

Prospettive di riforma fiscale in Italia

Ottobre 2010

Premessa

La promessa, sempre disattesa, di una riduzione delle imposte si è tradotta negli ultimi mesi nella prospettiva di una “riforma fiscale”. Ne hanno parlato il Governo¹ l’opposizione, i sindacati, i vari gruppi di interesse.

In realtà nessuno sa bene di cosa si dovrebbe trattare, ma ognuno sostiene la necessità di ridurre comunque il prelievo (meno tasse per tutti) e avanza proposte per tentare di redistribuire il gettito a favore di ceti e gruppi di riferimento. Nessuno si è posto (o si pone) il problema delle compatibilità di bilancio, né sembra consapevole del rischio che per rientrare dal deficit la comunità internazionale potrebbe richiedere al nostro paese non già di ridurre le tasse, bensì di aumentarle².

Stando così le cose, è stato pressoché spontaneo che un nutrito numero di economisti e tecnici esperti in materia di tassazione decidesse di riunirsi per una discussione approfondita sulle prospettive del fisco italiano e sulla opportunità di un intervento di modifica dopo quasi 15 anni dall’ultima riforma organica e ispirata a criteri di razionalità economica che è quella del 1996-97, tenendo altresì presente la attuale situazione dell’economia italiana afflitta da un tasso di crescita anemico, da crescenti difficoltà di bilancia dei pagamenti, e gravata da un debito elevatissimo e aumentato ulteriormente a causa della crisi.

Il Nens ha quindi ospitato una serie di riunioni nel corso dell’intero 2010 in cui sono stati discussi tutti gli aspetti rilevanti del problema e sono state elaborate proposte e prospettive di intervento che vengono qui riassunte in un documento di sintesi, che riflette le posizioni (ampiamente) prevalenti fra i partecipanti, coordinato da M. Cecilia Guerra e V. Visco, molto breve e scritto in modo da essere comprensibile anche ai lettori non esperti. L’intero ragionamento è fondato tuttavia sulla consapevolezza del fatto che se non si riduce drasticamente l’entità dell’evasione fiscale nel nostro Paese nessun intervento strutturale credibile sarà proponibile.

¹ Il Ministro dell’economia ha riesumato una sua ipotesi del 1994 (!) di cui tutti ricordano gli slogan ad effetto: “dal complesso al semplice”, “dalle persone alle cose”, “dal centro alla periferia”, ma di cui si ignorano i contenuti effettivi.

² Come sta in realtà accadendo nonostante la ripresa della evasione e la riduzione senza copertura di alcune imposte (come l’ICI). Il fatto che la pressione fiscale aumenti perché si riduce il denominatore del rapporto (il reddito) e non per un aumento discrezionale delle imposte, non cambia la sostanza del fenomeno: su 100 € di reddito prodotto, una quota crescente viene assorbita dal bilancio pubblico.

Il documento si pone l'obiettivo di fornire un contributo consapevole al dibattito, e rappresenta esclusivamente il punto di vista e le conclusioni dei partecipanti al gruppo. In alcuni casi vengono anche prospettate soluzioni alternative.

Agli incontri hanno partecipato numerosi esperti (alcuni in modo sistematico altri saltuariamente) fra cui:

Giampaolo Arachi	Università del Salento
Salvatore Biasco	Università di Roma "La Sapienza"
Massimo Bordignon	Università Cattolica di Milano
Massimo D'Antoni	Università di Siena
Claudio De Vincenti	Università di Roma "La Sapienza"
Tommaso Di Tanno	Università di Siena
Stefano Fassina	Nens
Carlo Fiorio	Università di Milano
Silvia Giannini	Università di Bologna
Maria Cecilia Guerra	Università di Modena e Reggio Emilia
Paolo Liberati	Università di Roma Tre
Elisabetta Marzano	Università di Napoli
Gilberto Muraro	Università di Padova
Franco Osculati	Università di Pavia
Ruggero Paladini	Università di Roma "La Sapienza"
Giuseppe Pisauro	Università di Roma "La Sapienza"
Villiam Rossi	Università di Bologna
Alessandro Santoro	Università di Milano Bicocca
Vincenzo Visco	Università di Roma "La Sapienza"
Alberto Zanardi	Università di Bologna

