

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e Tesoro

Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze

Audizione

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

19 marzo 2021

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'IRPEF

INDICE

1. PREMESSA.....	3
2. CONTESTO SOCIO-ECONOMICO	3
3. VISIONE GENERALE DEGLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA.....	4
4. STORIA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE	6
5. SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA DELL'ATTUALE ASSETTO DELL'IRPEF	10
6. IRPEF E FAMIGLIA.....	13
7. IRPEF E REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE E ASSIMILATO	21
8. IRPEF E REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO	27
9. CRITICITÀ RELATIVE ALLA TASSAZIONE PER CASSA	35
10. ALLARGAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI E SPENDING REVIEW	39
11. CONCLUSIONI.....	41

1. PREMESSA

Nel presente lavoro, il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro intende offrire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario.

L'analisi e le proposte di riforma si sono concentrate sugli aspetti della semplificazione dell'attuale assetto dell'Irpef, sulla famiglia, sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, di lavoro autonomo e di impresa, in quanto si tratta di quei redditi in cui si riscontra la partecipazione dell'attività umana.

Tale scelta deriva da una particolare visione della riforma – che sarà esposta nel prosieguo – in base alla quale l'imposta sul reddito deve rappresentare una leva per sostenere lo sviluppo umano ed economico del Paese, che dovrà necessariamente passare attraverso il sostegno alla famiglia e il rilancio del lavoro e delle imprese.

2. CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

Qualsiasi progetto di Riforma dell'IRPEF non può prescindere dalla attenta considerazione della particolarità del momento storico ed economico che sta vivendo il nostro Paese.

Gli effetti della pandemia da Covid-19, che hanno inciso profondamente su tutte le economie del mondo, si innestano, nel caso dell'Italia, su un tessuto economico già stagnante e ancora indebolito dalle crisi economiche e finanziarie precedenti.

Si deve, pertanto, tenere conto di quelli che saranno gli effetti di lungo periodo della presente crisi sanitaria ed economica sul lavoro e sull'occupazione, una volta terminati gli strumenti di aiuto e di sostegno emergenziali, considerando, d'altro canto, che siamo di fronte ad una rivoluzione copernicana o, se vogliamo essere meno enfatici, prendendo atto che la pandemia ha semplicemente accelerato dei percorsi di sviluppo e di cambiamento che erano ormai imprescindibili e già presenti nel contesto sociale ed economico.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla transizione digitale, al ricorso generalizzato all'e-commerce, alla maggiore attenzione per l'ambiente, al conseguente sviluppo della green economy e, infine, all'implementazione dello smart working, quale nuova modalità di intendere il lavoro.

È certo che dalla presente emergenza scaturirà uno scenario completamente diverso da quello pre-crisi, sia per quanto riguarda i settori più promettenti dell'economia, come l'industria 4.0 e l'"internet delle cose" (*Internet of Things*), i quali dovranno trainare la ripresa, sia per quanto riguarda il trasferimento dati e lo svolgimento delle relazioni interpersonali, sempre più spostate su piattaforme elettroniche, comprese le nuove declinazioni del rapporto di lavoro.

Tenuto conto della difficile situazione economica e sociale determinata dalla pandemia, destinata peraltro ad aggravarsi con il termine delle sospensioni in materia di licenziamenti, l'intervento di riforma deve evitare di aumentare il prelievo fiscale.

Un suo inasprimento, infatti, finirebbe per aumentare il malessere sociale, oltre a non essere sostenibile per redditi che saranno fortemente ridimensionati dalla crisi, e drenerebbe anche le risorse necessarie agli investimenti delle imprese.

3. VISIONE GENERALE DEGLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

Per disegnare una riforma dell'IRPEF organica e coerente, occorre soffermarsi su alcune questioni di carattere generale, come le finalità che si intendono perseguire con la sua rimodulazione.

Primario obiettivo sarà il **sostegno alla famiglia**, in tutte le sue forme, quale unità centrale su cui si fonda la società, anche in vista di un auspicato incremento della natalità.

L'altro obiettivo da tenere ben presente nella nuova impostazione dell'Irpef dovrà essere la **riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi**, al fine di incentivare gli investimenti e, conseguentemente, l'offerta di lavoro, favorendo la crescita e la ripresa economica post-pandemica.

Strumento prioritario al fine di raggiungere i predetti scopi è la **riduzione del cuneo fiscale sul lavoro**. Dall'analisi dei dati della Commissione europea, relativi all'anno 2018, il carico fiscale sul lavoro in Italia è pari al 42,7 per cento, includendo anche i contributi sociali versati dal datore e dal lavoratore, rispetto al 38,6 per cento della media dell'area euro.

A fronte dell'abbassamento del cuneo fiscale, dovrà essere chiesto al mondo produttivo che il risparmio di costi così ottenuto sia finalizzato alla riqualificazione e alla formazione dei lavoratori, con particolare attenzione alle competenze richieste dalle nuove sfide che il mondo economico e produttivo si troverà di fronte nel periodo post-pandemico.

La nuova politica industriale, come previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - nell'ambito dell'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata Next Generation EU (NGEU) - sarà informata agli aspetti della **digitalizzazione del Paese** e della **sostenibilità ambientale**. Saranno, dunque, questi i settori che dovranno trainare la ripresa economica post-pandemica ed è al loro sviluppo che si guarda con la speranza che siano in grado di riassorbire, nel tempo, la massiccia fuoriuscita dal lavoro che si sta determinando in questo momento, come mostrano drammaticamente i dati offerti dall'Inps sui posti di lavoro andati perduti nel 2020.

Infatti, gli investimenti connessi alla *green economy* e alla transizione digitale sono entrati prepotentemente nelle agende di tutti i paesi industrializzati e molte imprese, se vogliono avere prospettive ragionevoli di sviluppo, dovranno sfruttare il pacchetto di aiuti che sarà previsto dal predetto Piano.

Tuttavia, non c'è innovazione se poi non ci sono profili lavorativi adeguati a coordinarla ed implementarla. Occorre, pertanto, investire con priorità assoluta sul capitale umano rappresentato dai lavoratori, intervenendo con effettività sulla crescita delle loro competenze, necessarie per sviluppare attività in settori avanzati e innovativi. È ormai, purtroppo, noto il fenomeno della mancata corrispondenza tra le competenze specialistiche richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori.

Un focus particolare dovrà essere posto sull'acquisizione delle competenze digitali, sia per i giovani, sia per le persone già inserite nel mondo del lavoro, che però rischiano di non riuscire a stare al passo dei sempre più rapidi cambiamenti tecnologici. Tali competenze, anche se trovano punte di eccellenza in Italia, non sono così diffuse nel medio tessuto produttivo e hanno già causato quel gap rispetto agli altri Paesi europei con cui ci troviamo a competere. L'acquisizione di queste competenze necessita, quindi, di ampio sostegno da parte della politica e della leva fiscale.

Ampio spazio dovrà essere dato, poi, all'acquisizione di solide competenze linguistiche, ora rese ancora più necessarie per rilanciare il settore turistico, fortemente danneggiato dalla pandemia, ma che rappresenta un settore strategico su cui incardinare la futura ripresa economica, nonché per rafforzare il settore commerciale.

Devono essere incentivati, anche con opportuni interventi di politica fiscale, percorsi formativi di qualità, volti all'acquisizione di specializzazioni attualmente difficilmente reperibili da parte delle imprese italiane. La riqualificazione del lavoratore dovrebbe essere resa vantaggiosa per l'impresa, onde evitarne la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Si potrebbe intervenire, rafforzandole, su misure già consolidate, oppure introdurre nuovi strumenti di incentivo e sostegno a investimenti privati delle imprese, diretti all'efficientamento dei processi produttivi, all'implementazione tecnologica e digitale e alla promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema.

4. STORIA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

Per intendere lo *status quo* dell'IRPEF è ineludibile ripercorrere sinteticamente i passi salienti della storia di tale imposta.

Nel 1964 viene pubblicato lo "Stato dei lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria" elaborato dal vicepresidente della Commissione, Cesare Cosciani. È il progetto di un nuovo sistema tributario, fondato su basi teoriche e, al contempo, attento ai problemi di gestione da parte dell'amministrazione finanziaria. La grande riforma del sistema tributario del 1972-1973 venne realizzata, sulla base della legge delega n. 825 del 9 ottobre 1971, "secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività" (art. 1, comma 1, legge n. 825/1971).

In particolare, nell'ambito della predetta riforma, l'imposta sul reddito delle persone fisiche fu istituita con il **D.P.R. n. 597/1973** e fu successivamente ricompresa nel **Testo Unico delle Imposte sui Redditi (T.U.I.R.)** approvato con il **D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917**.

L'imposta personale cambiò il proprio focus, passando da un concetto di "reddito-spesa" (*Haig, Simons, Vickrey*) ad uno di "reddito-entrata", nonostante le critiche inerenti alla diversa tassazione della maggior parte dei redditi da attività finanziaria e l'erosione del valore dei redditi fondiari.

Con l'istituzione dell'IRPEF, un sistema tributario complesso, basato su molteplici imposte reali e personali che si applicavano alle diverse categorie di redditi, lascia il posto ad un'imposta personale e progressiva, caratterizzata da poche deduzioni dal reddito complessivo e dall'assenza, originariamente, di detrazioni per oneri.

Il primo conio dell'Irpef distingueva **tre categorie di redditi**: quelli che non entravano nella base imponibile e venivano tassati con aliquota sostitutiva, cioè tutti i redditi da attività finanziarie; quelli che entravano nella base imponibile, ma con valori nettamente più bassi di quelli effettivi, cioè i redditi da terreni e fabbricati; quelli che sarebbero dovuti entrare per i valori effettivi nella base

imponibile, ma venivano evasi, in percentuali diverse (minori per i redditi da lavoro dipendente, maggiori per i redditi d'impresa o di professione).

Una peculiarità del nuovo sistema fiscale risiedeva nell'obbligo del cumulo dei redditi dei coniugi. Tuttavia, la **sentenza n. 179/1976**, emanata dalla **Corte Costituzionale** il 14/07/1976, pose fine al cumulo reddituale in capo al marito ed alla conseguente negazione di soggettività passiva d'imposta della moglie, sancendo definitivamente il carattere individuale del prelievo. Il giudice delle leggi, dopo aver ricordato i principi di uguaglianza dei cittadini e dei coniugi nel matrimonio, affermò che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro **personale capacità contributiva**. L'aggettivo "personale" fu coniato dalla Corte, in quanto non previsto nell'art. 53. È dirimente l'affermazione secondo cui non è dimostrato, né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete, che in ogni situazione in cui, a fini reddituali, venga presa in considerazione una coppia di soggetti si abbia un aumento della capacità contributiva dei due membri considerati insieme. Così, a partire dall'anno di imposta 1976 l'obbligo del cumulo è stato abolito.

La riforma degli anni '70 "ha rappresentato una occasione storica di rinnovare il nostro antiquato e inefficiente sistema tributario. Essa è stata in parte una occasione mancata, perché il disegno logico della riforma, quale era stato delineato dalle varie commissioni di studiosi che l'avevano preparata, si è in parte inquinato, per difetto di ingegneria sociale e a causa delle spinte degli interessi corporativi, a mano a mano che la riforma è stata attuata dal Parlamento e dal Governo. La riforma tributaria illustra le difficoltà in cui si muove il nostro Paese quando si vuole portare avanti una riforma in modo coerente a causa di quelli che Steve definisce «i particolarismi che frantumano le grandi conquiste dell'oggettività della legge e dell'amministrazione»" (Reviglio, 1976).

