

La delega fiscale del Governo Monti

Un commento critico

a cura di Nens

Il Governo ha approvato lo schema di disegno di legge delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale. Si tratta del provvedimento che sostituisce il progetto di delega depositato ormai più di un anno fa da Tremonti e rimasto lettera morta, sia per evidenti ragioni di inconsistenza intrinseca sia per la caduta del governo Berlusconi.

Il ddl-delega del governo Monti prevede 18 articoli, suddivisi in 3 capi (equità e razionalità del sistema, contrasto all'evasione e all'elusione e revisione della tassazione in funzione della crescita). Molte disposizioni, tuttavia, appaiono formulate con un livello tale di genericità e di vaghezza da risultare sostanzialmente non commentabili. Le parti di sostanza della delega possono essere così suddivise:

- 1) la revisione della tassazione immobiliare;
- 2) la revisione della tassazione del reddito autonomo e d'impresa;
- 3) il contrasto dell'evasione e dell'elusione, rispetto al quale vanno ulteriormente distinti gli aspetti che attengono all'organizzazione dell'attività stessa dalle parti in cui ci si muove verso una vera e propria revisione della disciplina di alcuni istituti e delle sanzioni.

Prima di passare all'esame delle singole parti, va subito detto che da questo elenco emerge la mancanza di qualsiasi disposizione attinente l'Irpef, vero grande assente della legge delega. In particolare, è opinione comune e ben fondata che le aliquote medie e marginali effettive dell'Irpef siano

eccessivamente elevate e che esse generino sperequazioni rilevanti e disincentivi all'offerta di lavoro. E' questa la componente della tassazione che pone l'Italia ai primi posti della classifica OCSE sulla pressione fiscale e che determina (insieme con la pressione contributiva) un così elevato cuneo fiscale tra costo del lavoro e redditi netti, che, a sua volta, concorre (insieme alla scarsa produttività e all'iniquinà del processo distributivo) a determinare il basso livello medio dei redditi netti dei lavoratori dipendenti italiani. Inoltre, il sistema attuale è del tutto opaco, poiché la decrescenza delle detrazioni rende difficile la percezione dell'aliquota effettiva, che soprattutto per i redditi bassi e medi è molto più elevata di quella formale, e superiore al 30%.

Nell'ambito di un provvedimento pensato per ridisegnare il sistema fiscale e quindi di natura strutturale era lecito attendersi che, almeno, si indicassero le direzioni di sviluppo e di soluzione (almeno parziale) di questi problemi. L'elaborazione teorica in materia è corposa, come evidenziato dai materiali raccolti nel Libro bianco e alle proposte di revisione venute da partiti, sindacati e associazioni della società civile (vedi "[Prospettive di riforma fiscale in Italia](#)", Nens, ottobre 2010). Un'ulteriore proposta (vedi "[Audizione di Vincenzo Visco](#)", Senato della Repubblica, febbraio 2012) prevede, oltre al ridisegno delle aliquote, la trasformazione delle detrazioni in fisse (anziché decrescenti) con aliquota marginale che diventerebbe quindi immediatamente uguale a quella dello scaglione in cui ricade il reddito. In questo contesto, il problema della perdita di gettito potrebbe essere affrontato prevedendo un'applicazione graduale, in base alla disponibilità delle risorse, riducendo proporzionalmente il prelievo in relazione alla riduzione del carico fiscale a regime. Non avvalendosi di queste riflessioni, l'intervento del Governo non affronta il problema centrale del sistema fiscale, ovvero il fatto che, a causa della perdita di progressività e dell'erosione dell'Irpef (per certi versi peggiorata dopo le ultime manovre), tutte le manovre di inasprimento fiscale gravano in modo sproporzionato sui lavoratori dipendenti.

1) La revisione della tassazione immobiliare

L'articolo 2 contiene i principi di revisione del catasto immobiliare con riferimento sia al valore patrimoniale sia al reddito presunto (rendita). L'idea di fondo è quella di utilizzare procedure di tipo statistico laddove vi siano le informazioni sufficienti, presumibilmente per i centri urbani attingendo alla banca dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare italiano (OMI), e procedure di stima diretta laddove queste informazioni non vi siano. Non si tratta del primo tentativo di riforma del catasto, a lungo attesa. La direzione verso la quale ci si muove appare quella giusta. In effetti, posto che la banca dati dell'OMI esiste da anni, non è chiaro perché essa non sia già stata utilizzata ai fini della revisione dell'IMU in sostituzione (almeno parziale) dell'incremento generalizzato del 160% delle rendite attuali, del tutto inadeguate a rappresentare i valori e le rendite di mercato. Va infine notato che la delega prevede che la revisione della tassazione sugli immobili avvenga, a livello aggregato, senza comportare un aggravio fiscale, rimandando alla possibile riduzione delle aliquote, nonché all'introduzione di franchigie e detrazioni e di ipotesi di riduzione delle imposte sui trasferimenti (presumibilmente, l'imposta di registro).

2) La revisione della tassazione del reddito autonomo e di impresa

L'articolo 12 del ddl-delega prevede che tutti i redditi prodotti nell'esercizio di attività di impresa e di lavoro autonomo, attualmente tassati con regole diverse dall'IRPEF e dall'IRES, siano assoggettati ad un'imposta unica, con esclusione delle somme prelevate dal professionista o dall'imprenditore che invece entrerebbero nell'IRPEF. La disposizione punta a realizzare una forma di imposizione neutrale rispetto a qualsiasi diversità nella forma giuridica e nella dimensione, salva la possibilità dell'introduzione di un forfait per i contribuenti di minori dimensioni, prevista al secondo comma del medesimo articolo. Tuttavia, essa origina un possibile incentivo al differimento di

imposta, al prezzo di una forte riduzione della progressività e del gettito, per uno scopo, quello della patrimonializzazione delle imprese, che è già perseguito dall'ACE, appena introdotta.

