



CONFINDUSTRIA

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

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

Audizione Parlamentare

12 febbraio 2021



## Sommario

<b>1. L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE</b>	<b>3</b>
1.1 Il perimetro dell'IRPEF	4
1.2 La progressività	6
1.3 Le spese fiscali	9
1.4 La famiglia e l'unità impositiva	10
1.5 I Sostituti di imposta	12
1.6 Le addizionali regionali e comunali	13
<b>2. LE ALTRE COMPONENTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO</b>	<b>14</b>
2.1 L'abrogazione dell'IRAP	14
2.2 Le modifiche alla tassazione del reddito d'impresa	14
2.3 La tassazione patrimoniale	16
2.4 Il rapporto Fisco-Contribuente	17

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

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

Invochiamo da tempo una riforma fiscale.

Per inquadrare un progetto di riforma, occorre partire da tre nodi fondamentali:

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

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

Voglio sottolineare sin da subito che la riforma dell'IRPEF è probabilmente un atto dovuto, ma il richiamo agli "altri aspetti del sistema tributario", per noi, non è da meno.

L'IRPEF non può essere considerata materia a sé. Esistono legami profondi tra questa imposta e la tassazione delle imprese, quella dei consumi o del patrimonio.

Non sempre, in passato, queste connessioni sono state tenute in considerazione.

Oggi dobbiamo cambiare approccio ed estendere il raggio di azione della riforma, con misure di coordinamento e miglioramento dell'intero sistema impositivo.

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

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

Serve un processo strutturato<sup>1</sup> che – se necessario – vada oltre il colore dei governi e le scadenze di legislatura.

---

<sup>1</sup> Per processo strutturato va intesa, idealmente, la creazione di una Commissione per la riforma tributaria (che coinvolga pienamente le parti sociali), che porti a relazioni su cui costruire Leggi delega e, in seguito, emanare decreti delegati. Siamo consapevoli, tuttavia, che il contesto possa richiedere tempi più celeri.

È sulla capacità di concepire e portare a termine questo genere di azioni di riforma che si gioca il futuro del Paese. L'auspicio di Confindustria è che questa indagine segni il primo passo in questa direzione.

### Sulla **dotazione finanziaria**.

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

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

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

Va colmato lo scarto tra le ambizioni e la dotazione finanziaria a loro servizio.

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

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

## 1. L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

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

Oggi l'imposta principale del nostro ordinamento – l'IRPEF – è, di fatto, una creatura giuridica degna del bisturi del Dr. Frankenstein: parti estranee e incoerenti, tenute l'una all'altra dal filo ideale di tassare il reddito personale<sup>2</sup>.

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

### 1.1 Il perimetro dell'IRPEF

La base imponibile dell'IRPEF è stata svuotata – negli anni – da un profluvio di imposte sostitutive. Va aperta una riflessione su quali mantenere e come coordinarle con il regime ordinario.

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

**Redditi di natura finanziaria** - Fin dall'introduzione dell'IRPEF, i redditi di natura finanziaria (interessi, dividendi e plusvalenze) sono stati generalmente esclusi dal prelievo progressivo. Oggi scontano in massima parte un prelievo al 26% e al 12,5% per i titoli pubblici.

Non è auspicabile riportare questi redditi nell'IRPEF progressiva, considerando la mobilità che li caratterizza e i rischi connessi alla loro attrazione da parte di Paesi esteri, ma le aliquote andrebbero, quanto meno, coordinate con la tassazione dei redditi da lavoro, ad esempio prevedendo un allineamento all'aliquota del primo scaglione IRPEF (oggi al 23%).

La distinzione tra "redditi di capitale" e "redditi diversi" porta difformità nel calcolo della base imponibile e genera varie difficoltà applicative che potrebbero essere superate definendo una sola categoria di "redditi finanziari" e adeguando, di riflesso, i regimi di tassazione esistenti<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Questo deriva, in parte, anche dal fatto che all'IRPEF - imposta cardine del nostro sistema tributario per ammontare di gettito erariale - sono stati affidati, nel tempo, un gran numero di obiettivi, non sempre compatibili fra loro.

<sup>3</sup> Attualmente il contribuente può optare per tre diversi regimi di tassazione dei redditi di natura finanziaria: il regime del risparmio amministrato, del risparmio gestito e quello dichiarativo. Il risparmio amministrato, ad esempio, consente la tassazione per cassa dei redditi diversi di natura finanziaria prevedendo la compensazione delle componenti negative e positive nel periodo d'imposta e nei tre successivi. Il regime del risparmio gestito si applica invece sui redditi di capitale e diversi maturati nel periodo, permettendo la compensazione di componenti positive e negative tra le due diverse categorie e il riporto a nuovo di eventuali differenziali negativi; il regime dichiarativo, infine, agisce per cassa sui redditi finanziari diversi, consente la compensazione delle componenti positive e negative all'interno della categoria e il riporto non oltre il quarto periodo d'imposta successivo di eventuali eccedenze negative. Con questo regime, di fatto, la tassazione è dilazionata di un anno rispetto al risparmio amministrato o gestito.

**Cedolare secca sulle locazioni** - Dal 2011 sulle locazioni di immobili ad uso abitativo è prevista, in via opzionale, la tassazione cedolare con aliquote del 21% (o del 10% in specifiche condizioni)<sup>4</sup>.

La c.d. cedolare secca, in genere, avvantaggia contribuenti con redditi medio alti e la sua funzione andrebbe valutata con attenzione, rapportando i risultati conseguiti nella riduzione del tax gap alla perdita di gettito dovuta alla disapplicazione dei regimi ordinari<sup>5</sup>.

Mantenendo il regime, si dovrebbe allineare l'aliquota a quella del primo scaglione IRPEF (23%) e considerare vincoli all'utilizzo (ad esempio, sul numero di locazioni).