Critiche al predetto impianto normativo vennero da Visco (1984), secondo il quale l'Irpef non era una imposta generale sul reddito, ma un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. Risultavano, infatti, esenti di diritto quasi la totalità dei redditi di capitale non azionari, dei redditi dell'agricoltura e buona parte dei redditi da fabbricati. L'erosione era, quindi, una delle caratteristiche fondamentali dell'Irpef e la generalizzata evasione riguardava tutti i redditi, compresi quelli da lavoro dipendente.

La struttura dell'Irpef tra il 1976 ed il 1982 rimase sostanzialmente invariata, con le stesse aliquote e leggeri aggiustamenti degli scaglioni. Nel 1983 si attuò il primo intervento sul sistema dell'imposta, che venne radicalmente modificato per contenere gli effetti del *fiscal drag*, diminuendo l'incidenza in particolare sui redditi da lavoro medio-bassi, ma senza ridurre, anzi accentuando, l'elasticità dell'imposta. Lo sgravio del carico sui redditi medio-bassi venne realizzato accrescendo le detrazioni

ed introducendone di nuove per i redditi da lavoro dipendente e, in misura più limitata, per il lavoro autonomo e di impresa minore. La novità fu che queste nuove detrazioni erano stabilite con importi decrescenti al crescere del reddito, attraverso una serie di gradini (sette per i dipendenti, due per gli altri).

La progressività venne, quindi, attenuata dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote e reintrodotta con le detrazioni. Il risultato finale, in termini di incidenza media, non fu molto dissimile da quello precedente, vigente fino al 1982.

Con gli anni '90 si aprì la stagione degli sforzi finalizzati al risanamento finanziario. Le più urgenti correzioni dal lato della politica di bilancio passarono, per la parte delle entrate, attraverso una consistente stretta fiscale, che si tradusse nelle seguenti novità: le aliquote Irpef vennero tutte elevate di un punto a partire dalla terza e la deducibilità delle spese sanitarie, degli interessi sui mutui e di altri oneri venne trasformata in detraibilità al 27%, con l'effetto di produrre aggravii di imposta per i percettori di redditi medio-alti; fu introdotta la "*minimum tax*" per gli autonomi e i percettori di reddito di impresa; venne costruito il nuovo meccanismo basato sul contributo diretto lavorativo, in base al quale venne determinato un reddito minimo, al di sotto del quale il contribuente non poteva dichiarare. Tuttavia, già a partire dall'anno d'imposta 1994, il contributo diretto lavorativo divenne solo uno strumento di calcolo, insieme ai coefficienti presuntivi di reddito, per eventuali accertamenti induttivi, con abrogazione della vera e propria "*minimum tax*". Si preparò, così, il terreno per gli Studi di Settore, entrati in funzione dal 1998.

La **legge finanziaria del 1997** contenne una norma di delega volta a ristrutturare il debito pubblico e sopprimere alcuni tributi, con l'introduzione dell'Irap e la revisione dell'Irpef. Per quest'ultima si ebbe un avvicinamento al sistema duale scandinavo, con la prima aliquota che venne elevata al 18,5% e la massima che scese dal 51% al 45%, mentre gli scaglioni si ridussero ulteriormente da sette a cinque.

Con la **legge delega n. 80 del 2003** per la riforma del sistema fiscale, le due principali imposte dirette furono oggetto di una profonda revisione, anche nel nome: l'Irpef sarebbe divenuta Ire (imposta sul reddito) includendo anche gli enti non commerciali, mentre l'Irpeg sarebbe mutata in Ires.

Per quanto riguarda l'Ire, le indicazioni della delega furono le seguenti:

- a) introduzione di una tassazione con due soli scaglioni, con aliquote al 23% fino a 100 mila euro di reddito e 33% dopo;
- b) introduzione di un livello di reddito minimo personale esente (c.d. "*no tax area*"), in funzione della soglia di povertà, "tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta";

- c) sostituzione progressiva delle detrazioni con deduzioni;
- d) una complessa articolazione delle deduzioni in funzione di una molteplicità di obiettivi: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, anziani e portatori di handicap, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare, non profit e attività svolte nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifica, volontariato e confessioni religiose ammesse dalla legge, attività sportive giovanili, costi sostenuti per la produzione dei redditi da lavoro;
- e) una concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di meglio garantire la progressività e di ridurre il prelievo fiscale sui detti redditi.

La predetta legge delega, per quanto riguarda l'imposta personale, è stata solo parzialmente attuata: infatti, la finanziaria 2003 alzò la prima aliquota al 23% e contestualmente estese il primo scaglione a 15.000 euro, abolì le detrazioni personali ed introdusse deduzioni decrescenti rispetto al reddito.

La prima Finanziaria del nuovo Governo Prodi intervenne sull'Irpef nell'ottica della riduzione del cuneo fiscale per i contribuenti con redditi bassi e medi. Il riassetto dell'imposta fu basato sul passaggio dalle deduzioni alle detrazioni e su un corrispondente rifacimento di aliquote e scaglioni. Il passaggio alle detrazioni rese più regolare il profilo della progressività dell'Irpef e facilitò l'eventuale introduzione di forme di imposta negativa, basate sull'erogazione al contribuente incapiente della parte di detrazione in eccesso rispetto all'imposta lorda. Il passaggio dalle deduzioni alle detrazioni rese, inoltre, regolarmente decrescente il risparmio d'imposta e quindi aiutò a regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive. Questo effetto di regolarizzazione venne rafforzato dalla parallela rimodulazione degli assegni per il nucleo familiare, operata dalla finanziaria 2007.

Successivamente, si sono susseguiti molteplici interventi che sono intervenuti su singoli aspetti dell'imposta, ma che non hanno, tuttavia, inciso sull'assetto generale della stessa.

5. SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA DELL'ATTUALE ASSETTO DELL'IRPEF

Al fine di progettare la Riforma di un'imposta importante come l'Irpef, che genera 194 miliardi di euro di gettito per lo Stato, è propedeutico individuare le principali criticità dell'attuale sistema, proponendo contestualmente degli spunti di revisione e semplificazione.

5.1 Complessità del quadro normativo

Un primo fattore di criticità dell'attuale sistema è la **complessità** del quadro normativo, tanto che il diritto tributario italiano è stato definito *polisistemico* in varie ordinanze e sentenze della Corte Costituzionale, la quale ha asserito che “*all'ordinamento tributario afferiscono produzioni normative non coordinate e spesso inquadrare in microsistemi settoriali che rendono particolarmente difficile l'individuazione di principi generali, applicabili al di fuori dello specifico settore nel quale sono inseriti*” (Corte cost., ordinanza 16 novembre 1993, n. 392; sentenza 12 settembre 1995, n.430).

Una produzione normativa così disordinata genera, di conseguenza, difficili problemi all'interprete per individuare la disciplina che regola una determinata materia e per verificare, contestualmente, che la disposizione individuata sia vigente e applicabile *ratione temporis*.

Infatti, **la disciplina delle imposte sui redditi è sì regolata dal TUIR (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), ma le norme complementari, sia legislative che regolamentari – quali, ad esempio, le norme di attuazione, le norme sugli ammortamenti, sugli enti non commerciali e sulle Onlus, sui contribuenti minimi, sulla misura del concorso al reddito complessivo di dividendi, plusvalenze e minusvalenze, solo per citarne alcune - devono essere reperite in altri testi.**

Sul fronte dei regolamenti possiamo citare quelli in tema di autotutela, interpelli, redditometro, *black e white list*, ecc.

Infine, norme di carattere generale trovano posto anche nei provvedimenti dell'Agenzia delle entrate.

Questo fa sì che anche gli esperti in materia tributaria incontrino non poche difficoltà nel farsi strada nel coacervo delle disposizioni che si sono affastellate negli anni.

Ad alimentare un sistema così complesso concorre anche una **iperlegificazione** da parte del legislatore, spesso animato da esigenze di gettito o da adeguamenti ai rapidi cambiamenti economici

degli ultimi decenni o ancora dalla prevenzione di pratiche elusive, ma che finisce per dimenticare l'impianto complessivo del sistema e la sua razionalità.

A ciò si affianca un problema di **precarietà della nostra legislazione tributaria**, dovuta anche al largo ricorso ai decreti legge per intervenire in situazioni di emergenza, che a volte poi non vengono convertiti in legge o vengono convertiti con una molteplicità di modifiche, creando non pochi problemi a tutti gli operatori.

Un ulteriore problema che caratterizza la materia tributaria attiene, infine, alla **tecnica legislativa**, in quanto le norme di nuova introduzione si innestano necessariamente su testi normativi preesistenti, con aggiunte, sostituzioni, espunzioni, ecc. Si rende quindi necessario avere a disposizione il vecchio testo per metterlo a confronto con la nuova formulazione ed individuare la versione finale.

Proposta di riforma: semplificazione del quadro normativo

Uno degli obiettivi a cui dovrà sicuramente tendere la riforma è, quindi, la **semplificazione del quadro normativo**, che necessita di essere riportato ad unità, conferendo ordine e coerenza alla frammentazione della legislazione succedutasi negli anni.

Disposizioni che hanno una ricaduta pratica sulla vita e sulle scelte di una fetta così ampia di contribuenti necessiterebbero di una opera di **razionalizzazione**, in modo da potere essere maggiormente intelleggibili, anche in un'ottica, non certo secondaria, di **certezza del diritto**.

La percezione di un sistema tributario chiaro, coerente ed affidabile potrebbe avere effetti anche sui fenomeni evasivi dell'imposta ed erosivi della sua base imponibile, nonché sicuramente incentivare gli investimenti sia da parte di operatori italiani, che esteri.

Innanzitutto, occorrerebbe **raccogliere la legislazione tributaria**, e forse non solo quella in materia di imposte sui redditi, **in un unico testo normativo**, ossia un codice o un testo unico comprensivo di tutta la materia. Quantomeno, dovrebbero confluire in un unico testo la disciplina delle dichiarazioni dei redditi, che si trova in parte nel D.P.R. n. 600 del 1973 e in parte nel D.P.R. n. 322 del 1988, e la normativa in materia di riscossione, disciplinata in parte dal D.P.R. 602 del 1973 e in parte in altre innumerevoli fonti.

È necessaria, inoltre, una **maggiore ponderazione nella creazione delle norme tributarie**, evitando il massiccio ricorso ai decreti legge.

Andrebbe prestata **maggior attenzione**, nella pratica di **redazione delle leggi tributarie**, all'**articolo 2 dello Statuto dei diritti del contribuente** (Legge n. 212 del 2000) e ai suoi principi di chiarezza e trasparenza.

Innanzitutto, le norme che recano disposizioni tributarie dovrebbero essere ben rubricate, data la già sufficiente complessità della materia. In questo senso, andrebbe abbandonata la prassi utilizzata, ad esempio, per le leggi di bilancio, in cui si riscontrano pochi articoli con centinaia di commi e, quindi, disposizioni senza rubrica.

Dovrebbe essere presa l'abitudine a **disciplinare la materia tributaria in leggi ad hoc**, specificamente destinate a tali interventi normativi, senza inserire disposizioni in materia di imposte in leggi che non hanno un oggetto tributario.

Per ulteriore chiarezza e facilità di applicazione, inoltre, **le disposizioni modificative di leggi tributarie dovrebbero riportare il testo modificato**, mentre i richiami ad altre disposizioni dovrebbero essere accompagnati da una sintesi della norma alla quale si rinvia.

5.2 Mancanza di trasparenza dell'aliquota effettiva ed erosione della base imponibile

Un'altra criticità che non può essere trascurata è la **mancanza di trasparenza dell'IRPEF**.

Il calcolo dell'imposta netta è reso, infatti, molto complesso dalla previsione di una serie di deduzioni dal reddito e detrazioni dall'imposta lorda, che si sono accumulate nel corso degli anni e che determinano una sostanziale differenza tra le aliquote nominali indicate nel Tuir, in riferimento ai vari scaglioni di reddito, e le aliquote marginali effettive di pagamento.

