

Vincenzo Visco

Come valutare la delega fiscale?

1. Le questioni da affrontare, ovvero le principali deficienze del sistema fiscale italiano

C'è un ampio accordo sul fatto che il sistema fiscale italiano necessiterebbe di una riforma complessiva. Del resto, dopo oltre 20 anni dall'ultima riforma organica, quella Visco del 1996-2000, che a sua volta interveniva dopo poco più di 20 dalla riforma del 1973 ridisegnando la struttura del fisco italiano del tempo, si può considerare fisiologica la opportunità di un riassetto generale.

Quali sono oggi le principali deficienze del nostro sistema? Esse possono essere così elencate:

- La generale frammentazione che ha prodotto una sorta di balcanizzazione e “ri-cedolarizzazione” del sistema per cui diverse tipologie di reddito sono trattate diversamente, e contribuenti con lo stesso reddito subiscono prelievi differenti (anche in misura rilevante): oggi gli agricoltori non pagano (quasi) imposte, gran parte degli artigiani, commercianti e professionisti beneficia di un regime forfettario molto favorevole, i lavoratori dipendenti che percepiscono il bonus 80-100 euro sono avvantaggiati rispetto agli altri, mentre, a parità di reddito, i pensionati e gli altri lavoratori dipendenti sono relativamente discriminati.
- La ridotta capacità redistributiva del sistema nel suo complesso, e la scarsa preoccupazione per la sua efficienza e neutralità economica.
- La perdurante evasione di massa.
- Il trattamento difforme dei redditi di capitale.
- La struttura delle aliquote dell'Irpef, erratica e caratterizzata da numerose aliquote implicite, che risultano talvolta decrescenti al crescere del reddito, e l'erosione crescente della sua base imponibile.
- La scarsa razionalità dell'imposizione a base patrimoniale, e la questione del catasto.
- La necessità di razionalizzare la imposizione sulle imprese, da differenziare secondo che si tratti di contribuenti minimi, imprese individuali, o società per azione.
- L'eccesso del prelievo, fiscale e contributivo, sul lavoro rispetto agli altri redditi.

- Il sistema di riscossione.
- Il contenzioso.
- La modernizzazione dei sistemi di accertamento con l'utilizzazione dei big data e dell'intelligenza artificiale.
- Il rafforzamento del sistema doganale.

Queste questioni, inoltre, andrebbero affrontate tenendo presenti le raccomandazioni in materia che ci vengono dall'Unione Europea, che ci chiede:

- a) di ridurre la tassazione sul lavoro;
- b) di riformare il catasto ed aumentare l'imposizione sugli immobili;
- c) di aumentare il gettito dell'Iva;
- d) rendere più efficiente il sistema doganale; e recentemente,
- e) di porci il problema, insieme agli altri Stati membri, di come trasferire il finanziamento del welfare dai redditi di lavoro a basi imponibili più ampie.

2. La delega fiscale presentata dal Governo Draghi

In che misura la delega presentata dal Governo risponde a queste esigenze?

La risposta non è facile, e può essere: molto, poco, abbastanza, a seconda di come essa verrà interpretata ed applicata dal Governo. La delega, infatti, consiste di 10 articoli, molto sintetici, generici, spesso vaghi che, pur presentando nel complesso una coerenza logica, sono di difficile comprensione e interpretazione.

Anzi, secondo alcuni, la loro genericità farebbe sorgere dubbi di costituzionalità. A questo proposito può forse essere utile ricordare che la riforma del 1996 era stata invece articolata in 11 deleghe molto precise, analitiche e dettagliate, che contenevano anche previsioni di gettito collegate alle singole misure.

Nella delega alcuni dei punti sopra menzionati non sono neanche presi in considerazione. Inoltre la sua sorte e la sua applicazione appaiono incerte. Essa infatti dovrà essere approvata dal Parlamento che sicuramente tenterà di modificarla e inserire "paletti" vari. Vi sono poi incertezze sulla durata del Governo Draghi e sulla capacità di varare nel tempo previsto i decreti delegati necessari la cui stesura dovrebbe essere affidata ad un'apposita Commissione non ancora varata, e che i Partiti cercheranno di lottizzare. Non si può escludere quindi che non se ne farà nulla, o che se ne farà poco.

