

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVII  
n. 3

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 30 giugno 2021

Relatore: D'ALFONSO

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 12 novembre 2020, svolta congiuntamente con la Commissione Finanze della Camera dei deputati nelle sedute del 11 gennaio 2021, 25 gennaio 2021, 1° febbraio 2021, 2 febbraio 2021, 5 febbraio 2021, 8 febbraio 2021, 12 febbraio 2021, 15 febbraio 2021, 19 febbraio 2021, 22 febbraio 2021, 26 febbraio 2021, 1° marzo 2021, 5 marzo 2021, 8 marzo 2021, 12 marzo 2021, 15 marzo 2021, 19 marzo 2021, 22 marzo 2021, 26 marzo 2021, 29 marzo 2021, 23 aprile 2021, 7 maggio 2021, 11 maggio 2021, 18 maggio 2021, 9 giugno 2021, 14 giugno 2021, 16 giugno 2021, 23 giugno 2021, 29 giugno 2021 e conclusasi nella seduta del 30 giugno 2021*

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

*(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

Comunicato alla Presidenza il 14 luglio 2021

## I N D I C E

INTRODUZIONE .....	Pag.	4
1. GLI OBIETTIVI .....	»	4
1.1. Crescita .....	»	4
1) <i>Il peso sui fattori produttivi</i> .....	»	5
2) <i>Livello e dinamica delle aliquote marginali effettive</i> .....	»	5
3) <i>La complessità</i> .....	»	6
1.2. Semplificazione e certezza .....	»	8
a) <i>La codificazione delle norme fiscali</i> .....	»	8
b) <i>Elevazione al rango costituzionale di alcune parti dello Statuto del contribuente</i> .....	»	9
c) <i>Cancellazione di tributi minori</i> .....	»	9
d) <i>Avvicinamento tra bilancio fiscale e bilancio civilistico</i> .....	»	10
2. LE MISURE .....	»	10
2.1. <i>La scelta del modello di imposta sui redditi</i> .....	»	10
2.2. <i>La scelta dell'unità impositiva dell'imposta sui redditi</i> .....	»	12
2.3. <i>Gli indirizzi del tax re-design IRPEF</i> .....	»	13
2.4. <i>Le addizionali locali</i> .....	»	14
2.5. <i>Il regime forfettario per il lavoro autonomo</i> .....	»	14
2.6. <i>Le modalità di versamento delle imposte dirette per il lavoro autonomo</i> .....	»	15
2.7. <i>L'imposta sul reddito d'impresa (IRI)</i> .....	»	16
2.8. <i>La tassazione dei redditi finanziari</i> .....	»	16
2.9. <i>Il superamento dell'imposta regionale attività produttive (IRAP)</i> .....	»	19
2.10. <i>La semplificazione dell'imposta sul reddito delle società (IRES)</i> .....	»	20
2.11. <i>Il fisco per la transizione ecologica</i> .....	»	21
2.12. <i>L'imposta sul valore aggiunto (IVA)</i> .....	»	22
2.13. <i>Il contrasto all'evasione fiscale e il rapporto fisco-contribuente</i> .....	»	22
2.14. <i>Uno sguardo internazionale</i> .....	»	24
CONCLUSIONI .....	»	25

## INTRODUZIONE

*« Una struttura tributaria adeguata per certe situazioni può diventare inadeguata per altre. E non cambiano solo le condizioni economiche ma anche i giudizi di valore comuni »*

*H.F. Lydall (1964)*

L'attuale assetto del nostro sistema tributario – dalla principale imposta diretta l' imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) alla principale imposta indiretta, l'imposta sul valore aggiunto (IVA), passando per la principale imposta sulle imprese (l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, o IRPEG, dal 2004 imposta sul reddito delle società o IRES) – ha origine da un articolato lavoro di riflessione<sup>(1)</sup> occorso durante buona parte degli anni Sessanta del secolo scorso, e che trovò uno sbocco legislativo nell'approvazione di un disegno di legge delega da parte del Governo Rumor il 20 giugno 1969. L'iter legislativo proseguì negli anni seguenti<sup>(2)</sup> per poi far debuttare il nuovo sistema il 1° gennaio 1974.

Non sarebbe corretto affermare che da allora non vi siano state riforme o cambiamenti – anche significativi – rispetto a quel contesto, come quello alla fine degli anni Novanta, concretizzatosi con l'attuazione della legge delega conferita con la legge 23 dicembre 1996 n. 662 e i relativi numerosi decreti legislativi. Tuttavia, si può affermare, sostanzialmente, che il sistema tributario italiano non ha conosciuto interventi strutturali di riforma organica nell'ultimo mezzo secolo.

In questo lasso di tempo il contesto economico ha sperimentato cambiamenti d'intensità probabilmente superiore a quelli osservati nei due secoli precedenti: la dimensione dei mercati, il ruolo dello Stato nazionale, la struttura produttiva, le nuove tecnologie, la divisione del lavoro, le dinamiche della vita familiare, il peso relativo del lavoro dipendente, la mobilità dei fattori produttivi. Queste sono solo alcune delle principali dimensioni che, essendo profondamente mutate rispetto ad allora, hanno radicalmente cambiato il contesto all'interno del quale il sistema fiscale opera nonché la validità dell'obiettivo che persegue.

Su questa base, la VI Commissione Finanze della Camera e la 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato hanno deliberato, nelle sedute, rispettivamente, dell'11 e del 12 novembre 2020, di avviare una indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. I Presidenti di Senato e Camera hanno quindi promosso le opportune intese al fine di consentire che le due Commissioni potessero procedere congiuntamente.

<sup>(1)</sup> Gran parte della riflessione si basò sui lavori della Commissione Cosciani, i cui risultati furono pubblicati nel 1964, « *Sullo stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria* ».

<sup>(2)</sup> La legge delega fu definitivamente approvata dal Parlamento il 9 ottobre 1971, i relativi decreti legislativi furono emanati tra il 1972 e il 1973.

L'indagine si è articolata nell'arco di sei mesi – tra gennaio e giugno 2021 – nel corso dei quali si è proceduto allo svolgimento di 61 audizioni.

Successivamente, è seguita una fase di discussione, al termine della quale tutti i gruppi parlamentari hanno depositato documenti in cui hanno espresso la loro posizione politica sulla desiderabilità di una riforma fiscale complessiva e sulle caratteristiche principali della stessa.

Al termine di questo percorso, le Commissioni hanno ciascuna approvato, in un identico testo, il presente documento conclusivo, affinché possa fungere da indirizzo politico al Governo per la predisposizione della legge delega sulla riforma fiscale, che l'Esecutivo si è impegnato a presentare entro il 31 luglio 2021.

Questo documento è articolato in due capitoli.

Il primo contiene gli obiettivi dell'intervento di riforma: stimolare l'incremento del tasso di crescita potenziale dell'economia italiana e rendere il sistema fiscale più semplice e certo; con riguardo a questo secondo obiettivo, nel paragrafo 1.2. sono elencate quattro misure specifiche.

Il secondo capitolo contiene le misure riguardanti i principali segmenti del nostro sistema tributario, dall'IRPEF e fino alla tassazione d'impresa, dall'IVA al trattamento fiscale dei redditi finanziari, passando per le specificità proprie del mondo del lavoro autonomo e per le tematiche connesse al potenziamento della lotta all'evasione fiscale e al miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente.

Seguono poi delle brevi conclusioni.

## 1. GLI OBIETTIVI

La Commissione ritiene che l'intervento di riforma debba essere guidato da due obiettivi fondamentali, a cui ogni misura specifica debba preventivamente conformarsi: crescita dell'economia e semplificazione del sistema tributario.

I prossimi due paragrafi dettagliano ciascuno di essi.

### 1.1. CRESCITA

Il problema principale dell'economia italiana, da cui derivano molte delle altre criticità, è un tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) sostanzialmente inferiore a quello dei paesi dell'area-euro.

Negli ultimi vent'anni (1999-2019) il tasso di crescita annuale medio del PIL reale in Italia (0,46 per cento) è risultato inferiore esattamente di un punto percentuale a quello dell'area euro (1,46 per cento). Un *gap* che si riduce solo marginalmente se si allarga l'analisi agli ultimi trent'anni (0,85 per cento contro l'1,75 per cento)<sup>(3)</sup>.

Tutte le analisi macroeconomiche concordano nell'includere il mal funzionamento del sistema fiscale tra le principali determinanti del nostro

<sup>(3)</sup> Fonte: *World Bank National Accounts Data*.

problema di crescita, tramite un suo effetto negativo non solo sul tasso di crescita attuale ma anche su quello potenziale.