Nel corso degli anni, inoltre, si è assistito ad una **progressiva erosione della base imponibile** e ad una **deformazione della progressività dell'imposta**, determinata dalla **eccessiva proliferazione delle tax expenditures (spese fiscali)**, le quali, peraltro, sono **frammentate in una serie di disposizioni normative che non trovano collocazione unitaria nel Tuir**.

Si tratta di un corposo insieme di bonus, esenzioni, crediti d'imposta, detrazioni e deduzioni, che spesso interessano un numero molto basso di beneficiari e si traducono in un risparmio d'imposta modesto per il contribuente singolarmente considerato.

Va evidenziato, altresì, che l'esistenza e le regole di fruizione delle predette agevolazioni sono sconosciute al contribuente medio, cosicché viene meno anche la loro funzione di indirizzamento dei cittadini verso comportamenti virtuosi.

Proposta di riforma: revisione e riordino delle tax expenditures

Obiettivo cardine della riforma dovrà essere, quindi, la **trasparenza nel calcolo dell'aliquota effettiva**, in quanto ciò determinerebbe un sistema in cui il contribuente sia in grado di conoscere ex ante il peso effettivo del prelievo sul proprio reddito e contribuirebbe a favorire un clima di fiducia tra Fisco e cittadini.

A tal fine, si rende necessaria un'attenta **opera di revisione e riordino**, finalizzata a comprendere quali di queste spese fiscali debbano essere mantenute, quali accorpate e quali, invece, tagliate.

6. IRPEF E FAMIGLIA

Inquadramento generale e situazione attuale

I modelli d'imposizione elaborati dalla teoria finanziaria considerano l'equità, assieme all'efficienza, uno dei due grandi criteri per l'attività di prelievo. L'**equità** ha quale principale obiettivo la ricerca dell'indicatore più appropriato per definire la capacità contributiva di un contribuente¹.

In Italia, come è noto, l'IRPEF è un'imposta che prevede una **tassazione di tipo individuale**. Un simile sistema di tassazione, in generale condivisibile in termini del richiamato principio costituzionale di concorso alla spesa pubblica da parte dei cittadini (*rectius*: contribuenti), deve tuttavia verificare quale sia la loro **effettiva capacità contributiva (art. 53 Cost.)**. Quest'ultima non può essere misurata solo verticalmente, oltretutto guardando al solo perimetro del soggetto inciso dall'IRPEF, bensì in un'ottica di equità orizzontale, in relazione al **contesto familiare del cittadino/contribuente**.

Tale secondo criterio – l'equità orizzontale - implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta deve variare in base alle condizioni personali: per esempio, deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap². A tal fine, non va messo in secondo piano il fatto che il richiamato principio costituzionale dell'art. 53 va temperato con quello dell'**art. 31 Cost. di agevolazioni alla famiglia, con particolare riguardo a quelle numerose**.

Nell'evoluzione normativa dell'IRPEF, la **famiglia** è stata disciplinata in quanto **fenomeno associativo fondato sul matrimonio** ovvero, dopo la legge 20/05/2016, n. 76, anche quale **aggregato**

¹ Paolo Bosi, Maria Cecilia Guerri, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 53

² Ssseff-Mef, *Libro Bianco*, Tributi, Suppl. n. 1, 2008, p. 4

sociale basato sull'unione civile tra soggetti dello stesso sesso, verso cui dirigere un alleggerimento del carico impositivo.

Trattasi di una deroga al principio della capacità contributiva personale, con conseguente ricaduta sulle connesse finalità redistributive e sulle esigenze di finanziamento dei diritti costituzionali (Corte Cost. n. 288/2019).

La finalità extrafiscale riconducibile all'attuazione di principi costituzionali, quale quello della tutela della famiglia, ha lo scopo di favorire il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, e, al contempo, di considerare la minore capacità contributiva che deriva dall'assolvimento di tale dovere (Corte Cost. n. 120/2020). L'intervento normativo, tramite deduzioni o detrazioni, è quindi volto a tutelare situazioni di potenziale fragilità (Corte Cost. n. 54/2020).

L'**attuale regime IRPEF** prevede, quale modalità per contemperare a tali distorsioni e venire incontro al contesto familiare del contribuente, un **sistema di tassazione con detrazioni da scomputarsi dall'imposta lorda**. In particolare, si tratta di due tipologie di detrazioni:

- 1) **detrazioni per i carichi di famiglia;**
- 2) **detrazioni sulle spese sostenute dalla famiglia.**

Tale modalità appare, tuttavia, largamente insufficiente a realizzare gli effettivi scopi richiamati. Più specificamente, l'**art. 12 del TUIR** prevede un articolato e farraginoso meccanismo di **detrazioni per i familiari³ a carico del contribuente**, che risultano **non correlate all'effettiva spesa media sostenuta** da un contribuente per la famiglia medesima.

La norma in parola considera **a carico del contribuente i familiari che possiedano un reddito complessivo non superiore a 2.840,51 euro**, al lordo degli oneri deducibili (per i **figli di età non superiore a ventiquattro anni** il limite di reddito è elevato a **4.000 euro**).

Tali detrazioni sono d'importo differente a seconda che il familiare a carico sia il coniuge, i figli o altri familiari, e d'importo decrescente all'aumentare del reddito complessivo del contribuente che presenta familiari a carico (v. tabella seguente).

³ Coniuge, figli e ogni altra persona indicata nell'articolo 433 c.c. che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

TABELLA CARICO FISCALE (art. 12 TUIR)			
FAMILIARE	REDDITO	IMPORTO DETRAZIONE	ANNOTAZIONI
Coniuge non legalmente ed effettivamente separato	Fino a 15 mila euro	800 euro, diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro	<p>la detrazione è aumentata di un importo pari a:</p> <p>1) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.000 euro ma non a 29.200 euro;</p> <p>2) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.200 euro ma non a 34.700 euro;</p> <p>3) 30 euro, se il reddito complessivo è superiore a 34.700 euro ma non a 35.000 euro;</p> <p>4) 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 35.100 euro;</p> <p>5) 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.100 euro ma non a 35.200 euro</p>
	reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 40.000 euro	690 euro	
	reddito complessivo è superiore a 40.000 euro ma non a 80.000 euro	690 euro La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 40.000 euro	
Figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi o affidati	Contribuenti in genere	950 euro per ciascun figlio, aumentata: a 1.220 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni	<p>Le detrazioni sono aumentate di un importo pari a 400 euro per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.</p> <p>La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro.</p> <p>In presenza di più figli, l'importo di 95.000 euro è aumentato per</p>
	Contribuenti con più di tre figli a carico	la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo	

			<p>tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.</p> <p>La detrazione è ripartita nella misura del 50% tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati ovvero, previo accordo tra gli stessi, spetta al genitore che possiede un reddito complessivo di ammontare più elevato.</p>
		<p>Ulteriore detrazione pari a 1.200 euro, in presenza di almeno quattro figli a carico.</p>	<p>La detrazione è ripartita al 50% tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati.</p> <p>In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta ai genitori in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. Nel caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo.</p>
<p>ogni altra persona indicata nell'articolo 433 c.c. che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria</p>	<p>Contribuenti con reddito fino a 80 mila euro</p>	<p>750 euro</p>	<p>La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro</p>

Tale metodo non appare, tuttavia, sufficiente ad assicurare ai contribuenti facenti parte di un nucleo familiare nel quale vi siano più componenti, quel criterio di progressività utile a realizzare lo scopo di equità richiamato.

I costi familiari sopportati da un contribuente con più persone a carico sono di gran lunga più elevati, infatti, rispetto alle detrazioni previste dall'attuale TUIR. Come si può notare, la **detrazione base per un figlio a carico** è di **950 euro annui**, un importo assolutamente insufficiente rispetto agli effettivi costi sostenuti.

Anche l'assegno unico e universale⁴, peraltro da riempire di contenuti e dunque non ancora operativo, non appare, da solo, lo strumento destinato a realizzare i principi costituzionali richiamati dagli articoli 31 e 53. Oltremodo, si rileva che l'assegno unico, legato all'ISEE, non possa ritenersi sostitutivo delle necessarie politiche fiscali a favore della famiglia, essendo, in base alle previsioni⁵, destinato a sostituire gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali dei figli a carico. In conclusione, si ritiene che il predetto assegno unico possa essere considerato solo in parte la "dote fiscale dei figli" richiamata nel Libro Bianco del 2008⁶, che riassume gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni Irpef, ma ad esso vada affiancato un intervento di politiche per la famiglia direttamente collegato all'IRPEF.

Proposta di riforma n. 1: nuova definizione di famiglia a fini fiscali

Il legislatore fiscale ha coniato, di volta in volta, una sua definizione di famiglia, prendendola a volte in prestito da quella di derivazione civilistica. Nella disciplina tributaria è, infatti, rinvenibile una nozione predeterminata e generale di famiglia (si pensi, tra le moltissime ipotesi, alle diverse norme sui carichi fiscali di famiglia in tema di imposte dirette; sul trattamento fiscale dell'impresa familiare; sulla nozione di nucleo familiare in tema di determinazione sintetica del reddito o in tema di abitazione principale nei tributi locali; sulle agevolazioni in tema di piccola proprietà contadina), poiché gli interventi del legislatore risultano modulati in modo differenziato, a seconda dei casi presi in considerazione e dei singoli interessi di volta in volta perseguiti (Corte Cost. n. 54/2020).

Ai fini delle **detrazioni d'imposta per carichi di famiglia** di cui all'**art. 12, comma 1, lett. a), D.P.R. 917/1986**, sarebbe auspicabile l'estensione del beneficio detrativo anche al componente

⁴ Art. 1, commi 2 e 3, legge n. 178/2020; D.D.L. A.S. n. 1892, attualmente in corso di esame alla 11ª Commissione al Senato

⁵ Art. 3 D.D.L. A.S. n. 1892

⁶ Ssseff-Mef, *Libro Bianco*, Tributi, Suppl. n. 1, 2008, p. 5

debole, da un punto di vista reddituale, delle cd. **famiglie di fatto**, in ragione della loro ampia diffusione nella odierna società. La *ratio* di tali novelle risiede nella possibilità di svincolare il beneficio fiscale dalla stipula di un contratto (matrimonio o unione civile), per non limitare la tutela della detta collettività organizzata.

A tal uopo, sarebbe sufficiente prevedere l'onere di **fissare la residenza anagrafica presso lo stesso indirizzo da parte della coppia (etero/omosessuale) per ottenere la fruizione della detrazione d'imposta**. D'altra parte, la stessa Corte di Giustizia U.E., Sez. I, Sent. 19/12/2019, n. 460/18, ha previsto che la convivenza *more uxorio* attribuisca uno *status* ed i conseguenti diritti a condizione che sia "riconoscibile" mediante una forma di registrazione, che potrebbe essere individuata nella **comune residenza anagrafica**.

Proposta di riforma n. 2: tutela della maternità

Il sostegno alla famiglia, nella sua accezione fiscale, passa attraverso la **presa d'atto dell'odierno sacrificio della madre in presenza di figli piccoli**. Tale rinuncia all'ingresso nel mercato del lavoro ovvero l'uscita dallo stesso *post* maternità sono scelte della donna, molto ricorrenti nella prassi, dettate da esigenze di bilancio familiare. La quantificazione dell'onere di una presenza sostitutiva (baby sitter, asilo nido, etc.), che si prenda cura della prole, determina la "convenienza" della rinuncia al reddito. In altre parole, spesso le madri optano per l'abdicazione lavorativa, poiché il reddito prodotto risulta interamente assorbito dagli oneri di sostituzione personale.

