



CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI RIUNITE
VI (FINANZE) – VI (FINANZE E TESORO)

*Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito
delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*

Allegato 1

Rapporto sulla Riforma dell'IRPEF

*Commissione di esperti promossa dal
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili*

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 5 marzo 2021

INDICE

PREMESSA.....	3
I. IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF)	3
1. La definizione della base imponibile.....	3
a) <i>Allineamento dei lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei contributi previdenziali obbligatori alla formazione del reddito di categoria</i>	3
b) <i>Reddito di lavoro autonomo e reddito di impresa minore</i>	4
c) <i>Tassazione su base personale o familiare</i>	4
d) <i>La definizione della base imponibile in termini di cash flow per imprese e lavoratori autonomi</i>	4
e) <i>Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria: una divisione da superare</i>	5
f) <i>Revisione della tassazione dei redditi di fonte immobiliare</i>	6
2. Le aliquote di tassazione	7
a) <i>La forma della curva dell'aliquota media</i>	7
b) <i>Un'unica curva di aliquote e altri aspetti dell'equità orizzontale tra redditi da lavoro</i>	8
c) <i>Oneri deducibili e detraibili (diversi da quelli per tipologia di reddito)</i>	9
II. IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP)	11
FIGURA 1	12
TAVOLA 1	13

* Il presente Rapporto è stato chiuso il 14 dicembre 2020.

PREMESSA

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) ha richiesto di formulare proposte di riforma dell'IRPEF e di possibile abolizione dell'IRAP a una commissione composta da: Angelo Contrino, Giuseppe Corasaniti, Carlo Cottarelli (coordinatore), Tommaso di Nardo, Silvia Giannini, Maurizio Leo, Paola Profeta, Paola Rossi, Pasquale Saggese, Enrico Zanetti. Ai lavori della Commissione hanno partecipato, in rappresentanza del Consiglio Nazionale, i delegati alla Fiscalità, Gilberto Gelosa, Maurizio Postal.

Le proposte, che vanno viste come un pacchetto coerente piuttosto che come un "menu" da cui trarre singole misure, sono state guidate dai seguenti obiettivi (che corrispondono ad attuali carenze):

- rafforzare la neutralità del sistema di tassazione rispetto alle decisioni economiche di produzione e di offerta di lavoro (a meno di scostamenti giustificati da chiare priorità);
- rafforzare la parità di trattamento tra contribuenti (equità orizzontale e verticale);
- semplificare il sistema impositivo sia in termini sostanziali sia procedurali.

La Commissione non è entrata nella questione delle possibili fonti di copertura delle riforme considerate. Le alternative sono peraltro chiare: revisione di altri aspetti della tassazione diretta, aumenti della tassazione indiretta, recupero dell'evasione fiscale, risparmi sulla spesa. La Commissione concorda che il finanziamento delle riforme proposte con coperture stabili è essenziale per la credibilità e il successo della riforma stessa.

I. IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF)

Le proposte riguardano sia la definizione della base imponibile, sia le aliquote di tassazione.

1. La definizione della base imponibile

A livello teorico, un sistema di imposizione che tassasse tutti i redditi nella stessa misura sarebbe preferibile al fine di garantire una maggiore equità orizzontale. Sul piano pratico, la maggiore mobilità dei redditi da capitale rispetto ai redditi da lavoro è il motivo principale per preferire il mantenimento di un sistema "duale" quale quello che, di fatto, si è venuto a sviluppare in Italia, come nella maggior parte dei paesi avanzati, con una tassazione diversificata su: (i) i redditi da lavoro (subordinato, parasubordinato, libero professionale e imprenditoriale, compresi i redditi "differiti" da lavoro, ossia le pensioni) e (ii) i redditi che derivano da impiego di capitali.

Con questa premessa, le proposte della Commissione si inseriscono nell'attuale sistema di tassazione "duale" piuttosto che puntare verso il modello ideale di *Comprehensive Income Tax*. L'attuale sistema duale richiede però correttivi per migliorarlo sotto il profilo dell'equità e della neutralità, sia relativamente alla individuazione e determinazione della base imponibile, sia relativamente alla curva delle aliquote. Rispetto alla base imponibile, si sono identificate le seguenti aree di discussione e possibile intervento.

- a) Allineamento dei lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti sul versante della concorrenza dei contributi previdenziali obbligatori alla formazione del reddito di categoria*

Deve essere previsto anche per i lavoratori autonomi, così come per i lavoratori dipendenti, che alla formazione del reddito di categoria concorra il reddito imponibile da lavoro, ossia il reddito lordo al netto dei contributi previdenziali

obbligatori a carico del lavoratore. L'attuale differente modalità di computo dei contributi previdenziali nell'ambito del reddito complessivo crea infatti ingiustificate disparità di trattamento, a parità di reddito imponibile, tra lavoratori autonomi e dipendenti posto che le detrazioni decrescenti sono commisurate al livello del reddito di categoria.