La Commissione ritiene pertanto che l'obiettivo principale di un intervento di riforma debba essere quello di favorire un incremento strutturale del tasso di crescita dell'economia italiana.

Ci sono almeno tre dimensioni in cui l'attuale assetto del nostro sistema tributario pone ormai un serio ostacolo a una crescita economica sostenibile.

### 1) *Il peso sui fattori produttivi*

In Italia la tassazione su entrambi i fattori produttivi – la cui accumulazione, assieme alla dinamica della produttività totale dei fattori, è la determinante della crescita economica – è nettamente superiore alla media dell'area euro.

In particolare<sup>(4)</sup>, l'aliquota implicita di tassazione sul lavoro è pari al 42,7 per cento (la terza più alta), a fronte di una media dell'area euro pari al 38,6 per cento e di una media UE-27 pari al 38,2 per cento<sup>(5)</sup>. L'eccessivo carico tributario sul lavoro è un problema anche in virtù del *trend* di riduzione della quota di redditi da lavoro sul PIL, passata dal 68 per cento del 1970 al 52 per cento del 2018. La letteratura economica è concorde nel considerare un'elevata aliquota implicita sul lavoro un ostacolo fondamentale alla crescita economica e all'occupazione, poiché tende a scoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte dei percettori di redditi più bassi e da parte dei secondi percettori di reddito nelle famiglie.

L'aliquota implicita di tassazione sul capitale (ovvero quella che si ottiene rapportando tutte le imposte sul capitale – redditi e *stock*, famiglie e imprese – sul totale dei redditi da capitale) è in Italia il 29,2 per cento, contro la media europea del 23 per cento<sup>(6)</sup>. Un'aliquota così elevata tende a scoraggiare il risparmio e a ridurre nel lungo termine l'accumulazione di capitale.

### 2) *Livello e dinamica delle aliquote marginali effettive*

Le aliquote marginali effettive misurano la percentuale dell'incremento di reddito lordo guadagnato che deve essere versato come imposta o che viene compensato da una diminuzione di benefici.

Aliquote marginali troppo alte e troppo superiori all'aliquota media pongono problemi di incentivi all'offerta di lavoro e amplificano le distorsioni del sistema di tassazione individuale in termini soprattutto di equità orizzontale.

<sup>(4)</sup> Dati 2018.

<sup>(5)</sup> Scomponendo tale aliquota implicita nella parte relativa all'IRPEF (14,1 per cento) e in quella relativa ai contributi sociali (28,6 per cento) troviamo per entrambe le dimensioni valori più alti rispetto alla media.

<sup>(6)</sup> Considerando la sola tassazione societaria, l'aliquota effettiva media è il 24,6 per cento a fronte di una media del 21,7 per cento dell'area euro (se includiamo i dividendi, 36 per cento contro la media del 30,2 per cento).

È ragionevole ritenere, inoltre, che aliquote marginali effettive elevate o altamente variabili possono spingere i contribuenti di alcune fasce di reddito a sottrarre reddito all'imposizione fiscale o a svolgere la propria attività interamente in nero, determinando in entrambi i casi un danno al sistema economico.

Il ciclo di audizioni ha confermato in maniera chiara e inequivocabile che la struttura delle aliquote marginali effettive presenti nel nostro sistema imposte-benefici è altamente inefficiente, nonché dannosa per la crescita economica.

Oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti occupati da almeno 12 mesi ha aliquote marginali effettive superiori a quella massima legale (43 per cento), e appartiene alla categoria dei contribuenti dal reddito medio-basso.

Quasi il 15 per cento dei contribuenti, che ha un reddito medio di 31.000 euro e un'aliquota media del 19,8 per cento, ricade nella fascia 45-50 per cento di aliquota marginale effettiva.

Nella fascia oltre il 60 per cento di aliquota marginale effettiva c'è più del 5 per cento dei contribuenti, i quali però hanno un reddito medio di circa 36.000 euro e un'aliquota media che non supera il 25 per cento.

La media delle aliquote marginali effettive si attesta intorno al 38 per cento (di cui 8 per cento per contributi sociali, 26 per cento per IRPEF e poco meno di 2 per cento per *bonus* IRPEF e altri trasferimenti sociali).

Per i soli lavoratori dipendenti, la media delle aliquote marginali effettive supera il 40 per cento già intorno ai 17.000 euro di reddito.

### 3) *La complessità*

Come già richiamato nell'introduzione, in questi cinquant'anni il sistema tributario è stato oggetto di numerosi interventi caratterizzati da disorganicità, mutevolezza e significativa instabilità dell'impianto normativo, con l'effetto di produrre una stratificazione di norme, meccanismi e adempimenti che hanno elevato a dismisura il grado di complessità del sistema. Le istruzioni per la compilazione del modello redditi persone fisiche hanno raggiunto le 341 pagine, quelle per il modello 730 invece 136 pagine. L'IRPEF attuale è caratterizzata da ben 54 parametri, tra aliquote marginali legali, limiti degli scaglioni e la giungla di parametri che determinano la struttura dell'imposta. Analoghe complessità sono riscontrabili nella tassazione d'impresa, con una crescente divaricazione tra criteri per la redazione del bilancio civilistico rispetto a quelli fiscali e per la compilazione della dichiarazione IRAP.

Un sistema fiscale complesso ha un ovvio effetto negativo sulla crescita e sugli investimenti e provoca un incremento della struttura dei costi (monetari e non) per famiglie e imprese.

Affermare che il sistema tributario italiano debba virare in maniera decisa verso lo stimolo alla crescita economica non equivale a minare il prezioso dettato costituzionale – che all'articolo 53 prescrive chiaramente il suo carattere progressivo – né sminuire l'essenziale ruolo redistributivo svolto dall'imposta personale sui redditi. Le audizioni hanno evidenziato in

modo netto che essa svolge un ruolo redistributivo superiore rispetto alla media degli altri Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con circa tre quinti della riduzione della disparità di reddito disponibile ascritti ai trasferimenti e due quinti dovuti all'IRPEF (rispetto ai tre quarti e un quarto, rispettivamente, nei Paesi OCSE)<sup>(7)</sup>. Un risultato confermato anche utilizzando i redditi equivalenti familiari anziché quelli individuali<sup>(8)</sup>.

Le audizioni hanno anche confermato non solo un buon grado di progressività dell'imposta sul reddito (l'aliquota media effettiva cresce dal 15 per cento del limite superiore del secondo scaglione (28.000) al 33 per cento del limite inferiore dell'ultimo scaglione (75.000)<sup>(9)</sup> e l'elasticità dell'imposta al reddito personale è stimata di poco inferiore al 2 per cento, in linea con la media OCSE<sup>(10)</sup>) ma anche un sostanziale aumento della progressività negli ultimi decenni. Questo accade sia perché è aumentata la sua incidenza sui redditi familiari, sia perché – soprattutto – è cambiata l'inclinazione dell'aliquota media effettiva rispetto al reddito<sup>(11)</sup>. Il grado di progressività è inoltre aumentato, rispetto al 1975, a parità di livello di reddito, per gli scaglioni di reddito superiori al secondo<sup>(12)</sup>.

Può aiutare a inquadrare ulteriormente la questione, inoltre, la considerazione che la metà dell'IRPEF è pagata da una ristretta minoranza di contribuenti (8 per cento del totale) che rappresentano il 28 per cento dell'imponibile. Quasi la metà dei contribuenti si colloca nel primo scaglione, rappresenta il 15 per cento dell'imponibile e paga meno del 5 per cento dell'imposta totale<sup>(13)</sup>.

La Commissione ritiene dunque che l'obiettivo principale di una riforma complessiva del nostro sistema tributario debba essere quello di rendere meno distorsivo il trattamento fiscale dei fattori produttivi e, per questa via, contribuire a innalzare il potenziale di crescita della nostra economia. Il conseguimento di tale obiettivo richiede una drastica semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale, anche negli adempimenti,

---

<sup>(7)</sup> Memoria depositata dall'OCSE e allegata al resoconto della seduta n. 20 del 29 marzo 2021, pag. 2.

<sup>(8)</sup> All'operare dell'IRPEF infatti è riconducibile più di un quarto della riduzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che avviene nel passaggio dai redditi pre- a quelli post- intervento pubblico (mentre l'effetto redistributivo di tutti gli altri tributi, complessivamente, è circa quattro volte inferiore a quello dell'IRPEF). Nel passaggio dai redditi di mercato a quelli disponibili, infatti, l'indice di Gini si riduce di circa 15 punti, così suddivisi: 10 per l'operare dei trasferimenti (sette per le pensioni, tre per gli altri trasferimenti), 4 per l'IRPEF, e 1 per i contributi sociali e gli altri tributi esclusa l'IVA (si veda N. Curci, P. Rizza, M. Romanelli e M. Savegnano, *IRPEF, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul modello di microsimulazione BIMic*, Questioni di economia e finanza n. 546, 2020 – Banca d'Italia, pag.10, figura 2.

