – da parte del Parlamento sugli effetti economici prodotti da queste agevolazioni, per capire se abbiano effettivamente corrisposto alle aspettative e, in particolare, anche dato luogo a particolari contenziosi e a esiti in sede di controllo molto diversi da quelli che il legislatore immaginava. Normalmente, esce una norma agevolativa ampia che poi gradualmente, tra le circolari e i controlli, vede nettamente ristretto il suo ambito applicativo.

Il primo punto è quindi quello di sistemare le imposte dopo aver drasticamente selezionato le sole *tax expenditures* di natura essenziale o comunque particolarmente opportune.

Un secondo punto riguarda il federalismo fiscale, del quale personalmente ritengo che la gestione sia ancora eccessivamente centralizzata da parte dello Stato, ma non è questo il momento per sviluppare il discorso; parliamo invece di federalismo fiscale in un altro senso, perché il peso che le imposte sul reddito debbono avere dipende anche da quanto gettito può essere riservato alla fiscalità territoriale (quindi di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane). Questa è un'operazione assolutamente essenziale e, in particolare nel settore immobiliare, tale tipo di coordinamento a mio avviso non è eludibile.

Un terzo punto è il raccordo tra le imposte sui redditi e le altre, in particolare le indirette. Qualunque discorso sull'attenuazione del prelievo IRPEF, su un suo mantenimento o su una modifica dei criteri di distribuzione della tassazione non può eludere il rapporto con gli altri tributi. È evidente che un'imposta che politicamente è difficile proporre, ma che è sicuramente molto sottoutilizzata nel nostro ordinamento rispetto agli altri è quella sulle successioni. Va segnalato che la Corte costituzionale l'aveva messo in evidenza con una sentenza dell'estate 2020 nella quale, pur occupandosi di un'agevolazione per i trasferimenti intergenerazionali delle imprese, ha colto l'occasione per richiamare il legislatore sul fatto che un momento molto significativo in termini di manifestazione di capacità contributiva è assolutamente sottostimato e sottoutilizzato.

Nel rapporto con le altre imposte bisognerà decidere cosa fare dell'IRAP, in particolare della parte su imprese e lavoratori autonomi. Abbiamo dunque visto i tre punti: spese fiscali, federalismo fiscale e rapporti con altre imposte, ma credo che, dal punto di vista del metodo della riforma, sia fondamentale anche porsi un problema di verifica del carico impositivo che ciascun settore può sostenere.

Ad esempio, per la fiscalità immobiliare è evidente che un discorso complessivo deve tenere conto e calare le imposte sui redditi nel rapporto con l'imposta sulle successioni, che poi, come abbiamo detto, ha un ambito applicativo abbastanza ridotto, l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali, che sono ancora assai significative, pur essendoci un'imposizione patrimoniale annuale di carattere locale. È quindi evidente che su un settore immobiliare va fatta una valutazione complessiva che può anche giustificare regimi agevolati ai fini dell'imposta sul reddito, ma presuppone in questo caso il mantenimento di altri tributi di carattere

più patrimoniale o indiretti. Questa è un'altra delle verifiche che vanno fatte, a mio avviso.

Nel testo dell'intervento ho fatto anche un altro esempio: pensiamo al turismo. Bisogna porsi il problema del carico complessivo sul settore anche in rapporto alle possibili distorsioni che si possono creare, quando trattamenti agevolati sono rivolti, da un lato, all'agriturismo, dall'altro, alle locazioni brevi, che sono considerate non imprenditoriali fino a un certo limite, ma oltre sì (e questo crea anche una forma di concorrenza che può essere distorta e tutto sommato non giusta rispetto agli alberghi e alle strutture organizzate in forme di impresa).

L'ultimo punto, che è però forse uno dei più importanti – e mi rifaccio qui a tesi che sono state espresse da Franco Gallo in più occasioni – riguarda il fatto che l'Unione europea mostra di voler accentuare la propria capacità di produrre norme fiscali individuando dei tributi propri europei ulteriori rispetto a quelli esistenti.

Entrambi gli ambiti, quello dell'economia digitale e quello della *green economy* – che, come sappiamo, è uno dei punti fermi su cui il Governo vuole concentrare la sua azione e l'utilizzo dei fondi del *Recovery* – sono estremamente interessanti. Se effettivamente nell'arco di qualche anno fosse ipotizzabile una significativa quota di gettito derivante da tributi europei moderni, che vanno a colpire capacità contributive diverse da quelle tradizionalmente colpite dai tributi nazionali, ciò potrebbe dare un grande contributo all'attenuazione del gettito da conseguire mediante l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Si tratta dunque di cinque aspetti che a mio avviso vanno verificati in parte preliminarmente, in parte contestualmente, all'elaborazione della riforma specifica delle imposte sui redditi.

Nell'ultimo paragrafo del mio intervento l'altra questione specifica che vado a toccare – anche in questo caso, più che di proposte, si tratta delle consapevolezza che bisogna avere nel momento in cui si procede alla riforma – riguarda strettamente i possibili interventi sull'IRPEF.

Al primo posto ho messo un vecchio debito che il legislatore ha nei confronti della Corte costituzionale, quello cioè di trovare un modo per dare rilevanza al nucleo familiare senza per questo venire meno alla personalità dell'imposizione legata alla singola persona fisica. Si tratta di trovare il modo di dividere la capacità contributiva per il numero dei componenti il nucleo familiare, cosicché non sia penalizzato il nucleo costituito da più persone, nel quale magari incide di più la progressività perché il reddito è prodotto da uno o due soggetti.

Questa secondo me è una priorità assoluta, perché è un'aspettativa di razionalizzazione che da tempo si chiede e che in qualche modo è funzionale anche a uno dei grandi problemi italiani, vale a dire la scarsa considerazione della famiglia, ritenuta una delle concause – forse non sarà la principale – della scarsa natalità nel nostro Paese.