In ogni caso, andrebbe adeguata l'ordinaria tassazione IRPEF delle locazioni, divenuta nel tempo, per varie ragioni, particolarmente inefficiente<sup>6</sup>.

**Le altre sostitutive** – La lista dei regimi sostitutivi è abbastanza lunga da assorbire tutto il tempo di questa audizione, quindi non vado oltre.

Mi limiterò a dire che – senza sforzo – si contano almeno altri dieci regimi sostitutivi che sottraggono alcune tipologie di redditi dalla progressività dell'IRPEF<sup>7</sup>, trasformando l'eccezione in regola di sistema.

---

<sup>4</sup> Vale la pena ricordare come la misura sia sorta con l'esplicito intento di contrastare il fenomeno dei canoni di locazione percepiti e non dichiarati (cd. "affitti in nero") e ridurre il peso fiscale per i soggetti locatori tenendo conto dei costi di gestione dell'immobile. Inoltre, l'intervento era associato ad un inasprimento delle sanzioni in caso di evasione in quanto la previsione originaria, poi modificata a seguito dei pronunciamenti giudiziari, introduceva la possibilità della registrazione unilaterale del contratto da parte dell'inquilino con contestuale determinazione di un canone ridotto ex lege.

<sup>5</sup> Come evidenziato nella più recente relazione sull'economia non osservata pubblicata dal MEF (2020) il tax gap sui redditi da locazione si è progressivamente ridotto a partire dall'introduzione della cedolare secca. Ciò nondimeno l'Amministrazione finanziaria ha in passato evidenziato come la perdita di gettito cumulata derivante dalla cedolare secca (che sostituisce IRPEF, addizionali locali e imposta di registro) potrebbe risultare superiore al recupero da evasione conseguito. Cfr. Agenzia delle entrate - "la tassazione degli immobili in Italia (2017)" cap. 4, pag. 156

<sup>6</sup> La tassazione ordinaria delle locazioni prevede l'applicazione dell'IRPEF su un reddito calcolato come il maggiore tra la rendita catastale dell'immobile locato rivalutata del 5% e il canone di locazione ridotto del 15% (a titolo di deduzione forfettaria delle spese di conservazione del bene). Il tema è chiaramente legato a quello della tassazione patrimoniale immobiliare e alla revisione del catasto che mostra valori obsoleti (come dettagliato in seguito). Si aggiunga che dal lato dell'inquilino le detrazioni per spese di locazione riconosciute nel perimetro IRPEF sono relativamente contenute e limitate a specifiche categorie di soggetti; appaiono pertanto in grado di favorire adeguatamente meccanismi di contrasto di interessi per la generalità dei contribuenti.

<sup>7</sup> Di seguito l'elenco:

1. Per i soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione vige una tassazione sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRAP al 15%, su un reddito determinato in via forfettaria (con applicazione di coefficienti di redditività differenziati per attività), che a partire dal 2019 si applica su compensi e ricavi fino a 65 mila euro
2. Ricercatori e docenti rientrati in Italia dopo aver vissuto all'estero possono essere tassati al 10% per un quadriennio sui redditi da lavoro (dipendente e autonomo);
3. Altri lavoratori "impatriati" qualificati che tornano in Italia dopo almeno un quinquennio all'estero, possono pagare le imposte sul 30% del reddito percepito per un quinquennio;
4. I cd "paperoni" (high net worth individuals – HNW) che trasferiscono la residenza in Italia, dal 2016, possono pagare un'imposta fissa (100 mila euro l'anno) sul complesso dei redditi di fonte estera evitando ulteriori pretese fiscali.

Va fatta una attenta riflessione sull'utilità di ogni singola misura, con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare il sistema, avendo bene in mente i principi cardine dell'equità e della capacità contributiva.

Mi limito ad una prima raccomandazione di intervento: i regimi che saranno mantenuti dovranno quantomeno essere resi omogenei, prevedendo, ad esempio, l'allineamento delle aliquote a quella del primo scaglione IRPEF (oggi le aliquote delle imposte sostitutive variano: 7%, 10%, 15%, 20%, 25%, etc.)

L'incentivazione e il contrasto all'evasione, che hanno mosso la mano al Legislatore, possono sicuramente essere perseguiti in altri modi meno distorsivi per il sistema generale di prelievo.

## 1.2 La progressività

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

Ricadere nella progressività dell'IRPEF vuol dire essere soggetti a molteplici distorsioni, dal nostro punto di vista particolarmente gravi, che vanno corrette.

Partiamo da chi, pur essendo dentro l'IRPEF, non la paga.

L'IRPEF non prevede un'esenzione unica del "minimo vitale"<sup>8</sup> (la cd. "no tax area"), che, invece, quando c'è, è molto variabile<sup>9</sup>. Supera di poco gli 8 mila euro per dipendenti ed i pensionati (ma per effetto delle misure di riduzione del cuneo fiscale sale di fatto, per i soli dipendenti, fino a 12.500 euro) scende a circa la metà (4.800 euro) per gli autonomi, non è prevista per altre categorie reddituali (redditi di impresa, di capitale, diversi, etc.).

- 
5. Dal 2019 per i percettori di pensioni estere che trasferiscono la residenza nel mezzogiorno è prevista la tassazione sostitutiva al 7%
  6. I compensi per lezioni private e ripetizioni impartite dagli insegnanti sono assoggettabili a imposta sostitutiva del 15%.
  7. I redditi derivanti dalla raccolta e commercializzazione di tartufi e prodotti selvatici fino ad un certo ammontare (7.000 euro) hanno una loro sostitutiva, fissa pari a 100 euro l'anno.
  8. Le plusvalenze realizzate alla cessione di immobili abitativi e terreni (agricoli e edificabili) seguono regole proprie, in larga misura disgiunte dall'IRPEF. Per terreni e partecipazioni in società non quotate va considerata la permanenza, di fatto a regime, di meccanismi di rivalutazione e affrancamento della plusvalenza con aliquote del 10%-11%.
  9. Le vincite al gioco (lotterie, concorsi, premi, etc.) hanno anch'esse imposte sostitutive con aliquote del 10%, 20% o 25%.
  10. I redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali sono stati esclusi dall'IRPEF nel 2017 senza alcuna imposta sostitutiva, e tra varie proroghe sono esclusi tutt'ora.