b) Reddito di lavoro autonomo e reddito di impresa minore

Le attuali categorie dei redditi di impresa minore e di lavoro autonomo potrebbero essere sostituite da una categoria unitaria denominata “redditi di lavoro indipendente”, con base imponibile unica e semplificata, determinata in base al principio misto di cassa/competenza vigente per le imprese minori. Nella nuova categoria dovrebbero rientrare le imprese con volume di ricavi non superiore a una certa soglia (che potrebbe essere determinata incrementando adeguatamente i limiti attualmente previsti per il regime di contabilità semplificata) e tutti i lavoratori autonomi, indipendentemente dal loro volume di compensi. Tale unificazione, oltre a realizzare gli auspicati obiettivi di semplificazione, trova giustificazione nel processo di adeguamento che, negli ultimi anni, ha interessato le regole di determinazione delle due categorie di reddito in esame. Come già oggi previsto, la nuova categoria unitaria dovrebbe includere le attività di impresa e di lavoro autonomo esercitate abitualmente in forma sia individuale che collettiva, limitatamente – in quest'ultimo caso – ai soggetti tassati per trasparenza (società di persone, associazioni professionali e soggetti simili).

In ogni caso, è necessario garantire alle operazioni straordinarie relative ad attività di lavoro autonomo lo stesso principio di neutralità fiscale attualmente previsto per le attività commerciali. Tali operazioni si risolvono, infatti, nella sola variazione della veste giuridica con cui viene svolta la medesima attività professionale già esercitata prima dell'operazione stessa. Pertanto, è necessario evitare che operazioni di apporto o conferimento di studi individuali o associati in società tra professionisti (ovvero di trasformazione, fusione o scissione eterogenea di società semplici svolgenti attività professionale in società tra professionisti o viceversa) siano considerate, sotto il profilo fiscale, di natura realizzativa in relazione ai beni, ai crediti, al valore della clientela o agli elementi immateriali comunque riferibili all'attività professionale.

c) Tassazione su base personale o familiare

La Commissione ha discusso il possibile passaggio a un metodo di tassazione su base familiare e, in particolare, l'introduzione in Italia del metodo dello “splitting” utilizzato in Germania, che prevede il cumulo dei redditi dei coniugi, la divisione per due dell'importo cumulato e l'applicazione sul totale del reddito (suddiviso tra i due coniugi ai fini degli obblighi strumentali) dell'aliquota applicabile al risultato della divisione. La Commissione ha anche discusso, mantenendo l'attuale metodo di tassazione su base individuale, l'introduzione di possibili incentivi all'entrata nel mondo del lavoro del secondo percettore di reddito. Non è stato però possibile raggiungere un accordo su riforme da introdurre in queste aree.

d) La definizione della base imponibile in termini di cash flow per imprese e lavoratori autonomi

La proposta relativa al passaggio a un nuovo 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

durante un'audizione parlamentare, comporterebbe, tra le altre cose: (i) 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; e (ii) l'introduzione di un sistema di liquidazione periodica mensile o trimestrale delle imposte sui redditi. La platea dei soggetti interessati comprenderebbe le imprese minori in contabilità semplificata e le persone fisiche in regime di vantaggio e in regime forfetario, con una possibile estensione anche ai lavoratori autonomi.

Una tale riforma presenta diverse criticità che ne scoraggiano l'introduzione. Primo, se si introducesse insieme alla limitazione alla deducibilità dei vari componenti negativi di reddito, la determinazione dell'importo fiscalmente rilevante risulterebbe eccessivamente complicata. Secondo, l'ipotizzata estensione del sistema di tassazione per cassa anche ai soggetti che attualmente adottano il regime forfetario risulterebbe in contrasto con l'obiettivo della semplificazione. Terzo, dal punto di vista economico, in una versione pura della *cash flow tax* sarebbe necessario affiancare alla deducibilità dell'intero costo dell'investimento, la non deducibilità degli interessi sul debito utilizzato per finanziare tale investimento, con ulteriori complicazioni. Quarto, l'introduzione della *cash flow tax* per le sole imprese minori e i lavoratori autonomi comporterebbe la tassazione di una nozione di reddito differente da quella invece rilevante per i soggetti passivi dell'IRES. Infine, l'introduzione di un sistema di liquidazione mensile o trimestrale delle imposte sui redditi e la conseguente abolizione dei versamenti in acconto di giugno e di novembre, pur avvicinando il sistema di tassazione applicabile ai lavoratori autonomi e al reddito di impresa a quello vigente per i lavoratori dipendenti, non porterebbe a una semplificazione degli adempimenti dei contribuenti rispetto all'attuale sistema. Peraltro, anche con il sistema di liquidazione per cassa proposto appare comunque ineludibile una liquidazione finale di conguaglio, essendo altrimenti necessario applicare la progressività delle aliquote in ciascuna liquidazione, il che evidentemente sarebbe in contrasto con gli obiettivi di semplificazione.

e) Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria: una divisione da superare

L'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi di natura finanziaria" richiede l'adozione di regimi di imposizione sostitutiva che siano il più possibile uniformi sul versante delle aliquote applicate. Con questa premessa, il mantenimento delle due attuali categorie (redditi di capitale e redditi diversi) a seconda della modalità con cui si manifesta il rendimento di un investimento finanziario (a seconda che si realizzi attraverso il pagamento di interessi o dividendi o attraverso la realizzazione di una plusvalenza) non ha una chiara giustificazione economica, rappresenta una inutile complicazione ed è inadeguato a cogliere la complessità e l'articolazione degli strumenti finanziari¹.

