Commissioni congiunte

VI Commissione Finanze della Camera dei deputati

6^ Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle

persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

Audizione del Presidente di Assonime Innocenzo Cipolletta

e del Direttore Generale Stefano Micossi

Roma, 19 marzo 2021

ASSONIME - Riproduzione riservata

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

desideriamo ringraziare queste Commissioni per l'invito rivolto ad Assonime a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di altri aspetti del sistema tributario.

Da tempo si parla di una riforma del sistema fiscale alla quale assegnare non solo il compito di reperire gettito per far fronte alle necessità della finanza pubblica, ma anche di perseguire obiettivi di equità nella tassazione, di trasparenza del rapporto tributario, di semplificazione del sistema impositivo; una riforma, soprattutto, in grado di fornire un sostegno alla crescita economica, diminuendo la pressione impositiva sulle famiglie e sulle imprese e sostenendo gli investimenti produttivi e l'offerta di lavoro. Insomma, obiettivi variegati, complessi e non facili da realizzare attraverso interventi coordinati.

La riforma – come ci viene richiesto in questa audizione – dovrebbe partire anzitutto dall'Irpef, che rappresenta circa il 40 % delle entrate fiscali e la cui evoluzione è stata più volte rappresentata a queste Commissioni nelle audizioni che ci hanno preceduto.

Ispirata ad un modello di tassazione omnicomprensivo volto a far concorrere nella base imponibile i redditi di qualsiasi fonte e a sottoporli a tassazione progressiva per realizzare compiutamente una funzione redistributiva, l'Irpef – fin dall'origine – non ha mai risposto perfettamente a questo modello, essendo stati da sempre sottoposti a prelievo proporzionale alla fonte (c.d. cedolarizzazione) i redditi di capitale ed esclusi dalla base imponibile alcuni guadagni in conto capitale; scelta, questa, in linea con quella di altri Stati, ispirata all'esigenza di evitare fughe di redditi ad elevata mobilità verso altre giurisdizioni.

Oggi la base imponibile e il gettito dell'Irpef sono fortemente concentrati sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, per effetto della progressiva erosione legale della base imponibile dovuta all'introduzione di regimi di tassazione separata, cedolari, regimi forfettari, agevolazioni ed esenzioni, che minano l'equità orizzontale e verticale. Insomma, l'Irpef è divenuta un'imposta non più riconducibile ad un modello teorico preciso. Di qui, la necessità di intervenire.

Al riguardo, la legge di bilancio 2021-2023 ha istituito un fondo per interventi di riforma del sistema fiscale con una dotazione di 8 miliardi di euro nel 2022 e 7 miliardi di euro a decorrere dal 2023, ma la quota prevalente di queste risorse è stata già destinata all'assegno universale e ai servizi alle famiglie. Sicché, se non si vuole agire con un aggiustamento della spesa pubblica, gli obiettivi di

ASSONIME - Riproduzione riservata

riduzione dell'imposizione su famiglie e imprese per favorire la crescita non possono essere raggiunti senza una rimodulazione dei carichi impositivi – soprattutto spostando l'imposizione sui patrimoni e sui consumi. D'altra parte, le statistiche ufficiali confermano che in Italia la tassazione sui redditi è più elevata della media europea, mentre quella ordinaria sui consumi e sul patrimonio si attesta su valori inferiori.

Inoltre, una parte delle risorse necessarie alla riduzione dell'Irpef potrebbe derivare da una seria lotta all'evasione fiscale, che continua a mancare anche per le resistenze politiche a colpire aree di evasione diffuse tra percettori di redditi modesti. Le dimensioni dell'economia sommersa restano enormi, prossime al 10 % del nostro Pil.

Il punto di partenza non può che risiedere nell'utilizzo e nell'incrocio efficiente delle molte banche dati esistenti, sempre annunciato e mai attuato. Sull'insieme di questi dati, oltre che sulla generalizzazione della fatturazione elettronica e sui disincentivi all'utilizzo del contante, può basarsi un contrasto molto più deciso dell'evasione Iva, che consentirebbe anche l'emersione dei redditi non dichiarati che si celano dietro di essa.