Acclarato il dato fattuale che precede, le **detrazioni di imposta per oneri** di cui all'**art. 15, comma 1, lett. e-bis), D.P.R. 22/12/1986, n. 917** (spese per la frequenza di scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola secondaria di secondo grado) non potranno essere contenute nella irrisoria cifra di **€ 800,00 annui** per alunno o studente.

Infatti, per i **primi tre anni di vita della prole**, le stesse dovranno essere elevate a **cifre ben maggiori**, in ragione degli oneri che gravano sulle spalle dei genitori che non possono beneficiare di aiuti parentali.

Un **cospicuo incremento di tali detrazioni d'imposta** ha il precipuo compito di rimuovere un ostacolo di carattere sociale (art. 3, comma 2, Cost.), anche al fine di agevolare l'adempimento dei doveri genitoriali (artt. 30, comma 1, e 31, comma 1, Cost.). L'auspicio è che il legislatore fiscale dia un contenuto esteso al sintagma "*tutela della maternità*", al fine di rendere effettivo il *favor familie* in una prospettiva costituzionalmente orientata.

Proposta di riforma n. 3: sostegno ai nuclei familiari numerosi

Occorre enfatizzare come un sistema eccessivamente verticale, meno attento all'effettiva unità familiare in cui il contribuente convive, penalizzi i nuclei familiari più numerosi e, tra questi, in particolare quelli monoreddito. È di tutta evidenza, infatti, che la presenza di più familiari a carico comporta la necessità di dover sostenere maggiori costi, con conseguente **minore capacità contributiva**.

Appare, pertanto, fondamentale assumere quale **punto di riferimento** ai fini di una riforma dell'IRPEF la **numerosità e composizione del nucleo familiare**, in quanto la capacità contributiva di un soggetto dipende anche dal proprio contesto familiare.

Una riforma che vada in tale direzione consente di tenere conto degli effetti di tale minore capacità contributiva rispetto all'art. 53 Cost. e conseguire l'altro principio costituzionale di riconoscimento di agevolazioni alla famiglia, previsto dall'articolo 31 della Costituzione, su cui, peraltro, più volte, la Corte costituzionale ha richiamato il legislatore ad intervenire⁷.

Sostenere e **promuovere le famiglie con figli** significherebbe poter contribuire a invertire la progressiva **denatalità** registrata dal nostro Paese. A tal fine, va ricordato che il 21 dicembre 2020 l'ISTAT ha rilevato che, per il settimo anno consecutivo, nel 2019 c'è stato un nuovo superamento, al ribasso, del record di denatalità: i nati nel 2019 sono stati 420.084, quasi 20 mila in meno rispetto all'anno precedente e oltre 156 mila in meno nel confronto con il 2008⁸.

Intervenire per invertire tale tendenza, utilizzando anche la leva fiscale per migliorare le politiche a sostegno della famiglia, significa investire sul capitale umano del Paese, con ricadute positive sul piano della crescita e sulla tenuta dei sistemi previdenziali.

Proposta di riforma n. 4: no tax area familiare

Una delle modalità per contemperare alle distorsioni descritte in precedenza potrebbe essere l'**introduzione di una no tax area family** e di scaglioni differenziati, con importi diversi a seconda del **contesto familiare del contribuente** e, in particolare, del **numero dei componenti del suo nucleo**.

La tassazione sarebbe sempre individuale, al fine di evitare impatti sul piano della partecipazione al lavoro del secondo membro della famiglia, ma ogni componente avrebbe un **indicatore da applicare**

⁷ Corte cost., sent. 23 marzo 1983, n. 76; Corte cost., sent. 24 luglio 1995, n. 358

⁸ <https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf>

alla propria situazione reddituale, ai fini della determinazione della *no tax area* e degli scaglioni IRPEF.

Tale coefficiente dovrebbe essere determinato sulla base del numero dei componenti della famiglia e del numero dei percettori di reddito.

La previsione di un coefficiente familiare, da applicare direttamente agli attuali scaglioni dell'IRPEF, con un meccanismo a monte di *no tax area*, cioè un importo su cui non è dovuta imposta, potrebbe rappresentare un sistema semplice ed efficace per raggiungere lo scopo.

Proposta di riforma n. 5: intervento sulle deduzioni

Nel sistema attuale, sono previste detrazioni in misura percentuale pari al 19%, con massimali di spesa sostenuta, quando l'aliquota IRPEF per lo scaglione più basso è già pari al 23%, senza considerare le addizionali regionali e comunali all'IRPEF.

Pertanto, si dovrebbero:

- 1) **trasformare le spese “familiari” da detrazioni dall'imposta a deduzioni dal reddito imponibile dei costi effettivamente sostenuti** dalla famiglia, individuando alcune tipologie di spesa meritevoli di essere interamente deducibili dal reddito complessivo del contribuente;
- 2) **fissare dei plafond di spese deducibili in maniera più razionale ed adatta a realizzare gli scopi di sostegno alla famiglia**, da cui prende le mosse la proposta di riforma, come precedentemente indicati.

Tale sistema potrebbe, per altro verso, far emergere potenziali sacche di evasione, in quanto la deducibilità delle spese determinerebbe l'interesse del contribuente a richiedere i documenti giustificativi della spesa.

A titolo esemplificativo, nel sistema attualmente vigente le **spese per le locazioni universitarie degli studenti fuori sede** possono essere detratte fino ad un importo massimo di 2.633 euro.

In tal senso, la proposta da scrutinare è quella di attribuire un **diritto alla deduzione**, in luogo delle attuali detrazioni, **avente ad oggetto le tasse universitarie ed i canoni di locazione, a prescindere dal luogo di residenza dello studente**. Infatti, è innegabile la crescita individuale di coloro che frequentano un percorso di studi universitari alloggiando con coetanei fuori dal contesto familiare di provenienza. Il mentovato ampliamento del *benefit* tributario rappresenterebbe un evidente intervento in favore della **piena realizzazione della persona** in uno dei momenti salienti della propria esistenza. È indubbio, infatti, che il legislatore fiscale debba sostenere lo studio universitario dei figli in misura maggiore rispetto a quella odierna, la quale nega “dignità” a tale fondamentale momento formativo, che consente l'ingresso nel mondo del lavoro delle giovani leve.

7. IRPEF E REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE E ASSIMILATO

Come anticipato, il lavoro dovrà essere il volano per la ripresa economica quando usciremo finalmente dal periodo della pandemia e, considerando che dai redditi di lavoro deriva la maggior parte del gettito dell'IRPEF, il fulcro della riforma dell'imposta sui redditi.

Gli effetti dell'emergenza epidemiologica si sono abbattuti sul mercato del lavoro di tutti i Paesi del mondo. In base a quanto riportato nella nota del 25 gennaio 2021 pubblicata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sull'impatto del COVID-19 sul mondo del lavoro, si stima che, a livello globale, l'occupazione sia diminuita nel 2020 di 114 milioni di persone rispetto al 2019.

“La disoccupazione globale è aumentata passando da 33 milioni a 220 milioni nel 2020, con un aumento del tasso di disoccupazione di 1,1 punti percentuali al 6,5 per cento. Questo aumento è maggiore di quello osservato durante la crisi finanziaria globale del 2008-2009 (0,6 punti percentuali)” (Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 7° edizione).

Nel nostro Paese, l'emergenza sanitaria si è abbattuta su un mercato del lavoro che presentava già enormi problemi strutturali di lunga data e mai effettivamente risolti.

Come evidenziato ripetutamente anche nei “Rapporti sul mercato del lavoro” del CNEL, le criticità maggiori sono rappresentate da:

- **disuguaglianze e squilibri territoriali tra Nord, Centro e Sud Italia;**
- **tendenza alla crescita soprattutto delle occupazioni a bassa qualifica e bassa retribuzione;**
- **disoccupazione giovanile;**
- **bassa occupazione femminile;**
- **bassa produttività del lavoro;**
- **inadeguatezza del sistema scolastico e formativo nello sviluppo delle competenze.**

In termini di **produttività**, l'Italia è sempre più lontana dall'Europa. In base ai dati forniti da Eurostat, nello stesso periodo di tempo preso in considerazione (1995-2019), la produttività del lavoro italiano, data dal rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate, ha conosciuto un tasso di incremento medio annuo dello 0,3%, a fronte dell'1,6% sperimentato nell'Unione Europea a 28 Paesi (1,3% nell'UE a 15 e 1,2% nell'area Euro). Nel 2019 la produttività del lavoro è diminuita dello 0,4%, come risultato di un incremento delle ore lavorate pari allo 0,4% e di una variazione nulla del valore aggiunto. Questo

significa che a fronte di un aumento delle ore lavorate e del capitale impiegato nella produzione (+ 0,8% nel 2019), non si registrano miglioramenti in termini di valore aggiunto.

La pandemia da Covid-19 ha accentuato le predette criticità, che sono plasticamente fotografate dai dati ISTAT (“Rapporto Occupati e Disoccupati”, pubblicato il 1° febbraio 2021) sul saldo occupazionale di dicembre 2020 rispetto a dicembre 2019: 444.000 lavoratori in meno. Di questi, l’88% è rappresentato da contratti a termine e il 70% è costituito da donne, a riprova del fatto che, come sempre in situazioni di crisi, a pagare il conto più salato sono i giovani e le donne. I settori più colpiti dalla pandemia, e dalle conseguenti chiusure forzate o limitazioni dell’attività, sono stati, infatti, quelli a bassa tecnologia, come il turismo, il commercio, la ristorazione, ecc., vale a dire quei settori nei quali si concentra maggiormente la presenza di giovani e donne.

Da più parti, e anche dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro, viene evidenziata la preoccupazione che la situazione sia destinata ad accentuarsi con l’interruzione della cassa integrazione Covid-19 e la fine del blocco dei licenziamenti.

Del resto, l’OCSE prevede un + 4,3% del PIL per il 2021 e un + 2,3% per il 2022, valori che non consentirebbero nemmeno di recuperare i livelli pre-crisi.

Nel “Rapporto sul Mercato del lavoro e la contrattazione 2020”, presentato il 12 gennaio 2021, il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL) ha messo in guardia sul fatto che, quando l’emergenza sanitaria sarà passata, l’Italia si troverà, nel contesto europeo, con la peggior combinazione di **alto debito pubblico, bassa natalità e bassa presenza di *under 35* nel sistema produttivo.**

Inoltre, come ha evidenziato la risoluzione adottata dal Comitato economico e sociale europeo l’11 giugno 2020, “*la crisi da Covid-19 sta mettendo in discussione non solo i nostri modelli comportamentali, ma anche i nostri modelli di produzione, consumo e occupazione*”; ha anche espresso la convinzione che non ci si possa limitare a ripristinare quanto esisteva prima, ma occorra ristrutturarlo e migliorarlo.

La capacità del Paese di reagire alla crisi sanitaria, economica e sociale dipende dagli investimenti che verranno messi in campo per intervenire sullo **sviluppo umano.**

Con i cambiamenti a cui il mondo produttivo è chiamato, non possiamo permetterci che la domanda di lavoro non si incontri con l’offerta, a causa della mancanza delle nuove competenze che saranno richieste ai lavoratori: digitale, *green*, nuove tecnologie, robotica, intelligenza artificiale, ecc.

Tale capitale umano, una volta rafforzato, costituirà un fattore di ricchezza non solo per il singolo o per l'azienda in cui egli si trovi momentaneamente ad operare, ma **per tutto il sistema Paese**. È evidente che maggiori competenze permettono ai singoli individui di aspirare a migliori posizioni lavorative e, nell'insieme, una popolazione altamente istruita può favorire la crescita economica e sociale di uno Stato, oltre ad accrescerne la competitività nel mercato internazionale.