<sup>8</sup> I sistemi di tassazione del reddito personale prevedono solitamente una qualche forma di esenzione alla base, per quello che viene definito "il minimo vitale": quel livello di reddito talmente basso che risulta appena sufficiente a soddisfare i bisogni di base dell'individuo e che pertanto non può essere tassato.

<sup>9</sup> È legata alle regole di determinazione del reddito imponibile per le diverse categorie reddituali (lavoro dipendente e pensioni, lavoro autonomo, etc.) e varia di conseguenza.

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

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

Più si amplia la no tax area, infatti, meno possibilità hanno i contribuenti di fruire di detrazioni d'imposta, come quelle per carichi di famiglia, per oneri specifici, o legate ad agevolazioni<sup>10</sup>.

È un problema che si potrebbe comunque risolvere in vario modo, ad esempio, introducendo meccanismi di "imposta negativa"<sup>11</sup>.

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

- siamo passati dagli originali 32 scaglioni, molto ravvicinati, agli attuali 5;
- le aliquote legali, inizialmente comprese tra il 10% ed il 72%, ora vanno dal 23% al 43%, con salti anche vertiginosi: ben 11 punti separano l'aliquota del primo scaglione da quella del secondo! (27% - 38%), un divario che poi si riduce a soli 3 punti (38% - 41%) e 2 punti (41% - 43%) nei successivi due scaglioni di reddito.

A questa dinamica complessa si aggiunge il fatto che la progressività è stata demandata in maniera strutturale anche ad alcune detrazioni di imposta, che diminuiscono all'aumentare del reddito e spariscono sopra certe soglie (detrazioni per lavoro dipendente e bonus IRPEF, detrazioni per i carichi famigliari, etc.).

Il risultato sono aliquote marginali effettive sconnesse e molto distanti da quelle legali<sup>12</sup>.

Per un lavoratore dipendente l'aliquota marginale effettiva sopra i 28 mila euro è di oltre il 31% (quella legale è del 27%). Tra i 35 mila ed i 45 mila euro il prelievo effettivo arriva al 61%! (a fronte di un'aliquota legale del 38%).<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Il problema dell'incapienza è già particolarmente grave, dato che circa 2,6 miliardi di euro di detrazioni (il 10% di quelle riconosciute al netto di quelle specifiche sulle categorie reddituali e del bonus IRPEF) ogni anno viene perso dai contribuenti.

<sup>11</sup> Un meccanismo di imposta negativa implica il rimborso delle detrazioni non fruibili (sulla falsariga di quanto già accade, ad esempio, con il bonus IRPEF). Soluzioni alternative consistono nel riporto in avanti delle quote di detrazione non fruite in un dato periodo, eventualmente anche mediante trasformazione delle detrazioni in credito d'imposta (come avviene per alcune misure agevolative).

<sup>12</sup> In altri termini, gli incrementi di reddito risentono non solo della normale progressività ma anche del venir meno delle detrazioni, sicché il prelievo cresce molto più di quanto non prevedano le aliquote legali.

<sup>13</sup> Considerando solo la detrazione per lavoro dipendente e il bonus IRPEF l'aliquota marginale effettiva cresce di 4,5 punti per i redditi sotto i 28 mila euro (determinando un'aliquota marginale effettiva del 31,5% a fronte di una legale del 27%) e arriva a 23 punti addizionali

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

Non è esattamente quello che definiremmo un sistema che incentiva al lavoro e alla produttività!

Alla luce di questi andamenti, dovrebbero risultare chiare le ragioni dell'enfasi posta, negli anni, da Confindustria nella creazione di meccanismi di favore fiscale anche per i lavoratori dipendenti: quali la detassazione dei premi di risultato o la normativa fiscale del cd. welfare aziendale<sup>14</sup>. Qualsiasi intervento di riforma dell'IRPEF non può prescindere dalla salvaguardia e dal potenziamento di queste misure<sup>15</sup>.

Regolarizzare l'andamento delle aliquote effettive dell'IRPEF rimane pertanto prioritario.

Nel farlo, va alleggerita la pressione sui redditi medi, eliminando i disincentivi ad aumentare il reddito, in particolare sopra i 28 mila euro, soglia oltre la quale l'attuale modello produce le distorsioni più ampie.

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

Il dibattito di questi mesi si è focalizzato su alcune, come, ad esempio, l'introduzione di un sistema di progressività continua (simile a quello vigente in Germania) che affiderebbe ad una funzione il compito di determinare l'aliquota effettiva.

Più agevole rimane, a nostro avviso, ridisegnare i parametri dell'imposta esistente, mantenendo un sistema ad aliquote e scaglioni, ma riducendo l'ampiezza dei "salti" di

---

per i redditi tra 35 mila e 40 mila euro (determinando una marginale del 61% a fronte di un'aliquota legale del 38%) per poi tornare a scendere sulle classi reddituali superiori, dove sono minori i tax benefit oggetto del décalage.