Vi è poi l'aspetto della dimensione qualitativa dell'intervento riformatore: gli obiettivi di trasparenza e semplicità del rapporto tributario richiedono un riordino in testi unici delle norme esistenti, attualmente collocate nei provvedimenti più disparati e in modo caotico e disarticolato, a volte anche in contrasto fra loro.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Quest'ultimo aspetto offre lo spunto per una considerazione di fondo ancora più importante. Il primo compito della riforma fiscale dovrebbe essere quello di assicurare al sistema tributario affidabilità e stabilità nel tempo: in questa prospettiva, occorrerebbe proteggere il sistema fiscale da interventi disarticolati ed estemporanei, poco meditati e, a volte, persino a carattere retroattivo. In sostanza, occorrerebbe circoscrivere l'eccessiva discrezionalità dei Governi che si susseguono alla guida del Paese, evitando che i sistemi fiscali possano essere modificati di anno in anno per motivi di gettito e/o elettorali. In questo senso, si potrebbe intervenire dando maggior forza precettiva ai principi dello Statuto dei diritti del contribuente.

Da ultimo, occorre chiedersi se la riforma debba estendersi a – o, comunque, toccare – anche altri aspetti dell'ordinamento tributario e/o alcuni profili complementari. Approfondiamo qui di seguito alcuni di questi temi.

L'Irpef

Le criticità di questo tributo attengono, sostanzialmente, a tre profili: la determinazione della base imponibile, la progressività delle aliquote e le c.d. spese fiscali, cioè le spese di varia natura che possono dar luogo a deduzioni e detrazioni nella determinazione dell'imponibile e dell'imposta.

Il problema della base imponibile è senz'altro quello prioritario poiché incide sull'equità orizzontale dell'imposta: come già ricordato, la base imponibile dell'Irpef, infatti, è costellata da un numero esorbitante di regimi che ne erodono la determinazione, attraverso tassazioni separate, cedolari, forfettizzazioni, esenzioni, crediti di imposta e via dicendo. A nostro avviso, vanno sicuramente riconsiderati ed eliminati alcuni regimi di tassazione proporzionale e forfettaria che derogano in modo clamoroso all'equità orizzontale dell'Irpef, favorendo il sottodimensionamento delle attività economiche (il c.d. "nanismo") e la propensione all'evasione. Valga come esempio, per tutti, la c.d. *flat tax* sulle partite IVA fino a 65 mila euro di fatturato.

Tuttavia, il ritorno a una imposta omnicomprensiva, da alcuni proposto, non sembra percorribile. Per questo, alcuni propongono di razionalizzare il sistema eliminando, da un lato, molti di questi regimi forfettari o a tassazione proporzionale, ma assecondando, dall'altro lato, la tendenza ormai consolidata dell'Irpef a proporsi come un sistema c.d. "duale", fondato cioè sulla tassazione progressiva dei redditi da lavoro e da pensione (assumendo come reddito di lavoro anche quello dell'imprenditore individuale nella propria azienda) e sulla tassazione con imposta proporzionale dei redditi derivanti dall'impiego del capitale (intendendo per tale non solo quello finanziario, ma anche quello investito nell'azienda).

La connotazione duale dell'Irpef andrebbe mantenuta non solo per i redditi di capitale i cui frutti, altrimenti, potrebbero essere sottratti da tassazione in Italia (anche se si stanno intensificando i meccanismi di comunicazione fra la nostra Amministrazione finanziaria e quelle degli altri Stati), ma anche per altri specifici comparti.

Va peraltro notato che, se l'Irpef rimane caratterizzata da questa impostazione "duale", certamente a tale imposta – com'è stato già rilevato in altre audizioni che ci hanno preceduto – non può essere assegnato anche il compito di porsi come strumento di contrasto alla povertà (anche perché sono assenti forme di imposta c.d. "negativa"). Questo ulteriore compito andrebbe affidato, evidentemente,

ASSONIME - Riproduzione riservata

ad altri strumenti, che facciano più appropriato riferimento ai mezzi posseduti dalla famiglia nella sua interezza.

