



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566

“Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale”

(VI Commissione Finanze Camera dei deputati)

11 ottobre 2011

INDICE

Premessa	<i>Pag.</i>	3
Il contesto della riforma	“	3
Le direzioni di un esteso intervento redistributivo	“	8
Copertura del disegno di legge delega	“	9
Riforma tributaria vs correzione dei conti pubblici: dalla riserva, alla concorrenza ed allo spiazzamento	“	15
Coordinamento con il disegno di attuazione del federalismo fiscale	“	16
Contenuti del disegno di legge delega: analisi di dettaglio	“	19
Conclusioni	“	24



La

Corte dei Conti

N.52/AUD/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Giuseppe COGLIANDRO;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Luigi PACIFICO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5 bis e 5 ter;

Vista la comunicazione 7 ottobre 2011 del Presidente della Commissione finanze della Camera dei deputati:

Uditi, nell'adunanza del 10 ottobre 2011, i relatori: Pres. Luigi Mazzillo, Cons. Enrico Flaccadoro e Cons. Massimo Romano.

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione sull'Atto Camera 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale".

I RELATORI

F.to Luigi Mazzillo

F.to Enrico Flaccadoro

F.to Massimo Romano

IL PRESIDENTE

F.to Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 10 ottobre 2011.

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio Michetti

Premessa

1. Il disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (A.C. n. 4566), presentato nello scorso mese di luglio, ha radici lontane, evocando obiettivi e direttrici di azione che rinviano al c.d. “Libro bianco” per la riforma fiscale (dicembre 1994) e, più recentemente, alla legge delega n. 80 del 2003, di “riforma del sistema fiscale statale”.

Ma se gli obiettivi e le direttrici di intervento non sono una novità, è invece significativamente mutato il contesto in cui il ddl oggi in esame si colloca. E’ da esso, dunque, che è opportuno muovere per meglio inquadrarne le ragioni e le scelte operate.

Successivamente, l’analisi si concentrerà su quello che si profila come l’aspetto più delicato dell’impalcatura riformatrice, ossia la distribuzione delle risorse fra i due obiettivi (rigore e sviluppo) che coesistono nel ddl e, più in generale, sulla questione della sua copertura. In tale ambito saranno affrontati anche alcuni temi toccati nel capo II del ddl (dedicato alla riforma assistenziale).

Un esame di alcuni aspetti specifici dell’articolato dedicato alla riforma del sistema tributario precederà, infine, le sintetiche conclusioni.

Il contesto della riforma

2. Il disegno di legge delega si colloca in una situazione in cui si combinano rinnovate esigenze e crescenti preoccupazioni.

Le prime riflettono la diffusa insoddisfazione per un sistema tributario in cui la contraddizione fra un elevato rendimento in termini di gettito e un forte tasso di evasione alimenta laceranti conflitti distributivi. In proposito, il confronto con l’Europa segnala:

- *l’elevata pressione fiscale* (ormai proiettata oltre il 43 per cento (Grafico 1)¹, che colloca l’Italia al 4^o posto nella graduatoria dei ventisette paesi UE, a ridosso delle realtà nordeuropee, e con una dinamica positiva (quasi due punti l’incremento rispetto al 2000) comune solo a realtà (Estonia, Slovenia, Malta, Cipro) il cui ingresso nella UE ha richiesto un eccezionale sforzo fiscale (Grafico 2);

¹ Che riflette una composizione (prevalenza dell’imposte dirette, con il 35,8 per cento, rispetto all’identico peso, 32,1 per cento, delle imposte indirette e dei contributi sociali) in controtendenza nel panorama UE (in cui sono le imposte indirette a prevalere, con il 37,7 per cento, ripartendosi il restante prelievo in misura pressoché uguale fra le dirette e i contributi sociali).

- una *distribuzione del prelievo* che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi, dei patrimoni e delle rendite (Grafico 3). L'Italia si colloca al primo posto nel prelievo gravante (*implicit tax rate*) sui redditi da lavoro (con il 42,6 per cento quasi sette punti oltre la media europea); al primo posto in quello sui redditi d'impresa (35,2 per cento, quasi tre volte il livello dell'Irlanda e, comunque, ben oltre il 50 per cento della media UE); al ventiquattresimo posto (con il 16,3 per cento) nel prelievo sui consumi, ossia 2,5 punti in meno rispetto alla Unione Europea. E, infine, al nono posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale (6,7 per cento, con una flessione di quasi un terzo rispetto alla metà degli anni novanta) (Tavola 1);
- una *dimensione dell'evasione fiscale* (fino al 18 per cento del Pil, secondo le recenti stime del Gruppo di lavoro MEF, tarate sulla complessiva area dell'economia sommersa – Grafico 4) che colloca il nostro paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia.

Tavola 1 - Aliquote implicite di tassazione: Italia-UE (2009)

Funzioni economiche	Lavoro		Impresa		Consumi	
	(%)	ranking	(%)	ranking	(%)	ranking
Italia	42,6	1^	35,2	1^	16,3	24^
UE (27)	36,0		21,7		18,9	
Differenza	6,6		13,5		-2,6	

Fonte: Eurostat, *Taxation Trends*, edizione 2011.

**Grafico 1 - La pressione fiscale: Italia vs Europa
(in % del Pil)**

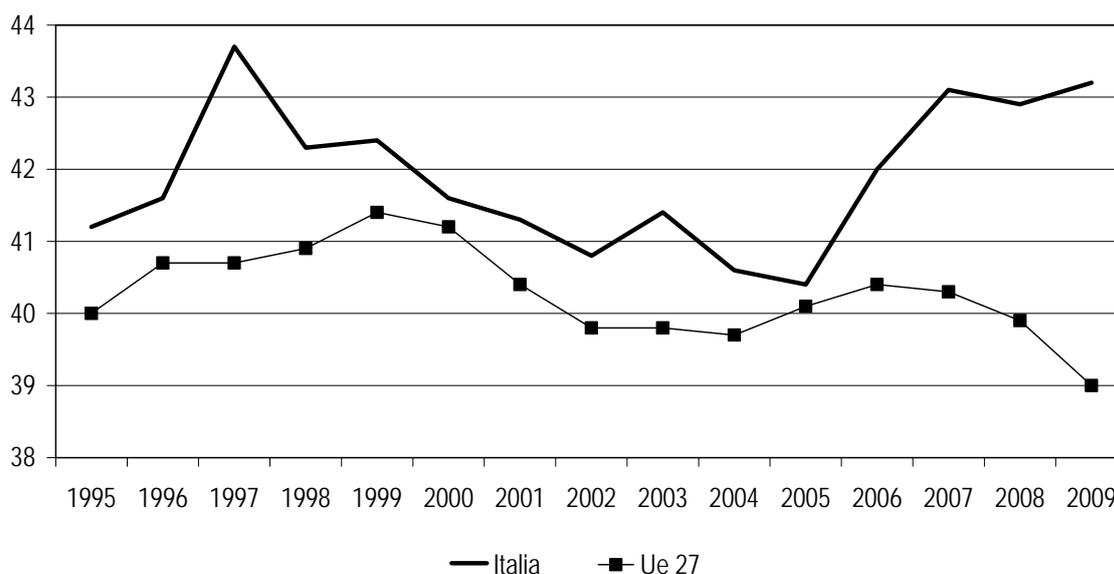


Grafico 2 - Dieci anni di andamento del prelievo: l'Italia e gli altri
(anni 2000-2009; in punti di Pil)