E' certo comunque che non sarà una "grande riforma".

Innanzitutto va detto che il Governo ha perso una grande occasione per sottolineare che siamo giunti ormai ad una situazione in cui la normale attività normativa, delegata o meno, non è più in grado di contenere le spinte corporative anzi addirittura eversive, che caratterizzano la legislazione tributaria, per cui sarebbe necessario intervenire a livello costituzionale completando l'art. 53 con l'esplicitazione, accanto al principio di progressività (equità verticale), anche di quello di generalità ed uniformità del prelievo (equità orizzontale), come aveva proposto Scoca in sede di Assemblea Costituente.

3. La nuova Dual Income Tax.

Dal punto di vista sistematico, l'aspetto più rilevante della delega consiste nella introduzione di un sistema organico di *Dual Income Tax* (Dit). Ciò non rappresenta una novità, in quanto il sistema Dit era stato già introdotto con la riforma Visco del 1996, rimasto parzialmente incompiuto e poi revocato dal Governo successivo. Il sistema duale consiste nella distinzione ai fini della tassazione tra redditi di lavoro e di capitale. Per i primi continua ad applicarsi un prelievo progressivo, mentre agli altri (interessi, profitti, rendite immobiliari, ecc.) si applicherebbe un'unica aliquota proporzionale che nell'esempio dei Paesi scandinavi, i primi ad introdurre tale sistema di tassazione, era pari a quella prevista per il primo scaglione dell'imposta progressiva. In sostanza si ritiene che i redditi di capitale presentino una minore capacità contributiva rispetto a quelli di lavoro, il che comporta un capovolgimento delle convinzioni teoriche e politiche prevalenti fino ad allora.

Le due imposte sarebbero completamente separate, senza poter compensare eventuali perdite su una tipologia di redditi con l'altra tipologia, mentre le detrazioni personali sarebbero consentite solo per i percettori di redditi di lavoro. La logica della Dit però pone un serio problema relativo ai redditi misti, quelli cioè realizzati con l'apporto sia di lavoro che di capitale, quelli realizzati sia dalle piccole imprese che da almeno una parte dei professionisti. Si dovrebbero quindi separare le due componenti. A tal fine in pratica al valore del capitale proprio risultante dalle scritture contabili, si dovrebbe applicare un rendimento figurativo in base al tasso di interesse vigente per i titoli pubblici, o altro analogo indicatore, e colpire l'ammontare così definito con l'aliquota proporzionale ridotta, mentre la parte di reddito rimanente sarebbe tassata con le aliquote progressive. Non si tratta di una procedura semplice da far capire ed accettare; per esempio un barbiere e un meccanico, a parità di reddito pagherebbero imposte di diverso ammontare, e il barbiere pagherebbe di più. Questo fu uno dei motivi per cui la Dit del 1996 rimase incompiuta. La Dit comunque appare logicamente incompatibile con il sistema di forfettizzazione dei redditi introdotto dal Governo Conte 1.

Essa dovrebbe inoltre estendersi anche alle società di capitale prevedendo il calcolo forfettario del reddito attribuibile al capitale proprio (o ai suoi incrementi nel tempo) con l'applicazione dell'aliquota proporzionale, mentre ai rimanenti profitti (che dal punto di vista economico sono extraprofitti, e cioè rendite che possono quindi essere tassate senza conseguenze economiche negative), si applicherebbe la più elevata aliquota dell'imposta sulle società. In questo caso l'incompatibilità sarebbe con l'attuale Ace.