1. Nel 2009/2010 la pressione fiscale in Italia si è attestata intorno al 43% del PIL. Di questi 43 punti, tuttavia, 14 sono rappresentati dai contributi sociali i quali, nel nostro sistema previdenziale, servono a finanziare le pensioni future con una corrispondenza pressoché esatta tra contributi versati e prestazioni ricevute. Per quanto la riforma Dini non sia ancora a regime, l'assimilazione dei contributi alle imposte, del tutto comune nel dibattito corrente, è errata: i contributi rappresentano invece una forma di risparmio (forzato) individuale che sarà consumato in futuro dai titolari³. Le imposte in senso stretto, le “tasse”, sono rappresentate dalla pressione tributaria: il 29% del PIL, percentuale elevata, ma di dimensioni meno drammatiche. Questo 29% serve a finanziare la spesa pubblica, incluso il deficit previdenziale, e la spesa per interessi sul debito che – come è noto – sono più elevate in Italia rispetto agli altri paesi europei di 4-5 punti di PIL⁴; in sostanza non più di 24-25 punti di PIL sono destinati alla produzione di beni e servizi. A questo si aggiunge la quota di spesa finanziata col deficit di bilancio: oggi 5 punti di PIL, da dimezzare, secondo gli impegni assunti in Europa, entro il 2012. Inoltre sia a livello di G20 che di UE si continua a prevedere come obiettivo condiviso quello di riportare al più presto (entro il 2030) il debito pubblico di tutti i paesi al 60% del PIL. Ciò significherebbe per l'Italia la necessità di scelte molto impegnative: per dare un'idea, se si volesse far scendere almeno all'80% nel 2025 il rapporto tra debito pubblico e PIL, occorrerebbe aumentare al 4% del PIL l'avanzo primario entro il 2015, e poi mantenerlo costante a quel livello fino al 2025⁵. Come realizzare un surplus primario di 4 punti di PIL? La risposta è obbligata: o si riduce la spesa pubblica diversa da interessi e pensioni (e quindi quella per servizi e welfare) di un ammontare corrispondente, o si aumentano le imposte dello stesso ammontare. In altri termini la tenaglia in cui si trova collocata la finanza pubblica italiana è strettissima.

Sembra quindi che la auspicabile riduzione della pressione fiscale in Italia risulti in concreto piuttosto complicata. E non è un caso che tutti sono diventati molto prudenti per quanto riguarda la

³ Il fatto che parte dei contributi sia pagata dai datori di lavoro non cambia il quadro: salari, contributi e imposte sul lavoro fanno parte del costo del lavoro, e se i contributi pagati dal datore di lavoro fossero aboliti e trasferiti a carico dei lavoratori aumenterebbero in egual misura i salari e i contributi potrebbero essere anche formalmente versati dai lavoratori. Nulla cambierebbe, ma vi sarebbe una maggior trasparenza.

⁴ Ciò è dovuto all'alto debito pubblico italiano da un lato, e alla particolare generosità (soprattutto per il passato) del sistema pensionistico dall'altro.

⁵ Le stime sono state effettuate ipotizzando uno scenario di crescita molto favorevole: +2% in termini reali, e bassi tassi di interesse.

riduzione delle “tasse”. Tutti preferiscono parlare di “riforma fiscale”, con una grande ambiguità, visto che i contenuti di tale riforma possono essere molto diversi.⁶

2. Una riforma fiscale si giustifica in relazione agli obiettivi che essa si pone (maggiore equità, maggiore efficienza, redistribuzione del carico fiscale, ecc.). La riforma può comportare una riduzione del carico fiscale o solo una sua redistribuzione. E' chiaro che se non sarà possibile ridurre in modo consistente la spesa è solo la seconda ipotesi che può essere praticabile per il nostro Paese.

Quali sono quindi le necessità di riforma del fisco italiano? Un criterio di valutazione può derivare da un confronto tra il nostro sistema e quello degli altri paesi europei. Le differenze che emergono, in un contesto strutturale molto simile (stesse tipologie di imposte, aliquote non troppo diverse, ecc.) sono: a) l'entità dell'evasione, enormemente più elevata in Italia che negli altri paesi; b) il peso eccessivo dell'Irpef soprattutto sui redditi di lavoro dipendente, con ovvi effetti sul cuneo fiscale; c) la ridotta tassazione dei redditi di capitale; d) la minore incidenza delle imposte sui consumi.

3. L'evasione è sicuramente il problema principale del sistema fiscale italiano. Circa 120 md di gettito in meno: 8 punti di PIL, e probabilmente si tratta di una sottostima. L'Italia in Europa è seconda solo alla Grecia come livello dell'economia sommersa, senza considerare l'economia criminale, settore in cui primeggiamo.

Sull'evasione si sa praticamente tutto: a quanto ammonta; chi evade: poco il lavoro dipendente (essenzialmente straordinari in nero e altri fuoribusta), non molto le imprese industriali in senso stretto, molto le costruzioni, il commercio e i servizi, un po' meno le professioni, molto le imprese più piccole, meno quelle più grandi e più strutturate, che tuttavia eludono in misura rilevante.. L'evasione è complessivamente più elevata al nord, ma in percentuale delle basi imponibili e se si considerano solo le imprese e le attività individuali è più alta al sud; si conosce anche l'entità dell'economia sommersa⁷ per regioni e province. Nel complesso l'evasione è molto più elevata nel settore non esposto alla concorrenza internazionale che presso le imprese che competono sui

⁶Per esempio, l'estensione dell'esenzione Ici per le prime case e la cedolare secca sugli affitti sono pezzi di riforma fiscale approvati dalla attuale maggioranza, che hanno effetti redistributivi evidenti e consistenti a favore dei “ricchi”. Essi, inoltre, vanno nella direzione opposta rispetto all'asserita necessità di “tassare la rendita” di ridurre le disuguaglianze economiche, cosa che non è stata adeguatamente sottolineata.