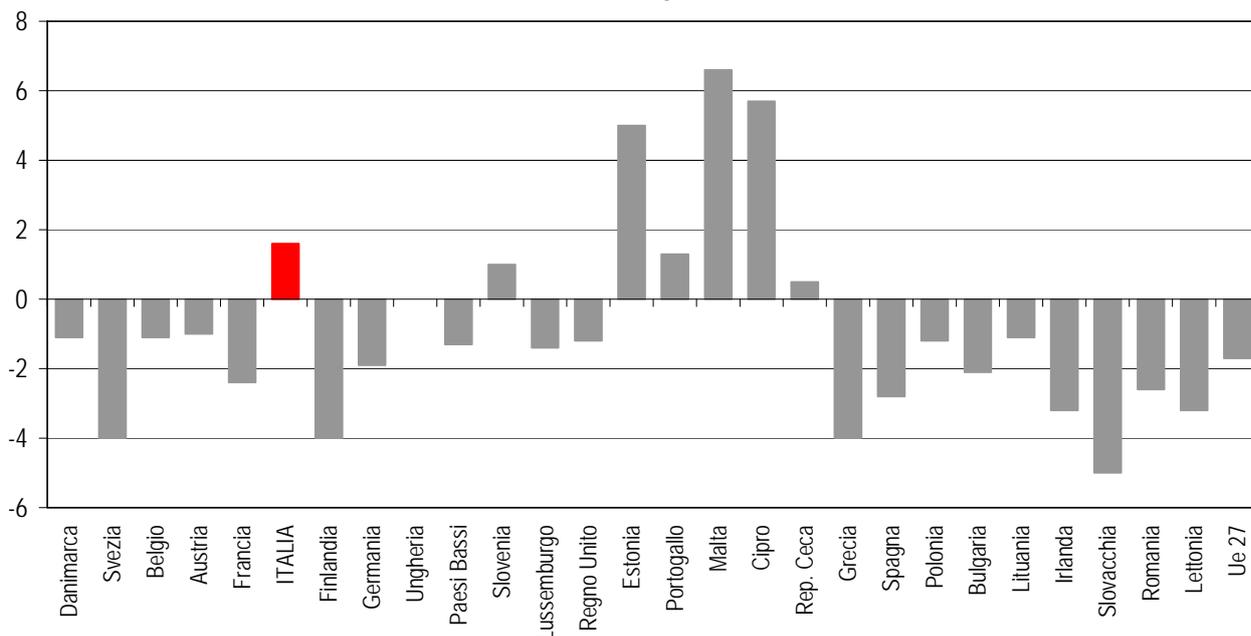


Grafico 3 - Italia: la forbice del prelievo per funzioni economiche
(aliquote implicite)

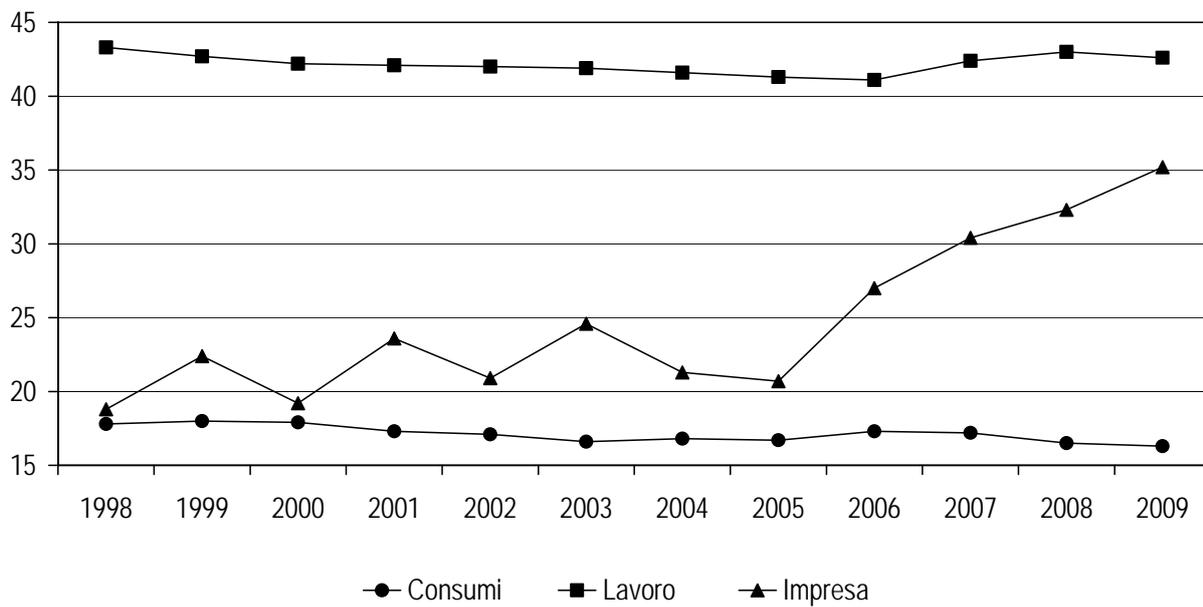
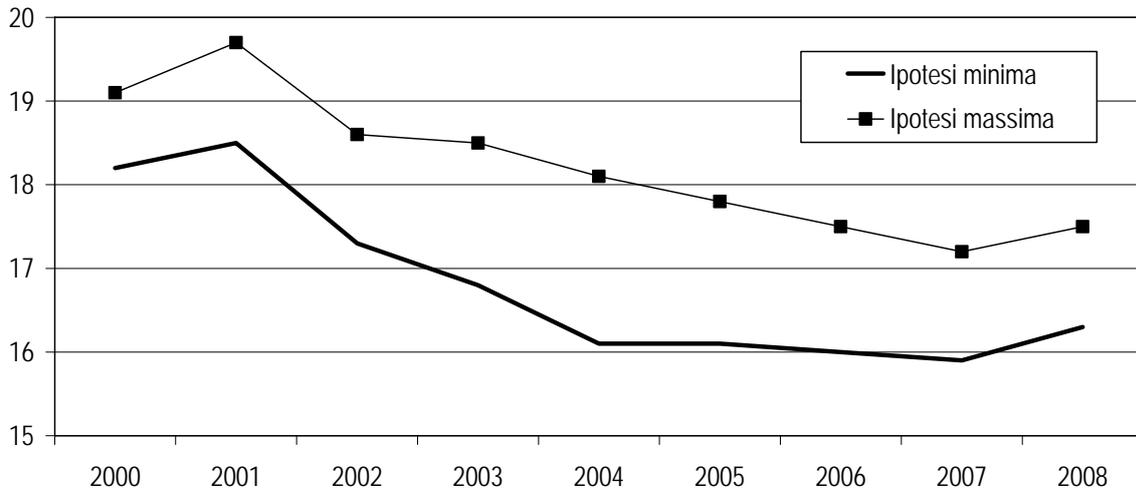


Grafico 4 - Il peso dell'economia sommersa in Italia
(in % del Pil)



Fonte: MEF, Gruppo di lavoro su "Economia non osservata e flussi finanziari", Rapporto finale, 2011.

Le preoccupazioni traggono, invece, origine dalle forti incertezze che dominano la situazione economica e che rischiano di aggravare gli squilibri di finanza pubblica. Sotto tale profilo le specificità del nostro paese sono sintetizzate da due fenomeni:

- il perdurare degli asfittici ritmi di crescita dell'economia (appena il 2,5 per cento la dinamica accumulata dal Pil nell'ultimo decennio, meno di un quarto rispetto ai ritmi registrati nell'Area euro – Grafico 5);
- i crescenti vincoli derivanti dall'impennata del debito pubblico, ritornato vicino al 120 per cento del Pil, con una distanza dalla media UE che, seppur ridotta, si colloca a quasi cinquanta punti (Grafico 6).

Grafico 5- Italia-Europa: dieci anni di Pil
(tassi di crescita cumulati)

