



***Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Commissioni riunite Finanze (Camera dei deputati), e Finanze e Tesoro (Senato della Repubblica)***

Gentile Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

La UIL ringrazia Codeste Commissioni per aver convocato i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali nell'ambito delle audizioni sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario. Abbiamo presentato all'attenzione della Commissione due documenti: il primo è la Piattaforma Unitaria con le proposte di riforma complessiva del sistema fiscale di UIL, CISL CGIL, il secondo relativo ad alcune riflessioni, più specificamente della UIL.

La crisi pandemica nazionale e globale da COVID 19 sta producendo conseguenze rilevanti sul piano economico. L'Europa e l'Italia stanno vivendo una gravissima recessione economica. Questo ha indotto l'UE a sospendere il rispetto del vincolo di bilancio e ciò si tradurrà in un aumento della spesa pubblica e sgravi fiscali finanziati a debito. Al termine della crisi pandemica da Covid 19 il bilancio pubblico rientrerà a regime ordinario e il sistema tributario dovrà intervenire rispetto ad un aumento della spesa pubblica.

Anche per questa ragione il sistema fiscale necessita di una complessiva ed organica riforma, attraverso cui renderlo finalmente equo e giusto, evitando che i costi del risanamento in futuro siano sostenuti esclusivamente dai lavoratori dipendenti e dai pensionati. A questo proposito, sono importanti le parole del Presidente Draghi nel suo discorso programmatico alle Camere, dove ha proposto l'istituzione di una Commissione di studio sulla riforma. Quello che ci sentiamo di sottolineare è che il necessario studio per definire le linee della riforma non significhi un rinvio sine die della stessa.

L'indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef, che le Commissioni hanno intrapreso, è molto importante e può rappresentare la base su cui costruire la futura scelta legislativa.

La UIL ritiene che qualsiasi riforma dell'Irpef e, più in generale la riforma fiscale, non possano prescindere dalla definizione di una svolta epocale per eliminare la più grande anomalia italiana: l'evasione fiscale.

## **Svolta epocale nella lotta all'evasione fiscale**

Non esiste un'adeguata riforma del Fisco, senza un efficace contrasto dell'evasione fiscale.

Questa esigenza è stata sottolineata da molte delle Istituzioni e personalità accademiche da Voi audite. Facciamo riferimento alle importanti affermazioni fatte a riguardo dalla Corte dei conti, Bankitalia e dal Professor Carlo Cottarelli.

L'Italia, infatti, detiene la maglia nera tra i Paesi della UE sull'evasione fiscale. Ogni anno, come certificato dalla Relazione sull'economia non osservata, sono 110 i miliardi di evasione sottratti al bilancio pubblico. Questo dato rappresenta un danno relevantissimo per il bilancio dello Stato e per la nostra economia, ma, al contempo, esso rappresenta un *vulnus* per il nostro sistema democratico.

È giusto rammentare che nelle democrazie occidentali si accede ai diritti di cittadinanza facendo il proprio dovere con il Fisco. In Italia, da decenni, un terzo dei contribuenti non assolve a questo dovere.

Pertanto, la lotta all'evasione fiscale è una priorità sia dal punto di vista economico, che da quello civile, poiché l'evasione costituisce il male assoluto del nostro Paese. Per questa ragione, Governo e Istituzioni devono realizzare una svolta epocale per contrastare questo fenomeno.

Ciò è necessario perché l'evasione, che già nel 1976 portò il Ministro delle Finanze Visentini a parlare di "schifo" di fronte ai primi dati delle dichiarazioni dei redditi, ha da subito segnato la rottura del "patto di fedeltà fiscale," posto alla base della scelta di assoggettare alla ritenuta i redditi da lavoro dipendente e da pensione e di escludere da tale obbligo i redditi da lavoro indipendente. Il venir meno da parte dello Stato del dovere di far rispettare la legge, per mancanza di volontà e incapacità, ha determinato una diffusa illegalità fiscale.