⁷ Evasione e economia sommersa sono fenomeni strettamente collegati ma non coincidenti; vi sono ottime ragioni per ritenere che l'evasione sia un fenomeno più esteso.

mercati sicché la sua riduzione avrebbe anche l'effetto di accrescere l'efficienza media del sistema economico.

E' possibile ridurre l'evasione? Se si guardano i risultati ottenuti dai governi di centrosinistra tra il 1996 e il 2000-2001, e tra il 2006 e il 2008, la risposta è positiva⁸. Ne deriva che porsi l'obiettivo di portarla a livelli da paese civile e quindi di dimezzarla nel corso di una legislatura, può essere un obiettivo credibile. Cifre ingenti che, ai fini di una riforma fiscale, potrebbero essere integrate da (almeno) un altro punto derivante da riorganizzazioni interne al sistema (v. punti successivi). Se si riuscisse a rendere effettivamente disponibili queste somme, sarebbe possibile una modifica strutturale rilevante del fisco italiano, e non solo aggiustamenti al margine.

L'obiettivo è realizzabile, se si verificano due condizioni: l'adozione di una serie di misure legislative e amministrative e il mantenimento di una continuità di indirizzo tecnico e politico. Questa continuità è venuta meno sia nel 2001 che nel 2008 con conseguenze negative immediate e visibili.

Nel 2009-2010 vi sono stati segni di inversione di tendenza con la ripresa sia pure in modo parziale e insoddisfacente, da parte del governo di centrodestra, di una serie di provvedimenti (la limitazione all'uso dei contanti, il registro clienti-fornitori, la limitazione delle possibilità di compensazione dell'IVA) precedentemente varati dai governi di centro-sinistra e allora fortemente contestati.

Come è stato più volte osservato⁹ l'evasione è collegata alla mancata tracciabilità di alcuni compensi e ricavi. La tracciabilità, e quindi la conoscenza, è infatti piena e completa in alcuni casi (lavoro dipendente e pensioni, redditi di capitale) ma è (quasi) inesistente per altre tipologie di redditi. Anche il fatto che i "professionisti" evadono meno degli "imprenditori" deriva dalla circostanza che per una parte dei compensi da professione esistono sostituti di imposta e ritenute d'acconto. Da qui la decisione del governo Prodi di rendere (più) tracciabili tutte le transazioni del nostro sistema economico, approfittando delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Per chiudere il cerchio, alle misure già introdotte dal governo Prodi andrebbe aggiunta la trasmissione automatica al fisco dei saldi finanziari di tutti i contribuenti¹⁰, come avviene in altri paesi europei, per esempio in Francia. Una volta ottenuta la disponibilità di queste nuove banche dati che si aggiungono a quelle già a disposizione dell'agenzia delle Entrate (compresi gli studi di

⁸ In proposito, v. Santoro A.: Gettito, Evasione ed economia sommersa tra il 1996 e il 2009, www.nens.it.

⁹ V. Visco: Manovra economica ed evasione fiscale, la voce.info del 28.05.2010 e Visco: Occhio (telematico) ai furbi; Il Sole 24 Ore del 30.05.2010

¹⁰ La premessa per questo intervento è stata la costituzione dell'anagrafe dei conti correnti fiscali, già pronta per il varo nel 2001 e bloccata per cinque anni dalla destra.

settore), il problema è elaborare una procedura (prevalentemente informatica) capace di selezionare adeguatamente i contribuenti e guidare l'amministrazione nella interlocuzione con essi. Come ipotizzato da Romano e Visco¹¹ tale interlocuzione dovrebbe avvenire su base individuale e si dovrebbe limitare ad una segnalazione al contribuente delle informazioni disponibili all'amministrazione sul suo conto che rendono poco credibile l'intenzione di dichiarazione presentata. Il contribuente dovrebbe comunque presentare la dichiarazione definitiva successivamente, valutando se tenere o meno conto delle indicazioni dell'amministrazione, correndo eventualmente il rischio di un accertamento "vero".

Come è evidente, si tratta di cambiare l'organizzazione attuale della Amministrazione finanziaria rendendone le modalità di funzionamento più simili a quelle di paesi come Francia e Germania. L'efficienza e la capacità, anche relazionale, della amministrazione sono infatti molto migliorate dopo la costituzione delle agenzie: l'amministrazione attuale ha ben poco a che vedere con quella degli anni '80 e prima metà dei '90. Tuttavia permane un approccio formalistico e spesso burocratico nella relazione con i contribuenti che non di rado viene percepito come persecutorio. L'atteggiamento seguito dall'amministrazione appare talvolta più orientato a forzare la mano verso definizioni bonarie che ad una corretta gestione del rapporto contribuente-fisco. Un'importante area di incertezza, che riguarda in modo particolare le medio grandi imprese e che potrebbe essere ridotta con un uso più diffuso (ed ordinato) del diritto di interpello e del riling internazionale che riguardano il contrasto alle pratiche elusive. Questo contrasto non deve affatto essere frenato ma va ridefinito soprattutto con riferimento ai percorsi procedurali attraverso cui le contestazioni vengono sollevate.