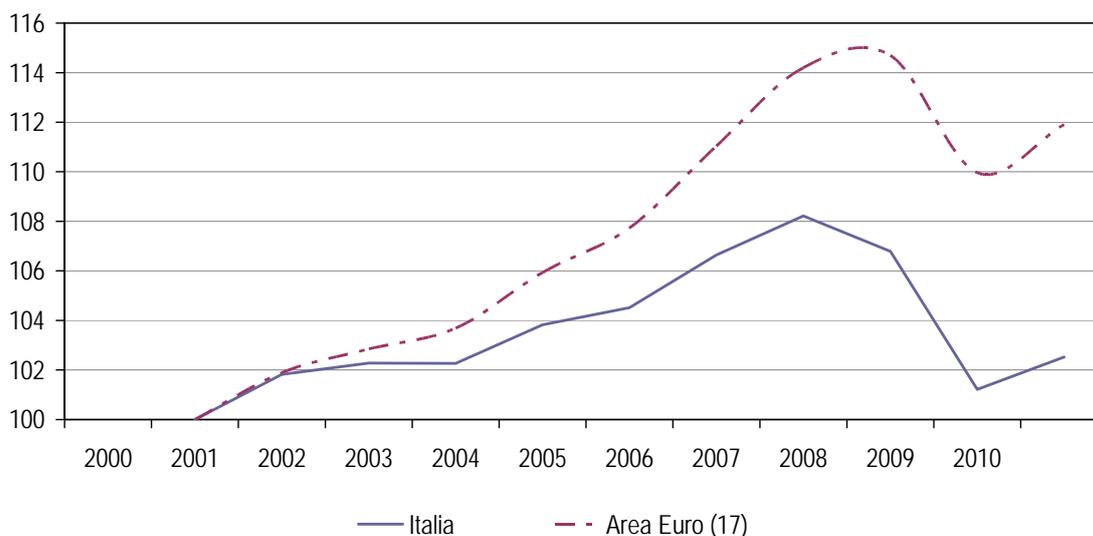
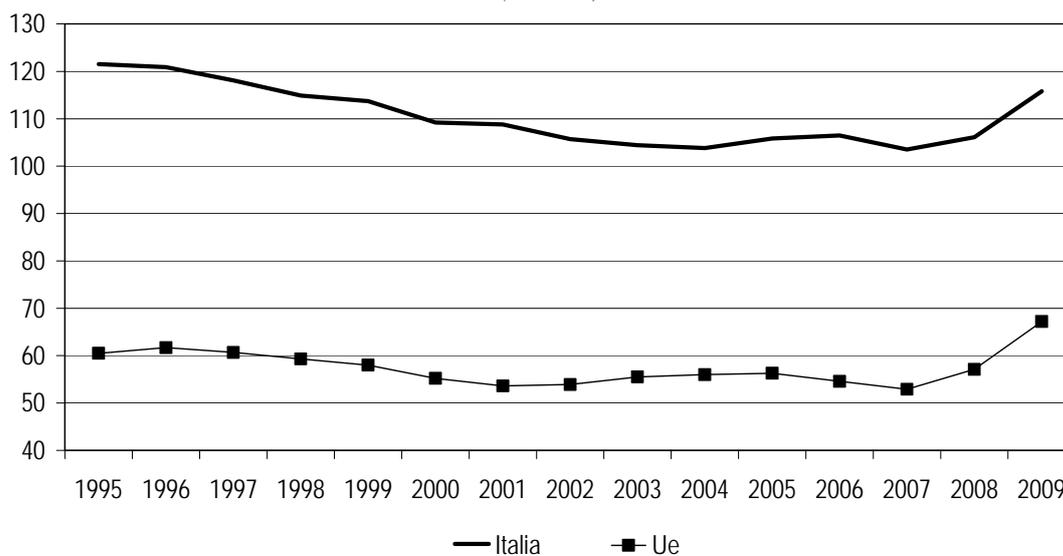


Grafico 6 - Il peso del debito pubblico: Italia-Ue
(in % del Pil)



3. Calate nel contesto descritto, le aspettative create dal ddl delega non sfuggono alla consapevolezza che obiettivi di riforma del sistema tributario debbano oggi coesistere con più ristretti spazi di manovra. E che, proprio dalla capacità di conciliare obiettivi e vincoli dipende il superamento dell'alternatività che rischia di consolidarsi fra rigore (dei conti pubblici) e ripresa (dell'economia).

Tale consapevolezza, d'altra parte, appare diffusa in tutto il ddl in esame: a partire dall'impalcatura su cui esso poggia, fino a scendere alle sue diverse componenti.

Più incerti restano, invece, gli esiti dell'iniziativa legislativa, nella considerazione che le decisioni assunte d'urgenza per fronteggiare le recenti turbolenze economiche hanno comportato un'ulteriore restrizione degli spazi utilizzabili dal riformatore fiscale.

E' questa la conclusione a cui si perviene osservando i difficili equilibri finanziari su cui è basata la copertura del disegno di legge delega e verificando i problemi che potranno emergere allorquando si tratterà di adottare scelte concrete, andando oltre le maglie larghe dei "principi e criteri direttivi" fissati.

Le direzioni di un esteso intervento redistributivo

4. I nuovi assetti disegnati dal ddl delega, più che una generalizzata riduzione del prelievo fiscale, prefigurano un'estesa operazione redistributiva.

E' quanto si coglie nella componente dedicata alla riforma fiscale, imperniata su forme di "scambio" che coinvolgono quasi tutte le imposte del sistema (Tavola 2): da un lato, quelle in cui dovrebbe prevalere il segno meno di una riduzione del prelievo (l'Irpef, l'Ires, l'Irap); dall'altro, quelle da cui dovrebbero scaturire aumenti di gettito (l'Iva, le accise, la tassazione delle attività finanziarie, l'imposizione sui servizi).

Ma è anche quanto emerge dall'inusuale (non esistendo precedenti) estensione della delega dall'ambito fiscale a quello assistenziale, che, restringendo i criteri per l'accesso allo stato sociale, finisce per rafforzare la portata redistributiva dell'intera iniziativa governativa.

Tavola 2 - La redistribuzione del ddl delega

<i>Riforma fiscale</i>	
<i>Riduzione gettito</i>	<i>Aumento gettito</i>
-Irpef	-Iva
-Ires (ACE)	-Tassazione attività finanziarie
-Irap	-Imposte sui servizi
	-Accise
	-Revisione agevolazioni
	-Recupero evasione
<i>Riforma assistenziale</i>	
	<i>Risparmi spesa pubblica</i>
	-Revisione ed estensione ISEE
	-Riordino invalidità e reversibilità

Così configurata, la struttura del ddl delega appare – per la componente fiscale - in sintonia con la sottolineata necessità di conciliare i vincoli di finanza pubblica (che non ammettono di intaccare il profilo del gettito) con le esigenze di una politica economica intesa a far ripartire l'economia. Anche perché una componente significativa di tale impostazione è ravvisabile nelle misure destinate a sollevare da un eccesso di prelievo quei fattori produttivi più esposti alla crisi e maggiormente suscettibili di guidarne il superamento: il lavoro (interessato dalla rimodulazione dell'Irpef) e le imprese (che vedrebbero ridotto il cuneo fiscale e il prelievo sugli utili).

Meno funzionale a tale obiettivo si presenta, invece, la componente assistenziale della delega, la cui efficacia redistributiva si configura come la conseguenza di un obiettivo che appare teso in via prioritaria e prevalente alla riduzione della spesa pubblica.

Copertura del disegno di legge delega

5. Una considerazione di ordine preliminare è che non appare superfluo il richiamo ad un puntuale rispetto del dettato di cui all'art.17, comma 2, della legge di contabilità n.196/2009, nel senso che – qualora, come nel caso in esame, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile risolvere i problemi della quantificazione degli oneri e della relativa copertura se non al momento dell'adozione dei relativi decreti legislativi – i decreti attuativi recanti le coperture entrino in vigore prima o almeno contestualmente all'entrata in vigore di quelli che al contrario presentano oneri, in osservanza dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, fermo rimanendo il vincolo complessivo connesso al surplus netto di risorse quale effetto della delega in esame.

La portata dello scambio che regge l'intera impalcatura del ddl si ricava chiaramente da tre distinti passaggi dell'articolato in cui si affronta la “copertura” dell'iniziativa legislativa.

Il primo è contenuto nell'art. 2, c. 3 che, nel definire la copertura finanziaria delle previste modifiche all'Irpef, elenca, secondo una precisa graduazione, i proventi cui attingere. Innanzitutto, l'eliminazione o riduzione in tutto o in parte dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, censiti da una delle quattro commissioni di studio per la riforma insediate presso il MEF. Successivamente le “*ulteriori forme di copertura, che saranno progressivamente costituite*”, nell'ordine, dai proventi derivanti da: i) la riduzione dell'evasione fiscale, ii) il riordino della tassazione delle attività finanziarie, iii) lo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale, iv) le economie conseguite nel comparto della spesa pubblica.

Il secondo passaggio è, invece, più specifico ed è diretto a regolare la “*graduale eliminazione*” dell’Irap che - si puntualizza - “*sarà compensata, d’intesa con le regioni, da trasferimenti o da compartecipazioni*” (art. 8, comma 3).