Quanto alla struttura progressiva dell'imposta, le principali critiche si appuntano sull'andamento delle attuali aliquote previste per i cinque scaglioni di reddito: in particolare, sul "salto" – di ben 11 punti percentuali – esistente tra il secondo scaglione di reddito (tra i 15 mila euro e i 28 mila euro) per il quale è prevista l'aliquota del 27% e il terzo scaglione (per i redditi oltre i 28 mila euro e fino a 55 mila euro) per il quale è prevista l'aliquota del 38%, nonché sull'andamento decrescente delle detrazioni per carichi di famiglia e spese di produzione per i redditi da lavoro dipendente, lavoro autonomo e di impresa.

L'insieme di queste variabili dà luogo ad aliquote marginali effettive molto differenti da quelle legali; differenti anche fra categorie di contribuenti e che, con un andamento erratico, incidono in modo notevole sui redditi medio-bassi (dai 35 mila ai 40 mila euro) con un andamento crescente oltre il 60%, per poi ridursi sui livelli superiori di reddito al 41%. E aggiungiamo anche, per completezza, che questi effetti erratici derivano non solo dall'andamento combinato delle aliquote marginali e delle detrazioni decrescenti, ma anche dai trasferimenti o dai crediti, previsti a certi livelli di reddito e poi revocati al superamento di tali livelli, quale ad esempio il c.d. *bonus* Renzi e altri ancora. Va posto, dunque, rimedio a questa situazione.

Alcuni propongono di adottare un sistema di progressività "continua", basato su una funzione matematica, come in Germania. Pur apprezzabile sotto il profilo teorico, questa soluzione sembra troppo radicale per il nostro sistema, che da cinquanta anni basa la progressività su scaglioni e aliquote marginali. È pur sempre possibile, infatti, risolvere il problema delle aliquote marginali effettive e mantenere una curva di progressività unica per tutti, rimodulando in modo più adeguato gli scaglioni (ad esempio, com'è già stato osservato da altri, introducendo uno scaglione intermedio di redditi tra quelli interessati dalle aliquote del 27% e del 38%) e mantenendo costanti, anziché decrescenti, le detrazioni per tipologia di reddito.

In questo modo le detrazioni tornerebbero a riacquisire la loro funzione originaria e, cioè, non quella attuale di concorrere a creare una progressività in funzione del crescere del reddito, ma di tener conto obiettivamente dei carichi di famiglia e delle spese di produzione del reddito. Occorre anche stabilire se sia opportuno – come si evince dalla legge di bilancio 2021 – abolire completamente le detrazioni

ASSONIME - Riproduzione riservata

per figli a carico e introdurre l'assegno universale; o se, invece, queste due misure possano convivere, come accadeva in passato con il c.d. assegno familiare e come accade in altri Stati.

Venendo, infine, al terzo profilo critico dell'Irpef, attinente alle c.d. spese fiscali, si propugna ormai da tempo un drastico taglio delle c.d. *tax expenditures*, che secondo il Rapporto 2020 sulle spese fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze ammontano a circa il 4% del PIL (escludendo tra l'altro le aliquote ridotte dell'Iva). In questo ambito si trovano molti incentivi obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdono risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse produttive. Ma ve ne sono anche altri di notevole peso e valore sociale, quali quelli relativi al comparto sanitario, previdenziale, abitativo e scolastico.

I redditi immobiliari e finanziari

Ancora in tema di Irpef, problemi particolari si pongono per la tassazione dei redditi immobiliari e, in particolare, derivanti da fabbricati ad uso abitativo, nonché dei redditi finanziari.

Quanto ai fabbricati, il problema di fondo attiene alla revisione delle rendite catastali degli immobili (sia nel valore che nel classamento); rendite, ormai, risalenti nel tempo e, dunque, notevolmente obsolete. Questa obsolescenza pregiudica, naturalmente, la corretta applicazione non solo dell'imposta sul reddito, ma anche delle imposte di natura patrimoniale, quale l'Imu, delle imposte d'atto, quali i tributi di registro e ipo-catastali, delle imposte sulle donazioni e sulle successioni.

La revisione delle rendite catastali, com'è evidente, richiederà tempo e lavoro: difficilmente potrà essere realizzata in un periodo relativamente breve, ma deve essere necessariamente avviata, poiché è un punto fondamentale per realizzare un'effettiva equità fiscale.