In questi 45 anni lo "schifo" delineato da Visentini è aumentato. Per questo motivo, per la UIL, la svolta necessita di una chiara ed esplicita volontà politica che deve realizzarsi mediante dieci interventi:

- 1) l'istituzione di istituita un'authority nazionale antievasione;
- 2) rendere più efficaci e mirati gli accertamenti, per evitare che il sistema fiscale sottoponga ad accertamenti contribuenti falliti o finti nullatenenti;
- 3) l'incrocio tutte le banche dati della pubblica amministrazione;
- 4) l'ampliamento del contrasto di interessi per i servizi alle famiglie;
- 5) la tracciabilità di tutti i pagamenti, un efficace piano cashless, peraltro recentemente varato, attraverso l'utilizzo e l'incentivo della moneta elettronica;
- 6) la trasmissione automatica di tutte le transazioni all'anagrafe fiscale;
- 7) l'estensione del sistema della ritenuta alla fonte anche per i redditi da lavoro autonomo, implementando strumenti che consentano il versamento diretto dell'Iva;

- 8) stabilire che tutti i redditi dichiarati siano controllati almeno una volta ogni 5 anni;
- 9) valorizzare e rafforzare il ruolo dei centri di assistenza fiscale come strumenti innovativi del sistema e di semplificazione per il cittadino e contribuente;
- 10) elevare a rango costituzionale lo Statuto dei diritti del contribuente.

La UIL ritiene importanti gli obiettivi in materia fiscale definiti nella bozza del PNRR, ritenendo assolutamente necessario attuare tempestivamente una riforma del Fisco di ampio respiro per ragioni di equità, anche al fine di migliorare l'efficienza e la trasparenza del sistema tributario, quale sostegno della politica di rilancio, in grado di favorire la ricostruzione economica e produttiva del Paese.

La riforma del Fisco, pur non rientrando direttamente nelle sei missioni previste dal PNRR, è importante per assicurare stabilità e giustizia al Paese. La riforma dell'Irpef, in particolare, può renderlo più equo, semplice ed efficiente.

È bene rammentare che l'Irpef, assieme all'IVA, sono le imposte più evase.

Bankitalia ha calcolato che l'Irpef dei lavoratori autonomi e delle imprese è stata evasa del 67,6%, pari a 38 miliardi, nel 2018, quasi il 41% di tutte le imposte evase, mentre l'IVA è evasa per il 24%, per circa 33 miliardi.

Più specificamente, nel 2018, ultimo anno per il quale sono disponibili le elaborazioni, il prodotto attribuito all'economia sommersa ammontava a oltre 190 miliardi di euro, il tax gap (differenza tra il gettito teorico in presenza di perfetto adempimento degli obblighi fiscali e contributivi e il gettito effettivo) è stato pari a circa 104,6 miliardi di euro, di cui 92,3 miliardi di mancate entrate fiscali e 12,3 di mancate entrate contributive.

Il solo gap IRPEF relativo a reddito di impresa e dei lavoratori autonomi ammonta a 30,9 miliardi di euro, a cui si devono aggiungere 1,8 miliardi di IRPEF non pagata (attribuita a "somme non versate dovute ad errori nella compilazione dei modelli o a crisi di liquidità") per un totale di 32,7 miliardi. Un danno ingente per l'Erario, che genera sperequazioni ed iniquità anche nell'accesso ai servizi sociosanitari e nel calcolo del nuovo assegno unico, la cui determinazione viene ancorata ai valori Isee, il cui indicatore reddituale (Isr) non intercetta i redditi evasi.

È necessario considerare, oltre al danno erariale dell'imposta evasa, anche quello relativo all'accesso ai servizi sociosanitari se sottoposti alla prova dei mezzi in assenza di un rafforzamento del contrasto all'evasione possono generare notevoli disparità. Infatti, anche eventuali nuove misure, come l'assegno unico per i nuclei familiari potrebbe essere erogato a chi non ne avrebbe diritto o essere attribuito in misura maggiore a quello dovuto, se il soggetto richiedente non avesse correttamente o fraudolentemente dichiarato i propri redditi. In questo contesto di diffusa illegalità fiscale l'obbiettivo dell'equità verticale e orizzontale risulta, purtroppo, fortemente pregiudicato.

Presupposto imprescindibile della riforma è, dunque, che lo Stato adempia al proprio dovere di far rispettare la legge, che in campo fiscale viene violata da parte di un'ampia platea di

perceptor di redditi derivanti da attività autonome e professionali, non attratti o attratti parzialmente dall'obbligo di ritenuta alla fonte.

Altro problema grave del nostro Paese sono i condoni e la presunta pace fiscale che minano fortemente la deterrenza degli strumenti di controllo in essere e rispetto ai quali, uno studio dell'Agenzia delle Entrate ha calcolato che per ogni punto di Pil cononato l'imponibile non dichiarato cresce di un punto.