Il terzo passaggio, infine, è quello in cui si identifica una sorta di norma di chiusura dell’intero ddl, con un significato che va oltre la rubrica dell’articolo (art. 11 “*Disposizione finale*”). Vi si precisa, infatti, che l’esercizio della delega non solo dovrà autofinanziarsi (“*a saldo zero*” o “*senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica*”, come si sarebbe detto in casi analoghi), ma dovrà avere “*effetti positivi, ai fini dell’indebitamento netto*”, non inferiori a 4 miliardi per il 2013 e a 20 a decorrere dal 2014 (in realtà, con l’approvazione del DL 138/2011, 4 miliardi dal 2012, 16 dal 2013 e 20 dal 2014). Ciò dovrà derivare, “*in particolare*”, dal riordino della spesa sociale e dalla riduzione delle agevolazioni fiscali. In sostanza, per come prospettato nel ddl, l’esercizio della delega dovrebbe consentire di conciliare sgravi fiscali finalizzati alla crescita dell’economia, con i vincoli imposti dall’esigenza di rigore; e, inoltre, dovrebbe anche consentire di farne scaturire un contributo aggiuntivo da utilizzare ad esclusivo supporto dell’obiettivo di miglioramento dei conti.

6. La molteplicità e la rilevanza degli obiettivi perseguiti dal ddl rendono doveroso interrogarsi sia sull’idoneità dei mezzi di copertura, sia sul rischio di un conflitto nella destinazione delle risorse acquisibili, fra quanto servirebbe per la riforma del sistema tributario e quanto, invece, deve essere finalizzato alla riduzione dell’indebitamento netto.

Quanto al primo interrogativo (l’idoneità dei mezzi di copertura), è evidente che una risposta positiva presupporrebbe il superamento di una serie di incertezze.

Quelle più rilevanti riguardano il terreno delle agevolazioni fiscali, la cui revisione risulta determinante, sia per l’entità delle risorse da recuperare all’erario (“*non inferiori*” a 20 miliardi a regime), sia per il ruolo preferenziale riconosciuto a tale intervento nella graduazione dei mezzi di copertura fissata dal ddl delega, in coerenza con la determinazione legislativa già assunta di assegnare alla riduzione dell’erosione un vincolo di gettito predeterminato, anche se, in mancanza della riforma, si dovesse far ricorso a tagli lineari.

In proposito la Corte ha più volte avuto occasione di esprimere le proprie perplessità connesse, da una parte, all’incertezza delle stime, e, dall’altra, alla considerazione che va tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di chiaramente distinguere fra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale

dell'imposta. Ad esemplificazione di questa seconda tipologia di trattamenti tributari, classificati anch'essi come agevolazioni, si è avuto modo di indicare:

- il caso delle detrazioni per il lavoro dipendente, che in realtà suppliscono al mancato riconoscimento delle spese per la produzione del reddito;

- la tassazione separata del TFR, giustificata da una corretta applicazione dei principi di progressività dell'imposizione;

- le detrazioni per carichi di famiglia, che rappresentano una tutela minima dei nuclei familiari più deboli;

- le aliquote agevolate dell'Iva, che riflettono il riferimento alla normativa europea e precise scelte di equità sociale;

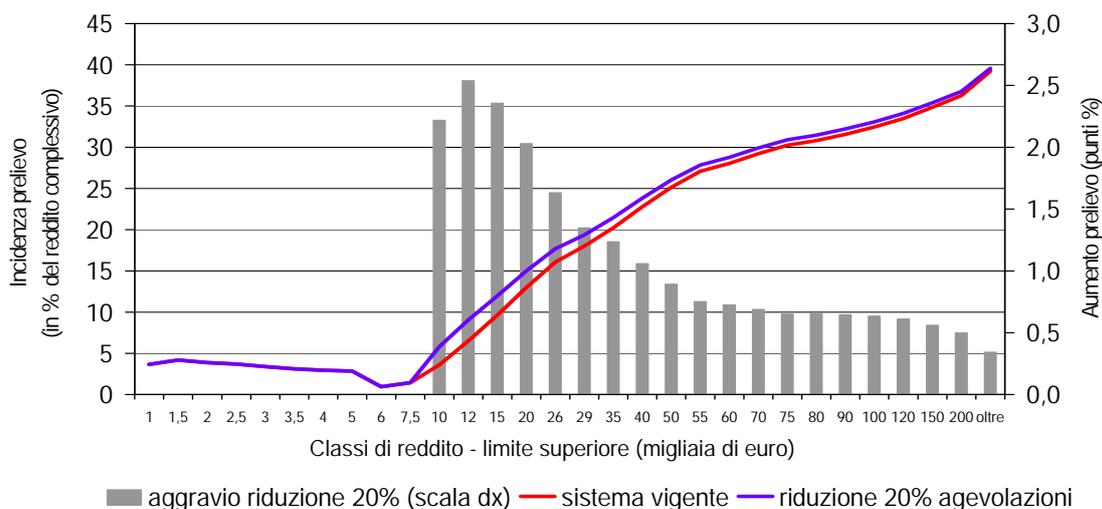
- la riduzione dell'aliquota dell'Irap, con cui si è voluto ridimensionare l'entità del c.d. cuneo fiscale.

Le stime relative a questi soli esempi incidono già per circa 85 miliardi, e cioè per oltre il 50 per cento dei 161 miliardi dell'erosione complessiva stimata dalla commissione ministeriale.

Ma, sempre sul versante delle agevolazioni, altrettanto rilevanti appaiono le perplessità circa la portata redistributiva che potrebbe assumere un intervento di revisione, soprattutto se operato in maniera "lineare", ossia spalmato uniformemente su tutte le agevolazioni (l'opzione automatica subordinata, che, come già accennato, è stata prevista dal legislatore). In proposito, simulazioni relative all'Irpef - il segmento impositivo su cui si concentrano quasi i due terzi delle norme agevolative - evidenziano gli inevitabili effetti regressivi, che si concentrerebbero soprattutto su coloro che già pagano l'imposta (con un 80 per cento composto da lavoratori dipendenti e da pensionati) e, più specificamente, sui contribuenti che si collocano nelle classi di reddito meno elevate (Grafico 7)².

² L'aumento di prelievo risulterebbe, per l'insieme dei contribuenti, relativamente contenuto (dal 18,7 per cento al 19,8 per cento), ma la distribuzione sarebbe molto differenziata. Per le classi di reddito più basse non si registrerebbe alcun aumento impositivo, nella misura in cui il taglio delle agevolazioni risulterà assorbito dal fenomeno dell'incapienza. Per le altre classi, invece, la penalizzazione sarebbe via via decrescente al crescere del reddito, passando dai 2,5 punti per un reddito di 12 mila euro ai 3 decimi di punto oltre i 200 mila euro. Cfr. *Centro Europa Ricerche, Rapporto n. 2/2011*.

Grafico 7: Il peso dell'Irpef a seguito di una riduzione delle agevolazioni fiscali



7. Non meno significative sono le incertezze che circondano gli altri mezzi di copertura evocati dal ddl, a cominciare dai proventi derivanti da una riduzione dell'evasione fiscale.

In proposito, al di là della considerazione che ampi spazi di recupero di gettito sono già stati prenotati dalle manovre, la Corte in più occasioni ha ritenuto di dover richiamare le esigenze di chiarezza e di trasparenza che si pongono sia nella valutazione *ex ante*, sia, soprattutto, nella valutazione *ex post* delle misure adottate. Esigenze che sono cresciute di pari passo con il ruolo preponderante, se non proprio risolutivo, che viene attribuito nella politica di bilancio ai proventi attesi dalla lotta all'evasione. Al riguardo, quelli contabilizzati nei bilanci 2011 - 2013, a seguito delle manovre varate fra l'estate 2008 e l'estate 2011, ammontano ad oltre 35 miliardi, pari ad un terzo delle maggiori entrate complessive stimate (Tavola 3).

Tavola 3 - Lotta all'evasione e conti pubblici (*) (milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2011-2013
a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione	6.081,5	12.613,7	12.359,5	10.391,5	35.364,7
b) maggiori entrate attese dalla manovra	13.621,5	25.978,3	35.442,5	45.203,3	106.624,1
entrate da lotta a evasione in % maggiori entrate manovra (a/b)	44,6	48,6	34,9	23,0	33,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF - Rgs; documenti parlamentari.