Ma soprattutto è carente la presenza (operativa, non quella fisica) sul territorio sia della amministrazione che della GdF, e quindi mancano la conoscenza e il monitoraggio sia delle attività economiche che dei singoli contribuenti. Occorre quindi riprendere il processo di modernizzazione e di riforma della amministrazione che deve essere in grado di conoscere e seguire i singoli contribuenti, e di ricostruirne in ogni momento la storia e le relazioni tributarie (ed economiche) effettive. Ciò richiede la ulteriore crescita professionale del personale, attuando, sia nella amministrazione civile che nella Guardia di Finanza, una politica di formazione e riqualificazione continua. Avere indebolito questo processo evolutivo è stata una grave responsabilità, in quanto senza una amministrazione all'altezza, competente e qualificata e in grado di programmare il lavoro nel lungo periodo, il recupero dell'evasione sarà impossibile. Si tratta di riprendere anche questo settore uno degli orientamenti di fondo del Governo Prodi.

¹¹ v. Romano e Visco: Più banche dati, meno evasione, Il Sole 24 Ore, gennaio 2010

In questo contesto gli studi di settore vedrebbero ampliato il loro utilizzo come strumento conoscitivo da limitare ai settori veramente significativi, riducendo al tempo stesso l'enfasi sulla loro applicazione nella fase di accertamento. Dal sistema studi di settore ma anche dal mondo dell'Iva andrebbero esclusi i professionisti, per i quali gli studi sono spesso strutturalmente inapplicabili, i soggetti marginali (in primis le partite IVA che nascondono rapporti di lavoro dipendente) e i monomandatari. Inoltre, gli studi dovrebbero essere modificati nella loro formulazione, semplificati e resi più trasparenti, il che implica anche la creazione di apposite strutture esterne di monitoraggio delle procedure e dei risultati, secondo gli auspici della Commissione Rey. Ma, soprattutto, come già detto, è necessario che la preziosa massa di informazioni che gli studi contengono sia attivamente utilizzata dall'Agenzia delle Entrate, finora troppo passiva rispetto a questo strumento.

Non tutti i contribuenti a partita IVA sono evasori: accanto a soggetti con elevata propensione all'evasione, esistono altri contribuenti (sia imprenditori che professionisti) che tendono a essere *tax-compliant*. Si potrebbe quindi pensare a misure premiali per i contribuenti che, messi in condizione di scegliere, esprimano un favore per sottoporsi a forme di "trasparenza" potenziata nei confronti del fisco. A tali contribuenti potrebbero essere riconosciuti vantaggi, ad esempio, in termini di semplificazione degli adempimenti, tutoraggio, corsia preferenziale per i rimborsi IVA.

4. Uno dei dati più impressionanti che emergono dalle statistiche sui gettiti delle imposte riguarda il sistematico incremento (relativo oltre che assoluto) del peso delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente (e pensione) nel periodo compreso tra gli anni '80 del secolo scorso, e gli anni più recenti: l'entità delle ritenute rispetto alle imposte dirette sale infatti dal 40% circa del 1980 al 52% del 2008; al tempo stesso i proventi Irpef da redditi non di lavoro dipendente insieme alle imposte sostitutive (dell'Irpef) si riducono dal 37% circa a poco più del 24%. Ciò mentre la quota dei redditi di lavoro dipendente sul valore aggiunto totale si riduceva del 66% al 53%. In altre parole i redditi da lavoro dipendente si sono ridotti come quota del reddito nazionale e al tempo stesso sono stati penalizzati dal prelievo fiscale. Questi dati indicano non solo la necessità di accelerare il recupero dell'evasione (prevalente tra i redditi non di lavoro dipendente) e di accrescere il livello della tassazione sui redditi di capitale, ma anche l'urgenza di un intervento di correzione dell'Irpef che è diventata sempre più gravosa in termini assoluti e relativi soprattutto per i redditi medi (a causa principalmente delle detrazioni decrescenti).

Risultati significativi si possono ottenere:

- riducendo la prima aliquota dal 23 al 20%
- riducendo l'aliquota del 38% al 36%
- rendendo piatte (anziché decrescenti) le detrazioni per fonte del reddito (lavoro dipendente, lavoro autonomo, pensioni)
- eliminando la gran parte delle agevolazioni esistenti, che complicano inutilmente l'imposta senza vantaggi apprezzabili per i contribuenti.

Nelle tavv. 1 e 2 seguenti sono riportati gli effetti della manovra.