<sup>(9)</sup> Si veda la memoria depositata dal professor Massimo Bordignon e allegata al resoconto della seduta n. 5 del 5 febbraio 2021.

<sup>(10)</sup> R. Price, Thai-Thanh Dang e J. Botev (2015), *Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers 1275, OECD.

<sup>(11)</sup> Si veda M. Baldini e L. Rizzo (2019), *Flat tax. Parti uguali tra disuguali ?*, Bologna, Il Mulino e la memoria depositata dal professor Massimo Baldini e allegata al resoconto n. 10 del 22 febbraio 2021.

<sup>(12)</sup> Si veda la memoria depositata dall'UPB e allegata al resoconto n. 4 del 2 febbraio 2021, figura 4, pag. 16.

<sup>(13)</sup> Si veda la memoria depositata dall'UPB e allegata al resoconto n. 4 del 2 febbraio 2021, figura 10, pag. 26.



nonché una accentuata riduzione del carico fiscale su capitale e lavoro nell'ambito di una complessiva riduzione della pressione fiscale, salvaguardando il mantenimento di adeguati *standard* di finanziamento del *welfare*. Mentre si conferma la piena adesione al precetto costituzionale di progressività del sistema fiscale, si sottolinea che il conseguimento dell'obiettivo redistributivo (oggi largamente affidato all'imposta personale sui redditi) può avvenire non solo tramite l'operare dei tributi ma anche sul lato delle uscite pubbliche. Ciò avrebbe altresì il vantaggio di tenere esplicitamente conto della situazione patrimoniale e reddituale del nucleo familiare, rafforzando quindi l'aspetto relativo all'equità.

## 1.2. SEMPLIFICAZIONE E CERTEZZA

Il paragrafo precedente ha esplicitamente menzionato la complessità del nostro sistema tributario come uno dei maggiori ostacoli alla crescita economica. In questo paragrafo la Commissione concorda su quattro punti su cui l'azione di semplificazione possa concretamente esplicitarsi.

### *a) Codificazione delle norme fiscali*

L'esigenza di giungere a una codificazione della normativa fiscale è addirittura riscontrabile in uno scritto di Ezio Vanoni del 1938: « in un sistema tributario come quello italiano nel quale si trovano molte e diverse imposte, senza che nessuna di esse si ponga praticamente e concettualmente al di sopra delle altre, il metodo della codificazione della parte generale è il solo rispondente al bisogno di rendere chiaro, semplice e razionale l'ordinamento dei tributi »<sup>(14)</sup>.

Come rilevato recentemente dalla Commissione europea l'obiettivo di semplificazione e di chiara formulazione della normativa fiscale non può essere realizzato fintanto che innumerevoli disposizioni, modificate a più riprese e spesso in modo sostanziale, rimangono sparse, costringendo chi le voglia consultare a ricercarle sia nell'atto originario sia negli atti di modifica. L'individuazione delle norme vigenti richiede, infatti, al cittadino un notevole impegno di ricerca e di comparazione di diversi atti. Appare quindi fondamentale semplificare e razionalizzare il quadro normativo, per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente e, infine, per ridurre l'elevato contenzioso.

Per tale motivo è indispensabile codificare le disposizioni, se si vuole che la normativa fiscale di un Paese sia chiara e trasparente.

Nei decenni si sono succedute numerose altre iniziative volte a realizzare un riordino sistematico della materia; tuttavia, una compiuta codificazione della disciplina non è stata ancora introdotta, anzi l'incertezza e la complessità legislativa è andata aumentando, non favorendo tra l'altro

<sup>(14)</sup> E. Vanoni (1938), « Il problema della codificazione tributaria », in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1938, I, 361 e spec. 391, citato nella memoria depositata dal professor Giuseppe Corasaniti e allegata al resoconto della seduta n. 15 del 12 marzo 2021.



la *compliance* dei contribuenti. La necessità di un intervento di riordino e razionalizzazione appare oggi ancora più auspicabile alla luce del moltiplicarsi delle misure introdotte in materia di regimi speciali nonché di agevolazioni fiscali.

La Commissione ritiene sia necessario racchiudere i testi unici esistenti e le altre norme tributarie, dopo averli opportunamente trasformati da compilativi in innovativi al fine di poter recepire le auspiccate ulteriori semplificazioni, in un codice tributario strutturato nelle tre seguenti parti:

1) Principi generali di diritto tributario, anche con riferimento al diritto dell'Unione Europea;

2) Procedura tributaria e sanzioni:

- Testo unico degli adempimenti e accertamento;
- Testo unico delle sanzioni amministrative;
- Testo unico della giustizia tributaria;
- Testo unico della riscossione coattiva;

3) Parte speciale, con titoli distinti per le singole imposte e tasse, contenenti eventualmente norme procedurali specifiche per i singoli prelievi:

- Testo unico delle imposte sui redditi;
- Testo unico dell'IVA;
- Testo unico delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni, donazioni e bollo;
- Testo unico dei tributi erariali minori;
- Testo unico in materia doganale, di accise e di giochi;
- Testo unico dei tributi regionali e locali;
- Testo unico delle agevolazioni.

*b) Elevazione al rango costituzionale di alcune parti dello Statuto del contribuente*

La maggior parte dei vigenti principi normativi in materia tributaria è raccolta nello Statuto del contribuente. Si tratta della legge ordinaria 7 luglio 2000, n. 212, nata da un disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei ministri in data 8 agosto 1996. Nelle intenzioni del legislatore, tale norma avrebbe dovuto rendere più trasparente il rapporto tra fisco e contribuente, a garanzia di quest'ultimo.

È purtroppo però un fatto largamente accertato che lo Statuto del contribuente sia la norma meno rispettata del nostro ordinamento giuridico.

Pertanto, l'unica soluzione per renderlo realmente cogente è considerare l'opzione di elevare a rango costituzionale alcune sue parti, e nella fattispecie quelle relative ai principi di chiarezza, semplicità e irretroattività delle disposizioni tributarie.

*c) Cancellazione di tributi minori*

Accanto alle questioni più generali relative alle imposte sui redditi, nell'ottica di semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario, la

Commissione ha condotto una specifica riflessione sui cosiddetti micro-prelievi (imposte, tasse, diritti), erariali e territoriali, introdotti nel tempo.

Il gettito di tali prelievi, singolarmente, è stato quantificato come inferiore allo 0,01 per cento del totale delle entrate tributarie per lo Stato e allo 0,1 per cento per le regioni e i comuni.

Tali forme di imposizione indubbiamente contribuiscono alla complessità del sistema anche per i molteplici adempimenti che implicano e, per altro verso, presentano costi gestionali elevati.

A mero titolo esemplificativo, e senza che il seguente elenco sia esaustivo dei tributi da cancellare, tra i microprelievi oggetti di riflessione vi sono: il cosiddetto superbollo, la tassa di laurea, le tasse di pubblico insegnamento, l'imposta sugli intrattenimenti, la maggiorazione del tributo comunale sui rifiuti, la tassa regionale di abilitazione all'esercizio professionale, l'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acque pubbliche, i diritti di licenza sulle accise.

Al riguardo la Commissione ha espresso considerazioni di carattere generale, anche in riferimento ai documenti pervenuti dall'Amministrazione finanziaria nel corso dell'indagine, volte alla soppressione di tali tributi minori, ovvero a una rivisitazione completa della disciplina, in chiave di razionalizzazione normativa e di semplificazione.

Si propone pertanto un'opera di sfoltoimento sistematico che includa la soppressione di prelievi quali quelli citati, garantendo – qualora fossero di competenza di enti territoriali – l'invarianza di risorse per quei livelli di governo.

#### *d) Avvicinamento tra bilancio fiscale e bilancio civilistico*

La divaricazione tra criteri di redazione del bilancio d'esercizio a fini civilistici e quella a fini fiscali è un fattore di confusione e complessità del sistema, e comporta rilevanti oneri di gestione a carico delle realtà produttive, in particolare di quelle medio-piccole.

Mentre è certamente irrealistica e non auspicabile la completa identificazione tra i due criteri (sia per ragioni di stabilità del gettito fiscale che per ragioni di garanzia della neutralità del sistema impositivo), la Commissione ritiene necessario proseguire con decisione il percorso di razionalizzazione del sistema e di avvicinamento tra i due criteri (già avviato con gli IAS – *International Accounting Standards*), al fine di ridurre la complessità e favorire la stabilità delle regole.