Personalmente, pur avendola introdotta nel 1996, sono diventato piuttosto scettico sulla Dit. Allora si trattava di adeguare i sistemi fiscali europei alle mutate condizioni economiche e finanziarie prodotte dalla globalizzazione, dalla libertà dei movimenti di capitale, dalla deregolamentazione bancaria e finanziaria; vi era cioè il timore che una tassazione eccessiva sui redditi di capitale, per loro natura molto mobili, potesse determinare la loro migrazione verso altri lidi. Inoltre l'inflazione era ancora piuttosto elevata, e quindi tassare pienamente gli interessi che contengono anche una componente inflazionistica poteva risultare punitivo, in un tale contesto, un'aliquota ridotta per i redditi di capitale poteva essere giustificata. Inoltre per quanto riguarda l'Italia che già allora tassava poco i redditi di capitale, e per niente i guadagni di capitale, una riforma che tassasse tutto con una sola aliquota appariva, ed era, un progresso rilevante.

Oggi la situazione è molto diversa. L'inflazione non è più un problema; lo scambio di informazioni tra Paesi circa la titolarità dei redditi di capitale, per quanto insufficiente, è attiva e può diventare più incisiva, i Governi sono impegnati a contrastare (almeno a parole) i paradisi fiscali; il recente accordo in sede Ocse sulla tassazione delle multinazionali apre una nuova fase di contrasto della elusione fiscale internazionale. Inoltre non si può dimenticare il fatto che in Italia l'uniformità della tassazione sui redditi di capitale rimane una chimera, dato il trattamento privilegiato (del tutto immotivato, ma comunemente accettato) dei titoli pubblici, e le pressioni delle lobby finanziarie per ottenere (spesso con successo) trattamenti di favore.

In sostanza la Dit appare in un sistema forse già superato dai tempi, tanto più che uno dei problemi principali che i sistemi fiscali dovranno affrontare nei prossimi anni è quello di contribuire maggiormente alla redistribuzione del reddito e di trasferire parte del prelievo dai redditi di lavoro agli altri redditi. Personalmente suggerirei oggi un sistema duale con un'imposta progressiva sui redditi di lavoro, affiancata da un'altra imposta personale progressiva sul patrimonio posseduto (o sul suo rendimento figurativo) con un abbattimento corrispondente al valore di una prima casa modesta. In ogni caso anche l'adozione di un sistema Dit compiuto, anche se non soddisfacente dal mio punto di vista, rappresenterebbe un chiaro progresso rispetto alla situazione esistente.

Per quanto riguarda le imprese, la delega estende ad esse il modello Dit e indica la via per l'allargamento della base imponibile nell'avvicinamento tra valori civilistici e fiscali con particolare riferimento agli ammortamenti, il che significa la fine degli ammortamenti accelerati, del super ammortamento, e anche del programma Industria 4.0. Soluzione questa del tutto condivisibile. Anzi andrebbero affrontati altri problemi relativi alla definizione delle basi imponibili, dalla pluralità di incentivi che si sommano e sovrappongono, alla possibilità di "giocare" con le rivalutazioni dei cespiti aziendali recentemente ricordata da Boeri e Perotti in un loro articolo. La delega è sufficientemente ampia per consentirlo.

4. La riforma dell'Irpef

Per la riforma dell'Irpef si mantiene la struttura progressiva della imposta, senza scegliere tra la soluzione a scaglioni e la funzione continua per determinare le aliquote medie o direttamente l'ammontare dell'imposta dovuta, ambedue avanzate in Parlamento.

La seconda soluzione rispetto alla prima, oltre alla maggiore semplicità, consentirebbe, a parità di gettito, di evitare un'eccessiva incidenza dell'imposta sul ceto medio, come inevitabilmente fanno le strutture delle aliquote con pochi scaglioni, come quella proposta in Parlamento dal Dipartimento delle Finanze che, oltre tutto, determinerebbe aumenti di imposizione per un numero molto elevato di contribuenti, e manterrebbe le detrazioni decrescenti e quindi le aliquote implicite.

In verità per risolvere i problemi e le irrazionalità della nostra imposta sul reddito servirebbero almeno 20 miliardi di gettito a cui rinunciare, che potrebbero almeno in parte derivare da un allargamento della base imponibile dell'imposta eliminando i trattamenti di favore esistenti e riducendo le spese fiscali in misura non formale. In proposito la delega fornisce un'indicazione di massima, ma di estrema genericità, che proprio per questo potrebbe consentire interventi incisivi.

