



CONFINDUSTRIA

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla
riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e
altri aspetti del sistema tributario

Emanuele Orsini – Vice Presidente per il Credito la
Finanza e il Fisco

Audizione Parlamentare

12 febbraio 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

ringrazio a nome di Confindustria per la possibilità di essere auditi oggi nell'ambito di questa indagine conoscitiva.

Invochiamo da tempo una riforma fiscale.

Per inquadrarla occorre, a nostro avviso, partire da tre nodi fondamentali:

- 1) la portata dell'azione riformatrice;
- 2) il metodo;
- 3) le risorse (e come reperirle).

Con riferimento al **raggio d'azione**: l'oggetto di questa indagine è la "*Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*".

La riforma dell'IRPEF è probabilmente un atto dovuto, ma il richiamo agli "altri aspetti del sistema tributario", per noi, non è meno rilevante.

L'IRPEF non può essere considerata materia a sé.

Esistono legami profondi tra questa imposta e la tassazione delle imprese, dei consumi o del patrimonio. Non sempre, in passato, queste connessioni sono state tenute nella giusta considerazione. Oggi dobbiamo cambiare approccio ed estendere il raggio di azione della riforma, con misure di coordinamento e miglioramento dell'intero sistema impositivo.

I problemi del nostro sistema fiscale sono stati evidenziati da più parti e riguardano l'elevato carico fiscale, in particolare sul lavoro, l'ampia evasione e la complessità di regole e adempimenti.

Vengo al **metodo**: una riforma fiscale degna di tale nome richiede tempo.

Non può essere fatta in un mese con la decretazione d'urgenza, né in tre con le Leggi di Bilancio.

Serve un processo strutturato che – se necessario – vada oltre il colore dei governi e le scadenze di legislatura.

È sulla capacità di concepire e portare a termine questo genere di azioni che si gioca il futuro del nostro Paese.

L'auspicio di Confindustria è che questa indagine segni il primo passo in questa direzione.

Sulla **dotazione finanziaria**.

La riforma fiscale era indicata come obiettivo dal Governo uscente e continua ad essere centrale nel dibattito di questi giorni.

Ma, a fronte di disegni ambiziosi, le risorse stanziare in bilancio (al netto di quelle dedicate ad una riforma dell'assegno unico per i figli) ammontano, in media, a soli 2 miliardi per l'anno nel 2022 e 2023.

Certamente è fatta salva la possibilità di recuperare ulteriori risorse dal contrasto all'evasione - e ridurre le imposte a chi le paga è un obiettivo da perseguire con maggior vigore - tuttavia, il contrasto all'evasione ha esiti aleatori, su cui non si può fondare credibilmente un progetto di riforma.

Realisticamente una riforma non potrà prescindere dalla rimodulazione del carico impositivo - nelle imposte e tra le imposte di cui è costellato il nostro sistema.

È un'operazione questa da condurre con estrema cautela e con particolare attenzione al mondo delle imprese, che sorreggono il Paese, e che mai come oggi vivono sfide per la loro sopravvivenza.

1. L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

Concordiamo su un aspetto centrale, messo in evidenza anche dalle molte istituzioni e accademici che ci hanno preceduto in questo ciclo di audizioni: la tassazione dei redditi personali, in Italia, sfugge ormai a ogni modello teorico e porta a risultati illogici che impattano negativamente sul lavoro, sui consumi e sul risparmio.

Oggi l'imposta principale del nostro ordinamento – l'IRPEF – è, di fatto, una creatura giuridica degna del bisturi del Dr. Frankenstein: parti estranee e incoerenti, tenute l'una all'altra dal filo ideale di tassare il reddito personale.

Su questa creatura servono interventi chirurgici di miglioramento, che, a nostro avviso, dovrebbero interessare almeno i seguenti aspetti.

1.1 Il perimetro dell'IRPEF

La base imponibile dell'IRPEF è stata svuotata – negli anni – da una molteplicità di imposte sostitutive.

Va aperta una riflessione su quali mantenere e come coordinarle con il regime ordinario.