## **2. LE MISURE**

### **2.1. LA SCELTA DEL MODELLO DI IMPOSTA SUI REDDITI**

I modelli prevalenti per quanto concerne la determinazione della base imponibile dell'imposta sui redditi personali sono essenzialmente due:

*a) Comprehensive Income Taxation (CIT):* prevede l'inclusione di tutti i redditi nella base imponibile sottoposta a tassazione progressiva;

b) *Dual Income Taxation (DIT)* <sup>(15)</sup>: prevede l'applicazione di un'imposta proporzionale su tutti i redditi da capitale, di solito coincidente con la prima aliquota di quella progressiva sui redditi da lavoro.

Al momento la situazione italiana può più propriamente essere descritta come una PIT: *Plural Income Taxation*. Esiste infatti una elevata frammentazione delle tipologie di reddito che sono sottoposte a diversi regimi sostitutivi quasi mai tra di loro correlati, con una molteplicità di trattamenti fiscali soggetti ad aliquota proporzionale, tutti differenti tra loro, accanto a un'imposta progressiva sui redditi di lavoro (soprattutto dipendente) e sulle pensioni.

Questa situazione è una delle principali fonti d'incertezza e complessità del nostro sistema tributario, determinandone la natura sostanzialmente ibrida rispetto ai modelli teorici d'imposizione sul reddito e alimentando asistematicità e precarietà del quadro complessivo, disuguaglianza, inefficienza, disincentivi al lavoro e ostacoli alla produzione.

La crescente estensione dei regimi di tassazione sostitutiva infatti determina un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta, anche in considerazione della mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali. Nel complesso, in Italia l'applicazione ai redditi di regimi sostitutivi proporzionali riduce la base imponibile dell'IRPEF di circa un decimo, effetto in gran parte riconducibile alla tassazione dei redditi finanziari, dei redditi d'impresa e dei redditi da lavoro autonomo, soprattutto dopo l'estensione del prelievo proporzionale ai soggetti con ricavi non superiori a 65 mila euro.

Le deroghe ai principi di generalità e progressività dell'imposizione, dunque, non sono state « limitate nella maggior possibile misura », come raccomandava la legge delega per la riforma tributaria del 1971, bensì estese in ogni direzione, inseguendo di volta in volta ragioni di tecnica impositiva, finalità di contrasto all'evasione, intendimenti agevolativi o di anticipazione del gettito, politiche di attrattività, obiettivi di canalizzazione del risparmio e altri ancora.

Anche se ricondurre il sistema italiano al modello CIT (a cui il nostro sistema non si è mai pienamente conformato neanche nelle fasi iniziali) avrebbe indubbi vantaggi in termini di equità orizzontale, tale opzione presenta numerose conseguenze di tipo economico e politico, in quanto implicherebbe l'incremento anche sostanziale della tassazione su diverse categorie reddituali <sup>(16)</sup>.

Pertanto la Commissione concorda che il sistema di imposizione sul reddito dovrebbe evolvere verso un modello tendenzialmente duale, in cui il livello delle aliquote sui redditi da capitale (nonché dei regimi sostitutivi

<sup>(15)</sup> Per i fondamenti teorici della DIT si veda P.B. Sorensen (2005), *Dual Income Taxation: Why and How*, FinanzArchiv, 61.

<sup>(16)</sup> Memoria depositata dal professor Dario Stevanato e allegata al resoconto n. 3 del 1° febbraio 2021, pag. 7.

cedolari) sia sufficientemente prossimo all'aliquota applicata al primo scaglione IRPEF, con l'eccezione di cui al successivo paragrafo 2.5.

Tale impostazione non pregiudica *ex ante* i regimi cedolari esistenti la cui aliquota sia attualmente inferiore al livello della prima aliquota IRPEF nel nuovo regime, in quanto sono possibili interventi perequativi in relazione alla determinazione della base imponibile tali per cui l'imposta netta rimane costante.

## 2.2. LA SCELTA DELL'UNITÀ IMPOSITIVA DELL'IMPOSTA SUI REDDITI

Esistono ragioni ben definite per motivare la scelta tra l'individuo o la famiglia come unità impositiva di un'imposta sul reddito.

La scelta dell'individuo presuppone che la sua capacità contributiva sia indipendente dalle scelte personali in merito alla composizione del nucleo familiare. La scelta della famiglia invece presuppone l'esistenza di economie di scala e che le decisioni degli individui vengano prese in base al flusso di reddito complessivo del nucleo familiare.

Il nostro sistema, fin dal 1976, è basato sul reddito individuale.

I correttivi finalizzati a considerare in modo più compiuto il nucleo familiare (come lo *splitting* – utilizzato in Germania, Irlanda e USA – o il quoziente familiare, utilizzato in Francia) hanno il vantaggio di ridurre o eliminare la discriminazione nei confronti dei nuclei familiari in cui la ripartizione del reddito sia molto sperequata (fino, al limite, ai nuclei monoreddito), che in un sistema progressivo pagano di più rispetto a una famiglia in cui lo stesso reddito aggregato sia ripartito più equamente tra i coniugi.

Tuttavia, tali sistemi comportano il rischio di disincentivare l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, che solitamente nel nostro Paese è di sesso femminile.

Ogni scelta in tal senso, pertanto, deve essere fatta sulla base dell'obiettivo di fondo. Se si consideri, cioè, più grave il trattamento differenziato tra nuclei monoreddito e nuclei bi-reddito, o il problema della scarsa convenienza all'offerta di lavoro femminile.

I dati Eurostat mostrano che nel periodo 2005-2019 il tasso medio di occupazione femminile in Italia è stato inferiore di 12,2 punti percentuali a quello medio dell'area euro (50,6 per cento contro 62,8 per cento) e il tasso medio di attività è stato inferiore di 8,4 punti percentuali (63,5 per cento contro 71,9 per cento). La maggior parte delle analisi economiche concorda che questo *gap* sia – insieme alla scarsa crescita della produttività totale dei fattori – uno dei principali responsabili del *gap* di crescita strutturale che l'economia italiana ha mostrato negli ultimi vent'anni rispetto alla media europea.

Inoltre, la risoluzione del Parlamento europeo sull'uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019 ribadisce che la tassazione individuale sia da preferire a qualsiasi alternativa su base familiare, a causa della sua caratteristica di neutralità nei confronti dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito. Nell'adottare tale risoluzione, quindi, il

Parlamento europeo incentiva gli Stati membri che non hanno questo sistema a un passaggio graduale.

Alla luce di quanto precede, la Commissione concorda che sia opportuno mantenere il reddito individuale come unità impositiva dell'imposta personale sui redditi. In aggiunta, nel rispetto dell'obiettivo di stimolo alla crescita, occorre considerare la modifica degli istituti che disincentivano l'offerta di lavoro con riferimento al margine estensivo del secondo percettore di reddito (la detrazione per il coniuge a carico) e l'introduzione di specifici incentivi in tal senso, al fine di sfruttare la maggiore elasticità dell'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare. A tal proposito, si propone di considerare l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo predefinito in caso d'ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico.

### **2.3. GLI INDIRIZZI DEL TAX RE-DESIGN IRPEF**

La Commissione concorda che la struttura dell'IRPEF vada sostanzialmente ridefinita, in accordo con i richiamati obiettivi generali di semplificazione e stimolo alla crescita, adottando in particolare i seguenti obiettivi specifici:

- 1) l'abbassamento dell'aliquota media effettiva con particolare riferimento ai contribuenti nella fascia di reddito 28.000-55.000;
- 2) la modifica della dinamica delle aliquote marginali effettive, eliminando le discontinuità più brusche.

La Commissione concorda che la modalità attraverso cui raggiungere questi obiettivi sia da individuare in un deciso intervento semplificatore sul combinato disposto di scaglioni, aliquote e detrazioni per tipologia di reddito, incluso l'assorbimento degli interventi del 2014 e del 2020 riguardanti il lavoro dipendente; un'opzione alternativa, meno preferita, è l'adozione di un sistema ad aliquota continua con particolare riferimento alle fasce di reddito medie. Inoltre dovrebbe essere prevista l'introduzione di un minimo esente senza obbligo di dichiarazione per i contribuenti che si collochino sotto la relativa soglia. Tale minimo esente dovrebbe preferenzialmente essere inteso come una maxi-deduzione a valere su tutta la distribuzione dei redditi (o su parte di essa) adeguando corrispondentemente il livello delle aliquote; in tal caso, la Commissione concorda che questo livello di minimo esente sia maggiorato in caso di lavoratori di età inferiore ai 35 anni. In subordine, qualora il costo di questo intervento dovesse risultare incompatibile con gli equilibri di finanza pubblica, dovrebbe essere introdotto con la sola finalità di ridurre il carico burocratico sui contribuenti; in tal caso, il vantaggio fiscale nei confronti dei lavoratori *under 35* può assumere la forma di una maggiorazione della deduzione in forma fissa per lavoro dipendente, che dovrebbe sostituire l'attuale decrescente detrazione. Va altresì tenuto adeguato conto delle casistiche imposte dai trattati internazionali contro le doppie imposizioni.