Venendo ai profili più tecnici dell'IRPEF, ritengo che una progressività sulle aliquote vada mantenuta. L'idea di un'aliquota unica applicabile a tutte le tipologie di reddito, a mio avviso, è da respingere perché, se è

vero che la progressività si può attuare anche attraverso altri mezzi, è però anche vero che le aliquote progressive sono il modo con il quale il contribuente può meglio vedere e percepire un sistema che vuole essere progressivo.

In ogni caso, non ha senso certamente parlare di aliquote se non si affronta prima il problema delle basi imponibili. Penso che questa sia una considerazione abbastanza unanime degli esperti, per cui credo che non si possa rinviare un discorso di questo tipo. Tra l'altro, si tratta di un vecchio discorso, visto che da tanti anni si parla di abbassare le aliquote attraverso un allargamento della base imponibile del tributo. Il problema però bisogna porsi ora concretamente, è un altro dei problemi non più rinviabili; solo dopo può essere valutata la curva delle aliquote.

Ci sono due possibilità per questo allargamento della base imponibile: da un lato, è possibile realizzarlo attraverso misure interne al sistema attuale, che è sostanzialmente duale; dall'altro, si può recuperare al reddito complessivo netto una parte dei redditi attualmente sottratti alla progressività, in maniera che quest'ultima possa incidere anche su di essi.

Forse il sistema duale è quello più semplice da realizzare da un punto di vista pratico e ciò perché, in realtà, anche chi ipotizza un allargamento del reddito complessivo netto è consapevole che quasi certamente questa operazione non potrà comprendere redditi di capitale e redditi finanziari, i quali dovrebbero comunque restare, come sono sempre stati, assoggettati ad un'imposizione sostitutiva proporzionale. Tanto vale quindi – così si dice – razionalizzare il sistema duale e preferirlo all'altro.

Questo è certamente vero, però bisogna valutare il modo migliore per realizzare la dualità e capire quali debbano essere i redditi da attribuire alla tassazione progressiva o da riservare alla tassazione proporzionale. Il modo più lineare è forse quello di distinguere i redditi che vengono dal risparmio rispetto ai redditi da lavoro, ma non dobbiamo dimenticare che i redditi assoggettati a imposte sostitutive si ritrovano anche nel lavoro autonomo, con il regime forfettario, e nel lavoro dipendente, con le prestazioni di lavoro «straordinario» che incentivano la produttività, dove l'aliquota, se non ricordo male, è del 10 per cento, quindi particolarmente bassa.

Dunque, innanzitutto bisogna chiedersi se razionalizzare il sistema duale in questo modo; e poi – sia che si opti per il sistema duale o per un ritorno al sistema unitario, eliminando ad esempio la cedolare sugli affitti – è chiaro che va fatto un discorso di razionalizzazione delle aliquote fra quelle delle imposte sostitutive e quelle progressive che si applicano. In particolare, quelle progressive dovrebbero essere in qualche modo ritocate al ribasso, anche per un'esigenza perequativa di fondo. C'è da dire, infatti, che la distinzione fra redditi derivanti da risparmio assoggettati ad imposta sostitutiva proporzionale, ad esempio, e redditi che subiscono la progressività può avere una sua razionalità. Occorre tuttavia anche tenere conto del fatto che, se la progressività incide sui redditi da lavoro dipendente, per i soggetti che hanno essenzialmente redditi da lavoro di-



venta difficile accedere al risparmio, per cui poi non avranno mai redditi sui quali operare una tassazione proporzionale.

Nel contempo, la tassazione proporzionale sui redditi risparmiati ci fa capire che comunque sui redditi da lavoro una progressività andrebbe mantenuta in modo che i redditi di più elevata incidenza subiscano una tassazione progressiva, almeno sul reddito da lavoro, tenendo conto che sono redditi che consentono di risparmiare; poi il risparmio viene tassato con l'imposta proporzionale.

Credo che le considerazioni da fare siano molteplici, ma l'obiettivo verso cui bisogna muoversi è sicuramente quello di una razionalizzazione: le stesse imposte sostitutive hanno infatti tra loro aliquote diverse, che non sono giustificate. Va fatta una razionalizzazione che tranquillizzi in qualche modo la platea dei contribuenti, dando evidenza del fatto che, se un trattamento è diversificato per talune ipotesi, ciò accade sulla base di ragioni oggettive razionali e non per una casualità della quale in molti casi non ci si riesce veramente a spiegare la ragione.

PRESIDENTE. Professore, mi scusi se la interrompo, ma voglio ricordarle i tempi, così da lasciare poi spazio alle domande.

BASILAVECCHIA. Ha ragione, mi scusi, signor Presidente, mi avvio a concludere.

Da ultimo, accenno solo molto sinteticamente ai problemi, anche perché non si può fare di più.

In una riforma ambiziosa vanno ripensate anche le categorie di reddito che, come dicevo all'inizio, sono obsolete. Penso ad esempio alle attività produttive nell'agricoltura: fino a che punto meritano ancora una tassazione su base catastale? Devono forse essere ricollocate in un ambito più propriamente commerciale?

Quanto ai rapporti di lavoro, sia internamente alle categorie, sia nel rapporto fra lavoro dipendente e lavoro autonomo, vi sono delle ricognizioni da fare. Oggi il lavoro subordinato non è più caratterizzato da quella stabilità che aveva prima, quindi, ad esempio, l'imposizione al lordo senza spese deducibili è meno giustificata di quanto fosse in passato. Si sono dunque avvicinate in qualche modo le sfere del lavoro dipendente e del lavoro autonomo. Non solo: al suo interno il lavoro dipendente, ad esempio, ha delle regole di determinazione degli imponibili uguali fra un grande dirigente e un operaio, così come nell'ambito del lavoro autonomo le realtà professionali sono ormai molto diversificate, perché dalla professione condotta ancora artigianalmente si è passati in moltissimi casi a studi che hanno molta più somiglianza con attività imprenditoriali che non con quelle professionali.

Sui redditi di natura finanziaria va fatto anche un discorso che probabilmente dovrebbe condurre all'unificazione con i redditi da capitale.

