

IL CANTIERE DEL FISCO

**Famiglie, lavoratori, imprese:
tasse più leggere per ripartire**

**MENO PRESSIONE FISCALE SU IMPRESE
E LAVORATORI PER IL DOPO PANDEMIA**

**PER EVITARE I SALTI
DI ALIQUOTE
SI PUÒ SCEGLIERE
LA PROGRESSIVITÀ
DEL SISTEMA
ALLA TEDESCA**

di **Franco Gallo**

Indipendentemente dal possibile varo, nei prossimi anni, di un'organica e generale riforma fiscale, su una cosa sono un po' tutti d'accordo nell'immediato, e cioè sulla necessità di accompagnare una robusta lotta all'evasione e all'economia sommersa, fondata sull'uso dello strumento digitale, con l'alleggerimento della pressione tributaria sulle famiglie, sui lavoratori e sulle imprese. Sono questi soggetti, infatti, che hanno subito di più gli effetti della decrescita degli anni passati e sono stati più danneggiati dalla crisi di liquidità e dalle insicurezze prodotte dalla pandemia.

È quindi giusta e comprensibile al riguardo la direzione verso cui il Governo Conte bis è sembrato volersi muovere in tema di Irpef già prima del manifestarsi del Covid-19, rinunciando al progetto della flat tax rozzamente abbozzato dal precedente governo.

Esso ha puntato a ridisegnare la progressività del tributo in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti maggiormente colpite dalla sfavorevole congiuntura risultino ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche o, comunque, assoggettate a imposizioni cedolari proporzionali. Impone di

muoversi in questa direzione anche il fatto, evidenziato dal Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019 del ministero dell'Economia, che attualmente le *tax expenditures* ammontano a circa il 4% del Pil e che, in questo ambito, esistono anche molti incentivi, obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdono risorse e producono effetti distortivi.

Irpef, aliquote discontinue

Un ulteriore grave elemento di iniquità dell'attuale sistema che giustifica un sollecito intervento riformatore deriva anche dal fatto che nell'Irpef sia le aliquote nominali che quelle effettive variano in modo discontinuo intorno ai 30mila euro: l'aliquota nominale aumenta di 11 punti percentuali, dal 27% al 38%, tra il secondo e il terzo scaglione. La conseguenza di questa discontinuità è che attualmente l'aliquota marginale è molto elevata sui redditi medio-bassi, raggiungendo già il 40% oltre i 28mila euro. Tutto ciò, senza tener conto che la divergenza fra aliquote nominali e aliquote effettive, determinata dalla decrescenza delle detrazioni e dell'assegno al nucleo familiare (nonché dall'andamento non lineare del cosiddetto bonus Renzi), crea discriminazioni di tipo sia orizzontale che verticale, essendo i contribuenti dallo stesso reddito gravati da imposte differenti e non corrispondendo sempre un maggior prelievo a un maggior reddito.

Questi gravi effetti negativi potrebbero essere in gran parte eliminati se, seguendo l'esempio tedesco, la progressività fosse costruita ricorrendo per il calcolo del tributo a una funzione matematica continua che determini le aliquote medie per ogni livello di reddito. Si supererebbe, così, il sistema degli scaglioni e si eviterebbero i salti di aliquote.

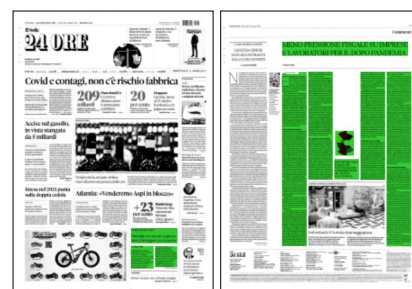
Gli interventi a sostegno della famiglia (deduzioni, detrazioni e ogni *tax expenditure*, bonus vari e assegni familiari) dovrebbero essere poi unificati in uno strumento costruito in base a una scala di equivalenza ed estesi a tutti i contribuenti.