Per quanto concerne le spese fiscali relative al consumo di particolari beni o servizi, la Commissione ritiene indispensabile che il disegno di legge delega contenga le necessarie premesse per una azione volta al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) una riduzione della loro numerosità;
- b) una semplificazione del sistema.

Le modalità attraverso cui raggiungere i sopra citati obiettivi sono così individuate:

a) l'eliminazione di quelle spese fiscali il cui beneficio *pro capite* medio (ovvero il numero di beneficiari) sia inferiore a una soglia appositamente determinata;

b) il passaggio (completo o parziale) del complesso delle agevolazioni sul lato delle uscite pubbliche, istituendo un meccanismo volontario di erogazione diretta del beneficio – a fronte del pagamento con strumenti tracciabili – con l'ausilio degli strumenti tecnologici a disposizione.

## 2.4. LE ADDIZIONALI LOCALI

Il quadro attuale contempla la possibilità per le regioni e i comuni di applicare addizionali alla base imponibile dell'IRPEF, scegliendo tra l'applicazione di un'aliquota proporzionale e l'utilizzo degli stessi scaglioni dell'imposta erariale. In questo secondo caso, oltre alla frammentarietà delle imposizioni finali sul reddito, si registra una alterazione della struttura della progressività prevista a livello nazionale<sup>(17)</sup>.

La Commissione ritiene opportuno raccomandare una trasformazione di entrambi gli strumenti tributari locali in sovrainposte – aventi quindi come base imponibile il debito d'imposta erariale, e non la stessa base imponibile IRPEF – la cui manovrabilità all'interno di un *range* predefinito rimarrebbe in capo all'ente territoriale.

La Commissione ritiene che sia tuttavia opportuno non archiviare un'aspirazione riformatrice più completa, in grado di rivedere strutturalmente la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, al fine sia di adeguarne i principi ispiratori ai pilastri di autonomia e responsabilità, che di prevederne una completa attuazione, con particolare riferimento all'applicazione dei fabbisogni *standard*, della capacità fiscale e dei livelli essenziali delle prestazioni.

## 2.5. IL REGIME FORFETTARIO PER IL LAVORO AUTONOMO

La Commissione ritiene opportuno che il sistema fiscale italiano conservi un regime agevolato e semplificato per le piccolissime imprese e

---

<sup>(17)</sup> Per il solo caso regionale, abbiamo nel primo scaglione una dispersione di un punto percentuale tra l'aliquota minima e quella massima applicata dalle varie amministrazioni locali, che sale a 1,5 punti nel secondo scaglione, 1,7 nel terzo, e 2,1 nel quarto e quinto (fonte: memoria depositata dal professor Paolo Liberati e allegata al resoconto della seduta n. 11 del 26 febbraio 2021, pag. 72, figura 10 *panel B*).



i lavoratori autonomi a un livello di fatturato di 65.000 euro all'anno e aliquota proporzionale al 15 per cento, tranne per i primi cinque anni ad aliquota al 5 per cento.

L'attuale regime forfettario presenta, tuttavia, alcune criticità. In caso di superamento della soglia massima dei ricavi e compensi annuali per l'accesso e il mantenimento del regime agevolato il contribuente transita bruscamente, per l'anno successivo, al regime ordinario IRPEF, con aggravio significativo in termini, sia di tassazione, sia di maggiori adempimenti. In conseguenza di ciò, l'attuale assetto del regime forfettario finisce con l'inibire la crescita dimensionale delle piccole imprese, il che contrasta con l'obiettivo fondamentale della riforma, vale a dire la promozione della crescita economica.

La Commissione, pertanto, ritiene utile l'introduzione di un meccanismo che non ostacoli la crescita di fatturato delle microimprese, dei professionisti, dei lavoratori autonomi, mediante l'introduzione di un regime transitorio che accompagni il contribuente verso la transizione al regime ordinario di tassazione IRPEF.

La Commissione in particolare raccomanda, per il caso in cui il contribuente, in un determinato periodo d'imposta, consegua un ammontare di ricavi o compensi superiore all'attuale soglia di 65.000 euro, ma inferiore a un tetto opportunamente individuato, l'introduzione di un regime opzionale – con scelta irrevocabile da parte del soggetto passivo d'imposta – per la continuazione del regime forfettario nei due periodi d'imposta successivi, a condizione che in ciascuno di detti periodi d'imposta il contribuente dichiari un volume d'affari <sup>(18)</sup> incrementato di almeno il 10 per cento rispetto a quello di ciascun anno precedente. Conseguentemente, le aliquote dell'imposta sostitutiva previste ai commi 64 e 65 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, potranno essere aumentate, per il biennio in questione, rispettivamente, dal 15 al 20 e dal 5 al 10 per cento.

La Commissione raccomanda, infine, per questa ipotesi, di accordare in favore del contribuente quale ulteriore misura di accompagnamento, la limitazione dei poteri di accertamento dell'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 39, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, per il periodo di vigenza dell'opzione; al termine del biennio agevolato, i contribuenti che hanno esercitato l'opzione fuoriuscirebbero definitivamente dal regime forfettario.

## **2.6. LE MODALITÀ DI VERSAMENTO DELLE IMPOSTE DIRETTE PER IL LAVORO AUTONOMO**

L'attuale sistema di versamento delle imposte dirette da parte dei lavoratori autonomi prevede il 30 giugno il versamento del saldo dell'anno precedente insieme al primo acconto dell'anno in corso e il 30 novembre il versamento del secondo acconto. Tale sistema ha evidenziato più di una criticità durante il ciclo di audizioni, soprattutto collegate alla inefficiente gestione della liquidità a danno dei contribuenti.

<sup>(18)</sup> Sulla cui base è calcolato il reddito imponibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 64, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.



La Commissione concorda sulla necessità d'istituire un meccanismo di rateizzazione opzionale, destinato alle persone fisiche, società di persone o di capitali ovvero associazioni previste dall'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, (TUIR) tenute al versamento di saldo e acconto con riferimento alla dichiarazione dei redditi e alla dichiarazione dell'imposta regionale sulle attività produttive (ai sensi all'articolo 17 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2001, n. 435).

La rateizzazione prevede il versamento del saldo e del primo acconto in sei rate mensili di uguale importo da luglio a dicembre dello stesso anno; inoltre, il versamento del secondo acconto o in un'unica soluzione entro il 31 gennaio dell'anno seguente o in sei rate mensili di pari importo da gennaio a giugno dell'anno seguente. I versamenti avverrebbero ovviamente senza l'applicazione di alcuna sanzione e interesse.

Sulla base di una interlocuzione preliminare che la Commissione ha avuto con L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), la misura non ha impatti sulla finanza pubblica in termini di indebitamento netto.

Tale misura sarebbe poi accompagnata dalla contestuale eliminazione o sostanziale riduzione della ritenuta d'acconto.

## **2.7. L'IMPOSTA SUL REDDITO D'IMPRESA (IRI)**

Il ciclo di audizioni ha evidenziato la non-neutralità – tra società di persone e imprese individuali in contabilità ordinaria da una parte e società di capitali dall'altra – del trattamento fiscale per quanto concerne gli utili non distribuiti.

Attualmente, infatti, per le società di capitali e le persone fisiche esercenti attività d'impresa in contabilità ordinaria il rendimento ordinario del capitale investito – sotto forma di incrementi netti di capitale proprio – viene dedotto dalla base imponibile (di IRES o IRPEF).

Il reddito d'impresa che eccede il rendimento ordinario del capitale investito riceve invece un trattamento differente a seconda della forma giuridica scelta. Il prelievo fiscale sull'imprenditore individuale (o socio di una società di persone) dipende dall'aliquota marginale e quindi dal reddito complessivo IRPEF. Sulla società di capitale, invece, insiste un prelievo proporzionale attualmente fissato al 24 per cento.