Chiudo, infine, con una considerazione sul reddito di impresa, forse un po' utopistica. C'è un collega che da anni studia la possibilità di impostare la tassazione dell'impresa sulla base degli elementi finanziari:

credo che le molteplici possibilità che questo sistema alternativo potrebbe offrire vadano seriamente valutate con un lavoro istruttorio dettagliato da parte di una commissione.

Vi ringrazio per l'attenzione e sono a disposizione per rispondere ad eventuali domande.

**PRESIDENTE.** Professor Basilavecchia, la ringrazio per il suo intervento, anche a nome del collega Marattin, presidente della Commissione finanze della Camera dei deputati.

A proposito delle spese fiscali, è come se si trattasse di una specie di bauletto, che comunque sta lì, pregiudicato, in attesa che il legislatore riformatore vi metta mano e determini un riordino, anche se poi però si dice che il legislatore non facilmente potrà riordinare, per tutto quello che c'è dietro ad ogni misura. Io voglio ribaltare la questione e porre alcune domande.

Lei ritiene che le spese fiscali dovrebbero essere a tempo – come io penso –, se le volessimo davvero fisiologiche e non malate da patologia, e sottoposte a una valutazione di *performance*?

In altri termini, non è possibile concepire una spesa fiscale solo perché magari c'è stato un tiro alla fune con un portatore di interesse autorevolissimo e forte, ma perché capace di produrre rilancio economico e di essere moltiplicatore di effetti. Ciò richiede un grande ruolo dall'amministrazione finanziaria connesso alla gestione di quella convenienza fiscale, con una valutazione sugli effetti; diversamente – come direbbe il primo Pomicino – facciamo una valutazione sulle convenienze elettorali.

**BASILAVECCHIA.** Sono d'accordo con lei, signor Presidente, e su questo ho fatto un accenno già prima nel corso del mio intervento.

Comincio dal secondo punto: un monitoraggio delle spese fiscali secondo me è assolutamente necessario, sia in termini di effettiva rispondenza agli obiettivi per cui sono state istituite, sia in relazione agli incidenti e alle incertezze che hanno creato in sede applicativa. Non dimentichiamo che il settore delle spese fiscali spesso sfiora il tema dell'aiuto di Stato, che è un tema delicato perché, come sappiamo, può dare problemi: ormai il legislatore non commette più gli errori di un tempo, per cui normalmente la misura viene comunicata tempestivamente alla Commissione europea, però è sempre un terreno scivoloso su cui bisogna fare attenzione.

Il monitoraggio si coordina bene con una durata a tempo dell'agevolazione tendenzialmente pluriennale, perché c'è bisogno di verificare l'incidenza su un arco di tempo più lungo della singola annualità. Tuttavia, al di là di questo, è chiaro che una verifica va fatta su due versanti: quanto essa sia stata utile in una prospettiva di interesse pubblico e quanto sia stata sofferta dai contribuenti nel caso in cui, inizialmente manifestata in forma appetibile, si sia invece poi rilevata fonte di contrasti, di liti e di controversie in sede applicativa.

Riguardo alla durata, direi che le spese fiscali debbano essere tendenzialmente a tempo, con una durata pluriennale e questo ovviamente in sede di riforma sarà un problema, nel senso che non si può ovviamente incidere su agevolazioni in corso di fruizione. Pertanto, ipotizzando una riforma che elimini una parte delle agevolazioni fiscali, probabilmente occorrerebbe un'articolata disciplina transitoria per garantire l'affidamento dei contribuenti.

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande, ringrazio ancora il professor Basilavecchia per quanto ci ha riferito e gli auguro buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori, sospesi alle ore 16,10, riprendono alle ore 16,30.*

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

#### **Audizione della professoressa Paola Profeta**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione della professoressa Paola Profeta, associata di scienza delle finanze presso l'università Bocconi di Milano, che è collegata con noi in videoconferenza.

Saluto la professoressa Profeta anche a nome del presidente D'Alfonso, ringraziandola per essere con noi questo pomeriggio in occasione del ciclo di audizioni che stiamo svolgendo da un po' di tempo sulla riforma dell'IRPEF e su altri aspetti del sistema tributario.

La professoressa Profeta ha inviato già nei giorni scorsi agli Uffici delle Commissioni il testo di una sua memoria e alcune *slide* che, se ritiene, può condividere ora. Ricordo che tutto il materiale trasmesso alle Commissioni è già stato distribuito ai colleghi ed è in corso di pubblicazione sul sito *web* dedicato all'indagine conoscitiva che stiamo conducendo.

Senza ulteriore indugio le cedo la parola, chiedendole, se possibile, di limitare il suo intervento a 15-20 minuti al massimo, al fine di lasciare poi spazio alle domande e all'eventuale replica.

Prego, professoressa Profeta.

*PROFETA.* Signor Presidente, vi ringrazio innanzitutto per la possibilità che mi date di condividere con voi in questa sede le mie riflessioni sul sistema di tributario, in particolare sulla riforma dell'IRPEF. Mostrerò sullo schermo del mio computer alcune *slide*, in modo tale che sia più semplice seguire quanto andrò a dire.

Parto da alcuni dati, che conoscete, per cui procederò molto rapidamente. Dal confronto a livello internazionale risulta che il totale delle entrate in percentuale al PIL in Italia è in linea con la media europea per quanto riguarda i 28 Paesi dell'Unione, in linea con la Germania, un po' al di sotto della Francia. Come potete vedere nel grafico che vi sto mostrando ci sono tutte le tabelle, con i relativi numeri, se volete approfondire.

Ho riportato poi quella che è stata l'evoluzione nel tempo che conferma queste tendenze, per cui l'Italia (evidenziata in verde) è sempre più o meno in linea con la Germania, al di sotto della Francia e ben al di sopra della Spagna e del Regno Unito, tenuto conto dei Paesi che ho considerato per il confronto.

Quando ci soffermiamo invece sull'IRPEF, che è la nostra principale imposta, il cui gettito rappresenta più del 25 per cento del totale delle imposte italiane e più del 10 per cento del PIL, nel confronto europeo i nostri valori sono di nuovo piuttosto in linea con quelli di Francia e Germania, ma ben al di sopra, per esempio, di quelli di Spagna, Portogallo, Grecia e Paesi dell'Est Europa. Il valore dell'imposta in rapporto al PIL è anche superiore a quello del Regno Unito.