<sup>14</sup>Il riferimento è alla normativa fiscale sui benefit aziendali erogati ai lavoratori dipendenti. Tale disciplina sta gradualmente avvicinando il nostro impianto normativo a quello degli altri Paesi avanzati. Il welfare in azienda è un tema di competitività che agisce sul fronte della conciliazione vita-lavoro la cui rilevanza è emersa con ancor di più nelle more della pandemia. Salendo sulle spalle delle imprese (che acquistano beni e servizi per la generalità dei loro dipendenti) i lavoratori possono acquisire un potere negoziale sul mercato che non avrebbero altrimenti. Alla luce di ciò, qualunque sarà l'azione riformista attuata va salvaguardata la flessibilità relativa al trattamento fiscale del welfare aziendale; le cui regole necessitano comunque di un riordino e di un adeguamento per produrre in maniera ancor più trasparente i relativi benefici (si tenga conto, ad esempio, che alcuni dei massimali delle prestazioni che possono essere erogate dalle imprese ai lavoratori non sono mai stati aggiornati e ad oggi sono fermi ad grandezze fissate in lire e convertite in euro)

<sup>15</sup>Le disposizioni richiamate hanno dato un supporto fondamentale allo sviluppo di un secondo pilastro privato all'assistenza sanitaria pubblica e alle forme di assistenza previdenziale, in forte contrazione per effetto dei noti vincoli di finanza pubblica. Nella cornice della riforma, tenendo conto delle evoluzioni congiunturali, potrebbe essere utile riflettere sul trattamento fiscale delle nuove forme di organizzazione del lavoro (es. smart working) e sulle misure di sostegno alla riqualificazione professionale dei lavoratori nei settori interessati da forti processi di digitalizzazione.

aliquota (in particolare tra secondo terzo scaglione) e applicando le detrazioni decrescenti in maniera più lineare rispetto al reddito (a partire da 28 mila euro).

### 1.3 Le spese fiscali

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

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

Certo, resta la facoltà di "informarsi", ma bisognerebbe leggere complessivamente 752 pagine di istruzioni<sup>16</sup>. Per comparazione siamo a metà della consistenza di "Guerra e Pace" di Tolstoj.

Il rapporto più recente sulle spese fiscali (2020) ne censisce 602<sup>17</sup>. La maggior parte operano esclusivamente (o anche) sull'IRPEF (196 misure - il 36.7% del totale). L'impatto in termini di mancato gettito è circa 40 miliardi di euro l'anno (arriva a 47 miliardi con le misure "anche IRPEF", il 75,7% del totale dell'erosione causata dalle spese fiscali nell'ordinamento.

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

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

Vanno evitati, invece, i tagli lineari delle spese fiscali volti solo a recuperare risorse.

Per ragioni di semplificazione ed equità potrebbe essere eliminata la galassia di "microagevolazioni", con importi risibili o manciate di beneficiari<sup>18</sup> e mantenuto un ristretto

---

<sup>16</sup> Le istruzioni al modello dichiarativo IRPEF (UNICO 2020) constano di 341 pagine cui potenzialmente si sommano le 411 pagine di chiarimenti interpretativi, solo per le spese detraibili/deducibili dall'IRPEF, resi annualmente dell'Agenzia delle entrate (da ultimo nella Circolare 8 luglio 2020, n. 19).

<sup>17</sup> Il riferimento è al Rapporto annualmente elaborato dalla Commissione per le spese fiscali istituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, giunto nel 2020 alla 5a edizione.

<sup>18</sup> Oltre 70 tax expenditure IRPEF hanno "effetti trascurabili" o impatti annuali inferiori a 10 milioni di euro;

nucleo di spese fiscali, da classificare in ambiti (casa, famiglia, salute, etc.) fissando eventualmente limiti per categoria.

Eventuali recuperi di gettito, inoltre, devono andare integralmente a ridurre la pressione fiscale, come già detto<sup>19</sup>.

Lasciatemi aggiungere che le agevolazioni hanno un senso se “vivono” abbastanza da consentire la loro implementazione e fruizione, senza abusi, e se hanno un’intensità tale da smuovere i comportamenti desiderati. I cc.dd. superbonus al 110% sono un esempio di giusto approccio: una misura potente e utile, ma che andrebbe estesa e rafforzata – anche consentendone l’accesso alle imprese – semplificando l’iter applicativo e la normativa sottostante<sup>20</sup>.

#### **1.4 La famiglia e l’unità impositiva**

Nel 2019 sono nati in Italia 420 mila bambini, il minimo storico in 150 anni.

Secondo l’ISTAT nel 2021 saremo sotto la soglia dei 400 mila nuovi nati. È quello che il Presidente della Repubblica Mattarella ha giustamente definito “un problema per la sopravvivenza del Paese”.

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

In Italia il reddito è tassato su base individuale, senza considerare la ricchezza complessiva del nucleo familiare<sup>21</sup>. È un punto di debolezza.

La tutela fiscale della famiglia poggia essenzialmente su un sistema di detrazioni forfetarie riconosciute per i familiari cc.dd. “fiscalmente a carico”, (cioè con redditi fino a 2.850,51).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Tali recuperi, si evidenzia, possono derivare anche da una contestuale razionalizzazione dei programmi di spesa (non fiscale) che incidono sulle medesime fattispecie fiscalmente agevolate.

<sup>20</sup> I superbonus si sovrappongono ad un coacervo di misure agevolative per la casa e l’efficienza energetica la cui normativa fatta di aggiunte e proroghe è divenuta oggi quasi del tutto illeggibile. Solo per l’ecobonus abbiamo 27 tipologie di intervento con 6 tetti di spesa e 9 aliquote diverse (36%, 50%, 70%, 75%, 80%, 85%, 90% e 110%). Serve urgentemente un’opera di ricomposizione della normativa che porti ad un codice ad hoc dei bonus sulla casa.

<sup>21</sup> Il cumulo obbligatorio dei redditi familiari, previsto nel disegno originale dell’IRPEF fu dichiarato incostituzionale nel 1976 e da allora mai rimpiazzato (sebbene la Corte, censurandolo, avesse suggerito al Legislatore di valutare alternative opzionali).