In estrema sintesi, e senza entrare nei dettagli, la soluzione potrebbe essere quella di applicare il prelievo sostitutivo nella misura del 26 per cento (o dell'aliquota applicata ai fini IRES sulle società di capitali) sulla somma algebrica, se positiva, delle diverse componenti reddituali finanziarie derivanti dal risparmio investito (interessi, dividendi, proventi, plusvalenze e minusvalenze) percepite e realizzate nell'anno, consentendo comunque a chi lo desidera di optare per la tassazione ordinaria (Irpef ad aliquota marginale, se più conveniente), come avviene nell'ordinamento tributario tedesco. L'eventuale risultato netto negativo sarà riportabile in compensazione negli anni successivi con i futuri redditi finanziari senza limitazioni temporali. Ai fini della corretta determinazione della base imponibile si dovranno ammettere in

¹ Tra i diversi esempi possibili basti ricordare che le minusvalenze (redditi diversi) derivanti dal riscatto di fondi mobiliari, Sicav ed Etf non sono compensabili con i proventi dei fondi stessi (redditi di capitale).

deduzione gli oneri fiscali gravanti sul risparmio finanziario, come l'imposta sulle transazioni finanziarie e l'imposta di bollo sulle comunicazioni finanziarie relative ai prodotti finanziari. Nell'attuazione del prelievo resterà fondamentale il ruolo dell'intermediario finanziario quale soggetto incaricato di prelevare l'imposta sostitutiva sui redditi finanziari rivenienti dal rapporto di custodia, deposito o amministrazione.

La riforma proposta comporterebbe una perdita di gettito. Questa dovrebbe essere limitata attraverso l'introduzione di appropriati tetti alla compensazione dei redditi percepiti con minusvalenze, anche al fine di contrastare possibili comportamenti elusivi.

f) Revisione della tassazione dei redditi di fonte immobiliare

Come si è detto, l'accettazione di un sistema duale è giustificabile in ragione dell'elevata mobilità dei redditi di capitale. Tale giustificazione non è però necessariamente applicabile ai redditi di fonte immobiliare. Da questo punto di vista, il mantenimento del regime di cedolare secca sui redditi da locazione di immobili abitativi da parte di persone fisiche può trovare una propria giustificazione principalmente nell'ottica di strumento finalizzato a favorire l'"emersione del sommerso"². Ciò detto, l'attuale sistema di tassazione dei redditi "da investimento immobiliare" presenta alcune anomalie. La principale è che, per effetto della cedolare secca, i redditi da investimenti immobiliari hanno una tassazione inferiore, addirittura, alla prima aliquota nominale Irpef.

Volendo mantenere il sistema attuale, basato sulla cedolare secca, occorrerebbe: (a) 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; (b) 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; e (c) valutare l'opportunità di estendere l'applicabilità della cedolare secca per gli affitti di immobili abitativi anche quando il locatore è una società semplice partecipata esclusivamente da persone fisiche.

Se si volesse adottare un approccio più radicale, abbandonando sostanzialmente l'approccio della cedolare secca, si potrebbe: (a) eliminare in radice il regime della cedolare secca, riconducendo i redditi da locazione di tutti gli immobili nella base imponibile Irpef; (b) aumentare la deduzione forfetaria a titolo di spese dall'attuale 5 al 25 per cento; (c) prevedere la tassazione per cassa dei canoni ed eventualmente la concessione al conduttore di una detrazione del 10 per cento dell'ammontare complessivo annuo dei canoni pagati³. Tale soluzione va, tuttavia, attentamente valutata, potendo incentivare i sopra citati fenomeni evasivi che il sistema della cedolare secca è volto a contrastare.

Occorre anche un ripensamento riguardo le plusvalenze immobiliari (fabbricati e terreni non edificabili) realizzate dopo il quinquennio dall'atto di acquisto o di costruzione che non sono attualmente imponibili ai fini Irpef, assumendo che il superamento del predetto lasso temporale escluda l'esistenza di un intento speculativo. Analogamente ai *capital gains* da beni mobiliari, che sono tassati sempre, si potrebbe valutare l'introduzione di un prelievo sostitutivo per le

² Una cedolare secca per gli affitti di immobili commerciali, dove esiste comunque un conflitto di interessi tra il locatore e il conduttore, non sarebbe invece giustificata.