La Commissione ritiene che tale trattamento differenziato sia contrario alla crescita dimensionale delle realtà produttive più piccole e pertanto all'obiettivo d'incremento del tasso di crescita dell'economia italiana.

Pertanto la Commissione raccomanda la reintroduzione del regime opzionale IRI (imposta sul reddito d'impresa, introdotta dall'articolo 1, comma 1063, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, legge di bilancio 2018, successivamente abrogata senza essere mai applicata) che comporta per le imprese individuali, e le società di persone in contabilità ordinaria la possibilità di optare per l'applicazione di un'aliquota proporzionale a condizione che l'utile prodotto sia re-investito in azienda, ferma restando la possibilità di dedurre dal reddito d'impresa le somme prelevate dai soci per la distribuzione, a sua volta tassata ordinariamente in IRPEF.

## 2.8. LA TASSAZIONE DEI REDDITI FINANZIARI

Le decisioni relative alla tassazione dei redditi di natura finanziaria sono cruciali per la crescita economica di lungo periodo in quanto influiscono sulla combinazione rischio-rendimento di un investimento finanziario e sulle scelte di allocazione del risparmio – e quindi di formazione del capitale – da parte degli agenti economici.

Queste tipologie di reddito sono – nella maggioranza dei casi – sottoposte a un'aliquota sostitutiva proporzionale attualmente fissata al 26 per cento. A seguito dell'impostazione stabilita nel paragrafo 2.1, tale aliquota andrebbe allineata alla prima aliquota progressiva sui redditi da lavoro e uniformemente applicata, al netto delle esenzioni stabilite dal *policy maker* per fondati motivi. A questo proposito, al fine di rafforzare la canalizzazione del risparmio privato verso l'economia reale (in conformità con l'obiettivo di stimolare la crescita) è utile considerare un progressivo rafforzamento degli incentivi fiscali in merito così come, al fine di evitare bruschi impatti sui prezzi, è utile considerare il mantenimento di una forma d'incentivo verso i titoli pubblici.

Vi sono poi due fronti su cui è utile impostare una possibile linea di azione al fine di riordinare e razionalizzare il sistema e fornire un maggior stimolo alla crescita (in conformità a quanto stabilito nel paragrafo 1.2):

- a) la creazione di un'unica categoria « redditi finanziari »;
- b) l'unificazione del criterio e la modifica della tassazione della previdenza complementare.

a) *La creazione di un'unica categoria « redditi finanziari »*

Nel nostro ordinamento vige una distinzione – quella tra « redditi da capitale » e « redditi diversi di natura finanziaria » – che non ha sostanziali motivazioni economiche legate alla diversa natura o funzione dei redditi.

I redditi da capitale (articolo 44 del TUIR) ricomprendono la remunerazione dell'impiego del risparmio, vale a dire interessi e dividendi.

I redditi diversi di natura finanziaria (articolo 67, comma 1, lettere da c) a *c-quinquies*), del TUIR) ricomprendono le plusvalenze derivate dalla negoziazione delle attività finanziarie, nonché i prodotti derivati<sup>(19)</sup>.

Mentre i redditi da capitale sono tassati al lordo (sia delle spese sia delle minusvalenze), i redditi diversi di natura finanziaria sono tassati al netto di entrambe le componenti (le minusvalenze eccedenti sono deducibili dalle plusvalenze entro i quattro periodi d'imposta successivi a quello di realizzo).

Questa situazione genera notevoli distorsioni che pregiudicano l'efficienza del mercato dei capitali e non sono coerenti con un'impostazione pro-crescita.

In particolare, non potendo compensare le componenti di reddito positive di una categoria (interessi) con quelle negative di un'altra (le minusvalenze), il contribuente che ha subito pesanti perdite in conto

<sup>(19)</sup> Le plusvalenze riferibili a titoli pubblici sono imponibili in misura ridotta, in coerenza con un'aliquota effettiva del 12,5 per cento.

capitale su uno strumento finanziario è costretto comunque a pagare le imposte se quello stesso strumento ha corrisposto cedole, anche di bassa entità.

Inoltre, si corre il rischio d'incentivare comportamenti elusivi, come l'utilizzo di derivati, per trasformare i redditi da capitale in plusvalenze, a cui il contribuente può applicare minusvalenze, pagando così meno tasse di quanto avrebbe altrimenti fatto.

Infine, la situazione vigente incentiva implicitamente gli investimenti privi di rischio (quelli che proteggono il capitale da possibili minusvalenze ma che lo remunerano con un interesse modesto ma ragionevolmente sicuro), quando invece un'impostazione pro-crescita dovrebbe quantomeno essere neutrale rispetto a investimenti maggiormente in grado di convogliare il risparmio privato nell'economia reale.

*b) L'unificazione del criterio e la modifica della tassazione della previdenza complementare.*

Al momento il nostro ordinamento<sup>(20)</sup> prevede tre diversi regimi per il trattamento fiscale dei redditi diversi di natura finanziaria:

– il regime della dichiarazione: il contribuente applica direttamente l'imposta sostitutiva nella dichiarazione relativa al periodo d'imposta in cui si è verificato il realizzo della plusvalenza;

– il regime del risparmio amministrato: l'intermediario con cui il contribuente ha un rapporto stabile applica alla fonte l'imposta sostitutiva nel momento del realizzo delle plusvalenze;

– il regime del risparmio gestito, destinato agli intermediari che prestano il servizio di gestione individuale di portafogli. Questo regime ha due particolarità:

*a)* permette, a differenza degli altri, la compensazione con i redditi da capitale realizzati;

*b)* determina la base imponibile sulla base del risultato maturato (e non realizzato), vale a dire la differenza tra il valore del patrimonio gestito al termine di ciascun anno solare e il valore dello stesso patrimonio all'inizio del medesimo anno.

È evidente, dunque, che tale situazione costituisce una disomogeneità piuttosto rilevante che rende più opaco il trattamento fiscale e rischia di distorcere le scelte d'investimento, con potenziali conseguenze sull'allocazione del capitale, un fattore cruciale ai fini della crescita di lungo periodo.

Il passaggio dal criterio del maturato a quello del realizzato è un percorso che il legislatore ha condotto con estrema lentezza ma con costanza negli ultimi vent'anni. Dapprima il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409 (che ha abolito il meccanismo correttivo volto a correggere la tassazione per realizzo) e poi il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (che ha

<sup>(20)</sup> Decreto legislativo n. 461 del 21 novembre 1997.

previsto il passaggio al sistema del realizzato per i fondi comuni d'investimento) hanno gradualmente uniformato il sistema, che tuttavia presenta ancora elementi significativi valutati « per competenza » (maturato) anziché per cassa (realizzato). Oltre al risparmio gestito, ad esempio, vi è il regime previsto per la previdenza complementare. Al momento infatti i rendimenti degli investimenti finanziari relativi alle forme di previdenza complementare si uniformano al cosiddetto modello ETT:

- esenti (parzialmente) nella fase di accumulazione (i contributi sono infatti deducibili entro il limite massimo annuale di 5.164,7 euro);
- tassati nella fase di maturazione con una tassazione sostitutiva pari al 20 per cento;
- tassati nella fase di prestazione con un meccanismo molto complesso<sup>(21)</sup>.

Il modello adottato in Europa (tranne in Danimarca e Svezia) tuttavia è quello EET, in cui a essere esente è anche la fase di maturazione. Questo modello permetterebbe di accrescere la redditività degli investimenti finalizzati alla costituzione di un trattamento previdenziale complementare, determinando in ultima analisi un suo aumento. Nel contempo ovviamente andrebbe uniformata la tassazione in fase di prestazione, considerando la tassazione secondo le aliquote IRPEF ordinarie. Tale modello permetterebbe altresì d'incentivare l'adesione alla previdenza complementare, con ovvi vantaggi in termini di sostenibilità del sistema pensionistico; infine, uniformarsi al modello prevalente in Europa faciliterebbe l'armonizzazione della trattazione della previdenza complementare a livello continentale evitando i rischi di doppie tassazioni e favorendo il decollo delle forme di risparmio previdenziale integrativo europeo.

La Commissione concorda che, nel rispetto delle compatibilità finanziarie, sia importante considerare un pacchetto organico che includa i seguenti interventi:

- l'accorpamento delle categorie « redditi da capitale » e « redditi diversi » in un'unica categoria denominata « redditi finanziari », prevedendo contestualmente gli opportuni presidi per evitare elusioni attraverso la realizzazione strumentale di minusvalenze;
- estensione al risparmio gestito del criterio di determinazione della base imponibile sulla base dei risultati realizzati;
- l'applicazione alla previdenza complementare del modello che prevede l'esenzione dall'imposta sostitutiva sul risultato netto maturato, considerando al contempo la modifica del regime di tassazione per la fase di erogazione delle prestazioni.