Più in generale, questa proposta è criticabile perché foriera di confusione tra il reddito da lavoro e il reddito da capitale. Particolarmente incomprensibile è l'equiparazione dell'attività del professionista (che è, appunto, attività di lavoro) con quella svolta da imprese organizzate in forme societarie. Si tratta di due modalità di organizzazione del tutto diverse, rispetto alle quali non si pone alcuna ragionevole possibilità di arbitraggio e verso le quali, di conseguenza, la stessa idea di neutralità perde di senso. Non vanno poi dimenticate le implicazioni di una simile riforma sul piano del gettito, sia erariale sia locale. L'ultima versione della delega ha infatti previsto la possibilità di soluzioni opzionali. Per definizione, i regimi opzionali comportano perdite di gettito, visto che vengono scelti dai contribuenti che hanno convenienza a farlo. L'inclusione dei professionisti nel nuovo regime sarebbe, anche in questo caso, particolarmente negativa, posto che si tratta di contribuenti che attualmente dichiarano redditi medio-alti e quindi sono sottoposti alle aliquote marginali crescenti dell'Irpef. Una volta che la norma è stata estesa ai professionisti, la mancata previsione di un tale strumento anche per i lavoratori dipendenti ad alto reddito desiderosi di risparmiare, è incomprensibile e probabilmente incostituzionale. Inoltre, l'erosione della base imponibile dell'Irpef ha un effetto deleterio sulla finanza locale, che si basa, come è noto sulle addizionali regionali e comunali, riducendo in misura correlata i già angusti ambiti di manovra degli enti locali. Questa norma prefigura, quindi, perdite di gettito non contabilizzate e in contrasto netto con quanto previsto dall'articolo 18 del disegno di legge, secondo cui l'approvazione non comporterebbe oneri per la finanza pubblica. Ciò vale ancor di più alla luce della previsione di invarianza del gettito complessivo ottenuto dalla tassazione degli immobili di cui si è detto in precedenza. In

ogni caso, e vi sono le risorse per ridurre il carico fiscale, forse sarebbe più opportuno ed equo destinarle alla riforma dell' Irpef.

3) Il contrasto dell'evasione e dell'elusione

Anche questa parte del disegno di legge delega merita osservazioni di diverso tenore.

Nel merito, può essere condivisibile un ripensamento degli incrementi delle sanzioni penali previsti, sulla scorta di un facile populismo più che di un ragionamento obiettivo, per le fattispecie di omessa e infedele dichiarazione, in assenza di intenti fraudolenti, nel decreto legge 98/2011. Ma non è affatto condivisibile che questa azione di ripensamento arrivi ad abrogare il raddoppio dei termini di accertamento per i fatti penalmente rilevanti, norma che recentemente è stata ritenuta pienamente legittima dalla Corte costituzionale. Tanto meno si comprende la necessità di prevedere nuove forme stragiudiziali di definizione delle liti di modesta entità che sembrano sovrapporsi all'istituto (alquanto discutibile) della mediazione fiscale, già in vigore ed operativo dal 1° aprile, ovvero di estendere l'istituto della conciliazione giudiziale ai gradi di giudizio superiori al primo, a tutto vantaggio dei comportamenti dilatori dei contribuenti economicamente più forti. In tema di contrasto dell'evasione delle grandi imprese, la delega prevede la codificazione dell'abuso del diritto, ma anche la sottrazione all'applicazione della sanzione penale dell'elusione, che non trova ragioni dal punto di vista economico: la distinzione tra evasione ed elusione è molto debole; si tratta di una distinzione di tipo giuridico il cui confine è, comunque, incerto e mutevole. In questo modo il sistema fiscale perde capacità di deterrenza, incentivando la ricerca di strumenti elusivi, che certamente non mancano.

Va invece considerata positivamente la previsione di potenziare le forme di tracciabilità che andrebbero attuate riprendendo alcune misure varate (e successivamente abrogate) o progettate dal governo Prodi. Ha una portata innovativa anche la previsione di tutoraggio per le piccole imprese con riferimento all'assolvimento degli adempimenti, la predisposizione delle dichiarazioni e il calcolo delle imposte. Questa proposta potrebbe andare nella direzione di un ruolo più attivo della Amministrazione già auspicata da altri (vedi: "[Più banche dati, meno evasione](#)", Vincenzo Visco e Massimo Romano, Nens, gennaio 2010)

Vi è poi una norma relativa al monitoraggio dei rischi fiscali nelle grandi imprese, che sembra avere il merito di raccogliere le indicazioni Ocse sulle potenzialità di auto-regolazione di alcuni rischi fiscali nelle organizzazioni complesse.

Questa genericità in realtà è un problema più generale. Al di là di alcune norme sufficientemente dettagliate (come quella sulla riforma del catasto) in diverse parti la delega appare troppo poco dettagliata, con la conseguenza di non rispettare i principi costituzionali e di lasciare al governo una discrezionalità eccessiva nella fase di attuazione. Vi sono dunque diversi aspetti della legge delega che meriterebbero un'ampia discussione finalizzata a modificarli o, quantomeno, a chiarirne e limitarne la portata.