³ Al momento, i redditi derivanti dalle locazioni, sia in regime di cedolare secca sia in regime ordinario, sono tassati a prescindere dalla percezione, salvo che, in caso di mancato pagamento del canone da parte del conduttore, è previsto un correttivo – la concessione al locatore di un credito d'imposta a conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità – per l'ammontare delle imposte pagate su canoni scaduti ma non percepiti.

plusvalenze immobiliari ultra-quinquennali, con un'aliquota ad esempio del 12,50 per cento, da applicarsi, in aderenza ai principi di tutela dell'affidamento dei contribuenti e di certezza dei rapporti giuridici, soltanto ai beni acquistati dopo l'introduzione della nuova disciplina⁴. Le eventuali minusvalenze sarebbero utilizzabili in compensazione di attuali o future plusvalenze della stessa natura.

Più in generale, occorrerebbe una più ampia riforma della tassazione del settore immobiliare, a partire dalla revisione del catasto.

2. Le aliquote di tassazione

a) La forma della curva dell'aliquota media

L'attuale forma della curva dell'aliquota media (che emerge dagli attuali 5 scaglioni e aliquote marginali) presenta tre criticità:

- i. fino a circa 28.000 euro esistono marcate differenze tra contribuenti con reddito dello stesso importo, ma di tipologia differente (lavoro dipendente, autonomo, da pensione), dovute a detrazioni decrescenti differenziate e al bonus 100 euro;
- ii. col superamento dei 28.000 euro, l'aliquota media cresce molto rapidamente a causa del salto di ben 11 punti percentuali dell'aliquota marginale tra il secondo e il terzo scaglione di reddito e della progressiva decrescita delle detrazioni per redditi da lavoro e pensione;
- iii. in corrispondenza dei redditi oltre 500.000 euro, le aliquote medie diventano addirittura più basse di quelle di altri Paesi (per es. Germania).

La questione (i), che riguarda l'equità orizzontale, viene discussa nel paragrafo seguente.

Il modo più semplice di risolvere la questione (ii) è 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. A fini illustrativi, la curva dell'aliquota media per i lavoratori dipendenti risultante da questo cambiamento viene riportata, sotto l'ipotesi di mantenimento delle attuali detrazioni e del bonus dei 100 euro, nella Figura 1 insieme all'attuale curva. Il costo di tale riforma è stimato in circa 4,5 miliardi di euro.

Il frazionamento in due dell'attuale terzo scaglione eliminerebbe il forte disincentivo ad accrescere il proprio reddito sopra i 28.000 euro che esiste attualmente per il salto dell'aliquota marginale. I rimanenti salti nelle aliquote marginali sarebbero più modesti e probabilmente non costituirebbero un rilevante disincentivo all'offerta di lavoro addizionale in corrispondenza dei salti. Se si volesse, in ogni caso, ridurre ulteriormente tale disincentivo si potrebbe introdurre il metodo di progressività continua (adottato in Germania), caratterizzato da una curva dell'aliquota media, definita

⁴ Sarebbe il notaio a provvedere al versamento dell'imposta sostitutiva, ricevendo la provvista dal venditore, come accade oggi per le compravendite immobiliari infra quinquennali in caso di esercizio dell'opzione da parte del cedente-persona fisica per l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 26 per cento sulle plusvalenze immobiliari realizzate.

direttamente dalla legislazione, che cresce in modo molto regolare⁵. La Commissione non ritiene che tale passaggio sia essenziale, purché si intervenga sul terzo scaglione, come suggerito sopra.

Il passaggio al metodo di progressività continua diventerebbe invece significativo se lo si utilizzasse come opportunità per correggere altri aspetti dell'attuale sistema delle aliquote medie, come quelli riportati ai punti (i) e (iii) di questa sezione, relativi ad aspetti di equità orizzontale e verticale, attraverso un appropriato disegno dell'aliquota media.

b) Un'unica curva di aliquote e altri aspetti dell'equità orizzontale tra redditi da lavoro

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 unica per tutti i contribuenti titolari di redditi da lavoro.

A monte o a valle dell'unica curva della progressività, è corretto prevedere per i lavoratori dipendenti un meccanismo forfetario che consenta di tenere conto delle spese per la produzione del reddito che gli stessi sostengono (a differenza dei pensionati) senza possibilità di deduzione analitica dal reddito (a differenza dei lavoratori autonomi). Questo meccanismo forfetario potrebbe assumere la forma di deduzione forfetaria dal reddito di lavoro dipendente, oppure di detrazione dall'imposta lorda, fermo restando che, in accordo alla finalità, dovrebbe trattarsi di detrazione fissa non decrescente.