Altri problemi, poi, attengono alla tassazione della "prima casa" (*i.e.*: la casa di abitazione principale), esclusa inspiegabilmente non solo dall'Irpef, ma (a differenza degli altri Stati) anche dal prelievo patrimoniale e, nella specie, dall'applicazione dell'Imu, nonostante anche tali immobili beneficino dei servizi pubblici che richiederebbero un concorso alle relative spese.

Quanto agli immobili locati (fruenti del regime c.d. della "cedolare secca", con aliquota al 21% e, a certe condizioni, al 10%), c'è un aspetto che li accomuna ai redditi finanziari trattandosi, nell'uno e nell'altro caso, di investimenti produttivi di frutti.

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'obiettivo della neutralità richiede che i redditi da investimento – da attività finanziarie, immobili, dividendi – siano assoggettati allo stesso trattamento impositivo, idealmente con aliquote simili a quelle previste per il reddito di impresa, che dovrebbe tendere al 20%. Da questo punto di vista, mantenere il trattamento 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; allinearne l'aliquota al 20% non avrebbe oggi significative ripercussioni sui prezzi dei titoli, visto l'attuale basso livello dei rendimenti.

Piuttosto, per i redditi finanziari occorre ripensare anche alla distinzione tra i redditi di capitale e i redditi diversi di natura finanziaria: nonostante si tratti di redditi da investimento del capitale sostanzialmente equivalenti, infatti, gli uni sono tassati senza riconoscimento dei costi, mentre per gli altri assumono rilevanza anche le minusvalenze. Sarebbe opportuno unificare questi regimi, consentendo l'utilizzo in compensazione delle perdite "da realizzo" anche sui redditi di capitale, per evitare che questo *gap* determini ingiustificate penalizzazioni o, al contrario, comportamenti elusivi.

L'imposizione patrimoniale

Molto si discute sull'opportunità di introdurre o meno un'imposta patrimoniale di carattere personale, con aliquote contenute ma progressive e con un'esenzione per i patrimoni di minore entità. L'idea non è priva di fondamento, tenuto conto che il patrimonio esprime una ricchezza "concentrata" e una sua tassazione, affiancata all'Irpef, potrebbe realizzare meglio quel principio di progressività dell'imposizione che è alla base del nostro sistema tributario. Tuttavia, sotto il profilo pratico, appaiono notevoli le controindicazioni, vuoi perché un'imposta patrimoniale di carattere personale, se istituita in via ordinaria, potrebbe colpire la stessa ricchezza sottoposta all'imposta sul reddito, vuoi perché potrebbe essere facilmente evasa (con la frammentazione del patrimonio, la sua collocazione all'estero, ecc.) e vuoi anche per le complicazioni amministrative che ne deriverebbero.

Per ora ci sembra sufficiente mantenere le imposte patrimoniali di tipo reale vigenti, tenendo anche conto del fatto che esse permettono di calibrare meglio il prelievo in funzione delle caratteristiche delle attività patrimoniali incise. Servirebbe tuttavia un'attenta disamina di questi prelievi per migliorarne le regole applicative. Ad esempio, l'Imu – come abbiamo già accennato – dovrebbe estendersi anche all'abitazione principale. Quanto al bollo e all'Ivafe per le attività finanziarie, da più parti si evidenzia che la loro misura, congiuntamente alla tassazione dei redditi derivanti dall'impiego

ASSONIME - Riproduzione riservata

del capitale, determinerebbe un'imposizione complessiva piuttosto elevata e controproducente per le disponibilità finanziare delle imprese. Anche questo è un aspetto che dovrà essere approfondito.

Tornando alla patrimoniale sugli immobili, si potrebbe anche valutare la possibilità di introdurre una modifica più innovativa, trasformando l'Imu in un'imposta sui servizi per il finanziamento degli enti locali da affiancare alla Tari. L'imposta dovrebbe gravare sui soggetti che hanno la disponibilità dell'immobile (proprietari o affittuari) in modo da ridurre proporzionalmente i trasferimenti agli enti locali, che si finanzierebbero in parte con le entrate dagli immobili. Si stabilirebbe così un nesso tra chi fruisce dei servizi locali e chi ne sostiene il costo.