Tav. 1

Analisi della destinazione delle risorse complessive

Ripartizione delle risorse

	Milioni di €	%	Sgravio medio in % reddito della classe
fino a 5000	98	,4	15,6
5 - 10.000	453	1,7	27,0
10 - 15.000	2.360	8,8	35,4
15 - 20.000	4.802	17,9	32,4
20 - 30.000	8.320	31,0	24,7
30 - 40.000	4.296	16,0	20,2
40 - 50.000	2.062	7,7	16,9
50 - 75.000	2.390	8,9	13,8
oltre 75.000	2.067	7,7	5,6
Totale	26.849	100,0	18,5

Fonte: Modello su Tax File

Tav. 2

Analisi della destinazione delle risorse complessive

Ripartizione delle risorse

	Milioni di €	%
Lavoro dipendente	16.584	61,8
Pensione	7.116	26,5
Lavoro autonomo	692	2,6
Impresa	1.000	3,7
Partecipazione	901	3,4
Altri redditi	116 ,	,4 1
Fabbricati	441	1,6
Totale	26.849	100,0

Fonte: Modello su Tax File

Le detrazioni Irpef per carichi familiari dovrebbero invece essere integrate con gli assegni familiari e costituire la base di una imposizione negativa a favore delle famiglie con figli (la cui gestione potrebbe essere affidata o alle Finanze o all'Inps). Il sostegno risulterà decrescente con il reddito. Le modalità e i costi (6 md) sono esposti nel libro bianco sull'imposta sui redditi del 2008. Non convince invece la soluzione quoziente familiare. Non si tratta infatti di uno strumento adatto ad alleviare i problemi finanziari delle famiglie con figli ma di uno strumento che ha l'effetto principale di alleviare in modo rilevante l'onere fiscale delle famiglie monoreddito con redditi medi e alti, nelle quali uno dei coniugi (normalmente la donna) non lavora per scelta e convenienza. Il quoziente redistribuirebbe il prelievo a favore dei contribuenti più ricchi, non darebbe nessun sostegno alle famiglie numerose con molti figli e basso reddito, fornirebbe uno sgravio più elevato ai figli dei "ricchi" che non a quelli dei "poveri", e sarebbe penalizzante per il lavoro femminile. In sostanza il sistema migliore per sostenere le famiglie rimane quello di utilizzare forme di trasferimenti (detrazioni e assegni familiari) in relazione alla presenza di figli a carico.

Nel complesso la proposta avanzata:

- a) è di semplice applicazione (vengono razionalizzate gran parte delle agevolazioni esistenti, che complicano inutilmente l'imposta senza vantaggi apprezzabili per i contribuenti);
- b) non riduce la progressività dell'imposta e fornisce uno sgravio fiscale rilevante e automatico alle famiglie con figli.
- c) non disincentiva la forza lavoro femminile, assicurando che la scelta di madri e mogli di entrare nel mercato del lavoro, tipicamente con un reddito inferiore a quello del marito, non sia scoraggiata dalla presenza di un'aliquota d'imposta superiore a quella attuale.

5. Il recupero dell'evasione porterebbe a un incremento dell'IVA di 2-3 punti di PIL senza aumento di aliquote, che più che compenserebbe la riduzione dell'Irpef qui ipotizzata. Si verificherebbe così l'auspicato (da molti) trasferimento del prelievo dalla imposizione diretta a quella indiretta. L'aumento delle aliquote IVA lascia invece alquanto perplessi. L'IVA infatti è l'imposta più evasa del sistema tributario italiano. Un incremento delle aliquote peggiorerebbe una situazione già molto compromessa. Il minor gettito dell'imposta in Italia non dipende infatti dalla struttura delle aliquote, al contrario: le aliquote dell'IVA italiana, sia quella ordinaria che quella ridotta, sono tra le più elevate d'Europa (v. Violetti, Nens, 2010¹²). Inoltre un eventuale aumento avrebbe effetti distributivi negativi (v. Paladini, Nens, 2010)¹³, essendo l'IVA una imposta

¹² Violetti L.: Legislazione, aliquote e livello del prelievo IVA in Francia, Italia, Regno Unito, Spagna, www.nens.it

¹³ Paladini R.: Meno Irpef più IVA, uno scambio che penalizza i poveri., www.nens.it

regressiva rispetto al reddito, e non servirebbe a ridurre l'evasione (v. Arachi D'Antoni,¹⁴ infine, dato il meccanismo di applicazione dell'imposta, un aumento di aliquote si tradurrebbe in un immediato aumento dei prezzi.

6. E' importante equiparare il costo del lavoro delle differenti tipologie di contratti. Ciò richiede altre risorse. Se le aliquote contributive venissero unificate al 27% (-6 punti) il costo netto sarebbe di 10 md¹⁵; al 28% (-5 punti) di 7,8 md; al 29% (-4 punti) di 5,2 md, al 30% (-3 punti) di 2,6 md. Al tempo stesso il cuneo fiscale si ridurrebbe rispettivamente di 3; 2,34; 1,56; e 0,78 punti.