<sup>22</sup> Sono fiscalmente a carico i componenti della famiglia che percepiscono redditi non superiori a 2850,51 euro (al lordo degli oneri deducibili), tale limite fu fissato nel 1986 (5,5 milioni di lire) e fino al 2019 non è stato adeguato. Da due anni – solo per i figli di età inferiore a 24 anni - il limite è stato innalzato a 4000 euro.

Gli importi delle detrazioni sono stati aumentati a partire dal 2000 e resi decrescenti rispetto al reddito. Il sostegno dello Stato è in ogni caso rimasto relativamente contenuto.

In una famiglia con reddito non superiore a 15.000 euro (cui spetta la detrazione massima) per il coniuge a carico lo sgravio d'imposta è di circa 2,20 euro al giorno; 3,34 euro al giorno per i figli minori di 3 anni e 2,6 per quelli con più di 3 anni<sup>23</sup>.

Talvolta il beneficio non può neanche essere fruito interamente a causa dell'incapienza.

Possono essere detratte anche altre spese che incidono sui bilanci familiari sulla base di disposizioni specifiche<sup>24</sup> e ci sono varie misure non fiscali (assegni per il nucleo familiare, bonus nido, bonus nascita, etc.) a favore della famiglia, talvolta con perimetri e condizioni peculiari, spesso non coordinate con il sistema fiscale. Un ambito che sarà auspicabilmente oggetto del riordino degli assegni familiari.

Rimanendo nel perimetro fiscale, le detrazioni per familiari a carico dovrebbero essere riportate alla loro funzione originaria, di correttivo della capacità contributiva<sup>25</sup>, in combinazione con l'adeguamento delle aliquote effettive (di cui si è già detto) e di una sistematizzazione degli incentivi di natura non fiscale (assegno unico familiare).

Un'alternativa percorribile è seguire l'esempio di Paesi che adottano modelli di tassazione del reddito familiare, come il "quoziente familiare" (Francia) e lo "splitting" dei redditi<sup>26</sup> (Germania).

Va fatta però attenzione ai "trapianti normativi". Entrambi i modelli non sono esenti da critiche, dato che possono potenzialmente sfavorire il secondo percettore di reddito

---

<sup>23</sup> Gli importi qui indicati sono riportati dividendo la detrazione massima per ciascuna tipologia di componente (che spetta fino a 15.000 euro e poi decresce) per 365 giorni. Le detrazioni sono infatti pari a 800 euro per il coniuge; 1220 euro per i figli minori di 3 anni e 900 euro per quelli con più di 3 anni di età. L'ordinamento prevede maggiorazioni per le famiglie numerose (con più di tre figli la detrazione aumenta infatti di 200 euro a figlio a partire dal primo) e per familiari portatori di handicap (400 euro in più). Le detrazioni per carichi familiari si azzerano per redditi superiori ad 80 mila euro (95 mila per famiglie con più di tre figli).

<sup>24</sup> Ad esempio, le spese scolastiche, per asili nido, per la pratica sportiva dei figli, per gli addetti all'assistenza personale e familiare – per i quali è possibile dedurre anche gli oneri contributivi.

<sup>25</sup> Le detrazioni per familiari a carico servivano per tenere conto della minore capacità contributiva di tutti i soggetti, indipendentemente dal loro reddito, ma sono state col tempo trasformate in un elemento progressività dell'imposta reimpostandole a sostegno dei redditi più bassi. L'obiettivo, tuttavia, risulta inficiato dal fatto che le famiglie con redditi più contenuti risentono del già menzionato problema dell'incapienza dell'imposta.

<sup>26</sup> Nel quoziente familiare di stampo francese il reddito dei componenti del nucleo è sommato e poi diviso per un quoziente che tiene conto della composizione e dei carichi di famiglia. Una volta calcolata l'imposta questa è rimoltiplicata per il quoziente. Anche lo "splitting" applicato in Germania prevede la somma del reddito dei coniugi, che viene poi diviso per due, prima di essere assoggettato alle aliquote progressive (l'imposta viene poi di nuovo moltiplicata per due).

(solitamente la donna lavoratrice) disincentivandone l'ingresso o la permanenza nel mondo del lavoro<sup>27</sup>.

A margine, va sottolineato che passare dalla tassazione individuale a quella familiare può aumentare la complessità nella gestione dell'imposta per le imprese in qualità di sostituti<sup>28</sup>. La scelta va quindi ponderata, e veniamo ad un altro aspetto.

### **1.5 I Sostituti di imposta**

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

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

I sostituti sono, altresì, chiamati frequentemente ad anticipare, per conto dello Stato, le misure di sostegno al reddito di lavoro dipendente (dal bonus 80/100 euro, al bonus Covid-19).

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

Invece, sempre più spesso, si va nella direzione opposta introducendo nuove regole confuse, come, ad esempio, quelle recenti sulla tassazione delle auto aziendali assegnate in uso promiscuo ai dipendenti<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Entrambi i sistemi tendono infatti a ripartire il carico impositivo in maniera omogenea sui percettori, sfavorendo quello con redditi più bassi (e non tenendo conto dell'eventuale lavoro domestico non retribuito). Un possibile correttivo per evitare il mancato ingresso nel mercato del lavoro, l'abbandono (o la riduzione dell'orario lavorativo) da parte del secondo percettore, potrebbe consistere nel riconoscimento di contributi monetari mensili in concomitanza con la nascita dei figli a supporto delle spese di mantenimento della prole (come accade in Germania). Anche tale strada sembrerebbe, in parte, percorribile con l'introduzione dell'assegno unico per la famiglia, ma in aggiunta alla transizione ad un modello di tassazione familiare (oggi la revisione dell'assegno unico parrebbe collegata, al contrario, alla sola eliminazione delle detrazioni fiscali e degli assegni per il nucleo familiare vigenti).

