

Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita

Negli ultimi anni, il sistema fiscale italiano ha subito una significativa erosione delle basi imponibili dei diversi tributi. Anno per anno sono state aumentate le *tax expenditures*, riducendo così il gettito delle imposte sul reddito personale e sul reddito societario; è stata abolita l'Imu sulla prima casa e sono stati esclusi, dalla base imponibile Irap, i costi del lavoro.

Nella tassazione del reddito d'impresa sono aumentati i trattamenti differenziati per settori di attività: pensiamo agli incrementi di aliquote Ires e Irap per banche e assicurazioni e, ultimamente, anche per le imprese concessionarie operanti in determinati comparti. L'aumento dei trattamenti differenziati ha riguardato anche l'Irpef: le componenti del reddito di lavoro dipendente previste dalla contrattazione di secondo livello e legate a incrementi della produttività sono assoggettati all'aliquota agevolata del 10%; ai lavoratori autonomi entro una certa soglia di ricavi è stata assicurata l'aliquota al 15%.

Il risultato complessivo di questi interventi è un sistema fiscale poroso, distorsivo e instabile, che ha perso competitività ed efficienza.

Ogni proposta di riordino del sistema fiscale deve partire dallo stato del bilancio pubblico. Da anni si rimanda la copertura delle misure espansive attraverso l'adozione di clausole di salvaguardia che prevedono significativi aumenti di imposte indirette (Iva e accise) negli anni seguenti. Queste clausole rappresentano una posta fittizia: è chiaro a tutti che gli aumenti di imposte non verranno realizzati, ma è altrettanto chiaro che ogni spazio della successiva legge di bilancio sarà compromesso dall'esigenza di disinnescare le clausole. Di anno in anno si ripete anche la cattiva pratica di effettuare parte delle coperture delle misure programmate spostando in avanti oneri anche attraverso misure che, se non impongono aggravii definitivi alle imprese, ne riducono la liquidità.

Gli spazi per il riequilibrio dei carichi fiscali a favore delle imprese e del lavoro non possono che derivare dalla revisione dei bonus e dei recenti aumenti di spesa corrente (quota cento e reddito di cittadinanza) e dall'aumento dell'Iva.

L'Iva

Nel nostro paese il gettito Iva è più basso, in rapporto al totale delle entrate tributarie, rispetto agli altri paesi europei. L'Iva in Italia rappresenta il 14,9% delle entrate fiscali (dati 2017) rispetto al 18,1% medio dell'Unione europea a 28 e al 17% medio dell'Area

euro. Il minor gettito è sicuramente legato alla diffusa evasione dell'Iva, ma anche all'utilizzo estensivo delle aliquote agevolate, che nel nostro paese è superiore alla media dei paesi europei.

Una razionalizzazione delle aliquote Iva potrebbe essere realizzata portando al 5% l'attuale aliquota super ridotta del 4% (consentita solo come deroga alla vigente disciplina europea). Le aliquote Iva, a questo punto, sarebbero solo tre: il 5%, il 10% e il 22%. Sarebbe opportuno, inoltre, in un'ottica di semplificazione e modernizzazione del sistema, rivedere i beni e i servizi che beneficiano dell'aliquota ridotta, aggiornando previsioni normative risalenti agli anni '80. La revisione dovrebbe avere il duplice obiettivo di assoggettare alla stessa aliquota beni e servizi di natura simile e di limitare il beneficio dell'aliquota agevolata ai soli beni e servizi ritenuti meritevoli (ad esempio perché inerenti alla salute e all'ambiente). Appare discutibile la tendenza ad assicurare aliquote Iva più basse per favorire i consumi dei meno abbienti e per incentivare determinati settori. L'aliquota Iva ridotta per i beni di prima necessità non favorisce solo le fasce più basse di contribuenti; quanto al sostegno a specifici settori, esso va accordato con riferimento a interessi di natura pubblica e non di categoria.