Infine, per stimolare il mercato immobiliare e favorire la circolazione degli immobili andrebbe ridotta l'imposizione indiretta sulla compravendita degli immobili.

Gli interventi per l'Iva

Come accennato in premessa, ulteriori risorse per ridurre il carico fiscale su lavoro e imprese potrebbero essere ottenute attraverso un incremento della tassazione sui consumi. 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 14,8% delle entrate fiscali (dati 2018) rispetto al 18,2% medio dell'Europa a 28 e al 17,1% medio dell'Area euro. A questo risultato concorre certamente la diffusa evasione dell'imposta nel nostro Paese, ma anche l'utilizzo estensivo delle aliquote agevolate in luogo di quella ordinaria: utilizzo che nel nostro Paese è superiore alla media dei Paesi europei.

La razionalizzazione delle aliquote Iva potrebbe essere realizzata eliminando l'aliquota super ridotta del 4%, consentita solo come deroga alla vigente disciplina europea, e aumentando l'aliquota intermedia al 12%. Le aliquote diventerebbero a questo punto tre: il 5%, il 12% e il 22%. Per determinare i beni e i servizi da assoggettare ad ogni aliquota sarebbe opportuno, in un'ottica di semplificazione e modernizzazione del sistema, effettuare una revisione dell'elenco vigente delle operazioni assoggettabili ad aliquote ridotte, risalente agli anni '80 e non più attuale. In particolare, beni e servizi simili dovrebbero condividere la medesima aliquota, e dovrebbero godere dell'aliquota agevolata i beni e i servizi inerenti alla salute e all'ambiente.

Questo intervento avrebbe l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema applicativo dell'Iva, superando le molte incertezze che attualmente si presentano agli operatori quando devono individuare l'aliquota applicabile e che spesso hanno richiesto l'emanazione di norme di interpretazione autentica.

ASSONIME - Riproduzione riservata

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%.

La scelta di aumentare l'Iva sarebbe in linea con quanto suggerito da diversi anni sia dalle istituzioni europee sia dal Fondo monetario internazionale; entrambi, nelle raccomandazioni periodiche all'Italia, invitano a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro spostando il carico tributario verso i consumi, le fonti di inquinamento e l'imposizione ordinaria sul patrimonio. I meno abbienti potrebbero essere compensati per l'aumento delle aliquote Iva ridotte attraverso interventi diretti di sostegno monetario, demandati ad esempio all'Inps grazie alle informazioni disponibili sull'Isee.

La tassazione delle imprese tra presente e futuro

Sul fronte della tassazione delle imprese, 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 (ricerca e sviluppo, innovazione, produzione *green*, incremento dell'occupazione). Come Assonime ha da tempo proposto, si potrebbe prevedere - con l'esclusione delle imprese in fase di *start up* - un unico *plafond* in percentuale sui ricavi, in relazione al quale ciascuna impresa potrebbe scegliere quali spese dedurre tra quelle individuate dal legislatore.

In un orizzonte temporale più ampio, occorre tener conto dei cambiamenti radicali avvenuti nei modelli di *business* indotti dalla globalizzazione, 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 sulle società ed evocano riflessioni analogamente radicali su come ripensare il sistema di tassazione delle imprese in modo da renderlo più efficiente ed equo rispetto all'evoluzione dei modelli produttivi.

Riflessioni avviate in Assonime indicano alcune utili direzioni di cambiamento. La prima potrebbe essere quella di ancorare la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico circoscrivendo per quanto possibile il gioco annuale delle modifiche dei trattamenti fiscali "contrattate" in sede di legge di bilancio.

Le variazioni previste dalle disposizioni fiscali rispetto alle risultanze di bilancio sono divenute eccessive. Queste variazioni – e, in particolare, quelle di carattere temporaneo, quali gli

ASSONIME - Riproduzione riservata

ammortamenti e i fondi rischi – creano un doppio binario complesso da gestire, fonte di controversie interpretative e dunque di potenziale contenzioso tra contribuenti e Amministrazione finanziaria.