Con queste modifiche, ai fini del raggiungimento dell'equità orizzontale all'interno del perimetro "redditi da lavoro", restano da affrontare i temi del bonus 100 euro per i lavoratori dipendenti con reddito medio-basso e della "flat tax delle partite IVA individuali" per i lavoratori autonomi con fatturato fino a 65.000 euro. In proposito:

- 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 lavoro⁶;
- in ogni caso, lo stesso trattamento dovrebbe essere previsto per lavoratori dipendenti ed autonomi;
- una simile estensione anche al reddito da pensione non sarebbe invece giustificata: al fine di incentivare l'offerta di lavoro, i 100 euro intendevano ridurre il cuneo fiscale, di cui sono parte essenziale i contributi sociali. Questi però non sono pagati dai pensionati;
- l'estensione ai lavoratori autonomi del bonus 100 euro (o dell'equivalente beneficio sopra menzionato) renderebbe a quel punto ingiustificata, in termini di equità orizzontale, la previsione di una "flat tax delle partite IVA individuali" e il relativo regime potrebbe persistere unicamente come regime opzionale di semplificazione fiscale degli adempimenti e della determinazione dell'imponibile, su cui applicare poi le normali aliquote, detrazioni e bonus valide per tutti i lavoratori. Laddove invece persistesse la riserva del bonus 100 euro ai soli lavoratori dipendenti, interventi volti a ridimensionare l'attuale regime della "flat tax delle partite IVA individuali"

⁵ Questa crescita regolare potrebbe naturalmente essere ottenuta, anche senza definire direttamente l'aliquota media, come in Germania, moltiplicando il numero degli scaglioni e aliquote marginali, ma questo comporterebbe un'inutile complicazione. Se si vuole una aliquota media che salga in modo molto regolare tanto vale definirla direttamente.

⁶ Tale incorporazione avrebbe il vantaggio, non irrilevante, di portare a una riduzione della pressione fiscale come attualmente misurata dall'ISTAT, rendendola più aderente alla realtà economica. Nelle classifiche internazionali l'Italia appare avere una pressione fiscale più elevata di quella effettiva perché, per effetto dello strumento legale utilizzato per il bonus dei 100 euro, le risorse per questo impiegate sono considerate dall'ISTAT come un aumento di spesa piuttosto che come una riduzione della tassazione.

accentuerebbero l'iniquità orizzontale derivante dall'introduzione del sopracitato bonus. Viceversa, se si decidesse di mantenere il regime attuale per le partite IVA si dovrebbe allora considerare, in una logica di perequazione, di aumentare l'importo del bonus per i lavoratori dipendenti al di sopra dei 100 euro.

c) Oneri deducibili e detraibili (diversi da quelli per tipologia di reddito)

L'attuale sistema di deduzioni e detrazioni, per effetto di continue modifiche introdotte nel tempo, è estremamente complesso e sfugge a una logica precisa, compreso nella distinzione tra benefici erogati tramite deduzione e tramite detrazioni. Occorre un riordino volto a semplificare e razionalizzare il sistema. Una premessa è però necessaria. Qualunque semplificazione risulterà vana se, in futuro, non si porrà fine alla prassi di considerare il sistema fiscale come uno strumento per soddisfare esigenze politiche di breve termine. Il sistema fiscale deve dimostrare un'elevata stabilità e semplicità in modo da poter fornire un contesto adeguato alle scelte economiche di famiglie e imprese e consentire la necessaria attività di amministrazione del sistema fiscale e di lotta all'evasione. Occorre anche evitare di scaricare in modo poco trasparente su esercizi futuri il peso di decisioni politiche attuali, come inevitabilmente accade, per esempio, attraverso l'uso dello strumento dei crediti d'imposta. Esigenze di politica economica possono anche essere soddisfatte attraverso l'uso mirato e trasparente di interventi di spesa pubblica senza intaccare la struttura della tassazione. Ciò detto, una riforma che miri a semplificare l'attuale giungla di deduzioni e detrazioni dovrebbe partire da una chiara distinzione della finalità dell'intervento. In proposito:

- lo strumento della deduzione dalla base imponibile, rispetto a quello della detrazione dall'imposta lorda, è più appropriato quando la finalità principale è quella di sterilizzare una quota di reddito in ragione della sua indisponibilità;
- lo strumento della detrazione dall'imposta lorda appare invece più appropriato di quello della deduzione se la finalità principale è quella di offrire uno "sconto fiscale" a fronte del sostenimento di determinati oneri e spese.

Attualmente, il numero di fattispecie coperto da deduzioni è abbastanza limitato. Sono condivisibili le attuali deduzioni riconosciute a fronte del: (i) versamento di contributi previdenziali obbligatori e di quelli effettuati per forme di previdenza complementare⁷; (ii) pagamento dell'assegno per il mantenimento del coniuge divorziato o legalmente separato; e (iii) reddito della abitazione principale, sempreché si voglia mantenere l'integrale esenzione di tale reddito.

Dovrebbero invece essere convertite in detrazioni o crediti d'imposta, spettanti sulla base di percentuali da applicare alle spese sostenute entro predeterminati limiti, le deduzioni attualmente previste con riguardo a: (i) spese mediche e di assistenza specifica per persone con disabilità; e (ii) erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose. Gli altri oneri deducibili "minori" potrebbero essere abrogati per finalità di semplificazione con un risparmio di circa 150 milioni di euro.

Il numero delle fattispecie per cui sono previste detrazioni è molto elevato, ma la gran parte del loro valore, in termini di minore gettito, è riconducibile a poche voci (Tavola 1).