Nel complesso si potrebbe prevedere un obiettivo di aumento del gettito Iva nell'ordine dei 10 miliardi di euro, ottenuto sia attraverso l'eventuale aumento di alcune aliquote sia attraverso la riallocazione di beni e servizi tra le diverse aliquote. Le risorse così ottenute potrebbero essere destinate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi sulle imprese. La scelta di aumentare l'Iva sarebbe in linea con quanto da tempo suggerito sia dalle istituzioni europee sia dal Fondo monetario internazionale; entrambi, nelle raccomandazioni periodiche all'Italia, invitano a ridurre il cuneo fiscale spostando il carico tributario verso i consumi, le fonti di inquinamento e l'imposizione ordinaria sul patrimonio. Rispetto all'aumento delle aliquote Iva ridotte, i meno abbienti potrebbero essere compensati attraverso interventi diretti di sostegno monetario, demandati ad esempio all'Inps grazie alle informazioni disponibili sull'Isee.

Questi interventi avrebbero l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema applicativo dell'Iva: sarebbero infatti superate le molte incertezze che attualmente si presentano agli operatori quando devono individuare l'aliquota applicabile e che spesso richiedono l'emanazione di norme di interpretazione autentica: si pensi, per fare un esempio, alle questioni che attengono alla definizione dei "prodotti della panetteria ordinaria" soggetti all'aliquota del 4%, rispetto ai "prodotti della panetteria fine" soggetti all'aliquota del 10%.

Sempre in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario, sarebbe opportuno che la disciplina Iva in tema di perdite su crediti fosse resa omogenea a quella prevista nel settore delle imposte sul reddito. Ai fini delle imposte dirette, le perdite su crediti possono essere dedotte senza attendere il termine della procedura concorsuale e, in alcuni casi (per i crediti di modesta entità), anche a prescindere dall'attivazione di procedure contenziose. Ciò, in particolare, nei casi in cui il ridotto importo del credito rende antieconomico promuovere azioni per il suo recupero. Sarebbe opportuno consentire il recupero dell'Iva sulla base di presupposti analoghi a quelli che consentono la deduzione delle perdite su crediti ai fini delle imposte sui redditi.

L'Irpef

L'Irpef ha da tempo perduto le sue originarie caratteristiche di imposta progressiva sul reddito complessivo. Dalla base imponibile complessiva dell'Irpef sono stati espunti, fin dal 1973, i redditi di capitale; poi via via sono sfuggite alla progressività altre componenti reddituali: i canoni di locazione assoggettati alla cedolare secca, i premi di risultato dei lavoratori dipendenti tassati con l'aliquota del 10%; i redditi degli autonomi sotto una certa soglia tassati con l'aliquota del 15%. Oggi oltre l'80% del gettito Irpef deriva dai redditi da lavoro dipendente e dalle pensioni.

L'Irpef presenta ormai elementi di iniquità dovuti all'esistenza di molteplici trattamenti differenziati e risulta ampiamente evasa. I contribuenti che dichiarano un reddito complessivo superiore a 55 mila euro sono meno del 4,5% del totale; circa il 45% dei contribuenti dichiara meno di 15 mila euro.

Il riordino dell'Irpef passa inevitabilmente per una revisione delle *tax expenditures* che secondo il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019 del Ministero dell'Economia ammontano a circa il 4% del Pil (di più, secondo stime del Fondo monetario internazionale). In questo ambito si ritrovano molti incentivi obsoleti e di scarsa efficacia che disperdono risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse produttive.

Nell'Irpef, sia le aliquote nominali sia quelle effettive variano in modo discontinuo intorno ai 30 mila euro: l'aliquota nominale aumenta di 11 punti percentuali, dal 27% al 38%, tra il secondo e il terzo scaglione. L'aliquota marginale rimane troppo elevata su redditi medio-bassi, situandosi già attorno al 40% oltre 28 mila euro. La divergenza tra aliquote nominali e aliquote effettive, determinata dalla decrescenza delle detrazioni e

dell'assegno al nucleo familiare, nonché dall'andamento in parte non lineare del bonus Renzi, crea evidenti iniquità sia di tipo orizzontale (contribuenti con lo stesso reddito sono gravati da imposte differenti) sia di tipo verticale (non sempre a un maggior reddito corrisponde un maggior prelievo).

Un riordino delle *tax expenditures* consentirebbe una semplificazione e razionalizzazione delle aliquote e, attraverso l'introduzione della *negative income tax* sopra citata (cioè di trasferimenti monetari diretti gestiti dall'Inps), sarebbe comunque possibile tutelare i meno abbienti.