Almeno per le imprese di grandi dimensioni caratterizzate da efficaci organi di controllo interno e da bilanci sottoposti a revisione contabile, il sistema delle variazioni potrebbe essere superato.

Resta aperta la riflessione su una futura e generalizzata applicazione di un'imposizione che, a fini di semplificazione del sistema impositivo, dia rilevanza – nella determinazione della base imponibile del reddito d'impresa – ai flussi di cassa, più facili da rintracciare (a prescindere dall'allocazione della produzione o della residenza dell'impresa) e più difficili da manipolare rispetto agli utili.

In una prospettiva di *cash flow tax* le spese per asset materiali e immateriali sarebbero immediatamente dedotte dalla base imponibile (con un forte incentivo agli investimenti) e non rileverebbero più le componenti finanziarie; circostanza, quest'ultima, che risolverebbe il problema della dicotomia di regime tuttora esistente (pur se attenuata da alcune misure, come l'Ace) tra imprese che ricorrono al capitale di rischio e imprese che ricorrono al finanziamento a debito.

Naturalmente, sviluppi in questa ideale direzione richiederebbero un consenso comune e nuovi accordi internazionali, in sede europea e Ocse.

Tornando, invece, al presente, sempre nell'ottica di un approccio che richieda necessariamente il consenso di tutti gli Stati, dovrebbe essere inquadrato e risolto il tema della tassazione delle imprese che interagiscono economicamente e traggono ricavi dai mercati sui quali si estende il loro raggio di azione, pur senza avvalersi in loco di una stabile organizzazione o una società partecipata.

Il tema coinvolge i modelli di business che si interfacciano con i consumatori, tra cui sono compresi i modelli economici altamente digitalizzati, nonché quelli che interagiscono in modo diretto o indiretto con i consumatori finali: si tratta non solo delle imprese della c.d. *new economy*, ma anche delle imprese tradizionali che, utilizzando strumenti digitali, riescono da remoto a promuovere i propri prodotti e a fidelizzare i clienti.

L'Ocse propone un nuovo *nexus* per l'allocazione dei profitti negli Stati in cui la ricchezza si produce: un *nexus* che si aggiunge al tradizionale concetto di stabile organizzazione per attribuire alle giurisdizioni-mercato la parte dei ricavi del gruppo eccedenti la remunerazione delle attività c.d. "routinarie". La particolarità di questo metodo è quella di ricavare gli extraprofitti da ripartire dagli utili risultanti dal bilancio consolidato di gruppo, con un approccio che trascende anche il bilancio di

ASSONIME - Riproduzione riservata

esercizio della singola *entity*, pur dando ancora rilevanza agli utili rilevati per competenza e non per flussi di cassa.

Si tratta di una prospettiva che, ad oggi, sembra rappresentare l'unica alternativa alle *web tax* nazionali, introdotte da ciascuno Stato per assoggettare a tassazione gli utili che considera realizzati nel proprio territorio. Le *web tax* nazionali rischiano di generare pericolose doppie imposizioni e possono esporre gli Stati che le introducono a misure di ritorsione sul piano del commercio internazionale. Sarebbe quanto mai opportuno che la *web tax* – reazione contro la formazione di extraprofitti digitali non tassati – venisse istituita e gestita dall'Unione europea e non dai singoli Stati che ne fanno parte.

La necessità di un ripensamento sull'Irap

Occorre anche ripensare all'Irap, imposta nata a fine anni '90 per sostituire una molteplicità di tributi (Ilor, patrimoniale sulle imprese, contributi sanitari, tassa sulla salute e Iciap) e snaturata dalle recenti modifiche fino a diventare una sorta di addizionale sul reddito di lavoro autonomo e sul reddito d'impresa (ancorché non sia previsto il riporto delle perdite). Potrebbe essere sostituita o addirittura abrogata, per le attività economiche private. La perdita di gettito derivante dalla sua abrogazione potrebbe essere recuperata attraverso l'introduzione di un'imposta da applicare, con aliquota inferiore a quella dell'attuale Irap, ma ad una base imponibile più ampia, rappresentata da tutti i redditi assoggettati a tassazione, compresi quelli oggi tassati con ritenuta d'imposta o con imposta sostitutiva.