Mi limito, in questa sede, a svolgere qualche riflessione su alcune.

Sui Redditi di natura finanziaria: Fin dall'introduzione dell'IRPEF, i redditi di natura finanziaria (interessi, dividendi e plusvalenze) sono stati generalmente esclusi dal prelievo progressivo e tassati con aliquota sostitutiva (del 26% e del 12,5% per i titoli pubblici).

Non è auspicabile riportare questi redditi nell'IRPEF progressiva, considerando la mobilità che li caratterizza e il rischio che vengano attratti altrove, ma le aliquote andrebbero, quanto meno, coordinate con la tassazione dei redditi da lavoro, ad esempio prevedendo un allineamento all'aliquota del primo scaglione IRPEF (oggi al 23%).

Con l'obiettivo di semplificare andrebbe poi superata la distinzione tra "redditi di capitale" e "redditi diversi", che provoca vari problemi applicativi.

Sulla cedolare secca per gli affitti - Dal 2011 sulle locazioni di immobili ad uso abitativo è prevista, in via opzionale, la tassazione cedolare con aliquote del 21% (o del 10% in specifiche condizioni).

La cedolare secca, in genere, avvantaggia contribuenti con redditi medio alti e la sua funzione andrebbe valutata con attenzione, rapportando i risultati ottenuti finora nel ridurre il tax gap, al "costo" della misura in termini di perdita di gettito.

Volendo mantenere tale regime, si dovrebbe anche in questo caso allineare l'aliquota a quella del primo scaglione IRPEF (23%).

Sulle altre sostitutive: la lista dei regimi sostitutivi è abbastanza lunga da assorbire tutto il tempo a nostra disposizione, quindi non vado oltre.

Mi limiterò a dire che – senza sforzo – si contano almeno altri dieci regimi sostitutivi che sottraggono redditi dalla progressività dell'IRPEF, trasformando l'eccezione in regola di sistema.

Va fatta una attenta riflessione sull'utilità di ogni singola misura, avendo bene in mente i principi cardine dell'equità e della capacità contributiva. La diffusione di questo tipo di imposte comporta un'ampia erosione della base imponibile e mina il carattere perequativo dell'IRPEF.

I regimi che saranno mantenuti dovranno quantomeno essere resi omogenei, prevedendo, anche qui, l'allineamento delle diverse aliquote al primo scaglione IRPEF (oggi le aliquote delle imposte sostitutive variano molto: 7%, 10%, 15%, 20%, 25%, etc.).

1.2 La progressività

Dipendenti e pensionati fanno insieme l'87% dei contribuenti IRPEF e versano circa l'81% dell'imposta totale.

Ricadere nella progressività dell'IRPEF vuol dire essere soggetti a distorsioni particolarmente gravi, che vanno corrette.

Partendo da chi, pur essendo dentro l'IRPEF, non la paga evidenziamo come non ci sia oggi un'esenzione unica del "minimo vitale". La "no-tax area" quando c'è, è molto variabile.

Va da poco più di 8 mila euro per dipendenti e pensionati (arriva a 12.500 euro solo per i dipendenti per via del bonus 80/100 euro) a circa la metà (4.800 euro) per gli autonomi, non è prevista, invece, per altre categorie reddituali.

La ridefinizione dell'IRPEF dovrebbe prevedere una esenzione del minimo vitale omogenea e indipendente dalle modalità con cui i contribuenti si guadagnano da vivere.

La soglia di esenzione deve poi tenere conto di diverse esigenze: tra cui il coordinamento con le misure di sostegno al reddito e, ovviamente, il problema dell'incapienza.

Più si amplia la no tax area, infatti, meno possibilità hanno i contribuenti di fruire di detrazioni d'imposta, come quelle per carichi di famiglia, per oneri specifici, o legate ad agevolazioni.

È un problema che si potrebbe risolvere in vario modo, ad esempio, introducendo meccanismi di "imposta negativa".

Venendo ora a chi l'IRPEF la paga; il vulnus più grave sono – come noto - le aliquote effettive.