L'Ires

Sul fronte delle imprese, nell'ambito della tassazione dei redditi societari, l'esigenza di affermare criteri di semplicità e neutralità impone di intervenire con decisione sulla materia delle deduzioni e dei crediti di imposta, limitandoli a obiettivi chiari e normativamente predeterminati (essenzialmente ricerca e sviluppo, innovazione, efficienza ambientale). L'Assonime propone da tempo l'introduzione di un *plafond* unico di spese deducibili, determinato in percentuale del reddito, in relazione al quale ciascuna impresa potrebbe scegliere le spese da dedurre tra quelle previste in base a obiettivi normativamente predeterminati. In tema di incentivi alla ricerca, in particolare, è importante prevedere che la predisposizione di una documentazione adeguata e rispondente ai requisiti predeterminati *ex lege* da parte del contribuente possa porlo al riparo dall'irrogazione di sanzioni amministrative o penali (cd. *penalty protection*) nell'ipotesi non infrequente in cui l'Amministrazione contesti *ex post* la spettanza dell'agevolazione. Altrimenti proprio le imprese che fanno ricerca, anziché essere incentivate, rischierebbero di essere penalizzate più delle altre.

L'obiettivo della neutralità richiede che tutti i frutti del capitale – attività finanziarie, immobili, dividendi, ecc. – siano tassati con la stessa aliquota, idealmente intorno al 20%. Il processo di convergenza dell'aliquota di imposizione sul reddito di impresa al 20% potrebbe essere realizzato attraverso il regime dell'Aiuto alla crescita economica (Ace) che sostiene la capitalizzazione delle imprese. In una prospettiva di neutralità, il mantenimento del regime di favore attualmente accordato ai titoli di Stato (tassati ad aliquota del 12,5%) aggrava la distorsione a danno dell'investimento in attività produttive e dei flussi di intermediazione verso le imprese; un allineamento della tassazione di tali titoli all'aliquota al 20% non avrebbe oggi significative ripercussioni sui prezzi, visto l'attuale basso livello dei rendimenti.

Quanto alla determinazione dell'imponibile, andrebbero evitate le continue modifiche normative alla tassazione del reddito di impresa determinate da motivi di gettito: l'incertezza rappresenta il principale ostacolo alla programmazione degli investimenti. Analogamente, per ridurre gli effetti distorsivi dell'imposizione, andrebbero eliminate le addizionali settoriali volte a colpire solo alcune categorie di imprese. Infine, servono misure più incisive per eliminare l'incertezza applicativa nella fiscalità di impresa, in particolare adottando per l'abuso del diritto interpretazioni più coerenti con quanto previsto dalla riforma del 2015 e rafforzando il regime di adempimento collaborativo (*cooperative compliance*).

Sarebbe necessario ancorare più saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico, abbandonando con gradualità, ma in maniera definitiva, il gioco annuale delle "variazioni fiscali" contrattate in sede di legge di bilancio.

Occorre in generale un ripensamento organico della tassazione delle imprese per tener conto dei cambiamenti radicali avvenuti nei modelli di *business* indotti dalla globalizzazione dei processi produttivi, dalla digitalizzazione dell'economia e dalla prevalenza di beni immateriali nei sistemi di produzione. Tali cambiamenti sembrano aver reso irreversibile la crisi della tradizionale imposta sui redditi societari ed evocano riflessioni analogamente radicali su come ripensare il sistema in modo da renderlo più efficiente ed equo rispetto all'evoluzione dei modelli produttivi.

In una più lunga prospettiva, occorre riflettere sulla possibilità di far evolvere il sistema verso modalità più semplici e immediate di misurazione della ricchezza prodotta dalle imprese rispetto a quelle riferite all'utile di bilancio – che è nozione convenzionale e non direttamente osservabile, sviluppata in contesti economici ormai superati. Una soluzione in questo senso potrebbe trovarsi nella scelta di tassare le imprese direttamente sui flussi di cassa, più facili da rintracciare e più difficili da manipolare rispetto agli utili. Tale sistema implica un incentivo sistematico per gli investimenti, che diventano immediatamente deducibili per cassa. Inoltre, l'irrelevanza in tale sistema delle componenti finanziarie consente di eliminare il trattamento fiscale più favorevole dell'indebitamento rispetto all'emissione di capitale. Naturalmente, movimenti in questa direzione richiedono nuovi accordi internazionali, in sede europea e Ocse.

I problemi posti dalla globalizzazione non vengono affrontati in questo documento; su queste questioni è in corso una discussione approfondita in sede Ocse.