---

<sup>(21)</sup> In particolare, la tassazione della fase di prestazione è differente a seconda della componente che viene erogata. Quella relativa alla restituzione del capitale versato sotto forma di contributi è assoggettata a un'imposta sostitutiva del 15 per cento (ulteriormente ridotta di 0,3 per cento per ogni anno di versamento oltre il quindicesimo); la componente relativa ai rendimenti accumulati nella fase di maturazione è tassata in IRPEF; la componente relativa ai rendimenti maturati nella fase di prestazione è tassata come reddito di capitale, con un'aliquota al 26 per cento.

## **2.9. IL SUPERAMENTO DELL'IMPOSTA REGIONALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP)**

Nell'ottica di una semplificazione del sistema tributario, e all'interno di un complessivo quadro di riforma in cui valutare gli aspetti di redistribuzione del carico fiscale, la Commissione concorda sulla necessità di una riforma che porti al superamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Tale imposta fu, essa stessa, introdotta negli anni Novanta come strumento di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario. Tuttavia, nel corso del tempo alcune scelte di politica economica (come il riconoscimento, nel 2015, della deduzione integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato) o di natura macroeconomica (il forte abbassamento del costo dell'indebitamento) hanno avvicinato notevolmente la base imponibile dell'IRAP a quella di altre imposte (l'utile di bilancio per le imprese in contabilità ordinaria, il reddito da lavoro autonomo o d'impresa per le imprese in contabilità semplificata). E comunque sia, anche volendo considerare le residue differenze, una riforma che si ponga come principale obiettivo lo stimolo alla crescita non può esimersi dal considerare in modo critico una imposta che, nonostante quanto detto in precedenza, ha come base imponibile la remunerazione dei fattori produttivi, la cui accumulazione è – insieme alla dinamica della produttività totale dei fattori – la determinante della crescita economica.

Pertanto, la Commissione raccomanda un riassorbimento del gettito IRAP nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale, senza caricare di ulteriori oneri i redditi da lavoro dipendente e assimilati.

## **2.10. LA SEMPLIFICAZIONE DELL' IMPOSTA SUL REDDITO DELLE SOCIETÀ (IRES)**

La Commissione ha già espresso l'esigenza di avviare una complessiva opera di semplificazione dell'imposta sul reddito delle società (IRES) al fine di avvicinare i criteri di redazione del bilancio ai fini fiscali a quelli del bilancio a fini civilistici (paragrafo 1.2, lettera *d*).

Nell'ambito della razionalizzazione della struttura del prelievo IRES, la Commissione ritiene sia importante concentrare tre tipologie di incentivi di particolare rilievo per la politica economica:

- a*) gli incentivi a comportamenti in linea con la transizione ecologica;
- b*) gli incentivi alle aggregazioni di realtà imprenditoriali di dimensioni minori <sup>(22)</sup>;

---

<sup>(22)</sup> Attualmente le misure fiscalmente incentivanti all'aggregazione di impresa (contenute nel decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e nella legge 30 dicembre 2020, n. 178, queste ultime poi modificate dal decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, hanno la caratteristica della temporaneità e della limitata applicabilità soggettiva. Attesa la necessità di rifondare il sistema fiscale in un'ottica pro crescita, anche

c) gli incentivi al reinvestimento dell'utile in investimenti atti a migliorare la produttività a livello di azienda, nonché alle politiche aziendali tese alla creazione di posti di lavoro aggiuntivi.

Gli incentivi di cui sopra possono prendere la forma, alternativamente, di una riduzione dell'aliquota applicata o della base imponibile, e dovrebbero riassumere le altre tipologie di incentivo attualmente presenti, al fine di ottenere un quadro chiaro e semplificato dei comportamenti virtuosi che la politica economica intende incentivare.

Al fine di operare una semplificazione del sistema – e consentire un beneficio più immediato per l'impresa – la Commissione ritiene altresì sia utile considerare l'introduzione del meccanismo cosiddetto « *carry back* », in virtù del quale consentire la deducibilità delle perdite maturate in un determinato esercizio non solo dagli esercizi successivi (come attualmente previsto dall'articolo 84 del TUIR) ma anche dall'esercizio immediatamente precedente.

La Commissione raccomanda altresì di estendere la platea dei contribuenti che possono accedere al regime di adempimento cooperativo (*cooperative compliance*), introdotto in Italia dal decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, alle società con fatturato non inferiore a un miliardo di euro.

## 2.11. IL FISCO PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

La misura di cui alla lettera a) del paragrafo precedente non può certamente esaurire gli interventi che la riforma fiscale prevede in merito alla promozione della transizione ecologica, essendo essa – assieme alla transizione digitale e al rafforzamento della competitività delle economie nazionali – al centro del programma *Next Generation EU* e, conseguentemente, del Piano nazionale di ripresa e resilienza la cui attuazione influenzerà in modo decisivo la politica economica italiana nei prossimi anni.

In particolare, la Commissione ritiene necessario considerare un pacchetto di misure che includa i seguenti interventi:

a) il riordino, la semplificazione e la stabilizzazione delle misure per la riqualificazione energetica e antisismica degli edifici privati, al fine di fornire un quadro certo e chiaro alle famiglie e alle imprese, che comprenda la possibilità di cessione dei relativi crediti fiscali;

b) il potenziamento degli incentivi per interventi di decarbonizzazione e riqualificazione ambientale e la progressiva riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente, evitando aggravii di costi per le imprese e vincolando le risorse risparmiate alla riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese;

---

attraverso meccanismi che rendano la tassazione delle imprese neutrale rispetto alla forma giuridica dell'attività svolta, la Commissione ritiene opportuno che il legislatore della riforma introduca meccanismi fiscali di incentivazione fiscale, che si concentrino su una disciplina specifica inserita nel sistema delle imposte sui redditi, che abbiano carattere strutturale e investano una platea quanto più ampia di soggetti esercenti attività economica.



c) un aumento del limite alla detraibilità dell'IVA (attualmente fissato al 40 per cento) per tutti i veicoli a basse emissioni;

d) la rimodulazione del regime di tassazione ambientale – a parità di gettito – in coerenza con le linee guida europee e gli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* UE di progressiva riduzione fino all'azzeramento delle emissioni nette di CO<sub>2</sub> prevedendo, al fine di evitare effetti regressivi per le persone fisiche e penalizzanti per le imprese, adeguati meccanismi di compensazione e premialità in grado di accompagnare famiglie e imprese nel processo di transizione ecologica.

## **2.12. L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA)**

La Commissione ritiene opportuno che l'annunciato disegno di legge in materia fiscale contenga una specifica delega al Governo per la ridefinizione della disciplina IVA ai fini di una sua opportuna semplificazione e di possibile riduzione dell'aliquota ordinaria attualmente applicata.

## **2.13. IL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E IL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE**

La riforma fiscale deve cogliere l'occasione per innestare in modo deciso e irreversibile un cambio di paradigma nei rapporti tra amministrazione fiscale e contribuente. Probabilmente vi è il bisogno di un'evoluzione culturale da ambo le parti: ciascuna di esse deve allo stesso tempo mutare i propri comportamenti in senso virtuoso e abbandonare i pregiudizi nei confronti della « controparte » (che tale non è, in quanto lo Stato altro non è che l'insieme dei contribuenti stessi). Lo Stato deve allontanare ogni tendenza a considerare il contribuente un « evasore che ancora non è stato scoperto », e al contempo efficientare i propri comportamenti, non solo quelli relativi all'amministrazione finanziaria ma anche quelli inerenti l'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche raccolte con la tassazione. Il contribuente, d'altro canto, deve pienamente internalizzare il beneficio collettivo che deriva dal pagamento dei tributi, nella forma dell'erogazione di beni e servizi pubblici.