Questo intervento, e altri fra quelli proposti ai punti precedenti, che già avrebbero l'effetto di ridurre il prelievo sul fattore lavoro sono preferibili rispetto all'abolizione della componente del costo del lavoro dall'Irap, che avrebbe l'effetto di escludere il fattore lavoro dal finanziamento della sanità, e limitare ulteriormente l'autonomia impositiva delle Regioni.. Qualora si volesse comunque prendere in considerazione anche questa ipotesi va tenuto presente che essa avrebbe un costo di 13 md. (In caso di riduzione e non di abolizione della componente costo del lavoro dell'Irap l'onere si ridurrebbe in proporzione). Se si considerasse anche questa misura, il cuneo fiscale si ridurrebbe di un ammontare compreso tra 6 e 9 punti : -3,5 punti di Irpef – 3 di contributi (ipotesi massima), -3 di Irap (ipotesi massima).

7. Va affrontato il problema della tassazione patrimoniale in Italia. L'imposta sul patrimonio, infatti, oltre ai noti effetti redistributivi e perequativi (la concentrazione – disuguaglianza - nella distribuzione dei patrimoni è molto maggiore di quella – già molto elevata in Italia - dei redditi), presenta anche la caratteristica di non interferire in modo rilevante con l'attività economica, in quanto viene pagata indipendentemente da qualsiasi attività di produzione e consumo, sicché il trasferimento del prelievo dal reddito al patrimonio avrebbe effetti positivi sulla economia.

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare la soluzione preferibile consiste nella adozione del modello francese con due imposte locali collegate, ambedue al valore patrimoniale di mercato, una a carico del proprietario e l'altra dell'inquilino. Una aliquota complessiva tra le 2 imposte dello 0,5% potrebbe assicurare un gettito di almeno 2 punti di PIL, rispetto allo 0,8 attuali. Sarebbe anche accettabile una soluzione che prevedesse per il finanziamento degli enti locali accanto a un recupero dell'ICI nella sua forma originaria (senza l'esenzione totale della prima casa), invece di un secondo prelievo patrimoniale sugli inquilini, un'imposta sui servizi, a condizione che essa non riducesse ad una *poll tax*, eguale per tutti i contribuenti (ricchi e poveri), ma tenesse adeguatamente

¹⁴ Arachi G., D'Antoni M.: E' possibile far pagare di più gli evasori spostando l'imposta dai redditi ai consumi?, http://www.econpubblica.unibocconi.it/folder.php?id_folder=3616&tbn=albero

¹⁵ Un punto in meno per i dipendenti vale 2,2-3 md. Un punto in più per gli autonomi 0,5 md.

conto della numerosità e della composizione del nucleo familiare e della distribuzione dei servizi sul territorio.

Andrebbe anche valutata la possibilità di adottare una imposta sulle grandi fortune come quella che esiste in Francia (che grava sul patrimonio finanziario oltre a quello reale) che si applica soltanto a patrimoni che eccedono i 790 mila €. In questo caso l'incidenza delle imposte patrimoniali locali potrebbe essere almeno dimezzata. In ogni caso un prelievo patrimoniale consistente consentirebbe di ridurre l'imposizione sui redditi (personali e di impresa) e anche di ridimensionare il peso, oggi eccessivo, dell'imposta di registro.

8. Esiste uno spazio per l'aumento della c.d. tassazione ambientale, che unisce il vantaggio del gettito a quello della maggiore tutela dell'ambiente.

E' opportuno introdurre una *carbon tax*, inasprire il tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica, applicare più incisivi oneri a varie attività inquinanti: scarichi idrici, prelievo di materiali inerti, rumore, ecc.¹⁶

E' inoltre importante una revisione radicale della tassa automobilistica, eventualmente limitata alle nuove auto, incentivando per questa via la costruzione di veicoli il cui uso comporti minori costi sociali¹⁷.

Altre risorse possono derivare dalla sempre rinviata armonizzazione della tassazione dei redditi di capitale, in un'unica aliquota del 20% (pari all'aliquota base dell'Irpef che viene qui prevista) accompagnata da una misura che eviti un eventuale aggravio della tassazione per i percettori di bassi redditi. Si potrebbe infatti prevedere per questi l'opzione per la tassazione attualmente esistente; a tal fine potrebbe essere lasciata la scelta di dichiarare i redditi di capitale in sede Irpef, e in quella sede operare un conguaglio qualora la nuova aliquota comportasse un aggravio di imposta.

9. Il prelievo sui redditi di impresa e di lavoro autonomo potrebbe essere disegnato secondo una logica unitaria, dando priorità ai seguenti obiettivi:

¹⁶ Massarutto A.: Dalle persone alle cose (che inquinano), la voce.info, 19.02.2010.