⁷ Si segnala però l'opportunità di ripensare alla possibile migliore armonizzazione, dal punto di vista della tassazione, delle tre fasi di versamento, accumulazione e della prestazione pensionistica (per esempio, tra i tanti che si potrebbero fare, rispetto alla doppia tassazione dei rendimenti delle Casse di previdenza dei liberi professionisti, una volta nella fase di loro maturazione e poi anche nella fase di erogazione della prestazione).

Le due voci principali di detrazione, quelle per redditi da lavoro o da pensione e quelle per carichi di famiglia, esulano dalle valutazioni concernenti il riordino delle deduzioni e detrazioni discusse in questa sezione (perché discusse in altre parti di questo Rapporto)⁸. Ciò detto, il riordino di tutte le altre detrazioni dovrebbe seguire due linee d'azione volte a: (i) razionalizzare la tipologia di spesa fiscale in base alla finalità sostanziale che è alla base della sua introduzione; e (ii) semplificare il quadro complessivo, eliminando le detrazioni minori e di scarsa utilità.

Dal punto di vista della razionalizzazione, è opportuno prevedere la trasformazione di quelle detrazioni che hanno finalità di contributo al sostenimento di certe spese o oneri, in crediti IRPEF fruibili anche in caso di incapacienza dall'imposta lorda. Tale trasformazione (eventualmente modificando le percentuali di spettanza del beneficio sulle spese sostenute, ove ciò si renda necessario per ragioni di equilibrio finanziario) dovrebbe in particolar modo riguardare: (i) la detrazione per spese mediche; (ii) la detrazione per spese di istruzione universitaria e non universitaria; (iii) la detrazione per spese funebri; (iv) la detrazione per spese per addetti all'assistenza personale; e, qualora come suggerito si decidesse la loro trasformazione da deduzioni in detrazioni, (v) le spese mediche e di assistenza specifica per persone con disabilità.

Il mantenimento della forma della detrazione appare invece coerente per quelle spese fiscali che rispondono a finalità di contrasto di interessi e/o di incentivo al sostenimento di una determinata spesa o investimento, quali: (i) le detrazioni "edilizie", comprese le detrazioni per interessi passivi su acquisto, ristrutturazione, costruzione prima casa e le detrazioni per canoni di locazioni; (ii) le detrazioni per erogazioni liberali a favore di enti del terzo settore, enti di ricerca e Università; e (iii) le detrazioni per investimenti in *start up*.

Per quanto riguarda le detrazioni a favore del settore edilizio, se ne auspica una razionalizzazione finalizzata a una semplificazione, visto che l'attuale sistema prevede una pletora di strumenti tra loro disomogenei.

Sempre in un'ottica di semplificazione, potrebbero essere abrogate le seguenti detrazioni: (i) le detrazioni per spese relative all'attività sportiva; (ii) la detrazione per spese di intermediazione immobiliare (avente finalità di contrasto di interessi, ma palesemente inefficace a conseguire l'obiettivo prefissato, stante la limitatezza della detrazione concessa, a differenza delle detrazioni "edilizie"); (iii) la maggior parte delle altre detrazioni "minori" non precedentemente menzionate.

Il risparmio derivante dall'abrogazione delle citate detrazioni potrà consentire di compensare in parte gli oneri di bilancio che si determinerebbero in conseguenza della trasformazione di talune detrazioni IRPEF in crediti di imposta.

Alternativamente, se si volesse mantenere l'attuale assetto delle spese fiscali discusse in questa sezione, a fini di semplificazione si potrebbe almeno riorganizzare le detrazioni esistenti (per es. spese di frequenza scolastica e universitaria, per gite scolastiche, per addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, per attività sportive dei figli, per canoni di locazione di studenti universitari fuori sede, per frequenza di asili nido, per contributi per gli addetti ai servizi domestici e familiari, a cui andrebbero aggiunte le spese per colf, badanti, *baby-sitter* e per il doposcuola) sotto l'unica denominazione di "welfare familiare", con un adeguato coordinamento con le spese con finalità simili.

⁸ Le detrazioni per figli a carico non sono discusse nel Rapporto perché si assume che siano assorbite nel nuovo Assegno Unico. Per le detrazioni per il coniuge a carico, valgono le considerazioni esposte al punto 1.c).

II. IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP)

L'IRAP è sempre stata, fin dalla sua introduzione, un'imposta controversa. Ma, indipendentemente dalla sua originaria coerenza rispetto ai principi ispiratori, con la successiva previsione di numerose deduzioni e, soprattutto, l'esclusione dalla base imponibile del costo del personale dipendente a tempo indeterminato, l'IRAP ha perso la sua identità originaria e potrebbe essere abolita per semplificare il sistema di tassazione.