Come suggerisce Vincenzo Visco, da

una parte, le spese fiscali dovrebbero essere calcolate in riferimento all'aliquota base del sistema (quella più ridotta) in modo da allargare la base imponibile, dall'altra, l'incidenza dell'imposta dovrebbe essere ridotta concentrando gli sgravi soprattutto sulle classi medie di reddito. La redistribuzione sarebbe così perseguita con maggiore sofisticatezza e attenzione tecnica e presupporrebbe iniziative legislative diversificate, interessanti altri tributi e coordinate con le politiche previdenziali e assistenziali strutturali della spesa, rese ancor più necessarie dalla crisi pandemica e dall'impovertimento di quello che è stato finora il ceto produttivo. Il tutto, in coerenza con i principi fondamentali di solidarietà e di uguaglianza, cardine e ispiratori dei principi di capacità contributiva e di progressività.

Se ci si muove in tale prospettiva viene inevitabile accogliere il suggerimento di molti studiosi, diretto ad affinare il già esistente modello duale dell'Irpef nel senso della scomposizione dei suoi presupposti e delle sue basi imponibili in redditi di lavoro assoggettati alla progressività (cioè i redditi da lavoro dipendente, da pensioni, da lavoro autonomo e il contributo diretto lavorativo degli imprenditori individuali) e in altri redditi assoggettati, invece, a un regime di tassazione separata e proporzionale, con largo ricorso a ritenute alla fonte.

Una riforma come questa, esplicitamente e compiutamente duale, avrebbe sì l'effetto di spezzare definitivamente l'unitarietà concettuale dell'Irpef, ma collocando la tassazione dei redditi da capitale fuori dalla progressività – avrebbe anche il vantaggio sia di costru-



ire un sistema che resiste meglio alla concorrenza fiscale dei Paesi che hanno basi imponibili più mobili, sia di garantire un trattamento neutrale tra i diversi redditi da capitale (con conseguente eliminazione della convenienza degli arbitraggi fiscali), sia di semplificare il sistema attraverso il ricorso a ritenute definitive alla fonte su tali redditi.

Un contributo al posto dell'Irap

Dovrebbe, inoltre, essere presa in considerazione la proposta recentemente fatta da un gruppo di lavoro della Fondazione Astrid, contenuta in un *paper* del 2019 (redatto a cura di V. Ceriani e L. Carpentieri) dal titolo "Proposte per una riforma fiscale sostenibile". Tale proposta è diretta a sostituire l'Irap con un nuovo tributo denominato "Contributo di solidarietà", che avrebbe un'aliquota molto bassa e un presupposto molto ampio costituito non dal solo possesso dei redditi prodotti (corrispondente al valore della produzione netta da attività economiche autonomamente organizzate), ma dalla generalità dei redditi, e cioè da tutti i redditi percepiti aventi natura, appunto, di reddito entrata: in particolare, i redditi di impresa, di lavoro, di capitale (interessi e dividendi), le plusvalenze, i canoni di affitto, i diritti d'autore, le vincite al gioco, eventualmente pensioni di anzianità e di vecchiaia più elevate, i redditi dei forfettari, dei produttori agricoli e del lavoro autonomo occasionale.

Tale contributo si configurerebbe come una serie di addizionali su tutti i redditi percepiti, gestibile in buona parte con ritenute alla fonte.

Questa proposta presenta apprezzabili profili di interesse, dati dal fatto che il contributo di solidarietà avrebbe il vantaggio di essere destinato a finanziare tutto il *welfare* (non solo la sanità, come l'Irap), e cioè sia la fiscalizzazione dei contributi previdenziali, sia l'assistenza sociale. Avrebbe, inoltre, l'ulteriore vantaggio di essere ripartibile tra Stato e Regioni, nel senso che una parte sarebbe erariale ad aliquota unica nazionale destinata a finanziare la previdenza, e un'altra parte sarebbe regionale destinata a finanziare la sanità e l'assistenza, con aliquota variabile, per garantire autonomia tributaria alle Regioni. L'aspetto più positivo sembra essere, comunque, che tale tipo di prelievo acquisterebbe maggiore rilevanza proprio in una realtà post-pandemia nella quale si manifesta, più che in passato, l'esigenza di garantire una copertura finanziaria generalizzata a favore dei fruitori non solo dei servizi sanitari

pubblici, ma anche delle provvidenze di sostegno dell'economia.

