

Commissioni Finanze di Camera e Senato congiunte

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

Audizione di Carlo Cottarelli
(Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore)

8 febbraio 2021

Ringrazio le Commissioni Finanze di Camera e Senato per avermi dato la possibilità di esprimere il punto di vista dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica di Milano nel corso dell'indagine conoscitiva centrata prevalentemente sulla riforma dell'IRPEF. Nel far questo terrò naturalmente conto del mio recente lavoro come Coordinatore di un gruppo di lavoro sulla riforma dell'IRPEF patrocinato dalla Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili. Esprimo, tuttavia, queste mie osservazioni a livello personale e non come coordinatore di tale gruppo.

Inizio con alcune osservazioni preliminari. La discussione di una riforma di una delle principali imposte, l'IRPEF, potrebbe aver più facilmente luogo nel contesto di una discussione s una riforma complessiva del sistema tributario, non fosse altro per il fatto che possibili spostamenti di gettito potrebbe essere raccomandabili tra diverse forme di imposizione. Nel contesto di una riforma generale si potrebbe considerare, per esempio, spostamenti da una tassazione del reddito prodotto a quello ereditato o donato, o a uno spostamento verso una tassazione degli immobili, una principale fonte di finanziamento degli enti locali nei paesi avanzati (questa opzione ormai sembra politicamente impossibile in Italia dopo le alterne vicende riguardanti l'IMU sulla prima casa).

Nel contesto, invece, di una discussione che riguarda principalmente l'IRPEF mi limiterò a commenti di natura più limitata. Anche in questo più ristretto ambito è comunque possibile introdurre importanti miglioramenti rispetto alla situazione attuale. Gli obiettivi dovrebbero essere quelli di:

- rendere l'IRPEF meno distorsiva rispetto alle scelte economiche delle persone fisiche;
- rafforzare equità orizzontale e verticale;
- ridurre l'evasione fiscale;
- semplificare il sistema impositivo. Rispetto a quest'ultimo obiettivo, se anche non si semplificasse nulla sarebbe comunque opportuna la preparazione di un Testo Unico sull'IRPEF col fine, per lo meno, di facilitare la consultazione di una normativa che è certamente molto complessa.

L'attuale sistema "duale" di tassazione che si è sviluppato in Italia e nella maggior parte dei paesi avanzati, comporta una tassazione diversificata sui redditi da lavoro e i redditi che derivano da impiego di capitali. Una *Comprehensive Income Tax* sarebbe difficile da gestire in un mondo di ampia libertà di movimento di capitali. Nell'ambito dell'attuale sistema duale sono però possibili alcuni miglioramenti sia in termine di definizione della base imponibile, sia di curva delle aliquote.

Focalizzandoci inizialmente sulla questione della base imponibile, vorrei offrire i seguenti suggerimenti e le seguenti osservazioni rispetto alle proposte di riforma dell'IRPEF che sono state di recente suggerite da varie parti.

- Primo, penso che le categorie dei redditi di impresa minore e di lavoro autonomo potrebbero essere riunificate come "redditi di lavoro indipendente", quindi con un'unica base imponibile, determinata in base al principio misto di cassa/competenza esistente per le imprese minori. Questa unificazione porterebbe a una semplificazione del sistema, unificando due forme di reddito molto simili.
- Secondo, la possibilità di un passaggio a sistema di determinazione puramente per cassa della base imponibile di imprese minori e lavoratori autonomi, avanzata di recente, tra gli altri, dal direttore della Agenzia delle Entrate Ruffini (che comporterebbe la deducibilità immediata degli investimenti al posto degli attuali ammortamenti e l'applicazione del criterio di cassa anche a tutte le altre voci oggi soggette al criterio di competenza) potrebbe essere considerata, ma dovrebbe affiancarsi alla non deducibilità degli interessi sul debito utilizzato per finanziare tale investimento. Questa riforma garantirebbe la neutralità tra diverse forme di finanziamento dell'investimento.
- Terzo, credo sarebbe utile superare la divisione tra redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria per garantire equità orizzontale all'interno dei redditi di natura finanziaria. Il mantenimento delle due attuali categorie (redditi di capitale e redditi diversi) a seconda che il rendimento di un investimento finanziario si realizzi attraverso il pagamento di interessi o