L'unico indirizzo che la delega fornisce riguarda la riduzione graduale delle aliquote medie effettive "...al fine di...incentivare l'offerta di lavoro e la partecipazione al mercato del lavoro". Ciò sembra indicare che gli sgravi dovrebbero riguardare principalmente il lavoro dipendente, e il superamento per quanto possibile, dati i vincoli di gettito, del bonus 100 euro. Si tratta di un proposito condivisibile, anche se il problema del costo del lavoro riguarda oramai non tanto l'Irpef quanto i contributi sociali.

5. L'IVA, le altre imposte indirette e il contrasto all'evasione

L'art. 5 della delega riguarda l'Iva e le altre imposte indirette. Per le accise si prevede la loro ristrutturazione in senso ecologico, il che dovrebbe significare

l'eliminazione delle agevolazioni oggi previste per l'agricoltura, gli autotrasportatori, ecc.: molto bene e molti auguri!

Per l'Iva si prevede la possibilità di qualsiasi tipo di intervento: variazione del numero e del livello delle aliquote, lo spostamento dei beni da un'aliquota ad un'altra, e anche interventi antievasione.

In sostanza si ipotizza, senza esplicitarlo, un aumento del gettito dell'imposta.

Per quanto riguarda l'evasione, è bene ricordare che l'evasione dell'Iva è alla base anche di quella delle imposte dirette di cui rappresenta una premessa logica e contabile. Esistono in proposito molte possibilità di intervento che sono contenute in numerosi rapporti Nens degli ultimi anni che quando sono state accolte dai Governi di turno, come nel caso del *reverse charge*, dello *split payment* e della fatturazione elettronica, si sono dimostrate molto efficaci. Se esse fossero interamente accolte il problema dell'evasione nel nostro Paese potrebbe essere sostanzialmente risolto. Anche per ovvie difficoltà politiche, non sembra essere questo l'orientamento del Governo.

Tuttavia, poiché il riferimento all'evasione in relazione all'Iva è l'unico che esiste nella delega, vorrei ricordare che la semplice adozione di una aliquota unica sulle transazioni intermedie (B2B), pur essendo irrilevante per quanto riguarda l'ammontare del gettito e l'incidenza dell'imposta, consentirebbe di recuperare almeno 10-15 miliardi in quanto verrebbe meno l'uso strumentale della differenza delle aliquote da parte dei contribuenti.

Questa parte della delega esprima chiaramente una convinzione comune e diffusa secondo cui il più basso gettito dell'Iva in Italia dipende dal fatto che i beni ad aliquota ridotta sono troppo numerosi e una parte di essi andrebbe quindi spostata sull'aliquota ordinaria. In realtà non è così, anche se un riordino dell'imposta sarebbe comunque opportuno: il minor gettito dell'Iva italiana rispetto a quella degli altri Paesi deriva dalla evasione, molto maggiore in Italia, quindi è su di essa che prioritariamente dovremmo agire.

Sempre a proposito di evasione, si deve considerare come facente parte della delega anche la norma inserita in un decreto legge recentemente emanato che dovrebbe essere in grado di impedire al Garante della Privacy di continuare a limitare la possibilità di utilizzazione delle banche dati da parte dell'Agenzia delle Entrate, rendendo impossibile un pieno contrasto all'evasione. L'equilibrio tra la tutela degli interessi individuali e quello degli interessi collettivi viene così ripristinato.

6. L'abolizione dell'Irap

La delega prevede anche l'abolizione (di quello che resta) dell'Irap. Si tratta di una decisione discutibile che accoglie le richieste della Confindustria, e che è sostenuta

dalla destra politica, mentre i sindacati, Leu e lo stesso PD sono contrari, o non favorevoli. In proposito è utile ricordare come nacque l'imposta.