Per effetto delle varie modifiche apportate negli anni al sistema, le aliquote marginali effettive sono oggi sconnesse e molto distanti da quelle legali.

Per un lavoratore dipendente l'aliquota marginale effettiva sopra i 28 mila euro è di oltre il 31% (quella legale è del 27%).

Tra i 35 mila ed i 45 mila euro il prelievo effettivo arriva al 61%! (a fronte di un'aliquota legale del 38%).

In poche parole, guadagnare un euro in più può voler dire intascare pochi centesimi o al limite anche peggiorare la situazione economica netta della propria famiglia.

Non esattamente un sistema che incentiva il lavoro e la produttività!

Alla luce di questi andamenti, dovrebbero risultare chiare a tutti le ragioni dell'enfasi posta, negli anni, da Confindustria nella creazione di meccanismi di favore fiscale anche per i lavoratori dipendenti: quali la detassazione dei premi di risultato o la normativa fiscale del welfare aziendale.

Qualsiasi intervento di riforma dell'IRPEF non può prescindere dalla salvaguardia e dal potenziamento di queste misure.

Regolarizzare l'andamento delle aliquote effettive rimane comunque prioritario.

Nel farlo, va alleggerita la pressione sui redditi medi, eliminando i disincentivi ad aumentare il reddito, in particolare sopra i 28 mila euro.

Ci sono varie soluzioni, alcune delle quali applicabili anche a costi relativamente contenuti per l'Erario (circa 3 miliardi).

A nostro avviso, occorre dunque ridisegnare i parametri dell'imposta esistente, mantenendo un sistema ad aliquote e scaglioni, ma riducendo l'ampiezza dei "salti" di aliquota e applicando le detrazioni decrescenti in maniera più lineare rispetto al reddito.

1.3 Le spese fiscali

Dai farmaci omeopatici, all'anestesia del gatto, passando per il frigorifero ed i gerani sul terrazzo, si è perso il conto di ciò che è possibile detrarre/dedurre dall'IRPEF.

Il contribuente medio, ormai, non sa più neanche quali e quante siano le agevolazioni a disposizione, né probabilmente come si faccia a fruirne, dato che ciascuna ha i suoi requisiti, i suoi tetti, i suoi divieti di cumulo.

Non possiamo continuare a chiedere alla collettività di farsi carico di mille incentivi senza sapere se funzionano davvero e se raggiungono quei benefici di interesse generale che li giustificano.

Nel pensare la riforma occorre mettere al centro sistemi di valutazione dettagliata ed ex post, non solo sul costo delle misure, ma su quanto sono realmente efficaci.

Per ragioni di semplificazione ed equità potrebbe essere eliminata la galassia di "microagevolazioni", con importi risibili o manciate di beneficiari e mantenuto un ristretto nucleo di spese fiscali.

Lasciatemi aggiungere che le agevolazioni hanno un senso se "vivono" abbastanza da consentire la loro implementazione e fruizione, senza abusi, e se hanno un'intensità tale da smuovere i comportamenti desiderati.

I superbonus al 110% sono un esempio di giusto approccio: una misura potente e utile, ma che andrebbe estesa e rafforzata, consentendone l'accesso alle imprese, semplificando l'iter applicativo e la normativa sottostante.

1.4 La famiglia e l'unità impositiva

Nel 2019 sono nati in Italia 420 mila bambini, il minimo storico in 150 anni. Presto saremo sotto la soglia del 400 mila nuovi nati.

Questo "inverno demografico" è un fenomeno complesso, di certo non governabile solo con lo strumento fiscale. Però, in questa sede, dobbiamo interrogarci se agire anche sulla leva fiscale possa aiutarci ad invertire la rotta.

In Italia il reddito è tassato su base individuale, senza considerare la ricchezza complessiva del nucleo familiare. È un punto di debolezza.

Le detrazioni per i familiari "fiscalmente a carico" hanno perso nel tempo la loro funzione originaria e sono diventate un correttivo della progressività a favore dei redditi più bassi, in parte malfunzionante (a causa dell'incapienza) e vanno quindi ripensate.