L'abolizione dell'IRAP deve però tener conto del fatto che il gettito corrispondente va a finanziare la spesa sanitaria delle regioni e che le regioni mantengono attualmente una certa flessibilità nel determinare l'aliquota IRAP che può essere incrementata per soddisfare il fabbisogno di finanziamento regionale. L'IRAP potrebbe essere sostituita da addizionali regionali all'IRPEF (sui redditi d'impresa e di lavoro autonomo) e all'IRES, trasformazione che consentirebbe di continuare a tassare le stesse tipologie di reddito attualmente tassate ai fini IRAP con il vantaggio di applicare l'addizionale sulla stessa base imponibile e quindi con una riduzione dei costi amministrativi a carico dei contribuenti. Ci sarebbero comunque degli ostacoli da affrontare: l'addizionale regionale all'IRES sarebbe una novità del nostro sistema impositivo e, se si volesse evitare una sperequazione nella ripartizione territoriale del gettito, si dovrebbero introdurre criteri di ripartizione della base imponibile analoghi a quelli dell'IRAP (con la necessità quindi di indicare in dichiarazione la/e Regione/i in cui il reddito è stato prodotto). L'addizionale regionale IRPEF, invece, è già presente nel nostro ordinamento e l'IRAP potrebbe essere sostituita con una maggiorazione delle aliquote applicabili ai redditi di impresa e di lavoro autonomo, con la conferma dell'esclusione attualmente prevista per le attività non autonomamente organizzate. Rimarrebbe invece invariata la disciplina attuale riguardante le pubbliche amministrazioni, basata sul cosiddetto sistema retributivo. Si potrebbe eventualmente anche considerare, per compensare almeno in parte la perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'IRAP, la possibilità per le Regioni di innalzare (fino a un massimo dello 0,5/1 per cento) l'aliquota da applicare per le plusvalenze ultra quinquennali (di cui si propone la tassazione; vedi sopra).