(*)Effetti sull'indebitamento netto della PA prodotti dalle leggi nn. 133/2008, 2/2009, 33/2009, 102/2009, 73/2010, 122/2010, 220/2010, 111/2011, 148/2011).

In tale contesto, la generica evocazione fattane dal ddl conferma la tendenza a un crescente impiego della lotta all'evasione come strumento di politica di bilancio, una sorta di "terza via" rispetto alla riduzione della spesa pubblica o ad espliciti aumenti del prelievo. Ma proprio l'accentuazione di questa tendenza, in uno con l'assenza di concrete indicazioni circa i provvedimenti da adottare e il maggior gettito atteso, portano a suggerire cautela nel puntare in misura massiccia sulla lotta all'evasione fiscale per assicurare copertura al disegno di legge delega. In particolare, la Corte non può non ribadire la necessità che le previsioni siano prudenziali, ponderate e realistiche e che l'Amministrazione adotti una vera e propria logica di budget industriale nella programmazione e nella gestione dell'acquisizione dei proventi attesi dalla lotta all'evasione fiscale.

8. Superata dagli eventi, e probabilmente da espungere dal testo del ddl, appare poi l'individuazione, fra i mezzi di copertura, dei proventi derivanti dal riordino della tassazione delle attività finanziarie. Una misura che, come è noto, è stata anticipata dal DL 138/2011; con il risultato di dirottare a riduzione dell'indebitamento netto maggiori entrate che il ddl di delega aveva destinato alla ripresa economica.

E ad un'analogha conclusione si pervenirebbe ove si ritenesse che lo "*spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale*" sottintendesse, nella costruzione del ddl, un aumento del gettito Iva da utilizzare a copertura della delega. Anche in questo caso, infatti, il DL 138 ha anticipato l'aumento (innalzando di un punto l'aliquota ordinaria), finendo quantomeno per restringere gli spazi a disposizione del riformatore.

Conseguentemente, mantenere nel ddl l'opzione Iva significherebbe non escludere l'eventualità di estendere l'intervento, già operato con il DL 138, in direzione di ulteriori aspetti della struttura dell'imposta (aumento delle aliquote agevolata e ridotta e/o spostamento di taluni beni e servizi verso l'aliquota ordinaria; revisione dei regimi speciali). Ciò che, evidentemente, richiederebbe la consapevole accettazione delle inevitabili implicazioni distributive (concentrazione sulle più basse fasce di reddito, impatto sull'inflazione, freno alla dinamica dei consumi).

9. Resta, infine, da valutare la praticabilità di un intervento di "riordino della spesa sociale", espressamente richiamato dal ddl per fare fronte alle due esigenze di copertura espresse dalla delega: quella di concorrere (come si è visto) alla riforma del sistema tributario; e quella di contribuire (insieme alla revisione delle agevolazioni fiscali) all'obiettivo di riduzione

dell'indebitamento netto. E' difficile prevedere gli effetti delle misure che il ddl prefigura. E tuttavia i risparmi effettivamente conseguibili su una spesa che nel complesso ammonta a poco meno di 30 miliardi di euro, se limitata al comparto dell'assistenza (pensioni e indennità di accompagnamento per gli invalidi civili, pensioni di guerra, pensioni sociali, integrazioni al minimo, prestazioni di maternità, assegni familiari,...), e che comunque non dovrebbe superare i 40 miliardi, se estesa ad alcune aree al confine con la previdenza (pensioni di reversibilità, in particolare), dovrebbero risultare relativamente limitati rispetto alle complessive esigenze poste dal ddl.

Se, infatti, appare lecito attendersi significativi ritorni dal rafforzamento dell'Isee (potenziamento dell'attività di controllo, monitoraggio del complesso delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni pubbliche), incertezze possono scaturire in ordine alla praticabilità di altre misure di "riordino" del *Welfare*: quelle, in particolare, che sottopongono alla "prova dei mezzi" dell'Isee l'accesso a prestazioni che oggi non soffrono condizioni di natura economica (indennità di accompagnamento), o che scontano solo dei limiti reddituali (pensioni di invalidità, pensioni di reversibilità), e non anche patrimoniali.

D'altra parte, non si può ignorare che in molti casi si è in presenza di erogazioni monetarie che fanno parte di una politica "nascosta" di contrasto alla povertà, compensativa di un'offerta di servizi non sempre adeguata e uniformemente distribuita sul territorio. E, conseguentemente, non appare irragionevole attendersi che i risparmi di un riordino possano risultare in larga parte controbilanciati dalle risorse che sarà necessario mettere in campo per assicurare servizi adeguati ad una prevedibile impennata del fenomeno della non autosufficienza.

Di tutto questo il ddl sembra consapevole quando prevede l'istituzione di un "*fondo per l'indennità sussidiaria*". Ma il suo funzionamento, "*ripartito fra le regioni in base a standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso d'invecchiamento della stessa nonché a fattori ambientali specifici*", lascia prefigurare una sorta di contingentamento della spesa impegnata dall'indennità di accompagnamento (che nel 2010 ha toccato i 12,8 miliardi di euro, il 77 per cento della complessiva spesa per le prestazioni di invalidità civile), con il ribaltamento sulle regioni dell'onere di contenerne la futura dinamica.

Riforma tributaria vs correzione dei conti pubblici: dalla riserva, alla concorrenza ed allo spiazzamento

10. Oltre a largamente affidarsi a mezzi incerti, limitati e talora superati dagli eventi, la copertura del ddl delega risulta intaccata e messa in forse dalla “concorrenza” che si è venuta a determinare fra due obiettivi: quello della riforma tributaria e quello della messa in sicurezza dei conti pubblici. Restano da definire i necessari elementi di coordinamento con gli interventi decisi con le manovre dell’estate scorsa.

Le implicazioni di tale intreccio si sono già materializzate con riferimento alle risorse attese dal riordino della tassazione delle attività finanziarie e dalla, sia pur parziale, revisione delle aliquote Iva. In entrambi i casi, come si è visto, l’anticipazione delle due misure operata dal DL 138/2011 ha comportato l’assorbimento del relativo gettito (nell’insieme circa 6 miliardi annui) a riduzione dell’indebitamento netto, precludendone l’impiego a copertura della riforma tributaria.

Dimensioni ben più consistenti raggiungerà lo spiazzamento che si produrrà per quanto riguarda le risorse attese dalla revisione delle agevolazioni fiscali. E anche in questo caso tutto nasce dall’intreccio fra il ddl delega e i provvedimenti in cui si è concretizzata la recente manovra di finanza pubblica del DL 98/211 e del DL 138/2011).

La ricostruzione degli eventi consente di evidenziare i mutamenti che in un breve arco temporale sono intervenuti in ordine all’impiego delle risorse attese da una revisione delle agevolazioni.

A primavera avanzata, nel Documento di economia e finanza 2011 si sottolineava che, in presenza di un elevato debito pubblico, l’operazione riforma fiscale (una delle 11 priorità del Piano nazionale di riforma) «*non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario*», e si baserà su una «*drastica riduzione dei regimi di favore di esenzione ed erosione*». Con i risparmi derivanti dallo sfolgimento delle agevolazioni vigenti, dunque, si sarebbe dovuta finanziare gran parte della riforma del fisco italiano: un’operazione redistributiva, che non avrebbe lasciato spazi a una riduzione della pressione fiscale, ma che non prefigurava neppure un suo aumento.

A distanza di tre mesi, con il varo del DL 98/2011, la situazione risulta cambiata e l’intervento sulle agevolazioni è “prenotato” ai fini della riduzione dell’indebitamento netto. Si dispongono (art. 40) tagli lineari e automatici alle agevolazioni fiscali, in misura pari al 5 per cento per il 2013 e al 20 per cento a decorrere dal 2014, a meno che – si aggiunge – entro il 30 settembre 2013 non siano adottati provvedimenti legislativi di riordino della spesa sociale e di riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, tali da determinare effetti positivi,

ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2013 ed a 20 miliardi a decorrere dal 2014.

Tale prenotazione è confermata subito dopo dal varo del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale, con una disposizione (il ricordato art. 11) speculare a quella del DL 98/2011.

La revisione delle agevolazioni fiscali risulta ora caricata di più ampie responsabilità e, comunque, riflette ormai diverse priorità: all'originario obiettivo di concorrere al finanziamento della riforma fiscale si aggiunge e si sovrappone quello di contribuire alla manovra di correzione dei conti pubblici.