Questi, e non altri, possono essere i pilastri di un nuovo Patto Fiscale tra Stato e cittadini, che è stato a lungo evocato, a tratti accennato, ma non sempre perseguito come un obiettivo vero verso la cui realizzazione mobilitare tutte le energie disponibili. La Commissione ritiene che il perseguimento di tale strategia sia un processo di natura culturale e travalica, e non di poco, i confini di un documento d'indirizzo, e forse persino di ogni atto normativo. Tuttavia vi sono alcuni elementi di merito



di cui si raccomanda fortemente la considerazione, al fine di creare le condizioni per la costruzione – e mantenimento – del sopracitato Patto:

– la « chiusura del perimetro » dell'obbligo di fatturazione elettronica, estendendolo a tutti i soggetti attualmente esentati <sup>(23)</sup> e l'esclusione di possibili eccezioni all'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri (che sostituisce gli obblighi di registrazione dei corrispettivi). La Commissione ritiene infatti che la digitalizzazione del fisco sia stato lo strumento maggiormente efficace nel contrasto all'evasione fiscale, e supporta l'approccio strategico esplicitamente contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza che vede nella digitalizzazione l'investimento più potenzialmente redditizio all'interno dell'amministrazione finanziaria, assieme a quello volto a dotarla delle competenze tecniche necessarie per metterlo adeguatamente a valore;

– lo scambio tra digitalizzazione e riduzione degli adempimenti per i professionisti, imprese e intermediari deve essere un vincolo ineludibile e strutturale. A questo riguardo, andrebbe in particolare considerato attentamente il meccanismo del cosiddetto « *reverse charge* », valutando attentamente il suo effettivo impatto sul recupero del gettito evaso;

– ai fini del pieno dispiegamento dei benefici della digitalizzazione è necessario informatizzare e semplificare gli adempimenti fiscali, anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati, nel rispetto del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GDPR), nonché dell'articolo 1 comma 683 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Tra gli importanti obiettivi di interesse pubblico ivi contemplati è esplicitamente ricompresa anche la materia tributaria (previsione recepita dal legislatore nazionale con gli articoli 2-*sexies* e 2-*undecies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (cosiddetto codice della *privacy*). Finalità che, a livello costituzionale, rimanda ai principi di universalità dell'imposta e capacità contributiva (articolo 53), nonché di uguaglianza (articolo 3). È infatti dalle entrate tributarie che lo Stato attinge larga parte delle risorse finanziarie necessarie per assicurare ai singoli e alla collettività i servizi e le provvidenze di cui necessitano, servizi che a loro volta sono preordinati a garantire diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale, quali quello alla salute (articolo 32), all'istruzione (articolo 34), alla giustizia e alla difesa per i non abbienti (articolo 24). Diritti che possono essere effettivamente garantiti solo attraverso un sistema fiscale più equo, ma anche più semplice e più efficiente, attraverso l'utilizzo delle più evolute tecnologie, sempre nel rispetto (imposto in primo luogo dalla disciplina europea) del diritto alla protezione dei dati personali. Contestuale alla funzionale interoperabilità dei dati, come sopra delineata, è opportuno che, in sede di tutela del contribuente, sia comunque garantita allo stesso la conoscibilità di quelli in possesso dell'amministrazione finanziaria in un rapporto di parità e simmetria informativa, nonché la

---

<sup>(23)</sup> Operatori che rientrano nel regime forfettario, associazioni e società sportive dilettantistiche che nel periodo precedente abbiano conseguito proventi da attività commerciali per un importo non eccedente i 65.000 euro, le operazioni di natura sanitaria.

valorizzazione del contraddittorio in sede di accertamento quale presupposto indefettibile della validità dello stesso. In tale ottica si può valutare l'introduzione di una nuova norma di principio che imponga agli uffici dell'ente impositore l'obbligo di assolvere a uno specifico onere motivazionale anche in relazione ai chiarimenti forniti dal contribuente, dando conto espressamente delle giustificazioni dallo stesso offerte e argomentando puntualmente sulla loro relativa fondatezza. Tale norma dovrebbe fare salvi da questo principio unicamente gli accertamenti parziali fondati esclusivamente su incroci automatizzati di dati presenti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, in quanto per tali atti di accertamento è sufficiente che l'incrocio dei dati trovi il fondamento in una norma primaria e che il loro contenuto sia predeterminato. Per tali ultimi casi, si potrebbe comunque garantire al contribuente la possibilità di presentare un'istanza di autotutela che sospenda i termini per la presentazione del ricorso. L'ente impositore, in tal caso, avrebbe l'onere di dimostrare che l'incrocio tra i dati è corretto e di motivare puntualmente la risposta in merito agli argomenti difensivi presentati dal contribuente;

– elemento fondamentale del nuovo patto sopra accennato è un meccanismo strutturale di premialità per i contribuenti leali, che non ha avuto adeguata realizzazione, per citare solo un esempio, nel caso degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA). La Commissione raccomanda meccanismi più cogenti, che includono la concessione di forme di certificazione del rispetto delle obbligazioni tributarie in base alle quali riconoscere in maniera automatica benefici quali, a titolo esemplificativo, riduzioni dei termini di controllo e accertamento, e dei tempi di rimborso fiscale;

– è auspicabile un intervento legislativo che punti a superare le residue forme ancora presenti di attività di controllo basate sulla ricostruzione presuntiva di reddito o ricavi (ad esempio: redditometro, indagini finanziarie su imprese, società non operative, accertamento analitico-induttivo) nei casi in cui l'utilizzo dei dati presenti nelle banche dati permettano una ricostruzione analitica dei ricavi o dei compensi e consentano di ricostruire puntualmente il reddito d'imponibile delle persone fisiche e giuridiche. In tale ipotesi, va confermata la partecipazione del contribuente all'attività di controllo attraverso l'istituto del contraddittorio obbligatorio che oggi è previsto dall'articolo 5-ter del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, disponendo che l'ufficio motivi l'avviso di accertamento emesso con riferimento « ai chiarimenti forniti e ai documenti prodotti dal contribuente » e che fornisca la prova del maggior reddito ricostruito;

– l'apparato sanzionatorio andrebbe opportunamente modulato distinguendo analiticamente i casi di omesso versamento per errore da quello di omesso versamento per comprovate condizioni di difficoltà economica e finanziaria;

– l'attività di riscossione deve andare incontro a una vera e propria « rivoluzione manageriale », in grado di superare l'approccio meramente formale e virare verso una gestione del processo produttivo interamente concentrata su efficienza ed efficacia.

## 2.14. UNO SGUARDO INTERNAZIONALE

La Commissione guarda con molto favore ai passi avanti fatti al recente G7 in Gran Bretagna in merito al rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di fiscalità d'impresa, la cui mancanza ha costituito negli ultimi decenni forse l'esempio più marcato degli insufficienti sforzi della politica – e delle istituzioni che essa governa – nel tenere il passo con i cambiamenti globali. Entrambi i pilastri dell'accordo di massima raggiunto al G7 – e di cui auspichiamo un rapido percorso di approvazione in seno alle istituzioni internazionali – contribuirebbero a diminuire in maniera probabilmente sostanziale il fenomeno dell'erosione della base imponibile e dello spostamento dei profitti – con particolare riferimento alle multinazionali del *web* (cosiddette *Over The Top*) – con il risultato di mettere a disposizione dei Governi nazionali un ammontare non banale di risorse, che la Commissione ritiene debbano essere destinate alla riduzione del carico fiscale sul lavoro e sui redditi da impresa.

La Commissione auspica che il Governo italiano, che presiede attualmente il G20, possa farsi promotore dell'iniziativa politica decisiva al fine di accelerare il pur complicato processo di costruzione del consenso e d'implementazione pratica di questa iniziativa.

## CONCLUSIONI

Federico Caffè amava ripetere che « fare politica economica significa tre cose: analisi della realtà, rifiuto delle sue deformazioni, impiego delle nostre conoscenze per sanarle ». Una citazione che si accompagna perfettamente al noto motto di Luigi Einaudi, secondo cui occorre « conoscere per deliberare ».

Nell'Italia di quegli anni, che attraversava la fase di sviluppo più impetuosa passando da una economia sostanzialmente agricola allo stadio industriale (e per giunta nell'entusiasmo del dopoguerra), probabilmente entrambi ancora non conoscevano la rigidità che ha poi iniziato a caratterizzare il *policy making* italiano nella fase della deliberazione, o addirittura in quella successiva d'implementazione degli atti normativi (eventualmente) approvati.

Le Commissioni Finanze di Camera e Senato hanno inteso innanzitutto rispettare il motto di quei due grandi intellettuali, compiendo un percorso di sei mesi di analisi della realtà, di rifiuto delle sue deformazioni, di acquisizione di conoscenze e del loro impiego rivolto alla soluzione dei problemi esistenti. Il tutto applicato al campo della politica, non solo economica, in cui è maggiormente visibile il contratto sociale e il patto tra rappresentanti e rappresentati, vale a dire il sistema fiscale.

Questo documento conclusivo, che il Governo stesso ha inteso essere un indirizzo per i successivi passi del cammino di una riforma fiscale organica e strutturale, si chiude con la speranza e la fiducia che tale cammino possa partire col piede giusto e proseguire nell'interesse esclusivo della Nazione.