L'opportunità di una tregua normativa

Più in generale, per una seria revisione del sistema fiscale resta comunque indispensabile, come accennato in premessa, 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 e si traducono in operazioni di fiscalità implicita sui consumatori di beni e servizi (si colpisce C, contribuente "concentrato", perché è politicamente meno costoso, lasciando che sia C a trasferire l'incidenza dell'imposta su D, contribuente diffuso).

ASSONIME - Riproduzione riservata

Contribuenti e operatori economici hanno bisogno di un sistema fiscale affidabile e stabile nel tempo. L'incertezza 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 su cui si basano le scelte economiche delle imprese e dei singoli. E, quel che è peggio, nella battaglia sulla costruzione e sull'applicazione delle norme fiscali si consumano intelligenze e capitali che meglio sarebbe impiegare nella crescita del Paese e nella produzione.

Primo compito della riforma fiscale dovrebbe essere quello di assicurare l'introduzione di principi e criteri chiari e comuni che guidino il disegno del rapporto tributario e l'attuazione di qualsiasi tributo. In questa prospettiva, lo ripetiamo ancora, occorrerebbe circoscrivere l'eccessiva discrezionalità dei Governi che si susseguono alla guida del Paese nel modificare le regole esistenti.

La semplificazione del rapporto Fisco-contribuente

Il rapporto Fisco-contribuente va semplificato e va sollecitata, anche al di fuori del ristretto perimetro della *cooperative compliance* (che oggi riguarda solo le imprese di maggiori dimensioni), una maggiore cooperazione e comprensione del business anche da parte degli uffici finanziari. L'Amministrazione finanziaria non deve più operare come controparte del contribuente, con la missione di esercitare a tutti i costi pretese impositive anche non corrette o fondate su interpretazioni "aggressive" di norme controverse. Al contrario, l'Amministrazione finanziaria deve essere il primo garante della "giusta imposizione", in conformità ai principi costituzionali di buona amministrazione e di rispetto della capacità contributiva, ferma rimanendo, naturalmente, una lotta senza tregua all'effettiva elusione/evasione.

In prospettiva, sarebbe auspicabile rivedere i modelli per le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, puntando a una drastica semplificazione che li renda compilabili, nei casi più semplici, anche senza l'ausilio di un professionista.

Il sistema sanzionatorio e la giustizia tributaria

Il sistema delle sanzioni amministrative e penali va ripensato per prevedere reazioni punitive proporzionate alla gravità dei comportamenti dei contribuenti e va orientato al rispetto del principio

ASSONIME - Riproduzione riservata

del *ne bis in idem*, secondo le indicazioni della Corte di Giustizia e della Cedu. Non si dubita della necessità di intensificare la reazione sanzionatoria dell'ordinamento, passando dall'applicazione di sanzioni amministrative all'applicazione di sanzioni penali, in ragione della gravità delle violazioni; tuttavia, occorre coordinare l'azione penale e l'azione degli uffici tributari, evitando che nei confronti di amministratori e manager l'azione penale si attivi a prescindere da un accertamento tributario.

Per saldare in modo efficace il legame di fiducia tra contribuenti e Amministrazione finanziaria è infine indispensabile una riforma della giustizia tributaria. Oggi l'ordinamento e l'organizzazione della giustizia tributaria non appaiono compatibili con le garanzie di indipendenza del giudice. Il giudizio tributario, inizialmente concepito come mera fase contenziosa dell'attività amministrativa di accertamento, deve finalmente assumere i caratteri di un giusto processo: per questo è necessario che, in linea con quanto avviene negli altri ordinamenti europei, la giurisdizione tributaria sia affidata a giudici professionali e a tempo pieno, reclutati per concorso pubblico ed esami. Solo a queste condizioni potrebbe essere garantita la qualità delle sentenze e, conseguentemente, potrebbe ridursi il contenzioso che grava, in ultimo, sulla Cassazione, come più volte denunciato in occasione delle inaugurazioni degli anni giudiziari.

ASSONIME - Riproduzione riservata