Ora chiaramente, dopo 50 anni dalla sua introduzione, si pone l'esigenza di una riflessione per una riforma del sistema fiscale italiano, in linea con l'evoluzione della società e dell'economia del Paese. In particolare oggi, nella prospettiva di una ripresa postcovid, le esigenze di riforma sono anche più importanti di quanto non lo fossero precedentemente.

Proverò ora a riassumere in tre punti le principali esigenze di riforma nel quadro economico generale.

In primo luogo, il gettito: nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, le riforme devono permettere di mantenere il gettito.

In secondo luogo, la crescita; le riforme dovranno incentivare la crescita economica e quindi eliminare eventuali disincentivi esistenti nell'ottica di una crescita inclusiva; su questo torneremo.

In terzo luogo, c'è l'aspetto della semplificazione. Sappiamo che, quando si evolvono, i sistemi finiscono per diventare troppo complessi e quindi, anche per ragioni di tipo politico e non strettamente economico, si arriva a un punto in cui la semplificazione è auspicabile.

Ho riportato nel mio documento anche tutti i riferimenti di letteratura: tra questi voglio richiamare l'attenzione, in particolare, su un volume scritto con Emma Galli qualche mese fa e pubblicato sulla rivista «Economia Italiana», nel quale parliamo delle esigenze di cambiamento nel rispetto dell'efficienza, dell'equità e della fattibilità.

Le questioni ovviamente sono complesse e molteplici. In generale, i temi che ci possiamo porre sono diversi: alleggerire alcune categorie di contribuenti (redditi medi, ceto basso); soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale, già minati dallo svuotamento della base imponibile; semplificare la struttura del sistema fiscale; ridurre gli effetti distortivi sull'offerta di lavoro, legati in particolare a una tassazione elevata dei redditi medi; recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale.

Dobbiamo sottolineare che queste riforme non devono essere solo economicamente fattibili, nel rispetto quindi dei vincoli di bilancio, ma anche realizzabili dal punto di vista della fattibilità e della effettività politica, poiché sappiamo che è necessario generare un equilibrio favorevole alla riforma.

Sicuramente molte questioni sono già state trattate nel corso delle audizioni precedenti, per cui mi soffermerò su alcuni aspetti che, secondo me, sono un po' diversi da quanto è stato magari già ampiamente ricordato.

Un primo aspetto critico sul quale mi vorrei soffermare è quello dell'efficienza e dell'offerta di lavoro.

In generale, l'evoluzione del sistema d'imposta del reddito e in parallelo l'introduzione di nuovi benefici hanno creato una realtà complessa che rischia di produrre effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro. Tali inefficienze devono essere individuate ed eliminate proprio perché la tassazione deve andare di pari passo con la crescita economica. In particolare, aliquote marginali elevate, in presenza di nuovi benefici come, ad esempio, il reddito di cittadinanza, hanno come effetto la riduzione dell'offerta di lavoro. Ciò accade soprattutto per i redditi inferiori e per il secondo percettore di reddito, il cosiddetto *secondary earner*, che in una famiglia è tipicamente la donna.

Su questo aspetto voglio soffermarmi, trattandosi di uno dei temi al centro della mia attività di ricerca e sul quale sono quindi più esperta. Ma andiamo per ordine.

Sappiamo che l'unità impositiva dell'IRPEF è l'individuo e questo permette la neutralità verso l'offerta di lavoro del *secondary earner* (tipicamente la donna), in quanto consente di calcolare l'aliquota marginale su base individuale, indipendentemente dal reddito del primo percettore e dalla condizione di coniuge, convivente o *single*. D'altra parte, questo approccio crea un problema di equità orizzontale tra famiglie monoreddito e bireddito, di fatto svantaggiando le monoreddito. Per questo motivo è stata inserita la detrazione per coniuge.

Non tutti i Paesi europei hanno però necessariamente un sistema di tassazione individuale come il nostro: lo sappiamo, ci sono Paesi che hanno un sistema di tassazione su base non individuale, ma familiare. Lo stesso quoziente francese o lo *splitting* tedesco, pur avendo dei correttivi, implicano una tassazione su base familiare, il che di per sé è un disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito.

La risoluzione del Parlamento europeo su uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019 ribadisce che la tassazione individuale sia da preferire – ci auguriamo che la nostra IRPEF continuerà a mantenere questo carattere – e incentiva gli Stati membri che non hanno questo sistema ad un passaggio graduale, proprio perché sistemi come lo *splitting* tedesco o il quoziente francese implicano un disincentivo all'offerta del secondo percettore (ripeto, tipicamente la donna). Sappiamo che in questo momento, in particolare, il lavoro femminile non può essere disincentivato: esso crea gettito, è motore di crescita economica e sappiamo quanto

sia importante, da un punto di vista generale, nella nostra economia già parecchio minata sotto questo aspetto e ora anche dalla pandemia, che rischia di diminuire ancora l'occupazione femminile. Non possiamo quindi introdurre disincentivi all'offerta di lavoro femminile, per cui questi sistemi sono da escludere.

Nel grafico che vi mostro potete vedere le unità impositive in Europa, con la differenza tra i sistemi basati sulla famiglia, quelli a scelta tra individuo e famiglia e quelli basati sull'individuo.

Il problema del disincentivo all'offerta di lavoro del *secondary earner* non si esaurisce con l'unità impositiva individuale perché, pur essendo un'imposta basata sull'individuo, l'IRPEF non è neutrale in quanto contiene, per esempio, un elemento di disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore che è la detrazione per coniuge a carico. Secondo una letteratura economica abbastanza diffusa, detrazioni di questo tipo creano disincentivi soprattutto sul margine estensivo, cioè sulla decisione di lavorare meno. A questo riguardo ho riportato alcuni studi, sia dell'OCSE che di Emmanuel Saez, che vanno a stimare la perdita di efficienza e il disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore, che è sempre la donna, nel momento in cui vi sono strumenti di questo tipo.