Un'alternativa percorribile è seguire l'esempio di paesi che adottano modelli di tassazione del reddito familiare, come il "quoziente familiare" (Francia) e lo "splitting" dei redditi (Germania).

Va fatta però attenzione ai "trapianti normativi". Entrambi i modelli non sono esenti da critiche, dato che possono potenzialmente sfavorire il secondo percettore di reddito (solitamente la donna lavoratrice) disincentivandone l'ingresso o la permanenza nel mondo del lavoro.

Questo genere di misure deve quindi coesistere (e non essere alternativo) a strumenti non fiscali di supporto alla famiglia che vanno potenziati e riformati.

1.5 I Sostituti di imposta

Gli oneri a carico dei sostituti d'imposta negli ultimi anni sono aumentati.

Le imprese hanno dato piena disponibilità al progetto della dichiarazione precompilata ma attendono ancora di vedere semplificati anche i loro adempimenti, a partire dall'abrogazione della dichiarazione annuale dei sostituti (modello 770).

I sostituti sono, altresì, chiamati frequentemente ad anticipare, per conto dello Stato, le misure di sostegno al reddito di lavoro dipendente (dal bonus 80/100 euro, al bonus Covid-

19). Ruolo che - sia chiaro – viene assunto con responsabilità, ma che vorremmo quanto meno poter assolvere in un quadro legislativo più chiaro e stabile.

Invece, si assiste spesso all'introduzione di nuove regole confuse, come, ad esempio, quelle recenti sulla tassazione delle auto aziendali assegnate in uso promiscuo ai dipendenti.

Talvolta si pongono poi in capo alle imprese obblighi di controllo che spetterebbero all'Amministrazione finanziaria. Mi riferisco, in particolare, al compito, affidato alle imprese appaltanti, di verificare gli adempimenti cui le imprese fornitrici sono tenute in qualità di sostituti d'imposta.

Voglio essere chiaro: le imprese vogliono continuare a fare la loro parte nel contrasto all'evasione fiscale, poiché lede la concorrenza ed è una sconfitta per tutti, ma serve equilibrio.

Non si può - per colpire pochi - chiedere a tutti adempimenti al limite dell'impossibile.

2. LE ALTRE COMPONENTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Come ho già detto in premessa, è l'intero sistema fiscale – e non solo l'IRPEF – che necessita di una riforma.

Aggiungo, dunque, alcune riflessioni su altri interventi che a nostro avviso dovrebbero animare una riforma più vasta e coraggiosa del sistema fiscale.

2.1 L'abrogazione dell'IRAP

Dalla sua istituzione nel 1997 l'IRAP ha progressivamente perso la sua originale connotazione e il suo impatto economico si è ridotto.

Nelle more della pandemia si è provveduto alla cancellazione dei versamenti del tributo dovuti nel 2020, e questo offre un'occasione storica al Legislatore per un ripensamento dell'Imposta regionale, che tenga vivo lo spirito con cui fu introdotta: semplificare il sistema previgente.

L'abrogazione definitiva dell'IRAP produrrebbe indiscutibilmente vantaggi su molti fronti, tra cui quello della semplificazione e dell'attrattività del Paese per nuovi investimenti.

2.2 Le modifiche alla tassazione del reddito d'impresa

La tassazione dei redditi societari è un capitolo che vive una fase di grande fermento internazionale, con molteplici lavori in corso per adeguarla ai processi di globalizzazione e digitalizzazione dell'economia.

Oltre queste macro-tendenze, di cui occorre tenere conto, ci sono interventi di portata nazionale, anche a carattere congiunturale, che potrebbero essere operati nel breve termine.

Nel volume *"Il Coraggio del futuro: Italia 2030-2050"*, che Confindustria ha presentato nei mesi scorsi, ne abbiamo indicati molti, ne ribadiamo qui alcuni.

Si potrebbe consentire alle imprese una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle perdite fiscali, eliminando le vigenti limitazioni al loro pieno utilizzo e introducendo l'istituto del *carry back*.