## **Aspetti caratterizzanti la riforma Irpef**

Il disegno riformatore dell'Irpef dovrà riguardare molti aspetti, tra cui le finalità dell'imposta, la semplificazione, il coordinamento, la trasparenza, l'efficienza, l'imposta negativa, la razionalizzazione e semplificazione delle spese fiscali e il rispetto dello Statuto del contribuente.

Ad incidere negativamente sull'equità del sistema è anche la progressiva erosione della base imponibile, che ha determinato carichi fiscali diseguali tra le varie fonti di reddito.

È doveroso rammentare che l'IRPEF sia stata introdotta nel nostro ordinamento con la riforma fiscale dei primi anni Settanta, la riforma "Cosciani" secondo la quale, tutti i redditi avrebbero dovuto essere oggetto dell'imposta, rientrando nell'imponibile. Tuttavia, malgrado questa impostazione teorica, tale principio non è stato mai rispettato appieno e, attualmente, la maggiore criticità dell'Irpef è che essa venga applicata, quasi esclusivamente, ai redditi da lavoro dipendente e da pensione: intorno al 90% per cento del gettito netto IRPEF proviene da tali tipologie di reddito.

Al contrario, sono esclusi dall'IRPEF e sottratti alla progressività alcuni redditi: finanziari, redditi dei fabbricati, taluni redditi di impresa.

I redditi finanziari sono soggetti ad imposte sostitutive e sottratti alla progressività dell'Irpef. Va tenuto altresì presente che, nel 2011, con il decreto Salva Italia, è stato stabilito che le attività finanziarie fossero soggette ad un'imposta patrimoniale di tipo reale, con aliquota del 2 per mille. Oltre a ciò, attualmente si prevede una aliquota del 26% per tutti i redditi da capitale individuati nell'art. 44 del TUIR e per i redditi da capitale classificati come diversi dall'art. 67 del TUIR, per interessi derivanti da dividendi, obbligazioni, interessi attivi bancari e postali, certificati di deposito e una tassazione con aliquota al 12,50% per i titoli di Stato e similari.

L'IMU, l'imposta municipale propria, si applica sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Per quanto concerne i canoni di locazione, la cedolare secca è in vigore sui canoni di locazione degli immobili, delle abitazioni, con aliquote del 21 o 10% a seconda che l'immobile sia locato a canone libero o concordato, ma, in ogni caso, si tratta di aliquote inferiori anche alla prima aliquota marginale dell'Irpef.

Per i redditi da lavoro autonomo, come le imprese individuali e le attività professionali, fino a 65 000 euro, si applica il regime forfettario con un'aliquota del 15%. La soglia dei ricavi in questo caso è stata innalzata dalla Legge di Bilancio 2019.

Per quanto concerne il settore agricolo, andrebbe superato l'attuale regime dei redditi agrari.

Sulla base di ciò, nel corso degli anni, si è verificata una forte erosione della base imponibile dell'Irpef, con l'esclusione di vari redditi dalla progressività e ciò ha comportato conseguenze negative sul piano dell'equità orizzontale e verticale, producendo una condizione di forte iniquità.

### **Progressività dell'IRPEF**

È doveroso rammentare che nel nostro ordinamento giuridico, il principio cardine del sistema fiscale è quello della capacità contributiva, in virtù di quanto disposto dall'art. 53 della Costituzione, secondo cui tutti concorrono alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività. Infatti, la progressività rappresenta l'elemento chiave per l'attuazione della futura riforma fiscale, nel pieno rispetto del dettato costituzionale.

Inoltre, la revisione dell'Irpef va attuata in modo coordinato con la dimensione territoriale, ovvero le addizionali comunali e regionali e, a tal proposito, per la UIL è opportuno rivedere la tassazione locale senza attuare aggravio alcuno sulla tassazione.

Per la UIL, la progressività dell'imposizione personale costituisce un elemento imprescindibile a garanzia dei principi costituzionali della solidarietà e dell'equità.

Gli strumenti tecnici per realizzare un sistema fiscale progressivo sono molteplici e nel dibattito sulla riforma dell'Irpef sembrano emergere due proposte: la progressività continua sul modello tedesco e l'intervento sugli scaglioni centrali dell'imposta, per ridurre le aliquote marginali effettive.

La prima proposta prevede l'abolizione di scaglioni, aliquote e detrazioni per tipologia di reddito e l'istituzione di una progressività continua basata su di una funzione matematica, così da consentire una crescita costante e graduale delle aliquote medie e marginali, eliminando i salti d'imposta che attualmente caratterizzano l'Irpef.