Anche per l'Italia, secondo una ricerca della Banca d'Italia, è stato stimato che l'abolizione della detrazione per coniuge aumenterebbe la partecipazione femminile al mercato del lavoro di almeno tre punti percentuali. È come dire, dunque, che in questo momento la presenza di una detrazione per il coniuge a carico risponde più a un'esigenza di equità tra famiglie monoreddito e bireddito, che non ad un'esigenza di efficienza e di crescita economica.

D'altra parte, penso che in questo momento sia prioritario e necessario eliminare ogni tipo di distorsione all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, in particolare delle donne, dato che l'Italia ha già uno dei tassi di occupazione femminile più bassi d'Europa – ancora più basso a causa di quella che chiamiamo «She-cession», vale a dire la recessione al femminile provocata dal Covid – precipitato al 48,6 per cento, che è uno dei minimi storici e sicuramente, come dicevo, uno dei più bassi di tutta Europa, se escludiamo la Grecia e Malta.

Potremmo quindi anche parlare di incentivi fiscali, ma sicuramente dovremmo eliminare il disincentivo, come per esempio quello della detrazione per coniuge. Peraltro, come riportato anche nel grafico, Paesi che hanno la tassazione su base individuale non necessariamente hanno la detrazione per coniuge – è il caso, per esempio, dei Paesi scandinavi – per cui non è strettamente obbligatorio che le due cose siano presenti insieme.

La distorsione che deriva dal disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore è in contrasto con l'obiettivo di aumentare l'occupazione femminile e di promuovere la crescita inclusiva. Sappiamo anche che con l'assegno unico verranno sostituite le attuali detrazioni per familiari a carico e quindi quella per il coniuge non ha motivo di permanere, tanto più che crea questo disincentivo.

Un altro problema riguarda i *benefit* basati sul reddito familiare, che si riducono all'aumentare del reddito, che potrebbero creare di nuovo un disincentivo all'occupazione del secondo percettore che, ancora una volta, è tipicamente la donna. Qui abbiamo diverse evidenze – c'è, per esempio, il *paper* di Eissa and Hoynes del 2004 per diversi Paesi – che mostrano proprio come, quando ci sono benefici di questo tipo basati sul reddito familiare che diminuiscono all'aumentare del reddito c'è un disincentivo, di nuovo una perdita di efficienza rispetto al lavoro femminile, che ovviamente è molto seria in un Paese come il nostro e che andrebbe rimossa.

Quello che vedete ora è un grafico dell'OCSE, che mostra l'aliquota effettiva dell'ingresso sul lavoro, cioè la proporzione di reddito da lavoro addizionale persa quando una persona senza lavoro inizia a lavorare ad un dato salario, calcolata per diverse tipologie di contribuenti italiani, tenendo in considerazione l'attuale IRPEF e – lo vedete evidenziato in grigio più scuro per l'Italia – la presenza del reddito di cittadinanza (CI) o del precedente reddito di inclusione (REI).

Volendo si può esaminare nel dettaglio il *paper*, ma il messaggio che fondamentalmente traiamo da queste simulazioni e dai risultati dell'OCSE è che il nostro sistema attuale, per come è fatto, genera delle aliquote effettive elevate per il secondo percettore di reddito se entra nel mercato del lavoro a livelli moderati di salario. In pratica, stiamo parlando di un disincentivo all'ingresso nel mercato del lavoro formale del secondo percettore, tipicamente la donna. Ciò ovviamente va assolutamente valutato in un momento di riforma nel quale l'obiettivo della parità di genere viene considerato molto importante da tutte le organizzazioni internazionali e anche dal nostro Governo.

Gli altri aspetti sui quali voglio soffermarmi sono quelli del gettito e della crescita, che ovviamente vanno di pari passo con l'aumento del lavoro femminile. Qui c'è anche un tema di sistema fiscale, che può giocare un ruolo importante. Si è parlato in passato, per esempio, di una minore elasticità dell'offerta di lavoro femminile, in particolare delle madri, rispetto a quella maschile, che suggerirebbe una tassazione differenziata per genere come misura che potrebbe essere efficiente.

Penso che sia molto importante eliminare gli attuali disincentivi, ma si può andare anche oltre e creare invece degli incentivi. Uno strumento importante, anche al di là della tassazione differenziata, può essere, per esempio, quello di incentivare fiscalmente il ritorno delle madri al lavoro. Oggi sappiamo che se, a seguito del congedo di maternità, una donna lavoratrice non lavora e usufruisce del congedo parentale, riceve il 30 per cento del salario; se invece rientra al lavoro dopo la maternità obbligatoria non ha praticamente nessun beneficio fiscale. A fronte di un sistema di questo tipo, per una questione di uguaglianza e al fine di non incentivare, come attualmente è, il prolungarsi della permanenza al di fuori del mercato del lavoro – senza parlare del fatto che le donne che si licenziano durante la maternità hanno diritto alla NASPI (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego) e questo è un ulteriore disincentivo a rimanere sul mercato del lavoro – si potrebbe pensare ad un beneficio fi-

scafe per ridurre la tassazione sulle donne che rientrano al lavoro subito dopo la maternità obbligatoria, almeno per quel 30 per cento cui avrebbero diritto nel momento in cui non tornassero: sarebbe un incentivo per il rientro il più presto possibile che, come sappiamo, si correla ad un maggiore tasso di occupazione. Si possono pensare quindi degli strumenti fiscali per eliminare le distorsioni e per aumentare un po' l'occupazione femminile.

Vengo ora al tema della progressività. L'IRPEF, come sappiamo, è un'imposta progressiva e questa progressività si raggiunge attraverso il meccanismo degli scaglioni di reddito, deduzioni e detrazioni.