Il quadro si completa con il DL 138/2011, che anticipa e rimodula l'intervento di riordino della spesa sociale e assistenziale, già previsto nel DL 98/2011. Si fissano risparmi crescenti ed anticipati nel tempo (4 miliardi nel 2012, 16 nel 2013, 20 nel 2014); all'anticipazione della clausola di salvaguardia già prevista dal decreto 98/2011 (il taglio lineare delle agevolazioni in assenza o insufficienza dell'intervento legislativo) si aggiunge un'ulteriore clausola di salvaguardia (che può operare insieme con la precedente) costituita dalla rimodulazione delle aliquote dell'Iva e delle accise.

In conclusione, i due successivi provvedimenti d'urgenza, integrando i contenuti e anticipando gli effetti della previsione dell'art. 11 del ddl, hanno finito per "ipotecare" e contabilizzare a riduzione dell'indebitamento netto lo spazio finanziario previsto dal medesimo ddl. Ne esce così rafforzata l'esigenza di riduzione dell'indebitamento, che concretizza una priorità nell'utilizzo del sistema di copertura disegnato dal ddl.

Per contro, ove dovessero concretizzarsi le perplessità espresse a proposito della operatività del sistema di copertura disegnato dal ddl, rischierebbe di risultare compromesso il percorso della riforma fiscale e con esso la spinta che la stessa riforma dovrebbe assicurare alla ripresa dell'economia.

Coordinamento con il disegno di attuazione del federalismo fiscale

11. Di non marginale rilievo sono, poi, i problemi che sembrano porsi per garantire un coordinamento con i decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale già definiti e oggetto di una difficile fase applicativa. Su almeno quattro aspetti il ridisegno proposto con la riforma richiede un attento confronto con il disegno federalista.

Si tratta innanzitutto della riforma della tassazione delle persone fisiche. In base a quanto previsto dal decreto legislativo n. 68/2011, a partire dal 2013 l'aliquota base dell'addizionale

Irpef regionale dovrebbe essere rivista per il riconoscimento alle regioni delle somme di parte corrente fino ad oggi oggetto di trasferimenti. Una modifica che comporterà una corrispondente modifica delle aliquote erariali di cui non si fa cenno nel ridisegno. Le scelte operate nel ridisegno complessivo di nuove soglie di esenzione avrebbero, inoltre, effetti di rilievo sulle addizionali locali - regionale e comunale. I soggetti per i quali l'imposta erariale dovesse risultare nulla in seguito ad un eventuale ampliamento delle esenzioni sarebbero infatti esclusi dal pagamento delle addizionali. Sarebbe quindi necessario, nella logica dei principi esposti nella legge delega sul federalismo, che si prevedesse una compensazione per questo effetto. Manca, infine, la previsione di norme di coordinamento tra le detrazioni disposte dai diversi livelli di governo. Il decreto legislativo sul federalismo regionale ha riconosciuto alle regioni la possibilità di introdurre detrazioni fiscali nell'ambito dell'addizionale Irpef, sia per motivi di *welfare* (spese sociali), sia con riferimento alle detrazioni per carichi di famiglia. Proprio per evitare duplicazioni o forme di rendita fiscale, sarà necessario prevedere una revisione complessiva dei margini di intervento riconosciuti agli enti territoriali come elemento costitutivo della delega.

L'articolo 6 del disegno di legge prevede la graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive. Nel prefigurare l'eliminazione – peraltro di molto ardua realizzazione - non si specifica (come invece previsto nel d.lgs. 68/2011) che questo avverrà attraverso l'individuazione di ulteriori tributi, ma si prevede invece la sostituzione con trasferimenti (articolo 8 comma 3). Tale soluzione, oltre a risultare in conflitto con il dettato costituzionale, pone problemi riguardo a quanto previsto dal d.lgs. 68/2011 che attribuisce alle regioni, nell'ambito della loro autonomia impositiva, la potestà di ridurre l'aliquota dell'Irap sino ad azzerarla. Non risulta poi chiarito come il ricorso ai trasferimenti possa sostituire l'aumento delle aliquote attivato dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità o possa in generale preservare lo spazio di autonomia tributaria riferibile oggi a tale tributo.

Un terzo aspetto per il quale vanno chiariti il confine e il raccordo con l'impianto del federalismo, e in particolare con quello municipale, riguarda la previsione normativa (articolo 4) che prefigura l'introduzione dell'imposta sui servizi, limitandosi a dettare il principio della concentrazione e della razionalizzazione in una unica obbligazione fiscale e in una unica modalità di prelievo di una sommatoria di tributi. Le modifiche apportate di recente con il d.lgs. 23/2011 hanno attribuito parte del gettito di tali tributi alle amministrazioni territoriali. Nella fase transitoria quote delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali sui trasferimenti immobiliari concorrono alla definizione del Fondo sperimentale di riequilibrio. A partire dal

2014, il 30 per cento dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari è attribuita alle amministrazioni comunali. Un'eventuale sostituzione richiederebbe l'attribuzione a tali amministrazioni di quota del nuovo tributo, incidendo, inoltre, sul principio contenuto nella legge 42/2009 che individua nella imposizione immobiliare la via prioritaria per il finanziamento delle spese fondamentali dei comuni. Va poi osservato che il provvedimento, nel definire la delega, non ne indica il presupposto di imposta. La forte eterogeneità delle prestazioni rispetto alle quali i tributi soppressi si configurano come corrispettivo rende difficile individuare per esse una obbligazione tributaria unitaria, prefigurando nel caso effetti redistributivi. Andrebbe chiarito poi il rapporto tra una tale previsione normativa e le ipotesi di intervento al momento in discussione in relazione alla riforma della Tarsu e della Tia e che fanno riferimento ad una imposizione sui servizi a completamento della strumentazione fiscale municipale.

12. Nel valutare il disegno di riforma dell'assistenza che, come si diceva in precedenza, rispecchia soprattutto necessità di rispondere ad esigenze di copertura, va osservato che mancano, infine, un coordinamento con quanto di competenza territoriale e la previsione di un metodo condiviso tra i livelli istituzionali, almeno per quello che attiene alla revisione dei criteri di accesso.

Il riferimento comune è alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla sussidiarietà sia verticale che orizzontale. Ma la delega non specifica in modo puntuale l'oggetto del suo intervento. Pur prevedendo il riordino dei criteri di accesso ad un insieme più ampio di prestazioni (sono interessati anche gli interventi per la reversibilità) e prevedendo l'*"armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno"*, indica criteri di riforma solo di alcuni istituti della spesa sociale. Si tratta dell'indennità di accompagnamento e della *social card*.

In entrambi i casi la delega adotta una prospettiva federalista, con la previsione della regionalizzazione dell'indennità di accompagnamento e dell'attribuzione del sistema della carta acquisti ai Comuni.

Pur prevedendo che l'armonizzazione dei diversi strumenti permetta l'integrazione socio sanitaria e l'integrazione fra trasferimento monetario e offerta di servizi, non si prevede la individuazione di criteri direttivi per la definizione dell'operare delle amministrazioni territoriali, né la collaborazione dei diversi livelli di governo nella messa a punto dei decreti legislativi.

Non può essere sottovalutato il rischio che nella sua versione attuale, in mancanza di una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, la riforma possa portare, non

tanto ad un auspicabile concentrazione delle risorse sulle condizioni effettivamente meritevoli, ma ad una ulteriore compressione delle politiche a sostegno dei non autosufficienti. Non si può ignorare, infatti, che negli ultimi anni le somme trasferite dallo Stato alle realtà territoriali a copertura degli interventi per l'assistenza hanno subito rilevanti tagli: il mancato rifinanziamento del fondo per le autosufficienze, la riduzione degli stanziamenti per il fondo politiche sociali e per la politica abitativa hanno già sensibilmente inciso sul quadro degli interventi in ambito locale. Il solo riferimento alla ripartizione delle risorse fra regioni secondo criteri di numerosità e di invecchiamento della popolazione nonché in base a fattori ambientali non specificati, sembra mirare più a contenere le realtà territoriali in cui la richiesta è superiore alla media, che a rispondere ad effettivi obiettivi di identificazione dei fabbisogni.