L'Irap ha rappresentato un formidabile strumento di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario italiano, ed è stato un modo semplice ed efficace di applicare il paradigma di fondo delle riforme tributarie degli anni '80-90 del secolo scorso: allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote. Ed infatti la base imponibile dell'Irap era il valore aggiunto netto dell'economia, e cioè il reddito nazionale, e la sua aliquota del 4,25%, consentì di eliminare l'Ilor che aveva un'aliquota del 16,2%, i contributi sanitari (10,6%), la tassa sulla salute pagata dai lavoratori autonomi, l'imposta patrimoniale sulle imprese pari allo 0,75%, ed equivalente ad un ulteriore prelievo sui profitti del 5-10% (a seconda del grado di redditività delle imprese), più altre imposte minori (l'Iciap, la tassa di concessione sulla partita Iva, le tasse di concessione comunali).

Spalmando i contributi sanitari su una base imponibile molto più ampia dei redditi di lavoro, l'Irap contribuì a ridurre il costo del lavoro, e a riequilibrare la composizione del prelievo fiscale in Italia. Ed infatti, mentre nel 1996 le imposte indirette rappresentavano l'11,8% del Pil e i contributi sociali il 15%, nel 2001, grazie all'introduzione dell'Irap le imposte indirette salirono al 14,5% e i contributi si ridussero al 12,7%. In questo modo l'Irap, insieme al recupero del gettito Iva, contribuì anche al sostegno delle esportazioni.

E' evidente che l'imposta attuale è alquanto diversa da quella originale, ma la sua eliminazione peggiorerebbe la struttura del sistema fiscale da diversi punti di vista. Innanzitutto bisognerebbe recuperare il gettito: secondo la delega ciò dovrebbe avvenire a carico dei redditi di capitale e di impresa, allargando le basi imponibili o aumentando le aliquote, cioè rendendo più distorsivo il sistema attuale da un punto di vista economico; bisognerebbe comunque garantire il finanziamento della sanità eliminando ogni disincentivo (sia pure indiretto, legato al possibile aumento dell'aliquota da parte delle regioni) ad un aumento eccessivo delle spese sanitarie; verrebbe meno un cospicuo elemento rilevante che è alla base dell'autonomia tributaria degli enti decentrati; e si eliminerebbe un disincentivo all'uso del finanziamento con debito da parte delle imprese.

Anzi a questo proposito, si può affermare che sarebbe meglio eliminare l'Ires e sostituirla a parità di gettito complessivo con l'Irap attuale che tassa sia i profitti che gli interessi e quindi risulta neutrale rispetto all'uso del capitale proprio o di terzi, secondo una ben nota proposta del Tesoro americano (*Comprehensive Business Tax*), piuttosto che aumentare l'aliquota dell'Ires attuale.

Inoltre non va dimenticato un problema che la delega ignora, ma che è di primaria importanza. Nel prossimo futuro i sistemi fiscali dovranno fare i conti con il

progressivo inaridimento dei redditi da lavoro come base per la tassazione che si è verificato negli ultimi 30 anni. Essi infatti si sono ridotti dal 65-70% degli anni '80 del '900, a meno del 50% di oggi, e quindi sistemi fiscali che facevano affidamento per il finanziamento della spesa pubblica soprattutto su contributi sociali e imposte sul reddito, si trovano in difficoltà crescenti. Per esempio oggi in Italia il rapporto tra il prelievo sul lavoro e quello sugli altri redditi risulta di 3 a 1, mentre la ripartizione del reddito è di 47 a 53%. I redditi di lavoro risultano quindi ipertassati. Sarà quindi necessario redistribuire il prelievo e fiscalizzare buona parte dei contributi previdenziali. A tali fini il ricorso ad imposte a larga base imponibile come l'Irap o prelievi analoghi diventerà sempre più consigliabile e probabile.

7. La riforma del catasto

Vi è infine il problema del catasto della cui riforma si discute ormai da decenni, I valori catastali attuali sono infatti basati su rilevazioni effettuate negli anni '30 del secolo scorso, e aggiornati periodicamente per tener conto della variazione dei prezzi. L'ultimo adeguamento risale al Governo Monti che al tempo stesso presentò in Parlamento una delega per riformare integralmente il catasto fabbricati. La delega fu poi recuperata nella legislatura successiva e approvata all'unanimità, ma poi fu indirizzata dal Governo Renzi su un binario morto. Le polemiche in corso appaiono quindi strumentali e inaccettabili.