¹⁷ Nell'attuale contesto, sono quattro gli aspetti cui il bollo auto dovrebbe fare riferimento: il valore del veicolo, approssimato di fatto dalla potenza, in ossequio al principio della capacità contributiva; il suo effetto inquinante, per ovvie esigenze di tutela della qualità dell'aria; l'uso di spazio pubblico, che è risorsa scarsa quasi ovunque ma in particolare in ambito urbano; infine, sia pure con importanza molto minore, l'impatto usurante sul manto stradale. Si tratta allora di applicare una formula impositiva ponderata che all'attuale elemento della potenza aggiunga l'indice di inquinamento (Euro x), la superficie del veicolo (meglio, una superficie corretta in cui la larghezza pesi più della lunghezza), il peso. (Muraro G.: Suv, un prelievo redistribuito, Il Mattino di Padova, 15.10.2006).

a) ridurre il *tax gap* (evasione ed elusione) e incoraggiare l'emersione dal sommerso, sia a fini di equità sia per migliorare l'efficienza e la competitività del sistema produttivo;

b) discriminare il meno possibile fra fronti di reddito di uguale natura, indipendentemente dai circuiti e dalle modalità organizzative con cui sono prodotti;

c) essere il più neutrale possibile rispetto alle decisioni imprenditoriali, sia che esse riguardino la scelta fra impiego del lavoro e del capitale, il finanziamento dell'attività produttiva con debito o capitale proprio, le scelte di investimento e così via; in particolare, deve correggere il favore accordato al finanziamento con debito e invece favorire (rispetto alla situazione attuale) il ricorso ai mezzi propri e la capitalizzazione delle imprese;

d) pur privilegiando ogni azione volta a una maggiore cooperazione internazionale, soprattutto ai fini di contrastare l'elusione e l'evasione, deve mantenersi competitivo rispetto ai livelli impositivi di altri paesi, più agguerriti sul piano della concorrenza fiscale,.

In sostanza, la priorità deve essere quella di favorire la crescita e la competitività delle imprese.

Coesistono però, nel nostro sistema produttivo, una varietà di contribuenti con caratteristiche molto diverse, che vanno dal lavoratore autonomo, libero professionista, alla grande multinazionale. Esso, è caratterizzato, più che negli altri paesi, da una vastissima platea di micro-imprese e di professionisti. A questa ampia platea di contribuenti di minori dimensioni va in primo luogo indirizzata l'attenzione.

La proposta consiste nel prevedere un'unica imposta per tutte le attività di impresa e professionali trasformando l'Ires e l'Irpef da esse dovuta in un'Iri: imposta sul reddito imprenditoriale, articolata su due regimi.

1) Il primo, pensato prevalentemente per le imprese individuali, le piccole imprese e i professionisti, al quale potrebbero però aderire, per opzione, anche le società di capitali a ristretta base azionaria, prevede che il reddito che l'imprenditore (professionista) ritrae dall'impresa come remunerazione del proprio contributo lavorativo sia considerato un costo per l'impresa, deducibile ai fini Iri, e reddito personale dell'imprenditore, tassato in Irpef come ordinario reddito da lavoro, soggetto alla progressività. In sostanza, per le piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi, verrebbe operata una netta distinzione fra il reddito dell'impresa (tassato secondo le aliquote dell'imposta societaria, che potrebbe essere resa moderatamente progressiva, come avviene in molti altri paesi europei, articolandola, nell'ambito di questo specifico regime, su due scaglioni) e il

reddito dell'imprenditore/lavoratore autonomo (cioè quello di cui si appropria come remunerazione per il proprio contributo lavorativo). Scindendo il reddito dell'impresa (studio) da quello dell'imprenditore (professionista) diviene possibile sgravare in modo sostanziale e percepibile il reddito reinvestito nell'impresa (studio) mantenendo invece una tassazione analoga a quella degli altri redditi da lavoro (dipendente o da pensione) sulla parte di reddito che l'imprenditore (professionista) "estrae" dall'azienda (studio) per soddisfare i bisogni suoi e della sua famiglia. Si mantiene quindi un'equità orizzontale in Irpef sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro (dipendente, autonomo, imprenditoriale, professionale) ma si riconosce, concedendo un carico fiscale ridotto in Iri, l'utilità sociale della patrimonializzazione e dell'investimento nell'azienda (studio).¹⁸ Si va inoltre nella direzione di equiparare il trattamento fiscale del reddito trattenuto nell'impresa a quello dei redditi di capitale.

2) Il secondo regime, pensato per le società di capitali, in linea con quanto richiesto da molte imprese (vedi anche le audizioni della Commissione Biasco, nonché l'intervento ad Assolombarda del presidente dell'Assonime, Luigi Abete) prevede di detassare il costo del capitale proprio, al pari degli interessi sul debito, consentendo la deducibilità della remunerazione ordinaria degli incrementi di questo capitale. Per il debito andrebbe ripristinata la piena deducibilità, dall'Ires, degli interessi passivi¹⁹.

Gli utili distribuiti e le plusvalenze sarebbero invece tassati in capo al socio con la nuova aliquota uniforme sui redditi di capitale e plusvalenze.