Tuttavia, la progressività continua ispirata al modello tedesco presenta talune criticità, poiché, allo stato attuale, non conosciamo adeguatamente la struttura e le modalità applicative dell'algoritmo e non siamo in grado di comprendere le conseguenze reali del passaggio dalla progressività per scaglioni a quello della progressività continua.

La progressività è un principio importante della nostra Carta costituzionale, frutto di una decisione politica del Legislatore, pertanto, sarebbe riduttivo l'esclusivo affidamento della stessa ad una "funzione quadratica" gestita da una tecnostruttura.

La Uil ritiene che l'effettività del principio della capacità contributiva si basi sulla discriminazione qualitativa e quantitativa dei redditi e che le detrazioni specifiche e strutturali attualmente previste per i redditi da lavoro dipendente e da pensione e le misure correlate agli incrementi di produttività e al welfare aziendale, vadano salvaguardate e potenziate.

La seconda proposta è quella di intervenire sugli scaglioni centrali per ridurre le aliquote marginali effettive, che per i lavoratori dipendenti presentano valori elevati già in

corrispondenza di livelli di reddito contenuti e raggiungono livelli mediamente superiori al 40 per cento oltre i 17 mila euro di reddito, oltre a caratterizzarsi per il loro andamento erratico al crescere del reddito.

Dovrebbe essere resa meno ripida la curva di riduzione delle detrazioni da lavoro dipendente e del bonus Irpef rispetto al reddito e andrebbe ridotto il differenziale di aliquota tra il secondo e il terzo scaglione Irpef, oggi di ben undici punti percentuali. E a ciò si può arrivare “spezzando” il terzo scaglione, rendendo in tal modo non necessario il passaggio al modello tedesco di progressività continua, poiché i rimanenti salti nelle aliquote marginali sono più modesti e tali da non costituire un disincentivo rilevante all’offerta di lavoro addizionale in corrispondenza del passaggio ad una aliquota marginale più alta. Ma anche prevedendo una riduzione differenziata del terzo e del quarto scaglione, che renderebbe meno erratico l’andamento delle aliquote effettive.

Le risorse economiche sono ristrette e oltre alla revisione dell’IRPEF e il contrasto all’evasione, gli obiettivi da raggiungere in materia fiscale sono molteplici: la rimodulazione dell’IVA, una riorganizzazione delle spese fiscali, che sono censite annualmente dalla Commissione che redige il rapporto sulle spese fiscali. Recentemente, tale Commissione ha certificato che sono 141 le spese fiscali relative alla sola Irpef, pertanto, è importante attuare un riordino e una riduzione delle stesse, valutando le ricadute delle stesse e verificando il loro esito. Oltre a ciò, si deve ridurre l’imposizione tributaria sugli incrementi contrattuali, una completa riforma del processo tributario per consentire al Paese di essere realmente competitivo sul piano europeo e internazionale.

Ad ogni modo, affinché nel Paese venga introdotta una effettiva riforma IRPEF ed una più generale riforma fiscale, è necessario disporre di adeguate risorse finanziarie. La Legge di Bilancio del 2021 ha istituito per il triennio 2021-2023 un fondo per interventi di riforma del sistema fiscale con una dotazione di 8 miliardi di euro nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023. Tuttavia, la quota prevalente di tali risorse, tra 5 e 6 miliardi, verrà destinata all’assegno universale e servizi alla famiglia.

## **Amministrazione fiscale**

L’attuale modello organizzativo e la capacità operativa dell’Amministrazione fiscale sono inadeguati alla molteplicità dei compiti assegnati e, conseguentemente, non garantiscono le aspettative di risorse recuperate dall’evasione e da destinare alla riforma fiscale.

L’appello è quello di rafforzare l’Amministrazione, valorizzando le molte ed elevate professionalità in essa presenti, dotandola di risorse umane e finanziarie adeguate.

Un’esigenza fino ad oggi sottovalutata, sulla quale richiamiamo l’attenzione del Legislatore, consapevoli che ogni riforma è destinata al fallimento se viene trascurato l’elemento umano chiamato a darvi concreta attuazione.

L’ultimo esempio della scarsa attenzione agli aspetti gestionali lo abbiamo avuto di recente con la legge di bilancio 2021, che prevede di contabilizzare fra le entrate attribuibili

all'evasione, anche le maggiori entrate derivanti dalle misure di compliance. Una corretta misura da tempo da noi auspicata, ma che non potrà dare i risultati sperati se le procedure di adempimento spontaneo non verranno implementate.