Il fatto è che oggi i valori catastali non hanno nulla a che vedere con la realtà: sono arbitrari e discrezionali. In caso di riforma i valori immobiliari aumenterebbero (in media di circa il doppio), ma alcuni aumenterebbero più di altri, mentre altri potrebbero addirittura ridursi (gli immobili accatastati recentemente con rendite fissate prima della riduzione dei prezzi determinata dalle crisi). Aumenterebbero di più i valori delle grandi città rispetto a quelli delle città rimaste con popolazione stabile o in riduzione, o rispetto ai piccoli paesi; quelli dei centri urbani rispetto alle periferie; quelli del nord rispetto al sud. Ragionando a parità di gettito, le aliquote attuali relative a Imu e registro dovrebbero essere dimezzate (diverso può essere il caso delle successioni). Ne seguirebbe una redistribuzione del prelievo che, in assenza della tassazione delle prime case, appare di difficile valutazione, ma che dovrebbe penalizzare i contribuenti titolari di patrimoni di maggior valore. Ed è appunto questo che non si vuole.

Ovviamente le assicurazioni di Draghi sul fatto che per il lomento non cambierebbe niente, non rassicurano molto, perché è evidente che a regime il Governo aspirerebbe ad utilizzare i nuovi valori a fini fiscali e anche per le prime case, secondo le indicazioni della Commissione Europea. Inoltre, i tempi di attuazione del nuovo catasto sono molto più brevi dei 5 anni indicati da Draghi.

8. La riforma del sistema della riscossione

L'art. 1 della delega riguarda la riforma del sistema della riscossione. Le indicazioni, sempre generiche, sembrano condivisibili, ma non mi sembra che vengano affrontati i problemi più delicati, vale a dire il fatto che il sistema attuale è sostanzialmente inutile perché privo di poteri coercitivi effettivi, e quindi privo di deterrenza, e impegnato soprattutto a concedere rateizzazioni ai contribuenti.

Oggi se si confrontano i diritti dello Stato alla riscossione coattiva dei propri crediti con quelli dei privati (banche), si nota una sproporzione impressionante a favore dei privati. Ma senza una riscossione efficace il contrasto all'evasione risulta fortemente indebolito.

Inoltre i funzionari vorrebbero la decadenza automatica delle cartelle che non riescono a processare non solo per cause oggettive, ma anche per inadempienze, il che non va bene.

9. Valutazioni conclusive.

Viene disposto infine che la delega dovrà essere attuata a parità di gettito, il che significa che il Governo non ha accettato le indicazioni di tutti i gruppi politici, salvo Leu, favorevoli ad una riduzione della pressione fiscale. E ovviamente ha fatto bene. Ma queste richieste testimoniano anche l'inconsapevolezza e l'irresponsabilità di buona parte del mondo politico.

In conclusione, la situazione del fisco italiano è molto precaria, caratterizzata da disparità di trattamento inaccettabili, evasione sistematica di quelli che possono, effetti distorsivi sul sistema economico, ignoranza e incompetenza da parte del mondo politico, come testimoniato dall'inconcludente e contraddittorio documento recentemente approvato dalle Commissioni parlamentari riunite con voto unanime, salvo l'astensione di Leu.

In questa situazione il Governo non poteva fare molto, ed infatti ha prodotto una delega non solo incompleta, ma così vaga da poter essere accettata da tutti, anche se tutti sanno che le intenzioni reali del Governo sono in contrasto con quanto da molti di essi irresponsabilmente sostenuto per anni. Bisognerà vedere se Draghi e Franco avranno la forza e l'opportunità di non farsi condizionare e attuare la delega in modo rigoroso e soddisfacente, per lo meno in alcune sue parti. Anche se ciò avvenisse, comunque, i problemi del fisco italiano sarebbero solo parzialmente ridotti.