<sup>28</sup> Attualmente, infatti, le ritenute IRPEF sono operate sul reddito percepito e su base personale, il datore di lavoro non è quindi tenuto a conoscere i redditi del coniuge o convivente. In un ipotetico modello di tassazione familiare il sostituto potrebbe dover chiedere maggiori informazioni per assolvere correttamente al calcolo dell'imposta, già in sede di liquidazione mensile della retribuzione, a meno che non si rimetta al contribuente il dovere di effettuarlo nell'ambito di una dichiarazione dei redditi "familiare".

A tale riguardo è interessante la soluzione che è stata adottata in Germania, dove spetta all'Amministrazione finanziaria, e non al datore di lavoro/sostituto d'imposta, riconoscere direttamente in sede di controllo della dichiarazione presentata dai coniugi il diritto ad alcune deduzioni fiscali per le spese di mantenimento dei figli.

<sup>29</sup> Si obbligano i sostituti di imposta ad applicare un criterio "analitico" di calcolo sui km percorsi da ciascun dipendente nella sua vita privata in luogo di un criterio forfettario, precedentemente utilizzato, che semplificava anche il controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Va detto che spesso si pongono a carico delle imprese anche obblighi di controllo che spetterebbero all'Amministrazione finanziaria. Mi riferisco, in particolare, al compito affidato alle imprese appaltanti di verificare gli adempimenti cui le imprese fornitrici sono tenute in qualità di sostituti d'imposta.

Voglio essere chiaro: le imprese vogliono continuare a fare la loro parte nel contrasto all'evasione fiscale, poiché lede la concorrenza ed è una sconfitta per tutti, ma serve equilibrio. Non si può, per colpire pochi, chiedere a tutti adempimenti al limite dell'impossibile.

### **1.6 Le addizionali regionali e comunali**

La complessità dell'IRPEF trova rivoli di sfogo anche nella tassazione locale.

Alla fine degli anni '90 sono state introdotte l'addizionale regionale e comunale all'IRPEF.

Per le addizionali gli enti territoriali hanno ampi spazi di manovra: possono fissare più aliquote e disporre agevolazioni di vario genere (esenzioni, deduzioni, detrazioni, a loro volta legate ai carichi familiari, al reddito, alle caratteristiche dei contribuenti, etc.).<sup>30</sup>

Il sistema delle addizionali contribuisce a distorcere l'equità del prelievo (dando anche una profondità territoriale al fenomeno) e complica la vita ai sostituti d'imposta, specie quelli multilocalizzati, costretti a fare i conti con un panorama di 20 sistemi regionali e circa 7000 comunali.

Le attuali addizionali potrebbero essere utilmente trasformate in sovraimposte da applicare sull'imposta netta dei contribuenti, calcolata con regole uniche a livello nazionale<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> L'addizionale regionale IRPEF, introdotta nel 1997, è volta a finanziare la spesa sanitaria delle Regioni, parte da un'aliquota base dell'1,23% che può essere manovrata in diminuzione o in aumento fino ad un massimo del 3,33%, da applicare sull'ordinaria base imponibile IRPEF. È rimessa alle Regioni la facoltà di usare un'unica aliquota o definirne più di una, purché siano poi applicate in concomitanza con gli ordinari scaglioni IRPEF. Le Regioni possono tuttavia introdurre anche agevolazioni (deduzioni, detrazioni, esenzioni, etc.) che risultano parametrate al reddito, ai carichi familiari, al trasferimento di residenza, etc. Il sistema finisce così con l'aggiungere le distorsioni localistiche a quelle del tributo Erariale.

Le cose non migliorano con l'addizionale comunale, introdotta nel 1998. Ciascun Comune può optare se applicarla o meno, e a che livello fissare le relative aliquote fino ad un massimo dello 0.8% (0.9% per Roma Capitale). Si può optare per utilizzare una sola aliquota o più di una (purché si seguano gli scaglioni dell'IRPEF, come per l'addizionale Regionale). Inoltre, dal 2011 è lasciata libertà, anche ai Comuni, di intervenire sull'imponibile con eventuali esenzioni, parametrate al reddito, all'età, ai carichi familiari). Attualmente l'addizionale comunale trova applicazione in più dell'85% dei Comuni italiani.

<sup>31</sup> L'intervento potrebbe essere realizzato cercando di mantenere l'invarianza di gettito, dato che entrambe le addizionali costituiscono apporti fondamentali per l'equilibrio finanziario degli enti locali. La modifica dovrebbe lasciare nelle disponibilità di Regioni e Comuni la determinazione dell'aliquota (una) entro un range predefinito per legge, così da contemperare le esigenze di semplificazione con quelle di autonomia impositiva.

## 2. LE ALTRE COMPONENTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO

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

Come in una nave con più falle, non possiamo riprendere il largo se ci limitiamo a tapparne una sola.

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

### 2.1 L'abrogazione dell'IRAP

Dalla sua istituzione nel 1997 l'IRAP ha progressivamente perso la sua originale connotazione e il suo impatto economico si è ridotto<sup>32</sup>.

Questa riduzione non è stata accompagnata però da interventi di semplificazione. L'imposta rimane il secondo pilastro del sistema italiano di tassazione delle imprese (dopo l'IRES), ma agisce su presupposti completamente diversi, con impronta regionale, settoriale e dinamiche svincolate dal risultato economico.

Nelle more della pandemia da COVID-19 si è provveduto alla cancellazione dei versamenti del tributo dovuti nel 2020 (saldo 2019 e acconto 2020), e questo offre un'occasione storica al Legislatore per un ripensamento dell'Imposta regionale, che tenga vivo lo spirito con cui fu introdotta: semplificare il sistema previgente.