Proposta di riforma n. 1: riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e formazione dei lavoratori

Per operare il cambio di passo descritto precedentemente, occorre un patto tra Stato, imprese e lavoratori. In questo contesto, la **riforma dell'IRPEF sul reddito di lavoro dipendente e assimilato** costituisce il primo pilastro su cui fondare la crescita del Paese.

Nell'attuale situazione economica e sociale, la **riduzione del cuneo fiscale sul lavoro** deve essere attuata con energia e senza tentennamenti e dovrebbe consentire:

- 1) sia di **aumentare il reddito disponibile per il lavoratore** - che mai come ora è necessario per alimentare i consumi e far ripartire l'economia - **a condizione della sua partecipazione ad un percorso formativo serio e strutturato**, finalizzato ad acquisire le competenze richieste nel caso concreto dall'azienda;
- 2) sia di **finanziare un investimento concreto** - anche mediante il riconoscimento alle imprese di un credito d'imposta - su una **formazione dei lavoratori certificata e verificata in modo oggettivo**, da effettuarsi in misura prevalente all'interno delle aziende.

Dunque, al fine di realizzare la predetta crescita formativa bisogna operare sul lato dell'istruzione e sul lato della formazione in azienda.

È indubbio, infatti, che occorra rafforzare l'istruzione scolastica e la formazione universitaria, in quanto, come evidenziato dai dati Eurostat riferiti al 2019, l'Italia è al penultimo posto nella classifica europea per percentuale di laureati, con solo il 27,6% dei giovani tra 30 e 34 anni, contro il 40,3% della media UE. Del resto, il "XXII Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL" sostiene che, nell'Italia post coronavirus, siano soprattutto le nuove generazioni ad essere chiamate a riprogettare le proprie vite per dare spinta e direzione ad un nuovo percorso di crescita comune.

Bisogna incentivare, pertanto, i percorsi di studio universitari, soprattutto nelle cosiddette discipline STEM (acronimo inglese che indica scienze, tecnologia, ingegneria e matematica), le quali, peraltro, vedono una scarsa presenza di donne, ed investire in alta formazione.

Dall'altro lato, occorre, tuttavia, procedere verso un **modello formativo che preveda percorsi di istruzione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa** di un soggetto (il cosiddetto “*Lifelong learning*”).

Ciò si rende necessario ancora di più in un contesto economico che muta continuamente, a causa degli inarrestabili progressi tecnologici. Questi ultimi apportano indubbiamente miglioramenti nella nostra vita quotidiana e lavorativa, ma determineranno la scomparsa o la necessità di riconversione di interi settori e categorie economici.

Quanto detto si riflette anche, inevitabilmente, sul mercato del lavoro, che impone sempre più spesso di cambiare mansione o professione diverse volte nel corso della vita. È proprio per questo che occorre porre rimedio all'endemica bassa scolarizzazione italiana e alla mancanza di “competenze trasversali” dei lavoratori con processi formativi che passano anche per il mondo del lavoro e delle imprese. Questo tipo di formazione continua è scarsamente incentivato in Italia e se c'è qualche probabilità di riceverla, ciò avviene soprattutto nelle grandi imprese. Occorre, invece, incentivare questi percorsi formativi anche nelle piccole e medie imprese e la leva fiscale può essere lo strumento più efficace.

Proposta di riforma n. 2: abbassamento delle aliquote per i redditi medio-bassi

La funzione legislativa in materia tributaria è limitata non solo dai principi costituzionali che la riguardano nello specifico - quali gli artt. 23 e 53 della Costituzione - ma anche da altre norme costituzionali. Le leggi tributarie non devono ledere i diritti e le libertà costituzionalmente garantite; per tale motivo, ad esempio, la tassazione dei redditi da lavoro deve rispettare il principio per cui la retribuzione deve assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)⁹.

Un fattore di criticità dell'attuale disegno dell'imposta sui redditi è la **presenza di aliquote eccessive per i redditi medio-bassi**, che si traduce in una **mancanza di equità ed efficienza dell'IRPEF** e, in secondo luogo, in una **distorsione della progressività delle aliquote**.

Dovrebbero, pertanto, essere **ritoccate le prime tre aliquote attuali dell'Irpef e ridotto il salto di aliquota** (attualmente di 11 punti percentuali) **che si verifica al superamento di 28 mila euro di reddito**.

⁹ F. Tesauro, M.C. Fregni, N. Sartori, A. Turchi, *Istituzioni di diritto tributario - parte generale*, Milano, UTET Giuridica, 2020, p. 66.

Inoltre, le detrazioni da lavoro dipendente, essendo decrescenti al crescere del reddito, provocano un salto di aliquota sui redditi aggiuntivi, soprattutto per i contribuenti che si collocano in fasce di reddito medio-basse. Questo si traduce in un disincentivo al lavoro ed alla produttività, in quanto viene a ridursi la convenienza a lavorare e guadagnare di più.

Occorre, dunque, regolarizzare l'andamento delle aliquote marginali effettive, facendo sì che si registrino il meno possibile scostamenti rispetto a quelle legali.

Proposta di riforma n. 3: prevedere la deducibilità integrale del costo dei familiari assunti come lavoratori subordinati.

Prima di entrare nel dettaglio della specifica proposta di riforma, si vuole citare l'esempio virtuoso dell'istituto dell'impresa familiare, introdotto nel 1975 nell'ambito della riforma del diritto di famiglia, con la *ratio* di preconstituire un beneficio economico a quanti, soprattutto donne, si impegnano nell'attività economica del coniuge o del familiare imprenditore. Tale beneficio economico consiste nel partecipare agli utili e all'incremento di valore dell'impresa.

Il legislatore tributario, con il primo periodo dell'art. 5, comma 4, del TUIR, ha disposto che *“I redditi delle imprese familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile¹⁰, limitatamente al 49 per cento dell'ammontare risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'imprenditore, sono imputati a ciascun familiare, che abbia prestato in modo continuativo e prevalente la sua attività di lavoro nell'impresa, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili”*. Dalla citata disciplina si può dedurre che l'impresa familiare, pur rappresentando un istituto residuale, come si evince dall'incipit del comma 1 dell'art. 230-bis c.c., viene fiscalmente valorizzata prevedendo una suddivisione del reddito tra i familiari, che diminuisce l'effetto di progressività dell'imposta in capo al titolare dell'impresa.

A differenza del caso dell'impresa familiare, **il TUIR considera indeducibili i costi per le prestazioni dei familiari assunti alle dipendenze dell'imprenditore o del lavoratore autonomo.**

L'ineducibilità vale anche nel caso delle prestazioni di opera dei medesimi familiari.

¹⁰ L'art. 230-bis c.c., c. 1 dispone: *“Salvo che sia configurabile un diverso rapporto, il familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e partecipa agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell'azienda, anche in ordine all'avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato”*. Inoltre, nel medesimo articolo si precisa che *“Ai fini della disposizione di cui al primo comma si intende come familiare il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo; per impresa familiare quella cui collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo”*.

Nel dettaglio, l'art. 54, comma 6-*bis*, del TUIR esclude la deducibilità dei compensi corrisposti “*al coniuge, ai figli, affidati o affiliati, minori di età o permanentemente inabili al lavoro, nonché agli ascendenti dell'artista o professionista ovvero dei soci o associati per il lavoro prestato o l'opera svolta nei confronti dell'artista o professionista ovvero della società o associazione*”; tali compensi indeducibili non concorrono a formare il reddito complessivo dei percipienti.

Nell'ambito dei redditi di impresa, con riferimento alle spese per prestazioni di lavoro, l'art. 60 del TUIR dispone che “*Non sono ammesse in deduzione a titolo di compenso del lavoro prestato o dell'opera svolta dall'imprenditore, dal coniuge, dai figli, affidati o affiliati minori di età o permanentemente inabili al lavoro e dagli ascendenti, nonché dai familiari partecipanti all'impresa di cui al comma 4 dell'articolo 5*”.

Le norme citate non appaiono più in linea con le esigenze di mercato e con la salvaguardia dell'occupazione dei familiari che spesso, in caso di perdita del lavoro, non trovano altra occupazione se non all'interno di imprese o studi professionali di famiglia.

Si propone, pertanto, l'abrogazione del comma 6-*bis* dell'art. 54 e dell'art. 60 del TUIR, con la conseguente **piena deducibilità fiscale dei costi per il lavoro subordinato dei familiari** quali il coniuge, i figli, affidati o affiliati, minori di età o permanentemente inabili al lavoro, nonché gli ascendenti dell'artista, professionista o imprenditore, **per il lavoro prestato nell'attività del titolare.**

Nell'attuale momento emergenziale, infatti, incentivare fiscalmente il lavoro dei familiari sarebbe di importanza strategica per la sopravvivenza delle piccole imprese e degli studi professionali; inoltre, operando in questo modo, la leva fiscale creerebbe occasioni di lavoro che rappresenterebbero un ammortizzatore sociale naturale ed un sussidio economico per intere famiglie.

8. IRPEF E REDDITI DI IMPRESA E DI LAVORO AUTONOMO

Principi e proposte in materia di reddito di impresa e lavoro autonomo

Con riferimento ai redditi di impresa e di lavoro autonomo soggetti ad IRPEF, la legge delega di riforma dovrebbe ordinare il sistema fiscale sulla base dei seguenti principi e proposte:

- 1) il sistema deve perseguire la c.d. “**discriminazione qualitativa dei redditi**” tassando in maniera agevolata i redditi da lavoro prodotti con il coinvolgimento diretto e l’attività manuale ed intellettuale dell’imprenditore e del lavoratore autonomo;
- 2) occorre **incentivare fiscalmente la costituzione, l’aggregazione e la crescita delle piccole imprese, delle società di persone e degli studi professionali**, al fine di aumentare la competitività e produttività del Paese;
- 3) la riforma della struttura delle aliquote marginali, oltre a tutelare i contribuenti con redditi bassi, deve **incentivare alla produzione del reddito**, tenendo conto del noto principio economico della “*relazione inversamente proporzionale tra aliquote marginali e produzione di redditi tassabili*”; in base ad esso, all’aumentare del reddito, in presenza di elevate aliquote marginali, si avrà un disincentivo al lavoro, in quanto **una quota aggiuntiva di reddito eccessivamente tassata può avere una bassa utilità rispetto alla disponibilità di tempo libero**¹¹; nella patologia tale scenario si può tradurre in un incentivo all’evasione;
- 4) mantenere un **regime di cassa riservato alle sole imprese minori ed ai lavoratori autonomi**¹², in quanto l’estensione generalizzata di tale regime per la determinazione del reddito d’impresa accentuerebbe le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d’imposta.

A differenza del principio di competenza economica, infatti, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell’imposizione.

¹¹ Cfr. P.Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 220-221. Nel dettaglio si veda il concetto di elasticità dell’offerta di lavoro applicabile alle attività di lavoro autonomo e di impresa individuale.

¹² L’art. 18 del d.P.R. n. 600/73, novellato dall’art. 1, commi 22 e 23, Legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede per le imprese individuali e le società di persone in contabilità semplificata, la determinazione del reddito secondo il criterio di cassa, in luogo del criterio di competenza.

Gli effetti negativi del criterio di cassa si accentuano se riferiti agli oneri pluriennali e, in genere, a ricavi e compensi elevati che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi secondo il principio di competenza in più esercizi fiscali.