Nel tempo la progressività si è attenuata e il sistema si è molto complicato. L'obiettivo è dunque quello di semplificare e di ridurre le disuguaglianze senza creare disincentivi. In particolare, c'è il problema di alleggerire i redditi medi, che sono i più colpiti sia dalla crisi del 2008, sia da quella causata dalla pandemia. Su questo abbiamo fatto diverse riflessioni che sono contenute nel volume di cui vi parlavo prima ed è effettivamente noto che i redditi medi hanno le aliquote effettive marginali di imposta più elevate.

Per alleggerire la tassazione, tuttavia, non è necessario introdurre uno strumento di *flat tax*, che probabilmente renderebbe complicata la riduzione delle disuguaglianze e il mantenimento del gettito. Bisognerebbe, per esempio, guardare al problema del terzo scaglione, quando cioè, superati i 28.000 euro di reddito, l'aliquota media cresce molto più rapidamente a causa del salto di 11 punti percentuali dell'aliquota marginale tra il secondo e il terzo scaglione di reddito e della progressiva decrescita delle detrazioni per redditi da lavoro e da pensione. Si può pensare dunque di dividere in due questo scaglione oppure – quello su cui sicuramente avete già riflettuto – al sistema della progressività continua, che eliminerebbe il problema.

Per quanto riguarda le detrazioni, chiaramente va fatta un po' una riorganizzazione dell'intero sistema. Sono complesse, hanno un numero molto elevato e spesso derivano da motivazioni di carattere politico, anche di breve periodo: c'è una certa instabilità nelle vicende che si sono susseguite, che sicuramente non è desiderabile.

C'è poi il tema dell'incapienza, in presenza della quale l'effetto redistributivo delle detrazioni si annulla. La proposta potrebbe essere di eliminare in alcuni casi le detrazioni minori e trasformarne alcune in crediti IRPEF, usufruibili anche in caso di incapienza. Sarebbe utile sicuramente semplificare e riordinare: ho in mente, per esempio, una serie di casi (spese per frequenza scolastica e universitaria, per l'assistenza di persone non autosufficienti, per i figli, per gli asili e così via) che potrebbero essere tutti raggruppati all'interno di una denominazione di «*welfare familiare*» e coordinati con il tema della spesa, con uno sguardo quindi non soltanto al fisco, ma anche, appunto, alla spesa e questo si può fare ed è abbastanza semplice.



Per concludere, la riforma del sistema fiscale deve certamente rispondere all'esigenza di stimolare la crescita economica, di garantire un gettito adeguato, di semplificare e rendere più trasparente il sistema.

Quello che vorrei comunque raccomandare è la valutazione di impatto di genere *ex ante* ed *ex post* della riforma che verrà fatta, con particolare attenzione agli elementi disincentivanti che sono emersi durante la mia breve relazione: è una valutazione ormai presente in tanti Paesi europei e si sta imponendo sempre di più all'attenzione anche dell'Italia.

Visto che l'IRPEF ha numerose implicazioni sui divari di genere, di cui abbiamo parlato anche se un po' rapidamente, sarebbe auspicabile che la riforma fiscale – se fosse la prima nel nostro Paese – seguisse con rigore l'approccio della valutazione di impatto di genere *ex ante* ed *ex post*, in modo tale che possa ridurre alcuni dei disincentivi all'occupazione femminile che esistono attualmente e introdurre magari dei meccanismi incentivanti.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Profeta, alla quale pongo io subito una domanda.

Sicuramente lei, professoressa, ha ragione nel dire che nelle ultime audizioni c'è il rischio di ripetere cose già dette, visto che ne abbiamo fatte più di cinquanta. Lei si è concentrata però su un tema che non era stato troppo approfondito e che è uno dei punti su cui ci soffermeremo nel nostro documento finale: mi riferisco al tema dell'unità impositiva.

Fra l'altro, ci ha anche messo a conoscenza – perlomeno io colpevolmente non lo sapevo – della risoluzione del Parlamento europeo che da questo punto di vista taglia un po' la testa al toro, chiedendo agli Stati che attualmente non hanno un'unità impositiva basata sul reddito individuale di convergere gradualmente. Teniamo conto che, nonostante dal 1976 – se non ricordo male – il nostro sia fra i sistemi fiscali che si basano sul reddito individuale, il dibattito su quoziente familiare o correttivi di questo tipo, come lo *splitting*, non si è mai fermato.

Oltre a ricordarci questo, professoressa, lei ci ha offerto anche un punto di vista molto chiaro che va a toccare addirittura la detrazione per il familiare a carico che, come ci ha detto, sopravvive anche dopo l'introduzione dell'assegno unico.

Mi pare di capire che, secondo la sua opinione, sarebbe da abolire la detrazione, affiancandola eventualmente con incentivi al *secondary earner*: lei ha citato il caso del ritorno al lavoro dalla maternità, ma in teoria potrebbe trattarsi anche di un'aliquota *flat* per tre anni per un primo ingresso nel mondo del lavoro. Le chiedo se e in che modo questi due strumenti potrebbero coesistere, cioè se sia possibile un *phasing out* della detrazione per il familiare a carico accoppiato all'incentivo. È ovvio che per coesistere è necessario che uno sia maggiore dell'altro e che il differenziale sia meritevole di attenzione.

Le faccio questa domanda perché so che c'è una certa inerzia: anche qualora dovessimo procedere a una riforma strutturale dell'IRPEF, come

tutti ci auguriamo, purtroppo, o per fortuna per qualcuno, i cambiamenti troppo radicali sono politicamente spesso difficili da implementare. Mi chiedevo, quindi, quali soluzioni fossero possibili, sempre assumendo il fatto che – ma è un orientamento che credo prevalga – non vi siano tensioni sull'altro lato, cioè verso il passaggio a correttivi come il quoziente familiare. Assumendo, che si voglia andare esattamente nell'altra direzione, per risolvere o almeno contribuire a risolvere il problema del *gap* di occupazione femminile, che cosa potrebbe prevedere esattamente il menù, se non la semplice abolizione della detrazione? Potremmo immaginare una detrazione che scemi nel tempo e degli incentivi che si affianchino parallelamente e questi incentivi che forma potrebbero avere? Lei ha suggerito – ripeto – lo strumento dell'imposta del 30 per cento per le donne che rientrano dalla maternità.