Nel caso della carta acquisti, l'affidamento ai Comuni si accompagna, poi, all'indicazione delle organizzazioni non profit come soggetti gestori, limitando per questa via le scelte delle amministrazioni territoriali. Le organizzazioni non profit possono essere coinvolte dai Comuni nell'azione di impianto dei programmi, ma non possono rappresentare un limite alla discrezionalità nell'indirizzo delle risorse pubbliche.

Contenuti del disegno di legge delega: analisi di dettaglio

13. L'articolato del ddl, pur investendo l'insieme delle forme di prelievo che configurano il sistema tributario, soffre non di rado di genericità ed indeterminatezza: i "principi e criteri direttivi" indirizzati al legislatore delegato appaiono definiti a maglie troppo larghe; le incertezze che circondano la copertura non favoriscono certo tentativi di interpretazione dei possibili esiti legislativi. E' quanto emerge con riferimento ai temi su cui si concentrerà l'analisi di dettaglio: l'assetto dell'imposta sul reddito (Irpef); gli interventi che, assegnati all'orbita della "semplificazione", configurano forme di forfetizzazione del prelievo (regime forfetari per favorire le nuove imprese, studi di settore, concordato biennale preventivo); le misure che sono dirette a ridurre il cuneo fiscale (superamento dell'Irap) e l'incidenza del prelievo sul reddito d'impresa (ACE).

14. Le indicazioni che il ddl offre sulla futura Irpef si riducono, fondamentalmente, alla mera enunciazione di tre aliquote di base, pari al 20, 30 e 40 per cento. Nulla di concreto, infatti, si dice a proposito degli altri tre parametri (scaglioni di reddito, deduzioni, detrazioni) che regolano il funzionamento dell'Irpef; a meno che non si voglia tener conto di un implicito rinvio

(senza che però sia possibile farne derivare precise indicazioni) all'annunciata revisione delle agevolazioni fiscali.

A ben vedere si è in presenza di indicazioni ancora più essenziali di quelle contenute nella delega varata con la legge n. 80/ 2003, in cui l'enunciazione di due aliquote (23 e 33 per cento) era almeno accompagnata dall'individuazione del livello (100 mila euro) che ne delimitava il campo di applicazione.

Un'indicazione carente, dunque, che dice molto poco, sia per quanto riguarda gli effetti sul profilo del gettito futuro, sia per quanto riguarda il modo in cui la riforma distribuirà i suoi vantaggi per livelli di reddito e per tipologie di contribuente.

L'unica certezza che può essere rinvenuta è quella dell'assicurazione, attraverso la previsione di una specifica clausola di salvaguardia, che, *“a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole o eguale, mai peggiore del precedente”* (art. 2, c. 4, lett. e). Previsione, questa, che non appare facilmente compatibile con le fonti di finanziamento della riforma dell'imposta sul reddito, individuate nella eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (art. 2, comma 3), che in gran parte riguardano proprio l'attuale Irpef.

Per contro, le scarse indicazioni che si traggono estendendo il confronto con la delega del 2003 sembrano prefigurare divergenti effetti redistributivi.

E' sicuramente quanto avviene sul versante dell'equità orizzontale: mentre la legge 80 fra i principi e criteri direttivi identificava la concentrazione delle agevolazioni sui redditi bassi e medi, a tutela di aree e valori di interesse dello Stato (la famiglia monoreddito, il numero dei figli, le situazioni di *handicap*, il volontariato, la casa, la sanità, l'istruzione), il ddl in esame accoglie una gamma di priorità più ristretta ed in parte diversa (*“concentrazione dei regimi di favore fiscale essenzialmente su natalità, lavoro, giovani”*), sintomatica di una impostazione meno redistributiva del sistema fiscale.

Ma è anche quanto avviene sul versante dell'equità verticale. La legge 80 fissava il limite di esenzione in un *“reddito minimo personale”*, ma aggiungeva *“tenendo conto delle condizioni familiari anche al fine di meglio garantire la progressività dell'imposta”*(art. 3). Il ddl in esame si limita a fissare il limite di esenzione a un *“livello di reddito minimo personale”* (art. 2, c. 4) , nel presupposto di una tutela nei confronti del fisco ottenuta *“lasciando invece alle persone e alle famiglie libertà di scelta in ordine all'uso del loro denaro”* (art. 2, comma 2). Viene così evocato solo il primo comma dell'art. 53 della Costituzione (il principio della capacità contributiva), prescindendo da ogni richiamo al principio di progressività cui *“è informato il sistema tributario”* (art. 53, c. 2 Cost.). Senza contare che l'asserito ampliamento della libertà di scelta nell'uso del proprio denaro presupporrebbe che il saldo degli effetti dell'ampliamento

delle basi imponibili e dell'abbassamento delle aliquote risultasse in un'effettiva riduzione del carico fiscale.

15. Nell'ambito dei principi e criteri direttivi dettati per la riforma dell'imposta sul reddito, il disegno di legge delega richiama genericamente la "revisione degli attuali regimi forfetari, per favorire le nuove imprese" (art. 2, c. 2, lett. d, 1).

In assenza di più precise indicazioni, si può ipotizzare che la previsione del ddl sia superata dagli eventi, in considerazione delle nuove disposizioni introdotte dall'art. 27 del DL n. 98 del 2011; o che, più semplicemente, all'indomani delle novità introdotte in materia dalla manovra estiva, sia rimasta inevasa l'esigenza di un coordinamento fra l'appena rimodulato regime dei minimi e il regime delle nuove iniziative produttive (c.d. "forfettino"), previsto dall'art. 13, legge n. 388/2000.

Si pone l'esigenza, dunque, di chiarire l'effettiva portata del ddl in materia.

Ma, forse, si pone anche l'esigenza di una riconsiderazione delle novità che con il DL 98/2011 sono state assegnate al regime dei minimi, con il risultato di ridurre dell'80 per cento i potenziali fruitori e di restringerlo ai giovani e alle *start up*.

Al riguardo sembra opportuno non sottovalutare la combinazione di obiettivi che, alla fine del 2007, aveva guidato il legislatore e che hanno portato a circa 600 mila gli aderenti al nuovo regime dei minimi (a fronte di una previsione di 700 mila soggetti): quello della semplificazione degli adempimenti amministrativi e contabili; quello di un ridotto prelievo e quello (implicito) di agevolare l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali.

Tutti obiettivi che appaiono perfettamente in sintonia con il profilo di contribuenti marginali, non in grado di sostenere i livelli di prelievo e i costi di adempimento imposti dalla struttura del sistema tributario: un profilo diffuso nella micro realtà imprenditoriale e professionale che connota il nostro sistema economico.

Per altro verso, occorre chiedersi se il regime riformulato che entrerà in vigore dal 2012 non rischi di spingere verso il sommerso una parte degli operatori che fino al 2011 si sono collocati all'interno del regime dei minimi e che ora ne verranno espulsi.

16. Ancora più forte è l'incertezza che si manifesta di fronte alla "semplificazione" che dovrebbe guidare la "revisione degli studi di settore" (art. 2, c. 2, lett. d, 2), dai contenuti del tutto indeterminati. La revisione, infatti, potrebbe forse riguardare l'impianto degli studi (fattori che concorrono alla costruzione, combinazione e valorizzazione), come pure gli obblighi di

comunicazione posti a carico dei contribuenti o, ancora, l'esigenza di adeguarli al perdurare di una crisi economica che ha colpito in profondità e che tarda ad essere superata. Tutte esigenze apprezzabili, che, però, non possono far ignorare quello che è il vero problema che oggi circonda gli studi di settore e che riguarda essenzialmente la salvaguardia della loro efficacia nell'azione di contrasto all'evasione. Un'efficacia che non va ulteriormente intaccata dopo il ridimensionamento della loro valenza probatoria che è stato operato per via legislativa e giurisprudenziale.

Gli studi di settore sono stati e restano un irrinunciabile strumento di accertamento – magari da combinare con l'impiego del redditometro – in ragione dell'estensione particolarmente ampia della platea di contribuenti sottratti nel nostro paese all'obbligo del sostituto d'imposta. Grazie agli studi di settore, oltre 35 miliardi di base imponibile è emersa a seguito di adeguamento spontaneo.