dividendi o attraverso una plusvalenza non ha una giustificazione economica e complica inutilmente il sistema. Si potrebbe allora applicare un prelievo sostitutivo del 26 per cento sulla somma delle diverse componenti reddituali finanziarie derivanti dal risparmio investito (interessi, dividendi, proventi, plusvalenze e minusvalenze) percepite e realizzate nell'anno.

- Quarto, riguardo alla tassazione dei redditi “da investimento immobiliare”, l'attuale sistema presenta alcune anomalie. La principale è che, per effetto della cedolare secca, i redditi da investimenti immobiliari hanno una tassazione addirittura inferiore alla prima aliquota nominale Irpef. Si porterebbe almeno equiparare l'aliquota della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi a canone libero a quella prevista per la tassazione delle rendite finanziarie, elevandola dal 21 al 26 per cento. Si potrebbe anche equiparare l'aliquota della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi a canone concordato a quella prevista per la tassazione di titoli di Stato, elevandola dal 10 al 12,50 per cento. Occorre anche ripensare il trattamento delle plusvalenze immobiliari realizzate dopo il quinquennio dall'atto di acquisto o di costruzione che non sono attualmente imponibili ai fini Irpef. I *capital gains* da beni mobiliari sono invece tassati sempre. Si potrebbe, in proposito, introdurre un prelievo sostitutivo per le plusvalenze ultra-quinquennali, con un'aliquota ad esempio del 12,50 per cento. Più in generale, occorrerebbe una più ampia riforma della tassazione del settore immobiliare, a partire dalla revisione del catasto.
- Infine, alcuni hanno proposto il passaggio a una tassazione su base familiare con l'introduzione in Italia del metodo dello “splitting” utilizzato in Germania. Questo sistema prevede il cumulo dei redditi dei coniugi, la divisione per due dell'importo cumulato e l'applicazione sul totale del reddito dell'aliquota applicabile al risultato della divisione. Tale sistema però aumenterebbe, rispetto all'attuale situazione di tassazione separata, l'aliquota marginale in caso di decisione di entrata nel mondo del lavoro del secondo percettore di reddito, solitamente donna. Questo andrebbe contro alla necessità di facilitare la partecipazione lavorativa delle donne, che già attualmente è scoraggiata dall'esistenza di una detrazione per familiare a carico. Al contrario si dovrebbe almeno dare una seria considerazione all'introduzione di una minore tassazione, su base

temporanea, del secondo percettore di reddito, cosa peraltro giustificata dal fatto che l'elasticità dell'offerta di lavoro di tale percettore risulta solitamente elevata.

Riguardo alle aliquote di tassazione vorrei offrire le seguenti considerazioni:

- Primo, occorre evitare che col superamento dei 28.000 euro, l'aliquota marginale salti di ben 11 punti percentuali. Il modo più semplice di far questo sarebbe di dividere il terzo scaglione in due distinti scaglioni: il primo, da 28.000 euro a 40.000 euro, con un'aliquota marginale del 32 per cento; il secondo, da 40.000 euro a 55.000 euro, con un'aliquota marginale del 38 per cento. I rimanenti salti nelle aliquote marginali sono più modesti e probabilmente non costituiscono un rilevante disincentivo all'offerta di lavoro addizionale in corrispondenza del passaggio ad una aliquota marginale più alta. Se si procedesse con la spaccatura del terzo scaglione come suggerito, non mi sembrerebbe quindi necessario un passaggio al metodo tedesco di progressività continua, anche se non vedo chiare controindicazioni.
- Secondo, l'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro" richiede il superamento delle attuali detrazioni decrescenti, differenziate per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo. La curva della progressività deve essere, il più possibile, unica per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro. A monte dell'unica curva della progressività, sarebbe però corretto prevedere per i lavoratori dipendenti un meccanismo forfetario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito (che non esistono per i pensionati) visto che tali lavoratori non hanno la possibilità di deduzione analitica dal reddito (come i lavoratori autonomi). Per semplificare il sistema sarebbe utile rimpiazzare il bonus dei "100 euro" con un beneficio all'incirca equivalente attraverso appropriate modifiche delle aliquote effettive sui redditi da lavoro. Fra l'altro questo consentirebbe all'Istat di considerare i "100" euro come una detassazione e non come una spesa, cosa attualmente inevitabile in base alle convenzioni statistiche europee e internazionali. Lo stesso trattamento dovrebbe essere previsto per lavoratori

dipendenti ed autonomi; se così fosse sarebbe a quel punto ingiustificata, in termini di equità orizzontale, il mantenimento di una “*flat tax* delle partite IVA individuali”.

- Terzo, l’attuale sistema di deduzioni e detrazioni—il risultato di decenni di modifiche aggiuntive che si sono ormai stratificate—deve essere semplificato drasticamente. Mi rendo conto della difficoltà politica di fare questo ma il sistema è ormai eccessivamente complicato rispetto ai vantaggi effettivi che arreca; tra le altre cose l’attuale sistema rende anche difficile il calcolo delle aliquote marginali effettivamente sostenute dai contribuenti. Condizione necessaria per tale semplificazione è che il ricavato sia interamente destinato alla riduzione delle aliquote IRPEF, soprattutto per i redditi medio bassi. Detto ciò la logica non dovrebbe essere quella di cosa si taglia ma quella di cosa si ripristina dopo l’iniziale tabula rasa. Dovrebbero essere mantenute solo le principali e indispensabili agevolazioni.
- Infine, vorrei commentare una riforma che viene spesso suggerita come strumento per la lotta all’evasione, ossia consentire la detraibilità o deducibilità delle spese sostenute per certi servizi tipicamente offerti da lavoratori autonomi, i cui redditi sono spesso non dichiarati. Questo conflitto di interessi, si sostiene, consentirebbe un recupero di gettito, attraverso la riduzione dell’evasione fiscale. Come dettagliato in una nota dell’Osservatorio sui conti pubblici, non è per niente certo che una tale riforma porti a risultati sostanziali.¹ Fra l’altro, si citano spesso a sproposito gli Stati Uniti come paese dove tale approccio viene seguito, cosa non corretta. Il problema principale che esiste con tali schemi è che: finché esiste un gettito fiscale per lo Stato, consumatore e venditore possono comunque trovare un accordo sul prezzo in nero dell’operazione che sia conveniente per entrambi e migliore di quello che ci sarebbe se l’operazione fosse tassata. L’unico modo per escludere qualunque accordo collusivo tra acquirente e venditore sarebbe quindi quello di offrire una detrazione talmente alta da eliminare un gettito netto per lo Stato. Ma ciò equivarrebbe alla totale abolizione delle imposte. Un’altra considerazione è che non tutti

¹ Vedi <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-contrasto-di-interessi-per-combattere-l-evasione-fiscale>.

evadono. È allora chiaro che, sulla parte di contribuenti che pagano regolarmente le imposte, le detraibilità/deducibilità del corrispettivo avrebbe il solo effetto di generare una perdita per lo Stato. Infine, si può notare che misure di questo genere, se anche possono portare a una riduzione dell'evasione, non portano necessariamente a un aumento di gettito. Una situazione di gettito invariato ma di minore evasione potrebbe essere considerata preferibile, ma se l'obiettivo è quello di ridurre l'evasione la misura probabilmente non servirebbe.