Qualora l'intero sistema economico dovesse basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa, verrebbe meno la fondamentale rilevanza dei fatti di natura economica quale strumento logico di valutazione economico aziendale di qualsiasi attività produttiva;

- 5) è noto che i **costi sostenuti nell'ambito dell'attività di impresa e nell'esercizio di arti e professioni** siano particolarmente incisi da alte percentuali di indeducibilità. Pertanto, si dovrebbe prevedere una **maggiore deducibilità fiscale** di tali costi. A titolo esemplificativo e non esaustivo:
- si dovrebbe alzare il costo unitario dei beni strumentali per i quali è prevista la deduzione dal reddito;
 - si dovrebbero prevedere maggiori percentuali di deducibilità per autovetture, autocaravan, ecc.: ad esempio, 70 per cento per imprese e professionisti e 90 per cento per agenti e rappresentanti di commercio;
 - si dovrebbe prevedere la deduzione integrale dell'ammontare delle quote di ammortamento degli immobili strumentali acquistati o costruiti per l'esercizio di arti o professioni.
- 6) in ottica di semplificazione del sistema si dovrebbe prevedere l'**abrogazione dell'IRAP**, come già indicato dall'art. 8, Legge 7 aprile 2003, n. 80 di "delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale".

Il rapporto tra principio di progressività e regime forfetario per piccole imprese e lavoratori autonomi

Secondo l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale¹³ e dalla dottrina¹⁴ al principio di progressività di cui all'articolo 53, comma 2, della Costituzione, esso non riguarda i singoli tributi ma il sistema nel suo complesso; pertanto, alcuni tributi possono essere ispirati a criteri diversi e sarà sufficiente che tra i principali tributi, almeno alcuni abbiano carattere progressivo¹⁵. Il dettato

¹³ Sent. 2 aprile 1964, n. 30, sent. 29 dicembre 1966, n. 128, sent. 6 dicembre 1984, n. 268, sent. 20 aprile 1977, n. 62, sent. 4 aprile 2001, n. 96, sent. 11 febbraio 2005, n. 73.

¹⁴ F. Tesauro, M.C. Fregni, N. Sartori, A. Turchi, *Istituzioni di diritto tributario - parte generale*, Milano, UTET Giuridica, 2020, p. 81.

¹⁵ Cfr. A. Fedele, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 36; P. Russo, *Manuale di diritto tributario - Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 61.

costituzionale è rispettato se il sistema risulta informato a “criteri” di progressività, il che lascia ampia discrezionalità al legislatore nella scelta degli strumenti di attuazione del principio e nella scelta del grado di progressività, secondo modalità che possono mutare nel corso del tempo.¹⁶

Il sistema, pur mantenendo una logica di progressività, ha gradualmente inserito imposte cedolari differenziate per categorie di reddito riducendo “*la neutralità del sistema e accrescendo la percezione che sia violato anche il criterio dell’equità orizzontale*”¹⁷.

I regimi sostitutivi, le c.d. cedolari secche e le ritenute alla fonte a titolo di imposta, a volte applicabili su opzione del contribuente, costituiscono delle deroghe all’imposizione progressiva esercitata sul reddito “complessivo” come definito dagli artt. 3 ed 8 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (c.d. TUIR).

Quello che si vuole di seguito proporre **non rappresenta una alternativa ordinamentale rispetto all’attuale sistema progressivo**, bensì una **rivisitazione dell’attuale regime forfetario** di cui all’art. 1, commi da 54 a 89 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel rispetto dei principi di equità ed efficienza di un sistema fiscale “*informato a criteri di progressività*”.

Il regime forfetario: sintesi della disciplina vigente

La legge 23 dicembre 2014, n. 190, all’articolo 1, commi da 54 a 89, ha introdotto un regime fiscale agevolato (c.d. regime forfetario), rivolto ai contribuenti persone fisiche esercenti attività d’impresa, arti o professioni in possesso di determinati requisiti. L’articolo 1, commi da 9 a 11, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato, con portata estensiva, l’ambito di applicazione del regime forfetario.

In primo luogo, è stata introdotta una **soglia unica di ricavi e compensi**, più elevata, **pari a 65.000 euro**, indipendentemente dall’attività esercitata. Sono poi state abrogate le limitazioni stabilite in precedenza con riferimento al costo dei beni strumentali (20.000 euro) e alle spese per prestazioni di lavoro (5.000 euro) di cui rispettivamente alle lettere b) e c) del comma 54 dell’articolo 1 della legge n. 190 del 2014, nella formulazione previgente.

Sono state, infine, riformulate le cause ostative all’applicazione del regime forfetario di cui alle lettere d) e d-bis) del comma 57 dell’articolo 1 della legge n. 190 del 2014. Come riportato nella relazione

¹⁶ Cfr. D. Stevanato, *Dalla crisi dell’Irpef alla flat tax*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 54.

¹⁷ Cfr. A. Pedone, *Su alcuni problemi ricorrenti della politica tributaria italiana*, in “Economia italiana”, 2006, p. 521 ss.

illustrativa della legge di bilancio 2019, le modifiche rispondono alla “*duplice ratio di evitare artificiosi frazionamenti delle attività d’impresa o di lavoro autonomo svolte o artificiose trasformazioni di attività di lavoro dipendente in attività di lavoro autonomo*”.

In estrema sintesi, il regime forfetario prevede l’**applicazione di una imposta sostitutiva (nella misura del 15% e del 5% per i primi cinque anni di attività) dell’Irpef, delle addizionali regionali e comunali e dell’Irap**; inoltre, **ai ricavi e compensi dei contribuenti forfetari non si applica l’Iva.**

Descrizione statistica della diffusione dei regimi di vantaggio tra i titolari di partita Iva

Nel presente paragrafo si espongono sinteticamente i dati dell’anno fiscale 2018 pubblicati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze¹⁸ con riferimento ai titolari di partita Iva che hanno presentato la dichiarazione dei redditi. Le persone fisiche titolari di partita iva sono oltre 3,6 milioni suddivise tra imprenditori (41,8%), lavoratori autonomi (20,6%), agricoltori (6,9%) e contribuenti in regime fiscale di “vantaggio” e “regime forfetario” (30,7%).

I soggetti aderenti al regime forfetario risultano oltre 856.800 (+25,9%), di cui oltre 161.800 hanno iniziato l’attività nel 2018. Il reddito imponibile è pari a circa 7,1 miliardi di euro per un valore medio di 9.231 euro e l’imposta sostitutiva del 15% (o 5% per i primi cinque anni di attività) è pari a 788 milioni di euro per un valore medio di 1.026 euro.

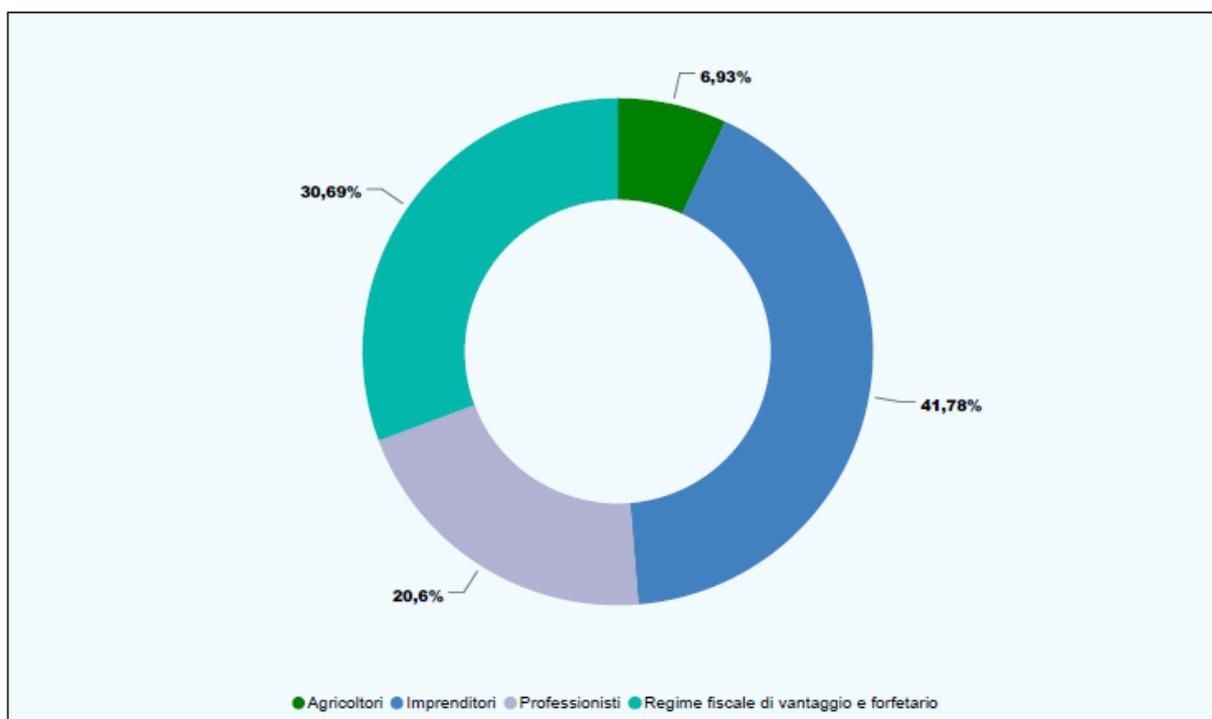
I soggetti in regime fiscale di vantaggio (c.d. regime dei minimi), che vi hanno aderito entro il 2015, risultano essere ancora oltre 253.000: oltre l’83% degli utilizzatori dichiara un reddito imponibile di circa 2,6 miliardi di euro per un ammontare medio di 12.271 euro e un’imposta sostitutiva al 5% di 129,4 milioni di euro per un ammontare medio di 615 euro.

Dai predetti dati si evince che il numero dei titolari di partita Iva interessati complessivamente ai regimi agevolati nel 2018 ha superato 1,1 milioni di contribuenti; inoltre il Dipartimento delle Finanze - in considerazione dei dati sulle aperture 2019 pubblicati dall’Osservatorio sulle partite Iva, a seguito dell’innalzamento del limite di ricavi e compensi a 65.000 euro - stima che il numero dei contribuenti dovrebbe avvicinarsi a 1,4 milioni nelle dichiarazioni relative al periodo d’imposta 2019 per il quale i dati risultano in corso di acquisizione.

¹⁸ Analisi e statistiche sulle dichiarazioni fiscali 2019 pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

La distribuzione per natura giuridica¹⁹ mostra che il 72,9% delle partite Iva aperte nel 2019 riguarda le persone fisiche, il 21,4% le società di capitali, il 3,6% le società di persone, l'1,8% soggetti non residenti e lo 0,3% altre forme giuridiche. Rispetto al 2018 l'aumento generale è trainato dalle persone fisiche (+10,5%), grazie alle adesioni al regime forfetario, per il quale dal 2019 è stato esteso a 65.000 euro il limite dei ricavi. Nel corso del 2019, inoltre, 263.043 soggetti hanno aderito al regime, con un aumento del 34,5% in confronto al 2018; tali adesioni rappresentano il 48,2% del totale delle nuove aperture di partita Iva.

GRAF. 1 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI TITOLARI DI PARTITA IVA PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO



Fonte: Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹⁹ Dipartimento delle finanze, Osservatorio sulle partite IVA, *Sintesi dei dati delle aperture nell'anno 2019*.