FIGURA 1

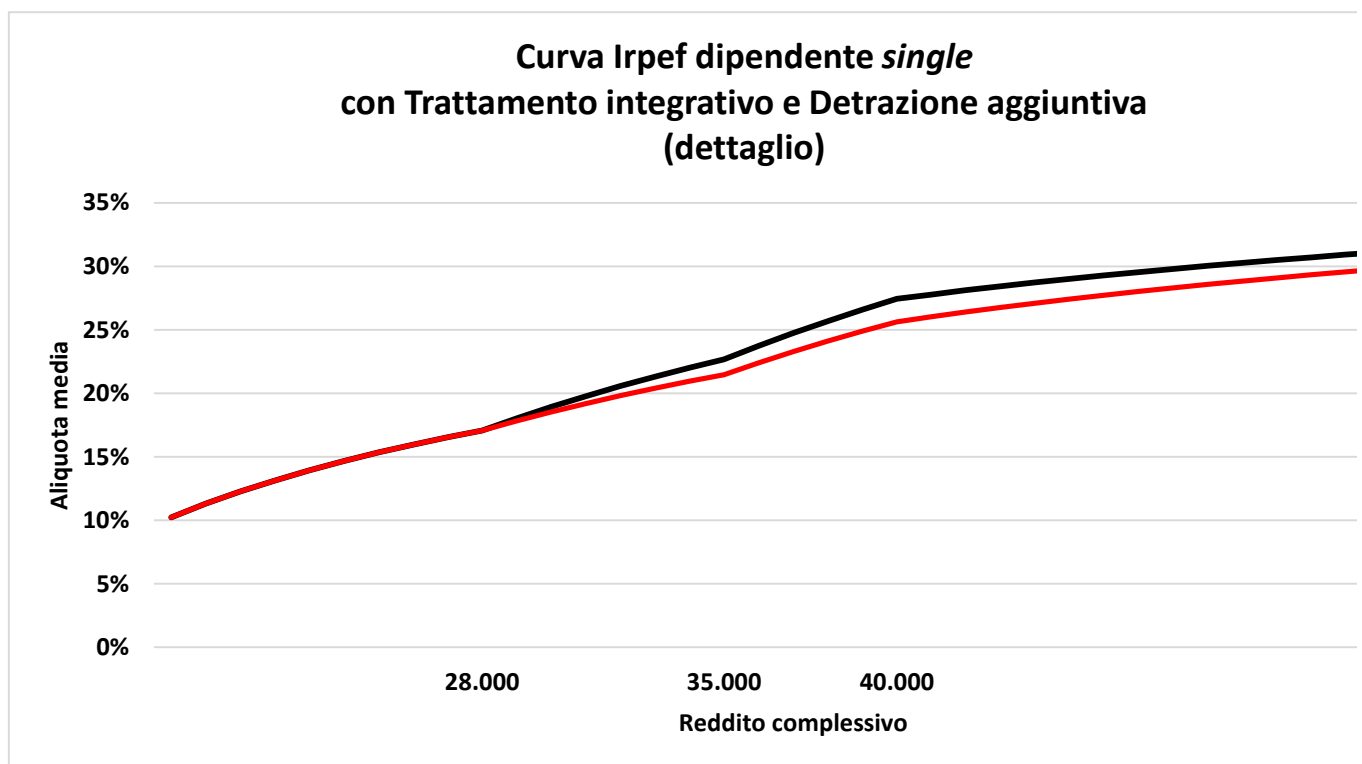
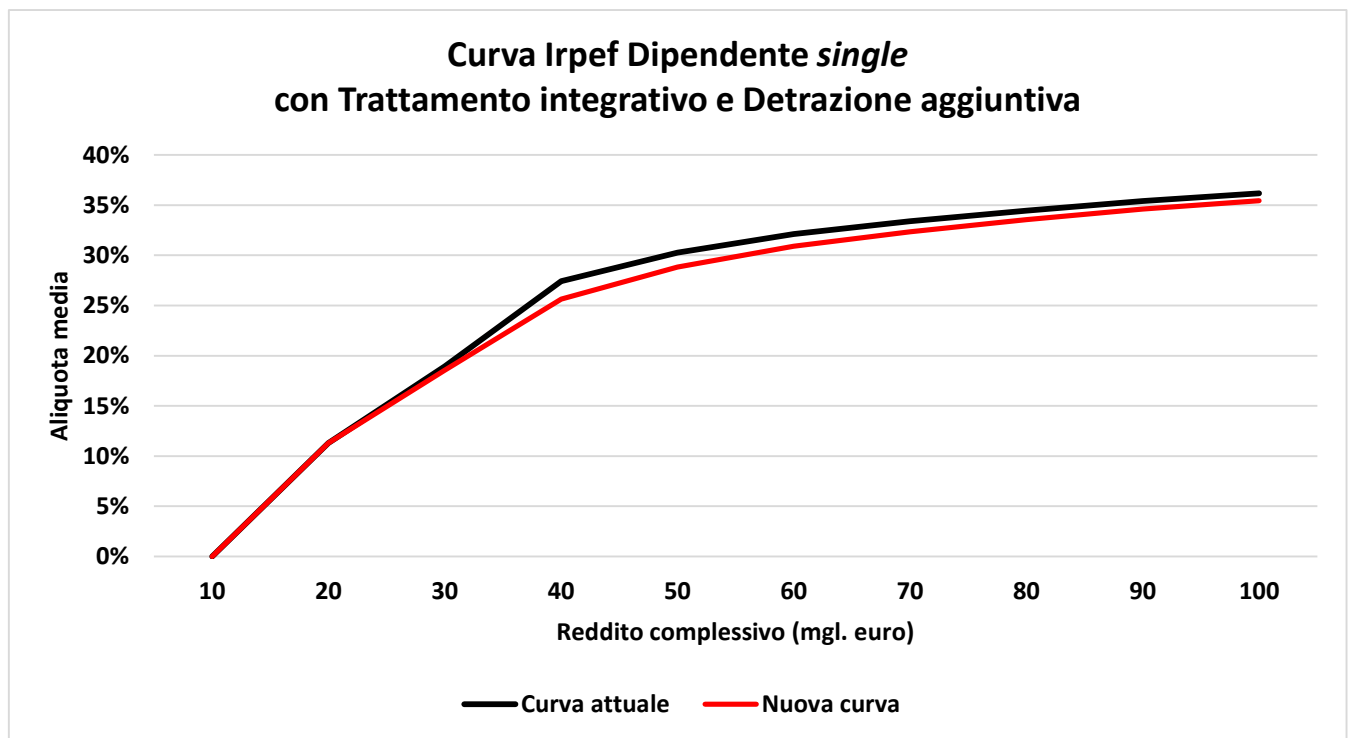


TAVOLA 1

	TOTALE DETRAZIONI IRPEF (dichiarazione 2019, redditi 2018)	69.798.696	
1	Detrazioni per redditi da lavoro e da pensione	42.493.232	
2	Detrazioni per carichi di famiglia	12.173.976	
3	Detrazioni "edilizie"	8.781.899	
	- per interventi di recupero del patrimonio edilizio		6.716.984
	- per interventi di efficienza energetica		1.676.183
	- per arredo immobili ristrutturati e IVA acquisto abitazione		388.372
4	Spese sanitarie	3.688.051	
5	Interessi passivi per mutui	905.819	
	- per acquisto prima casa		863.112
	- per acquisto altri immobili		4.534
	- per interventi di recupero edilizio		253
	- per costruzione abitazione principale		35.911
	- per prestiti o mutui agrari		2.010
6	Altre detrazioni per spese o oneri	1.755.719	
	- spese per istruzione universitaria		358.948
	- premi per assicurazione sulla vita		279.043
	- spese per canoni di locazione		225.583
	- spese per istruzione non universitaria		215.171
	- spese funebri		139.144
	- spese per locazioni pro studenti fuori sede		91.019
	- spese per attività sportive ragazzi		80.615
	- erogazioni a favore di ONLUS		45.667
	- spese per addetti all'assistenza personale		45.350
	- per investimenti in start up		30.084
	- spese per intermediazione immobiliare		19.475
	- erogazioni a favore di partiti politici		6.178
	- premi per assicurazione eventi calamitosi		2.253
	- Altre detrazioni		217.187