Mi chiedevo se potesse approfondire meglio questo punto, che è per noi di grande interesse, perché non è stato analizzato troppo e invece è uno dei primi aspetti su cui si aprirà la nostra riflessione conclusiva.

FRAGOMELI (PD). Signor Presidente, seguendo un po' lo spirito della sua domanda, ci tengo a dire che chiaramente per il Partito Democratico è molto importante l'approccio della professoressa Profeta rispetto all'annosa questione del secondo percettore del reddito.

Vorrei chiedere innanzitutto se sia possibile un approfondimento rispetto ai sistemi che possono essere introdotti per agevolare sia l'ingresso sul lavoro sia il ritorno al lavoro in alcune fasi della vita, come nel caso enunciato della maternità. A questo proposito, vorrei capire se, oltre ad un'ipotesi di *flat tax* per il secondo percettore, sia possibile ragionare su un sistema comunque progressivo, ma calmierato, e quindi con delle aliquote differenziate rispetto al primo percettore del reddito, anche se chiaramente a tempo, perché non si può andare troppo in là.

Per quanto riguarda specificamente il rientro al lavoro dalla maternità, proprio perché sappiamo bene che tornare al lavoro significa una serie di oneri aggiuntivi per la famiglia – penso, ad esempio, alle spese per *babysitter* o via dicendo – si potrebbe pensare di collegare l'abbattimento o comunque la riduzione delle aliquote in termini di progressività rispetto al primo percettore a delle spese fiscali effettive che possano essere detraibili e che però devono esserci per contemplare questo sistema. Mi rendo conto che potrebbe essere complicato, però è chiaro a tutti che se vogliamo mantenere un'agevolazione per il secondo percettore dovremo approfondire questi temi.

Non c'è quindi solo il tema della *flat tax*, ma anche quello del calmieramento della progressività per il secondo percettore. Si tratta poi di valutare se questo può essere collegato all'esistenza di altre spese generate dal rientro dalla maternità o da altre forme di assistenza a familiari che devono essere in qualche modo evidenziate nella dichiarazione dei redditi.

CAVALDOLI (*Lega*). Signor Presidente, la mia domanda in realtà verte su un tema un po' marginale rispetto a quanto detto dalla professoressa Profeta, ringraziandola per l'approfondimento che ci ha dato sicuramente molti spunti nuovi.

Richiamo uno studio fatto dalla professoressa nel quale si è messo in discussione un assunto che è stato utilizzato dalla Commissione europea, dall'OCSE e dalla BCE, secondo cui l'imposizione sugli immobili ha un effetto più distorsivo rispetto a quella sul lavoro. So che andiamo a parlare di un ambito specifico, ma in realtà fa comunque sempre parte dell'IR-PEF. Vorrei qualche delucidazione in merito.

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande, lascio la parola alla professoressa Profeta per la replica.

PROFETA. Ringrazio innanzitutto per le domande.

Sicuramente la cosa va studiata bene. In ogni caso, quello che ho in mente io è mantenere l'unità impositiva individuale, proprio perché, come si diceva, l'abbiamo avuta sin dall'inizio: ora che una precisa posizione è stata assunta dal Parlamento europeo e che tutti i Paesi stanno andando in questa direzione – lo avete visto un po' anche dai grafici che vi ho mostrato – ovviamente sarebbe in controtendenza per noi cambiare. Si tratta quindi di mantenere l'unità impositiva su base individuale.

Quanto all'eliminazione della detrazione per coniuge – di questo ho discusso anche animatamente con altri esperti, tributaristi e così via – mi rendo conto che può avere un impatto sul tema dell'equità orizzontale, ma se vogliamo togliere i disincentivi all'offerta di lavoro femminile questa è una delle cose da fare. Tengo a dire che non è qualcosa di negativo che facciamo per le famiglie, visto che possono esserci tanti altri modi per aiutare le famiglie senza disincentivare il lavoro femminile. Spesso, infatti, si fa confusione tra lavoro femminile e famiglia, per cui alcuni carichi in verità non sono delle donne, ma della famiglia in quanto tale. Per questo è molto importante che la detrazione venga eliminata, perché è per coniuge, ma in realtà è per le donne, dal momento che nel nostro Paese sono sempre le donne che stanno a casa e abbiamo visto i dati dell'occupazione. Una volta eliminato questo, si può creare anche un incentivo. Io penso ad una detrazione che venga eliminata un po' alla volta, nel tempo, in maniera progressiva e graduale. Non ho i numeri per capire a quanto ammonterebbe il risparmio, ma sarebbe comunque di più, se si considera che più donne entrano sul mercato del lavoro e più il gettito aumenta, per cui sarebbe un circolo virtuoso.

Quanto al quoziente, mi sembra abbastanza chiara la mia posizione: *splitting* e quoziente sicuramente no.

Per quanto riguarda l'altra questione della riduzione della tassazione per le donne che rientrano al lavoro dopo la maternità, io ho in mente un 30 per cento, perché è esattamente quello che riceve una donna nel momento in cui decide di prolungare la maternità obbligatoria e chiede il congedo parentale. In qualche modo quindi questa percentuale è già messa

a *budget*, nel senso che tutti potenzialmente hanno diritto a questo 30 per cento. Pertanto, nel momento in cui la donna rientra dalla maternità obbligatoria, riceve il suo stipendio, ma non riceve niente dal sistema fiscale, dal sistema pubblico. Questo 30 per cento andrebbe quindi esattamente a pareggiare i conti, non per incentivare, ma per rendere equivalente la scelta e non disincentivare ancora una volta.

C'è da dire che, per la verità, noi abbiamo un sistema ancora peggiore, perché abbiamo anche un altro disincentivo, visto che le donne che durante la maternità smettono di lavorare percepiscono la NASPI e questo, secondo me, va eliminato. Ci chiediamo poi per quale motivo un terzo delle donne smette di lavorare alla nascita di un figlio: ma le spese comunque ci sono, i guadagni sono bassi e il confronto con un eventuale reddito (NASPI o quello che sia) e rimanere a casa non diventa più conveniente. Bisogna dunque eliminare proprio tutti questi piccoli disincentivi che ci sono e che fanno sì che alla fine sia più vantaggioso per una donna smettere di lavorare, in particolare quando ha un figlio.