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

### 2.2 Le modifiche alla tassazione del reddito d'impresa

La tassazione dei redditi societari vive una fase di grande fermento internazionale, con molteplici lavori in corso per adeguarla ai processi di globalizzazione e digitalizzazione dell'economia<sup>33</sup>. Oltre queste macro-tendenze, di cui occorre tenere conto nella prospettiva

---

<sup>32</sup> Dopo una lunga serie di misure parziali, volte a snellire la componente IRAP del cuneo fiscale, dal 2015 è stata concessa al settore privato la facoltà di dedurre integralmente il costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile IRAP. Nel 2015 le imprese private versavano oltre 19.7 miliardi di IRAP, nel 2019 la quota è scesa a 15 miliardi (-33%)

<sup>33</sup> Le spinte all'adeguamento dei principi di fiscalità internazionale, volte ad inquadrare meglio i processi di globalizzazione e digitalizzazione dell'economia, hanno animato negli ultimi anni i lavori del G20, dell'OCSE e dell'Inclusive Framework on BEPS. Contestualmente, in seno all'Unione europea, sono tornate a farsi strada proposte rilevanti di armonizzazione fiscale (quali l'armonizzazione delle regole di determinazione della base imponibile dei redditi societari, tramite il rilancio delle proposte di direttiva sulla cd Common Corporate Tax Base – CCTB).

di una revisione complessiva della fiscalità d'impresa, ci sono interventi di portata nazionale, anche a carattere congiunturale, che potrebbero essere operati nel breve termine.

Nel volume “il Coraggio del futuro: Italia 2030-2050”, presentato nei mesi scorsi, abbiamo indicato varie azioni concrete, ne ribadiamo qui solo alcune.

Si potrebbe consentire alle imprese una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle perdite fiscali generate in questa difficile congiuntura economica, eliminando le vigenti limitazioni al loro pieno utilizzo e introducendo l'istituto del *carry back*<sup>34</sup>.

Andrebbe, inoltre, definito un più favorevole trattamento fiscale dell'indebitamento, spesso una scelta obbligata per le imprese a fronte della pandemia. Pur esistendo vincoli comunitari al riguardo, ci sono spazi di flessibilità, consentiti dalla normativa europea, che non vengono sfruttati adeguatamente dal nostro Paese (ad esempio, deducibilità integrale degli interessi passivi per le imprese non appartenenti a gruppi, o entro il massimale di 3 milioni di euro)<sup>35</sup>.

Gli ambiti in cui la tassazione dei redditi societari può essere migliorata sono comunque molti e siamo a disposizione per fornire numerose proposte puntuali al riguardo<sup>36</sup>.

Un'ultima nota sul tema della tassazione societaria riguarda l'assoluta necessità di evitare l'introduzione di nuovi o maggiori oneri per le imprese. Il riferimento è esplicitamente volto a ricordare l'abbondanza di nuove imposte che rischiano di scaricarsi sul tessuto produttivo

---

<sup>34</sup> Un primo intervento può consistere nella rimozione della limitazione all'80% nell'utilizzo delle perdite pregresse (art. 84 Testo Unico Imposte sui Redditi). Analogamente, andrebbe valutata l'introduzione, anche nel nostro ordinamento, dell'istituto del riporto all'indietro delle perdite (cd “*carry back*”), che consentirebbe di compensare la perdita con l'utile imponibile degli esercizi pregressi, conducendo un rimborso delle somme già versate. Come detto tale istituto è strutturalmente presente, con specifici limiti, in alcuni Paesi europei (ad esempio, in Francia e in Germania) ed è già stato introdotto in altre giurisdizioni ai fini di alleviare gli effetti economici della pandemia.

<sup>35</sup> Un miglioramento strutturale potrebbe provenire da un aggiustamento delle regole IRES che disciplinano la deducibilità degli interessi passivi, ad oggi limitata entro il tetto del 30% del risultato operativo lordo (ROL) delle imprese. Tale regola ordinariamente è volta a contenere le spinte all'indebitamento, riducendone il “vantaggio fiscale” relativo appunto alla deduzione degli interessi, entro una soglia considerata accettabile dal Legislatore. La congiuntura economica – che ha costretto le imprese a ricorrere a livelli eccezionali di indebitamento - può inficiare sensibilmente il funzionamento della regola. Il limite alla deducibilità degli interessi passivi è una caratteristica assodata del nostro sistema fiscale e rappresenta anche uno standard internazionale, recentemente trasfuso nel diritto comunitario con la cd. prima direttiva antielusione (cd. ATAD 1 – Direttiva n. 2016/1164/UE, art. 4). Il diritto europeo ha comunque concesso degli spazi di manovra ai Paesi membri, che pur tenendo ferma la regola generale, permetterebbero al nostro sistema fiscale di guadagnare efficienza nel nuovo panorama: il riferimento è, ad esempio, alle regole che consentirebbero la deducibilità integrale degli interessi passivi alle imprese non appartenenti a gruppi (cd *standalone entities*, che non pongono comparabili rischi di erosione delle basi imponibili) o anche ad altri soggetti entro il limite di 3 milioni di euro di interessi netti; oltre alla facoltà, per tutti, di riportare indietro le eccedenze di interessi passivi eventualmente indeducibili nel periodo di riferimento.

<sup>36</sup> Interventi di efficientamento possono riguardare, ad esempio, le regole attinenti alle varie tipologie di costi deducibili dal reddito d'impresa (auto aziendali, sponsorizzazioni, etc.) così come il profluvio di regole antielusive sorte negli anni (società non operative o in perdita sistematica, responsabilità fiscale negli appalti), o ancora le discipline agevolative, che potrebbero essere oggetto di razionalizzazione, potenziando le più utili e rimuovendo i bonus “minori” o che, dopo anni di proroghe, non si sono dimostrati efficaci nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

in una fase di grande fragilità: dalla plastic tax, alla sugar tax, passando per l’Imposta sui Servizi Digitali.