Il nodo dello smart working

Quanto infine alla riforma dell'imposta societaria, sono apprezzabili gli interventi anti-crisi previsti dalla normativa varata in questi mesi. Tali sono il potenziamento dell'agevolazione Ace e la revisione, in senso più favorevole al contribuente, del regime sia delle deduzioni di interessi passivi e delle perdite su crediti, sia del riporto delle perdite, sia della deducibilità del costo del lavoro e delle spese per *smart working*. L'obiettivo dovrebbe essere anche quello di incentivare il *reshoring*, e cioè di riportare in Italia le aziende che nel passato sono emigrate nei paradisi fiscali. Si tratterebbe di rendere meno attrattivo il *dumping* continentale consentito dai vigenti Trattati Ue e, quindi, di prevedere meccanismi di decontribuzione, incentivi agli investimenti e superammortamenti per le attività rimpatriate, che si traducono in minori imponibili.

Fuori dalla congiuntura, mi paiono comunque convincenti sia la proposta – recentemente avanzata da Assonime – di condizionare la spettanza di deduzioni e crediti d'imposta al raggiungimento di obiettivi essenzialmente di ricerca e sviluppo, innovazione ed efficienza energetica, sia quella, suggerita da tempo immemore da diversi esperti fiscali, di ancorare più saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico, abbandonando definitivamente la regola delle variazioni fiscali via via contrattate in sede di bilancio.

Sarebbero, comunque, maturi i tempi per cominciare riflettere quanto meno sul possibile cambiamento delle regole di fondo della tassazione delle imprese, portando avanti iniziative più radicali di riforma che coinvolgano anche gli altri Paesi Ue. Bisognerà, ad esempio, prendere atto che la digitalizzazione dell'economia e la prevalenza dei beni immateriali nei sistemi di produzione stanno mettendo in crisi l'Ires. La loro esistenza potrebbe, perciò, indurre a ripensare un giorno il sistema di tassazione delle imprese puntando sull'adozione di modalità di misurazione della ricchezza prodotta diverse da quelle riferite alla nozione convenzionale di utile di bilancio. In questa ottica, l'Ires dovrebbe essere riformata puntando sulla tassazione dei flussi di cassa, e cioè di entità più facili da accertare e più difficili da manipolare rispetto agli utili. Un tale sistema avrebbe l'effetto,

indubbiamente positivo – e, credo, non sgradito alla maggior parte dei Paesi europei – dell'immediata deducibilità per cassa degli investimenti e dell'irrelevanza delle componenti finanziarie, con conseguente eliminazione dell'attuale trattamento fiscale favorevole all'indebitamento piuttosto che all'emissione di capitale.

Una corporate tax europea

Nel breve e medio termine sarebbe, comunque, già una conquista se si potesse portare avanti, a livello europeo, il progetto del consolidamento e della ripartizione delle tradizionali basi imponibili dell'Ires. È da tempo che i maggiori esperti fiscali si esprimono per l'istituzione di una *corporate tax* europea comune per le società, come quella indicata dalla Von der Leyen quale possibile, parziale fonte di finanziamento del Recovery Fund.

L'istituzione di un tale tributo ha trovato finora un ostacolo insormontabile nella regola dell'unanimità fissata in materia fiscale dal richiamato art. 311 del Tfe; regola che ha consentito la permanenza di paradisi fiscali come l'Olanda, l'Irlanda, il Lussemburgo e altri Paesi minori. Sono, però, sempre più numerosi coloro che ritengono che tale ostacolo potrebbe essere superato se la Commissione si decidesse ad applicare, anche in materia fiscale, l'art. 116 del Tfe, il quale prevede che il diritto di veto degli Stati membri possa essere superato nei casi in cui essa constata che una «disparità esistente delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri [quelle, per capirci, che attualmente legittimano il *dumping* fiscale] falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca una distorsione che deve essere eliminata».

È sull'applicabilità di tale disposizione che probabilmente si giocherà nel prossimo futuro la sorte della suddetta *Common consolidated corporate tax base* (Ccctb), e non solo di essa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