Sono d'accordo che ci debba essere un collegamento con il tema delle spese fiscali effettive, perché anche questo è importante, sempre però nell'ottica che si tratta di spese della famiglia e non della singola donna perché quando parliamo di figli facciamo riferimento alla famiglia e non ad un peso sulla donna. In questo momento esistono questi disincentivi. Chiaramente secondo me questa detrazione si può abbastanza facilmente eliminare, anche se nel tempo, e parallelamente introdurre invece degli incentivi. Ho parlato di questo 30 per cento – ripeto – perché è proprio la cifra che si riceve per cui, a mio avviso, è come se fosse sancito implicitamente che ad una donna che ha finito la maternità obbligatoria spetti in qualche modo: non vedo quindi perché non lo debba ricevere se torna a lavorare e lo debba invece percepire se rimane fuori. Questo, come ho già spiegato, rappresenta un disincentivo dal mio punto di vista, nonché secondo gli studi che ho richiamato.

Riguardo alla questione degli immobili, si è fatto riferimento a un *paper* diverso, che oggi non ho portato alla vostra attenzione perché volevo soffermarmi sul tema che ho trattato e che secondo me è più urgente, volendo invitarvi a fare una valutazione dell'impatto di genere, dal momento che può essere davvero una cosa nuova e sarebbe auspicabile che la riforma fiscale, data la sua importanza, fosse la prima ad applicare in maniera puntuale questo tipo di approccio. In ogni caso, il riferimento è un *paper* in cui si metteva in discussione, attraverso un'analisi abbastanza sofisticata, una serie di evidenze che sono state portate spesso dall'OCSE, dall'European Commission e così via, sul fatto che il famoso *tax mix*, quindi la tassazione diretta verso quella indiretta, fosse comunque collegato ad un tema di crescita.

Da un punto di vista strettamente empirico, questa relazione non è così marcato: non è così forte vedere che i Paesi che hanno cambiato il *tax mix* e ridotto le imposte sul lavoro, aumentando le altre, siano cresciuti di più. Questo era il punto, più che altro di composizione delle diverse componenti della tassazione nel senso che, dai dati, con un po' di robu-

stezza in più rispetto alle analisi pubblicamente fatte da questi istituti, non trovavamo alcun effetto evidente sulla crescita, pur non riscontrando comunque l'effetto opposto. Questo era il punto di quel *paper* che è stato presentato anche alla Commissione europea e alle istituzioni internazionali.

**PRESIDENTE.** Mi scusi, professoressa, un piccolo *follow-up* sempre ricollegandomi alla mia domanda iniziale. Fermo restando che per prassi ciascuno dei commissari, proprio prendendo spunto dalla discussione sviluppata nel corso dell'audizione, potrà inviare domande o richieste di approfondimento in forma scritta, approfittando dell'occasione per arricchire il dibattito.

Consideriamo una situazione in cui la scelta fra usufruire della detrazione per familiare a carico o dell'incentivo sotto forma di *flat tax* per il *secondary earner* sia volontaria: solo per fare un esempio, fatta cento la detrazione per familiare a carico – ovviamente il coniuge – l'incentivo è almeno il doppio, in modo che la famiglia possa scegliere se l'uomo, qualora il *secondary earner* sia donna, usufruisce della detrazione per il familiare a carico oppure ci rinuncia e contemporaneamente il *secondary earner* beneficia dell'incentivo. Secondo lei è implementabile una situazione del genere?

**PROFETA.** Sì. Teniamo conto che questo è soprattutto il tema dell'ingresso sul mercato, perché tipicamente la questione non è quando la donna lavora, ma la scelta se lavorare o no. Quindi, nel momento in cui si sceglie l'eliminazione della detrazione per coniuge, nello stesso tempo la donna potrebbe avere un incentivo ad entrare nel mercato del lavoro, perché non c'è più la detrazione, che perderebbe nel caso in cui ci fosse, visto che – e su questo c'è un lavoro fatto dalla Banca d'Italia – al di sotto di un certo livello di reddito, data la detrazione, non è conveniente per la donna lavorare, perché in quel modo l'uomo perderebbe la detrazione. Questo è proprio un disincentivo oggettivo, per cui si va a calcolare questo livello e, nel caso, si può ricompensare con un incentivo nella riduzione delle spese, per esempio, come dicevamo prima. Io penso proprio ad un meccanismo di questo tipo: poi ovviamente va definito meglio, perché non l'ho studiato dal punto di vista numerico e questa è la prima occasione in cui riesco a dirlo in maniera forte. Ne ho parlato con tante altre persone, però c'è sempre una forte resistenza nei confronti della questione dei redditi delle famiglie bireddito. Ci sono anche delle sentenze che parlano di uguagliare le famiglie monoreddito con quelle bireddito e di incentivare le famiglie monoreddito, mentre quello che io ho dicendo andrebbe dalla parte opposta. Tuttavia, nel quadro della risoluzione europea, credo che i tempi siano invece maturi per far saltare il discorso del vantaggio fiscale per le famiglie monoreddito, che in questo momento c'è e che molti proteggono. Poi è una scelta politica.

PRESIDENTE. Per questo dicevo che probabilmente il carattere della volontarietà può essere approfondito. Le preannuncio che già su questo le formuleremo un quesito in forma scritta, perché siamo interessati a esaminare opzioni concrete in tal senso.

La ringraziamo per essere stata con noi questo pomeriggio, professoressa, e per averci sofferto un approfondimento così puntuale su un tema che non avevamo ancora analizzato fino in fondo e che non mancheremo di esaminare nelle prossime settimane.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che le documentazioni depositate venerdì 19 marzo dai rappresentanti del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, di Assonime e di Assogestioni, nonché quelle depositate oggi dai rappresentanti di Assofondipensione e di ANASF e dai professori Massimo Basilavecchia e Paola Profeta, 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 17,15.*