### **2.3 La tassazione patrimoniale**

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

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

Sull’argomento riteniamo che il prelievo patrimoniale:

- debba essere coordinato con le nuove regole di tassazione dei redditi che saranno definite, (in particolare con quelle relative ai redditi di natura finanziaria e immobiliare);
- vada ricomposto, anche a livello territoriale<sup>38</sup>, prevedendo il più possibile l’uniformità del prelievo su tutto il territorio nazionale a parità di ricchezza posseduta dai contribuenti;
- vada corredato da una dichiarazione patrimoniale unica, su base familiare, coordinata con gli strumenti vigenti di prova dei mezzi (ISEE) che possa agire da riferimento unico per la tassazione.

Gran parte del dibattito sull’imposta patrimoniale in Italia si concentra intorno agli immobili residenziali e alla prima casa<sup>39</sup>.

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

La tassazione immobiliare poggia, infatti, su valori figurativi (rendite catastali) non sempre allineate al valore attuale di mercato degli immobili (e dei terreni), che sono state oggetto negli anni di vari “riallineamenti forfettari” con applicazione di coefficienti moltiplicativi, peraltro svincolati da criteri oggettivi.

---

<sup>37</sup> Considerano quelle che incidono sul mero possesso e quelle che impattano il trasferimento del patrimonio mobiliare e immobiliare – a titolo esemplificativo: Imposta di registro, imposta di bollo, IVAFE, imposta catastale, IMU, IVIE, sostitutive dell’imposta di bollo registro e catastale, imposta di successione e donazione, canone RAI, Tobin Tax, Bollo auto e superbolli, Imposta Provinciale di Trascrizione, etc.

<sup>38</sup> Ambito cui sono state delegate imposte patrimoniali estremamente rilevanti quali quelle immobiliari o le tasse automobilistiche.

<sup>39</sup> Le abitazioni principali sono state escluse dall’IMU a partire dal 2014, con l’eccezione delle abitazioni di lusso.

Questo metodo, agevole per recuperare gettito, ha perpetuato e incrementato le distorsioni dovute all'obsolescenza del catasto.

Si è quindi richiamata l'opportunità di una riforma catastale<sup>40</sup>, che sarebbe senz'altro utile ma anche lunga, complessa e costosa da realizzare. Richiederebbe un'opera capillare sul territorio di aggiornamento delle tariffe di estimo (ferme ai valori stabiliti nel 1988 per i terreni e al 1990 per i fabbricati) con tempi stimati non inferiori a 5 anni<sup>41</sup>.

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

Come segnalato anche dall'Agenzia delle Entrate<sup>42</sup>, i processi di rivalutazione automatici del passato, effettuati peraltro in congiunzione con contrazioni economiche (e cadute del PIL inferiori a quella corrente), hanno contribuito a deprimere il mercato immobiliare in maniera significativa, innescando spirali negative per l'intera economia<sup>43</sup>.

Occorre dunque soppesare tutti i rischi di un'azione che, seppur potenzialmente generatrice di gettito, colpirebbe il comparto immobiliare nell'imprevedibilità delle dinamiche economiche legate alla pandemia in corso e all'evolversi degli stili di vita e lavoro dei contribuenti.

## 2.4 Il rapporto Fisco-Contribuente

Voglio concludere su un punto cui teniamo particolarmente:

Serve una Amministrazione finanziaria efficiente, sulla quale le imprese *in primis* evidenziano la necessità di investire, per fronteggiare un quadro normativo in evoluzione, che sarà connotato da una sempre maggiore complessità, da implicazioni di carattere transnazionale e dalla convergenza, su norme fiscali, di discipline tecniche di varia natura.

---

<sup>40</sup> Sollecitata più volte anche dalla Commissione europea nelle raccomandazioni specifiche all'Italia.

<sup>41</sup> Una simile azione è stata intrapresa nel 2015, salvo poi essere abbandonata negli anni seguenti.

<sup>42</sup> Si veda Agenzia delle entrate - "Indagine conoscitiva per una riforma della fiscalità immobiliare: equità, semplificazione e rilancio del settore" tenutasi presso la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria il 20 marzo 2019, pp. 16 e ss.

<sup>43</sup> Il pesante inasprimento della tassazione immobiliare a partire dal 2012 è correlato ad una perdita costante del valore delle abitazioni da allora. Su un piano comparativo l'Italia è tuttora uno dei pochi Paesi europei a non aver recuperato il livello dei prezzi delle abitazioni raggiunto prima della crisi finanziaria del 2011.

Il calo dei valori immobiliari residenziali - e non solo ha eroso in maniera strutturale i risparmi delle famiglie, tenuto conto che in attività immobiliari è investito il 60% del patrimonio complessivo delle famiglie italiane. Va tenuto conto che i prestiti alle famiglie per mutui immobiliari e quelli alle imprese del settore rappresentano circa un terzo degli impieghi bancari totali.

Analoghi investimenti dovrebbero essere effettuati nella giustizia tributaria, verso una maggiore specializzazione e una maggiore appetibilità degli istituti deflativi del contenzioso.

Occorre proseguire sulla via - intrapresa ma ancora lunga - che porta ad un miglioramento strutturale del rapporto fisco-contribuente, capace di superare quella ben nota dimensione antagonista che non crea vincitori e depaupera le energie del Paese.

Continuano ad affiorare al riguardo problemi antichi: normative fiscali ispirate alla patologia e non alla fisiologia del rapporto fiscale, e tendenze aggressive all'accertamento, che andrebbero definitivamente superati.

Esistono ormai da oltre 20 anni dei principi codificati nell'ordinamento a tutela del contribuente e dei suoi diritti<sup>44</sup>; principi che dovrebbero guidare l'azione del Legislatore, dell'amministrazione, dei cittadini e delle imprese.

Occorre ripartire da quei principi e da quei diritti, per il cui pieno rispetto non è mai troppo tardi.

---

<sup>44</sup> Lo statuto dei diritti del contribuente è legge dello Stato dall'agosto del 2000 (L. n. 212/2000).