L'Irap

L'Irap, concepita originariamente come tributo regionale destinato al finanziamento della sanità, è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi che ne hanno ridotto il gettito, specie a seguito del riconoscimento della completa deduzione dei costi per lavoro dipendente a tempo indeterminato. La crisi in cui versa l'Irap pone il delicato problema se mantenerla o sostituirla con un contributo per il finanziamento del sistema sanitario nazionale da prelevarsi attraverso un'aliquota moderata, ma su una base imponibile più ampia, idealmente costituita da tutti i redditi.

Considerazioni generali

Per una seria revisione del sistema fiscale resta comunque indispensabile un cambiamento di impostazione culturale nel processo di formazione delle leggi: il rapporto tributario – soprattutto nell'ambito delle attività produttive – non può essere costantemente modificato per mere esigenze di gettito, spesso con effetti retroattivi e sulla base di negoziati politici che, operando lungo le linee di minor resistenza elettorale, deformano il sistema fiscale e si traducono in operazioni di fiscalità implicita sui consumatori di beni e servizi (si colpisce A, contribuente concentrato, perché è politicamente meno costoso, lasciando che sia A a trasferire l'incidenza dell'imposta su B, contribuente diffuso). Contribuenti e operatori economici hanno bisogno di un sistema fiscale affidabile e stabile nel tempo. L'incertezza sul fronte fiscale è quel che più di ogni altra cosa frena la crescita economica, veicolando altrove investimenti nazionali ed esteri.

Cambiare le regole del gioco fiscale a partita iniziata, soprattutto per le imposte di periodo, viola il principio di affidamento del contribuente. Leggi emanate a getto continuo, difficili da interpretare e ancor più difficili da applicare, rompono il patto di fiducia con i contribuenti e sovvertono le pianificazioni sulle quali si basano le scelte economiche delle imprese e dei singoli.

Anche il sistema sanzionatorio, in particolare con le ultime modifiche introdotte con il cd. decreto fiscale del 2019, concorre a creare obiettive difficoltà nello svolgimento dell'attività di impresa. È questo il caso, ad esempio, dell'inclusione dei reati tributari di dichiarazione fraudolenta nel catalogo dei reati della legge n. 231/2001; inclusione da cui deriva che presso lo stesso soggetto (persona giuridica) possano cumularsi tanto la responsabilità da illecito civile quanto quella da illecito penale, in palese contrasto con il principio del *ne bis in idem*.

Si auspicano soluzioni più equilibrate nel quale le sanzioni non eccedano gli obiettivi di tutela perseguiti a scapito del normale svolgimento dell'attività di impresa. Resta anche aperto il tema del più efficiente coordinamento tra lo sviluppo dell'azione penale, innescata dalla *notitia criminis*, e l'accertamento tributario; una soluzione coerente potrebbe essere quella di trasmettere la *notitia criminis* all'autorità giudiziaria solo ad esito di una verifica tributaria ritenuta tecnicamente fondata dall'Amministrazione finanziaria e idonea all'emanazione di un accertamento.

La giustizia tributaria merita anch'essa una seria riflessione: l'esame della giurisprudenza mostra sempre più spesso l'affermarsi di interpretazioni e orientamenti distanti sia dalla lettera che dalla *ratio* delle norme tributarie, con gravi effetti in punto di certezza del diritto. Appare ormai indispensabile il passaggio a una giustizia tributaria composta da giudici professionali, che siano in grado di fornire risposte adeguate a sostegno della competitività del sistema produttivo.

Per salvaguardare l'esigenza di certezza del diritto andrebbe opportunamente potenziato, nelle sue applicazioni, lo strumento dell'interpello, che consente al contribuente, prima di effettuare le sue scelte fiscalmente rilevanti, di rivolgersi all'Amministrazione finanziaria (i.e. all'Agenzia delle Entrate) al fine di ottenere chiarimenti in merito a casi specifici. Con riferimento all'istituto dell'interpello, così come, più in generale, nel processo di attuazione della norma tributaria, l'Agenzia delle entrate dovrebbe recuperare il suo ruolo di soggetto chiamato ad applicare "la giusta imposta", più che essere sospinta a soddisfare esigenze di gettito attraverso interpretazioni mutevoli della normativa.

Roma, 27 febbraio 2020