REDDITI 2018 (anno d'imposta 2017) – DISTRIBUZIONE DEI TITOLARI DI PARTITA IVA

REGIONE	Imprenditori	Professionisti	Agricoltori	Regime fiscale di vantaggio e regime forfetario	Totale
Piemonte	120.566	48.472	15.018	84.656	268.712
Valle d'Aosta	4.105	1.929	414	2.724	9.172
Lombardia	246.313	150.334	12.399	174.086	583.132
Liguria	42.515	20.549	3.106	35.064	101.234
Trentino Alto Adige(P.A.Trento)	13.587	6.496	5.165	8.293	33.541
Trentino Alto Adige(P.A.Bolzano)	16.619	5.826	8.014	7.093	37.552
Veneto	137.259	58.994	26.569	76.432	299.254
Friuli Venezia Giulia	29.299	13.720	5.145	19.975	68.139
Emilia Romagna	121.689	59.790	17.157	75.802	274.438
Toscana	111.547	50.713	11.547	77.406	251.213
Umbria	23.064	11.499	4.092	17.823	56.478
Marche	45.901	18.497	7.017	30.477	101.892
Lazio	113.863	92.017	14.269	130.810	350.959
Abruzzo	36.255	17.152	7.904	26.573	87.884
Molise	8.860	3.655	3.145	6.262	21.922
Campania	117.854	58.514	19.213	106.306	301.887
Puglia	106.161	40.061	35.213	74.296	255.731
Basilicata	15.214	6.062	5.135	9.480	35.891
Calabria	48.665	19.198	11.908	33.129	112.900
Sicilia	110.479	43.692	28.908	86.852	269.931
Sardegna	40.919	17.595	9.239	26.365	94.118
TOTALE	1.510.734	744.765	250.577	1.109.904	3.615.980

Fonte: Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Criticità e proposte per un regime forfetario più equo ed efficiente

Il regime forfetario, pur essendo caratterizzato da un ridotto prelievo fiscale e una gestione amministrativa semplificata porta con sé alcune incoerenze genetiche che provocano delle ripercussioni in termini di equità sociale e sviluppo del Paese.

Di seguito si elencano criticità e proposte di miglioramento da considerare in sede di definizione della riforma fiscale.

Criticità n. 1: L'incentivo alla disgregazione delle piccole realtà imprenditoriali e professionali.

Per chi svolge l'attività professionale in forma associata o l'attività d'impresa con una società di persone è negata la possibilità di accesso al regime forfetario; tale preclusione si trasforma in un incentivo implicito alla disgregazione delle attività produttive, in un contesto economico nazionale ed internazionale che invece richiederebbe l'introduzione di incentivi per favorire le aggregazioni di

imprese individuali e studi professionali, al fine di aumentarne la loro competitività e quella dell'intero sistema produttivo del Paese.

Proposta n. 1

Escludere dalla possibilità di avvalersi del regime forfetario i contribuenti che nell'anno precedente all'avvio dell'attività in forma individuale abbiano svolto la medesima attività all'interno di società di persone, associazioni o imprese familiari di cui all'articolo 5 del TUIR.

Criticità n. 2: Il superamento nell'anno della soglia dei 65.000 euro

Ai sensi dell'art. 1, comma 54, lett. a), Legge n. 190/2014 i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni applicano il regime forfetario se nell'anno precedente *“hanno conseguito ricavi ovvero hanno percepito compensi, ragguagliati ad anno, non superiori a euro 65.000”*. Secondo tale disposizione il contribuente che incassa ricavi o compensi oltre 65.000 euro fuoriesce dal regime agevolato a partire dall'anno successivo. La norma non prevede un ulteriore limite di ricavi e compensi che possa evitare la fruizione dell'imposta agevolata a contribuenti che nello stesso anno superano notevolmente il limite di 65.000 euro. Tale vuoto normativo, permette l'accesso alla tassazione agevolata a contribuenti che nell'anno hanno conseguito ricavi o percepito compensi notevolmente alti, con ripercussioni in termini di equità del sistema fiscale.

Proposta n. 2

Si propone di prevedere che nel caso in cui i ricavi o compensi superino il limite di euro 100.000 il regime agevolato cessa di avere applicazione nell'anno stesso in cui avviene il superamento. In tal caso, il contribuente dovrà porre in essere gli ordinari adempimenti contabili ed extracontabili posti a carico degli imprenditori e dei professionisti in caso di applicazione della tassazione ordinaria; inoltre, sarà dovuta l'imposta sul valore aggiunto relativa alle operazioni effettuate nel corso dell'intero anno solare, determinata mediante scorporo dai corrispettivi, in ogni caso facendo salvo il diritto alla detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti.

Tale proposta è mutuata da una analogha previsione contenuta nella disciplina dell'abrogato regime di vantaggio (c.d. dei minimi) di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁰.

²⁰ Nel caso del regime dei minimi tale ulteriore limite era pari a 45.000 euro, mentre il limite ordinario era di euro 30.000.

Criticità n. 3: assenza di un limite temporale di fruizione del regime

L'attuale disciplina non pone limiti temporali alla possibilità di utilizzo del regime agevolato, disincentivando la crescita dimensionale dell'attività ed il suo sviluppo nel tempo ed incentivando implicitamente il contribuente a rimanere entro la soglia di ricavi e compensi di 65.000 euro al fine di poter continuare a fruire del regime forfetario.

Proposta n. 3

Introdurre un limite temporale di utilizzo del regime forfetario su base decennale permettendo l'applicazione del regime esclusivamente per il periodo di imposta in cui l'attività è iniziata e per i nove periodi di imposta successivi. Il primo quinquennio con l'applicazione dell'aliquota agevolata del 5% ed il secondo quinquennio con l'aliquota del 15%.

Imprenditori e lavoratori autonomi avranno a loro disposizione un arco temporale congruo per pianificare la crescita dell'attività, l'assunzione di lavoratori e/o l'aggregazione con altre realtà imprenditoriali e professionali. In alternativa alle citate ipotesi di crescita dimensionale, a partire dall'undicesimo anno di attività, i titolari potranno continuare a svolgere l'attività in forma individuale senza però poter fruire della tassazione di favore e delle semplificazioni del regime forfetario.

Criticità n. 4: indeducibilità di alcuni oneri di importanza strategica per il contribuente e per lo Stato.

L'art. 1, comma 64, L. n. 190/2014 stabilisce che chi applica il regime forfetario determina *“il reddito imponibile applicando all'ammontare dei ricavi o dei compensi percepiti il coefficiente di redditività nella misura indicata nell'allegato n. 4 annesso alla presente legge, diversificata a seconda del codice ATECO che contraddistingue l'attività esercitata”*.

Le spese sostenute nello svolgimento dell'attività di impresa, arte o professione rilevano, dunque, in base alla percentuale di redditività attribuita, in via presuntiva, all'attività effettivamente esercitata.

Dal reddito sono deducibili i contributi previdenziali dovuti per legge, compresi i contributi previdenziali versati per conto dei collaboratori dell'impresa familiare fiscalmente a carico, nonché quelli versati per conto dei collaboratori non fiscalmente a carico, a condizione che il titolare non abbia esercitato nei loro confronti il diritto di rivalsa.

Proposta n. 4

In aggiunta alla deduzione forfetaria già prevista permettere la deduzione delle seguenti due tipologie di oneri:

- i versamenti a forme di previdenza complementare, al fine di incentivare la pianificazione previdenziale ed il futuro pensionistico di imprenditori e lavoratori autonomi in regime forfetario;
- i costi per l'assunzione di lavoratori subordinati ed i relativi oneri previdenziali ed assistenziali, al fine di incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro e favorire l'emersione del lavoro irregolare.

9. CRITICITÀ RELATIVE ALLA TASSAZIONE PER CASSA

Di seguito si forniranno delle considerazioni per cui non si ritiene condivisibile l'idea di una applicazione generalizzata del criterio di cassa, in quanto espressione di una esigenza esclusiva dell'Erario, in contrasto con il principio del ragionevole bilanciamento tra interesse del Fisco e capacità contributiva del contribuente e con i principi generali presenti nell'ordinamento tributario.

L'attuale impostazione del sistema tributario tra aspetti civilistici e fiscali: il caso del reddito di impresa.

Ai sensi dell'art. 56, comma 1, del TUIR, il reddito d'impresa è determinato secondo le disposizioni della sezione I del capo II del titolo II di cui al Testo unico, salvo quanto stabilito dagli artt. da 55 a 66 (titolo I, capo VI). Il sistema tributario italiano prevede una determinazione del reddito di impresa in conformità alle disposizioni del codice civile e dei principi contabili OIC; a tale solida base giuridica ed economica, si aggiungono una serie di regole, introdotte dal legislatore tributario, che rimangono all'esterno della normativa civilistica di formazione del bilancio e che implicano delle correzioni (c.d. variazioni), a scopi fiscali, dell'utile di bilancio.

Il c.d. principio di derivazione, di cui all'art. 83 del TUIR, dispone la determinazione del reddito d'impresa apportando al risultato del conto economico del bilancio di esercizio di cui agli artt. 2423 c.c. e ss. le variazioni in aumento ed in diminuzione riferibili alle varie disposizioni di natura tributaria contenute nel Testo Unico.

Tale principio si applica sia ai soggetti passivi IRES che, a mezzo del citato art. 56 del TUIR, anche alle società di persone ed alle imprese individuali (soggetti passivi IRPEF).

Secondo la dottrina più autorevole (*Fantozzi, Lupi, Falsitta*²¹) il principio di derivazione dal risultato civilistico assume quale presupposto il fatto che il bilancio di esercizio garantisca una rappresentazione analitica della situazione patrimoniale ed economica dell'esercizio al quale è commisurato il reddito imponibile, tuttavia tale dipendenza non è assoluta ma è tendenziale, poiché le regole civilistiche appaiono parzialmente adeguate a garantire un rispetto della capacità contributiva e necessitano di correttivi; esse, comunque, rappresentano il novero di regole e di principi dalle quali partire per una coerente e logica determinazione del reddito d'impresa.

La formazione del reddito fiscale è così influenzata dall'applicazione di una serie di principi che sono espressione della necessità di adattare le risultanze di bilancio ai principi di capacità contributiva e dell'interesse fiscale.

I principi fondamentali per la determinazione del reddito d'impresa sono:

- principio di competenza;
- principio di certezza;
- principio di previa imputazione al conto economico;
- principio dell'inerenza;
- principio della correlazione tra costi deducibili e ricavi tassabili.

In deroga a tale impianto, l'art. 66, comma 1 del TUIR novellato dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (c.d. Legge di Bilancio 2017) ha previsto per le c.d. imprese minori in regime di contabilità semplificata, che la determinazione del reddito sia costituita dalla differenza tra l'ammontare dei ricavi e degli altri proventi percepiti nel periodo d'imposta e quello delle spese sostenute nello stesso esercizio (c.d. regime di cassa). Per taluni particolari costi il legislatore, in maniera condivisibile, ha mantenuto l'applicazione del principio di competenza²²; inoltre, per evitare le complessità di una determinazione generalizzata del reddito secondo i flussi finanziari a carico di tutte le imprese minori, è stata prevista all'ultimo periodo dell'art. 18, comma 5, d.P.R. n. 600/1973 una opzione esercitabile da parte del contribuente secondo la quale *“per finalità di semplificazione si presume che la data di registrazione dei documenti coincida con quella in cui è intervenuto il relativo incasso o pagamento”*.

²¹ Per Falsitta è più corretto parlare di principio di derivazione rovesciata (cfr. Corte Cass. N. 10902/2019 e n. 1699/1985).

²² A titolo di esempio, si pensi ai costi per l'acquisto dei beni ammortizzabili ed al costo del lavoro ed i relativi oneri sociali.

Si evidenzia, inoltre, che non a caso con riferimento alle sei tipologie reddituali previste dal TUIR il legislatore abbia disposto per cinque di esse una determinazione secondo il principio di cassa e solo per i redditi di impresa una determinazione secondo il criterio della competenza.

L'estensione generalizzata del regime di cassa per la determinazione del reddito d'impresa accentuerebbe le complessità connesse con la distribuzione del reddito nei vari periodi d'imposta. A differenza del principio di competenza economica, il criterio di cassa può dar luogo a ripartizioni del reddito irregolari nel tempo, che mal si conciliano con la progressività dell'imposizione e la stabilità temporale dei processi aziendali. Gli effetti negativi del criterio di cassa si accentuano se riferiti agli oneri pluriennali e, in genere, a ricavi che verrebbero a concentrarsi in un solo periodo d'imposta anziché distribuirsi secondo il principio di competenza in più esercizi. Qualora l'intero sistema economico dovesse basarsi sulla rilevazione dei flussi di cassa, verrebbe meno la fondamentale rilevanza dei fatti di natura economica quale strumento logico di valutazione economico-aziendale di qualsiasi attività produttiva.