Tenendo conto del prelievo complessivo in capo alla società e in capo al socio, la remunerazione ordinaria del capitale sarebbe tassata come tutti i redditi di capitale (0% in capo alla società e aliquota relativa ai redditi finanziari in capo al socio) mentre la componente residua dei profitti subirebbe un prelievo analogo alla più alta aliquota dell'Irpef (aliquota Iri ordinaria in capo alla società e aliquota relativa ai redditi finanziari, in capo al socio, sugli utili, al netto dell'imposta

¹⁸ All'obiezione che potrebbero essere messi in atto meccanismi elusivi, ad esempio si potrebbe accumulare in capo all'azienda invece che come individui, eludendo la progressività dell'Irpef, si può obiettare che una convenienza di questo tipo già esiste, se la società è di capitali. Inoltre, se anche si potesse accantonare di più, perché minore sarebbe la tassazione sul reddito accantonato, più elevata sarebbe comunque la tassazione dei redditi percepiti sotto forma di redditi di capitale (tassati come redditi di impresa in un caso e redditi di capitale, dall'altro). Infine, vi è da notare che i redditi d'impresa e di lavoro autonomo sono assai più variabili, nel tempo, dei redditi da lavoro, e sono quindi maggiormente esposti alla progressività dell'Irpef.

¹⁹ Ad esclusione di quella componente che a scopo antielusivo scatta quando l'interesse sui prestiti, concessi direttamente o indirettamente dai soci, è particolarmente elevato rispetto ai tassi di mercato.

societaria, da essi ottenuti). Nello stesso *range* di tassazione rientrerebbero anche gli utili delle società di persone e imprese individuali e dei professionisti, se l'aliquota del primo scaglione dell'Iri fosse posta pari alla prima aliquota dell'Irpef (20% come ipotizzato al punto 4). Il sistema proposto recupera sia le caratteristiche fondamentali della Dit che la norma contenuta nella finanziaria 2008, e rimasta inattuata, che tendeva ad equiparare la tassazione delle società di persone a quelle di capitale.

10. Per le piccolissime attività economiche che vogliono adottare la contabilità semplificata riteniamo che la scelta che è stata alla base del regime semplificato introdotto con la legge finanziaria per il 2008 (il cosiddetto *forfettone*) vada mantenuta. I contenuti e le modalità di applicazione di questo strumento richiedono però, alla luce dei risultati emersi non conformi alle aspettative, alcune importanti correzioni. In linea di principio, è necessario, da un lato, che chi conduce attività produttive effettivamente marginali sia sgravato dagli adempimenti più gravosi e, dall'altro lato, che vengano ridotti i costi amministrativi per la gestione e il controllo delle relative posizioni tributarie. I contenuti del *forfettone*, ovvero un'unica imposta sostitutiva di Irpef, Irap e Iva applicata ad una base imponibile semplificata, sono in linea di principio da mantenere. Tuttavia, è necessario: i) rafforzare i meccanismi di filtro (per garantire che del regime godano solo le attività effettivamente marginali) e di taratura del sistema (per garantire che il sistema sia conveniente per questi soggetti e per l'amministrazione), ii) differenziare maggiormente le soglie di fatturato massimo per l'accesso, la cui necessità è richiesta dalla normativa comunitaria sull'esenzione Iva (senza la quale la semplificazione sarebbe ben poca cosa); iii) non applicare una unica aliquota, ma differenziarla in relazione alla base imponibile effettiva.

Per realizzare questi obiettivi è necessario che l'Amministrazione finanziaria operi una sorta di *setaccio* iniziale verificando, secondo le modalità descritte al punto 3, se esistono i requisiti effettivi per ottenere le semplificazioni (e cioè se si tratta effettivamente di contribuenti marginali) e definire, insieme con il contribuente, sulla base dei dati in suo possesso, la base imponibile da assoggettare al prelievo. Questi contribuenti sarebbero ovviamente esclusi dall'attività di accertamento (compresa quella da studi di settore, i cui moduli andrebbero però comunque compilati nella logica dell'integrazione delle banche dati di cui si è detto in precedenza). L'azione di definizione concordata della base imponibile da parte degli uffici sarebbe controllabile attraverso opportune procedure di *auditing* interno all'Amministrazione, perché dovrebbe basarsi sull'utilizzo delle banche dati e di software applicativi che consentono di definire un intervallo di valori plausibili per la base imponibile. Il fatto che l'invito alla entrata (o permanenza) nel regime venga dall'Amministrazione finanziaria consentirebbe di articolare le soglie di fatturato per tenere conto

dei diversi margini di redditività settoriale senza gravare il contribuente del compito di verificare la soglia a lui applicabile.

11. Il costo congiunto dell'insieme delle proposte avanzate dovrebbe trovare copertura nel possibile (ragionevole) recupero di evasione, e nel maggior gettito derivante dalle proposte di ristrutturazione del sistema che vengono qui suggerite.

Nel complesso le proposte indicate darebbero un contributo positivo all'efficienza del sistema economico, ridurrebbero il costo del lavoro e il prelievo sulle imprese, aumenterebbero il reddito disponibile dei contribuenti con redditi medi (e bassi), ridurrebbero il peso fiscale sui lavoratori dipendenti, renderebbero più progressivo il carico fiscale, faciliterebbero la capitalizzazione e la crescita delle imprese, senza far venire meno il contributo delle entrate al risanamento della finanza pubblica. La possibilità di effettuare gli interventi descritti si basa, tuttavia, interamente sul successo del recupero dell'evasione fiscale nel nostro Paese: del resto non esistono altre possibilità.

25 settembre 2010