17. Tra le semplificazioni previste dall'art. 2 c'è anche la riproposizione del concordato preventivo per l'imposizione sul reddito d'impresa e di lavoro autonomo, ancorché con durata biennale e non triennale, come, invece, previsto dalla legge delega n. 80/2003.

Una prima versione del concordato preventivo si era avuta con l'articolo 6 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, con il quale, oltre al condono tributario, veniva prevista la possibilità di un accordo su base triennale ai soli fini dell'Irpef e dell'Irap per i contribuenti titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo. Dopo poco più di tre mesi, il legislatore tornò nuovamente sull'argomento, prevedendo, nell'ambito della delega per la riforma del sistema fiscale (legge n. 80 del 7 aprile 2003), "l'introduzione del concordato triennale preventivo per l'imposizione sul reddito di impresa e di lavoro autonomo anche in funzione del potenziamento degli studi di settore". Successivamente, con l'articolo 33 del DL n. 269/2003, "in attesa dell'avvio a regime del concordato preventivo triennale", venne introdotto, insieme con il condono tributario, il concordato preventivo biennale, con modalità molto diverse da quelle tracciate inizialmente dal legislatore.

Così ridefinito, il concordato preventivo - di massa - divenne una delle voci di entrate straordinarie previste per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2004. Nella versione originaria della manovra il gettito atteso a tale titolo era di circa 3,5 miliardi di euro. A seguito dell'estensione del condono fiscale all'anno di imposta 2002 si provvide a rideterminare la stima del gettito atteso a circa 2,5 miliardi di euro. Il successo dell'applicazione dell'istituto fu molto scarso: nonostante le ampie facilitazioni, il numero delle istanze presentate non raggiunse il 50 per cento della soglia minima ritenuta necessaria per poter considerare

l'operazione come positiva per l'erario. Si può dire che a beneficiare del regime sia stato un numero molto circoscritto di contribuenti, per lo più appartenenti ad alcune categorie professionali, che hanno potuto usufruire di un insperato beneficio fiscale.

Per quanto concerne i risultati di gettito, limitatamente all'Iva, nel 2004 è stato contabilizzato un importo di 25,7 milioni per l'accertato e il riscosso e di 24,3 per il versato; nell'anno 2005 sono stati versati 16,2 milioni. Nel 2006 l'analogo importo è ammontato ad appena 1,3 milioni, con un progressivo processo di esaurimento negli anni successivi. Per quanto riguarda le imposte dirette, da un'analisi svolta dall'Amministrazione per il 2003, a fronte di una maggiore Iva pari a circa 136 milioni, risulta una perdita di gettito Irpef/Ires per circa 59 milioni.

Da ultimo va ricordato che con la legge finanziaria per il 2006 venne introdotta la programmazione fiscale triennale, grazie alla quale i soggetti titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo sottoposti a studi di settore e parametri avrebbero potuto definire il carico fiscale dal 2006 a tutto il 2008. La nuova programmazione fiscale triennale ed la connessa sanatoria per gli anni 2003-2004, che nel 2006 avrebbero dovuto fruttare un gettito aggiuntivo di 2.030 milioni, non sono mai diventati operativi, essendo state le disposizioni istitutive abrogate dal DL 223/2006, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

Come è stato generalmente riconosciuto, teoricamente il concordato fiscale preventivo è un meccanismo alquanto ambizioso, nel quale dovrebbero trovare corretta composizione due interessi opposti: quello dello Stato di percepire le imposte effettivamente dovute, limitando i costi dell'accertamento e del contenzioso, da un lato, e quello del contribuente di minimizzare e conoscere preventivamente l'onere tributario relativo ai futuri guadagni, dall'altro. Si dovrebbe, quindi, trattare di un accordo basato su una precisa analisi della posizione del singolo contribuente, da effettuare sulla base della corretta e veritiera applicazione degli studi di settore e di una dettagliata analisi della struttura organizzativa e produttiva dell'impresa.

Nell'esperienza applicativa sopra esaminata, il dato che emerge è tuttavia diverso: da strumento di composizione di interessi contrapposti basato sull'analisi e sulla conoscenza *puntuale* delle singole situazioni, il concordato preventivo è stato utilizzato come strumento di massa, dal quale si attendeva un incremento predeterminato dei ricavi e del reddito precedentemente dichiarati, riconoscendo, in cambio, al contribuente una serie di vantaggi in termini di: i) sanatoria per gli anni pregressi; ii) ammissibilità anche nel caso di superamento del limite di ricavi e compensi per l'applicazione degli studi di settore; iii) applicazione anticipata delle nuove aliquote previste dalla legge delega di riforma fiscale; iv) non rilevanza dei maggiori redditi ai fini previdenziali; v) quasi completa sterilizzazione dei poteri di

accertamento attribuiti all'amministrazione finanziaria; vi) sospensione dell'obbligo (tributario) di emissione dello scontrino e della ricevuta fiscale.

Così come concretamente applicato, il concordato preventivo è venuto, in tal modo, a perdere del tutto le caratteristiche iniziali, che, sia pure con molte perplessità, potevano giustificarlo, trasformandosi, come per i condoni fiscali, in un mero espediente per scambiare un aumento predeterminato del gettito con una comoda tranquillità fiscale, che, però, nonostante i vantaggi accordati, non è tuttavia bastata ad assicurare il successo dell'istituto.

Si tratta di elementi da tener presenti, per evitare che anche il concordato biennale preventivo ipotizzato dal nuovo disegno di legge delega rischi, sotto la pressione di fattori contingenti, di trasformarsi, in concreto, in una sorta di mero condono preventivo. Senza peraltro trascurare i possibili effetti di discriminazione – costituzionalmente rilevanti – che tale particolare regime impositivo potrebbe in ogni caso provocare nei confronti delle restanti categorie di contribuenti che continuerebbero ad essere assoggettate, invece, all'imposizione analitica.

18. Nel disegnare una rimodulazione del sistema di prelievo attenta alle ragioni del mondo produttivo e all'esigenza di rilanciare la ripresa dell'economia, il ddl interviene in due direzioni.

La prima è stata già criticamente evocata: riguarda l'Irap, di cui si prospetta la *“graduale eliminazione con prioritaria esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile”* (art. 6) e si puntualizza che la sua progressiva riduzione *“sarà compensata d'intesa con le regioni, da trasferimenti o partecipazioni”* (art. 8).

La seconda direzione riguarda l'introduzione nella tassazione del reddito d'impresa di un aiuto alla crescita economia (ACE), rendendo deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio (art. 7). La previsione merita una valutazione sicuramente positiva.

Conclusioni

19. Volendo tentare una valutazione di ordine generale, si può dire che si è in presenza di un ddl che, pur nella genericità e indeterminatezza di gran parte dei criteri direttivi, conserva la sua attualità negli obiettivi di riforma del sistema tributario in linea con le esigenze di ripresa.

I rilevanti effetti finanziari connessi alla delega – 4 miliardi per il 2012, 16 per il 2013 e 20 nel 2014, peraltro da anticipare, ai sensi di quanto disposto con le manovre estive – sono già incorporati nel quadro di finanza pubblica delineato dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011 che il Parlamento si appresta ad approvare in questi giorni. Di qui l'esigenza di tempi stringenti di approvazione del disegno delega e dei relativi decreti attuativi, per impedire che risulti inevitabile l'attivazione della clausola di salvaguardia del taglio automatico e lineare delle agevolazioni.

Nel complessivo disegno redistributivo, tuttavia, il ddl risulta ormai spiazzato dagli eventi, che hanno riportato in primo piano le esigenze di rigore.

Le incertezze che ne discendono investono, innanzitutto l'"*an*", ossia la praticabilità di una riforma complessiva del sistema di prelievo in assenza di una concreta identificazione dei necessari mezzi di copertura.

Scendendo più a valle, occorre, altresì, domandarsi se le incertezze che gravano sulla copertura del provvedimento non rendano necessario esplorare fonti di gettito nuove, in direzione di basi imponibili personali o reali che non insistano sul lavoro e sulle imprese.

Questo, anche nella consapevolezza che la strada di una riduzione del perimetro della spesa sociale risulta difficile da percorrere e rischia di produrre effetti non diversi da quelli derivanti da un prelievo eccessivo e distorto.