Con riferimento alla possibilità, prospettata da alcuni indirizzi dottrinali, di dedurre immediatamente i costi sostenuti per l'acquisto dei beni strumentali, si fa presente che la dottrina economico-aziendale²³ storicamente ha evidenziato che i "Fattori a fecondità ripetuta" (c.d. beni ammortizzabili nella definizione tributaria) "*cedono la loro utilità economica in più cicli produttivi*"; pertanto, il recupero dei mezzi monetari investiti nell'acquisizione dei predetti fattori è "*affidato al complesso di ricavi ottenuti dalla vendita di tutti i prodotti ottenuti dai cicli produttivi a cui i fattori a fecondità ripetuta hanno partecipato*".

Una applicazione generalizzata del principio di cassa provocherebbe, con particolare riferimento ai redditi d'impresa, un totale disallineamento tra i valori civilistici, le indicazioni dei principi contabili e la base imponibile fiscale; tale impostazione porterebbe ad una paradossale complicazione dell'intero sistema tributario in assoluta antitesi alle logiche economiche di conduzione e pianificazione dell'attività impresa.

Il caso peculiare del reddito di lavoro autonomo.

Con riferimento ai redditi di lavoro autonomo, oltre al noto utilizzo del criterio di cassa, non a caso il legislatore tributario ha condizionato temporalmente l'applicazione della ritenuta di acconto (di cui

²³ E. Cavalieri, F. Ranalli, "Appunti di economia aziendale", Bologna, Kappa, 1995.

all'art. 25, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600) ed il suo successivo versamento (entro il sedicesimo giorno del mese successivo) al momento dell'incasso del compenso da parte del lavoratore autonomo.

Tale principio vale anche per i redditi di lavoro dipendente (art. 23, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600), caratterizzati, rispetto al lavoro autonomo, da una effettiva costanza di incasso mensile della retribuzione; anche per loro le ritenute devono essere versate entro il sedicesimo giorno del mese successivo a quello del relativo pagamento²⁴.

In tale processo, il sostituto d'imposta viene chiamato ad applicare la ritenuta ed effettuare il versamento del tributo in luogo del contribuente ai sensi dell'art. 64 del D.P.R. n. 600/1973.

L'istituto collaudato della sostituzione di imposta è funzionale alla tutela dell'interesse fiscale statale e presenta i seguenti vantaggi:

- la maggiore sicurezza dell'incasso delle imposte, stante il conflitto di interessi tra sostituto e sostituito;
- la tempestività dei pagamenti, atteso che il pagamento da parte del sostituto avviene con regolare periodicità man mano che si produce l'evento assunto a presupposto di imposta;
- il coinvolgimento del sostituto quale terzo soggetto, spesso dotato di un rilevante patrimonio personale, si aggiunge al patrimonio del contribuente a garanzia del corretto adempimento dell'obbligazione tributaria;
- la maggiore facilità di gestione dei rapporti tributari, in ragione della concentrazione di una pluralità di rapporti su un unico centro soggettivo (il sostituto), mediamente più dotato di una organizzazione amministrativa adeguata a curare efficacemente i rapporti con l'Amministrazione finanziaria.

Tale storico e collaudato meccanismo non modifica, nel caso della ritenuta di acconto, la struttura di fondo del tributo, lasciando inalterati i criteri di determinazione finale dell'imposta applicati direttamente dal contribuente in sede di dichiarazione dei redditi.

Venendo al caso peculiare del lavoro autonomo, esso per sua definizione è caratterizzato dall'oscillazione del flusso dei compensi incassati e dall'assenza di una retribuzione fissa e costante (invece presente nel lavoro dipendente); di sovente, i lavoratori autonomi possono incassare i loro compensi anche a distanza di vari mesi o anni dalla conclusione della loro prestazione professionale.

²⁴ Si precisa, inoltre, che per i redditi di lavoro dipendente vige il c.d. principio di cassa allargato di cui all'art. 51, comma 1, del TUIR.

L'applicazione di dodici acconti mensili, prevista da alcuni orientamenti della dottrina, in luogo dei due annuali attualmente esistenti, complicherebbe ulteriormente l'attuale quadro normativo, ponendo altri oneri a carico dei contribuenti che dovrebbero di volta in volta andare a rideterminare o sospendere l'entità del prelievo mensile predeterminato che non può attualmente tener conto in tempo reale degli incassi realizzati mese dopo mese.

L'esigenza dell'Erario di anticipare temporalmente l'incasso dei tributi non giustifica i predetti ulteriori adempimenti ed i danni in termini di liquidità che causerebbe ai lavoratori autonomi.

10. ALLARGAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI E SPENDING REVIEW

La **riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi**, che dovrebbe essere il leitmotiv dell'intera riforma dell'Irpef, deve necessariamente accompagnarsi ad un **allargamento delle basi imponibili**, se non si vuole aumentare la pressione fiscale complessiva su quelle già esistenti.

Il delicato momento storico e la fragilità del sistema socio-economico non consentono, infatti, un inasprimento dell'imposizione, né sui consumi, né sui patrimoni.

Un maggiore prelievo sui consumi andrebbe a deprimere ogni sforzo di ripresa dell'economia e danneggerebbe ulteriormente le imprese che, piuttosto, hanno bisogno di tornare a veder crescere i propri ricavi.

Una riproposizione della tassazione sull'abitazione principale rappresenterebbe un duro colpo per le famiglie, che sono state, e continueranno ad essere, il primo ammortizzatore sociale contro la crisi.

L'aumento della tassazione sulla ricchezza finanziaria sarebbe del tutto controproducente, in termini di effetti sulla crescita, in un contesto in cui si richiede alle imprese una ripresa degli investimenti, tenendo anche in considerazione gli elevati rischi di volatilità dei capitali e la già scarsa attrattività nei confronti di quelli stranieri.

L'allargamento della base imponibile potrebbe passare attraverso la **rimodulazione dell'imposta sui servizi digitali** (cosiddetta **web tax**).

Il massiccio ricorso all'e-commerce, durante i ripetuti periodi di lock-down, ha messo ancora più in risalto una situazione di lento declino delle attività commerciali italiane, che però rappresentano una delle colonne portanti della nostra economia, nonché una fonte di gettito altrettanto primaria.

Il valore economico e sociale creato da tutte queste attività, messe a rischio dai giganti del web, necessita di essere salvaguardato ed è per questo che deve essere assolutamente presa in considerazione una rimodulazione dell'imposta sui servizi digitali, se non addirittura un suo ripensamento. In termini di gettito, è necessario recuperare a tassazione quel valore aggiunto che non transita più nell'economia reale, ma è assorbito da strutture multinazionali, caratterizzate da una massiccia dematerializzazione dell'attività economica.

Il taglio di una parte delle tax expenditures genererebbe un ulteriore recupero di gettito; inoltre, la **semplificazione del quadro normativo** dovrebbe anch'essa avere effetti in termini di attrazione degli investimenti stranieri.

Si potrebbe pensare ad un aumento del prelievo fiscale su vincite e premi derivanti dalla sorte, da giochi di abilità, da concorsi (c.d. *windfall gains*), oggi sottoposti ad una tassazione agevolata grazie all'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta²⁵.

Si dovrebbe **incentivare l'utilizzo spontaneo di strumenti di pagamento tracciabili** che favoriscano l'emersione dell'economia sommersa, senza però che questo generi costi amministrativi ed oneri a carico di imprese e lavoratori autonomi; lo Stato dovrebbe farsi carico dei costi legati alla diffusione e all'utilizzo di tali strumenti al fine di ottenere un ritorno di gettito.

Si ritiene che maggiori entrate tributarie possano derivare anche dalle nostre proposte, descritte precedentemente, volte a limitare gli abusi nei regimi sostitutivi di imposta.

Da ultimo, non si può trascurare la necessità di approfondire un rinnovato impegno finalizzato ad una drastica e seria **attività di revisione degli sprechi e delle inefficienze nella spesa pubblica (spending review)**, anche in considerazione del fatto che la difficile congiuntura economica in cui si trova il Paese non consente ulteriori ritardi nel raggiungimento di tale obiettivo.

²⁵ Cfr. art. 30, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 rubricato "ritenute su premi e vincite".

11. CONCLUSIONI

In conclusione, del presente contributo, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro desidera esprimere il proprio apprezzamento per aver avuto l'opportunità di fornire, in qualità di professionisti esperti della materia tributaria, le proprie proposte relative al progetto di riforma dell'IRPEF avviato dalle Commissioni Riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6° del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro).

Tale progetto evidenzia, altresì, un'impostazione metodologica che ci sentiamo di condividere con forza, vale a dire dedicare ad una riforma di così ampio impatto il tempo e la discussione di cui necessita.

Si tratta, infatti, di concepire un nuovo disegno dell'imposta sui redditi delle persone fisiche che dovrà resistere nel tempo e che, quindi, deve essere attuato con il contributo e il sostegno di tutte le forze politiche, sociali e professionali.

Da parte nostra, confidiamo di aver fornito un utile apporto al dibattito, senza alcuna pretesa di completezza od esaustività, ma nella profonda convinzione di aver individuato i cardini su cui debba poggiare il nuovo quadro normativo.

Senza ripetere le singole proposte che sono state enunciate nell'ambito del presente lavoro, vogliamo riportare l'attenzione sui due pilastri che, nella nostra ottica, dovranno sostenere il nuovo impianto dell'Irpef.

Da una parte, la tutela e valorizzazione della famiglia, in tutte le sue forme, introducendo in maniera molto forte una attenzione ai costi effettivamente sostenuti in ambito familiare, con la trasformazione delle detrazioni dall'imposta in deduzioni dal reddito complessivo, in un'ottica di sostegno ai nuclei più numerosi e di incentivo alla natalità.

Dall'altra, il sostegno al lavoro in ogni sua declinazione. Per quanto riguarda il lavoro dipendente, si propone di ridurre il cuneo fiscale su di esso, legando tale riduzione ad un massiccio investimento formativo sui lavoratori, che punti a far acquisire loro competenze adeguate alle mutate sfide economiche. In aggiunta, si avanza la proposta di prevedere la piena deducibilità fiscale dei costi per il lavoro subordinato dei familiari, aprendo così la strada ad una piena rivalutazione del lavoro familiare, in un momento economico in cui imprese e studi professionali gestiti da altri membri della famiglia costituiscono un ammortizzatore sociale importante e potrebbero rappresentare l'unica occasione di impiego, in previsione della perdita di numerosi posti di lavoro. Per quanto riguarda il

lavoro autonomo e le imprese, si propongono, come misure principali, la previsione di una maggiore deducibilità fiscale dei costi sostenuti per l'attività e una rivisitazione del regime forfetario.

Le nostre proposte sono espressive di una visione, come già abbondantemente argomentato, che rimetta al centro del sistema la persona, sia nella sua dimensione familiare che in quella lavorativa, affinché tutti gli strumenti di cui lo Stato dispone, compreso quello fiscale, possano concorrere ad una rinascita sociale ed economica, quando sarà finalmente sconfitta la pandemia.

Nel rinnovare il proprio ringraziamento, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro conferma la propria disponibilità a fornire chiarimenti e approfondimenti nel merito dell'impianto complessivo o delle singole proposte avanzate, nonché a garantire il proprio contributo anche nelle fasi successive del percorso della Riforma.