Andrebbe, inoltre, definito un più favorevole trattamento fiscale dell'indebitamento, spesso una scelta obbligata per le imprese a fronte della pandemia.

Pur esistendo vincoli comunitari al riguardo, ci sono spazi di flessibilità che non vengono sfruttati adeguatamente dal nostro Paese (ad esempio, deducibilità integrale degli interessi passivi per le imprese non appartenenti a gruppi, o entro il massimale di 3 milioni di euro).

Gli ambiti in cui la tassazione dei redditi societari può essere migliorata, come detto, sono molti e siamo a disposizione per fornire numerose proposte puntuali al riguardo.

Un'ultima nota sul tema è per l'assoluta necessità di evitare l'introduzione di nuove imposte che rischiano di scaricarsi sul tessuto produttivo in una fase di grande fragilità: il richiamo è alla plastic tax, alla sugar tax, o all'Imposta sui Servizi Digitali.

2.3 La tassazione patrimoniale

In Italia non dovrebbe esserci un tabù sulla patrimoniale, dato che ne abbiamo in vigore già 17 che portano nelle casse dell'Erario ogni anno circa 37 miliardi di euro.

Il tema non è dunque "SE" introdurre "LA" patrimoniale, ma come riorganizzare quelle che abbiamo già.

Sull'argomento riteniamo che il prelievo patrimoniale:

1) debba essere coordinato con le nuove regole di tassazione dei redditi che saranno definite, (in particolare con quelle relative ai redditi di natura finanziaria e immobiliare);

2) vada ricomposto, anche a livello territoriale, prevedendo il più possibile l'uniformità del prelievo su tutto il territorio nazionale a parità di ricchezza posseduta dai contribuenti;

3) vada corredato da una dichiarazione patrimoniale unica, su base familiare, coordinata con gli strumenti vigenti di prova dei mezzi (ISEE) che possa agire da riferimento unico per la tassazione.

Gran parte del dibattito sull'imposta patrimoniale in Italia si concentra intorno agli immobili residenziali e alla prima casa.

Un nuovo intervento in tale ambito è condizionato da vincoli oggettivi e di opportunità, trovandoci ora nel pieno di una crisi economica e sociale.

Si è richiamata spesso la necessità di una riforma catastale, che sarebbe senz'altro utile, ma anche lunga, complessa e costosa da realizzare.

Le riflessioni su una tassazione immobiliare non devono, tuttavia, cedere alla tentazione di un mero aggiornamento automatico dei valori catastali (attraverso la modifica dei coefficienti moltiplicativi), che manterrebbe le iniquità esistenti nella tassazione degli immobili.

Come segnalato anche dall'Agenzia delle Entrate, i processi di rivalutazione automatici del passato e le relative imposte hanno contribuito a deprimere il mercato immobiliare in maniera significativa, innescando spirali negative per l'intera economia.

2.4 Il rapporto Fisco-Contribuente

Voglio concludere su un punto cui teniamo particolarmente.

Serve una Amministrazione finanziaria efficiente, sulla quale le imprese *in primis* evidenziano la necessità di investire di più.

Analoghi investimenti vanno fatti sulla giustizia tributaria, verso una maggiore specializzazione delle Corti di merito e verso una maggiore appetibilità degli istituti deflativi del contenzioso.

In generale, si deve proseguire su un percorso di miglioramento strutturale del rapporto Fisco-Contribuente, per superare quella ben nota dimensione antagonista che non crea vincitori ma solo vinti, e toglie energie al Paese.

Continuano ad affiorare problemi antichi: come normative ispirate alla patologia e non alla fisiologia del rapporto fiscale o tendenze aggressive nelle pratiche di accertamento, che andrebbero definitivamente superati.



Esistono da oltre 20 anni principi codificati nell'ordinamento a tutela del contribuente e dei suoi diritti. Ripartiamo da questi, per il loro pieno rispetto non è mai troppo tardi!

Vi ringrazio molto per l'attenzione, Vi confermo la piena disponibilità di Confindustria a lavorare al Vostro fianco su questa importantissima riforma.