



Nota di commento al Documento delle Commissioni parlamentari sulla Riforma Fiscale

di Vieri Ceriani

15 luglio 2021

Una sommatoria di ipotesi piuttosto che una riforma

Dopo circa 60 audizioni e 6 mesi di lavoro le Commissioni Finanze di Camera e Senato hanno prodotto un documento di sintesi, approvato a larga maggioranza (con astensione di LEU e voto contrario di FdI), che intende tracciare le **linee guida per la legge delega di riforma fiscale che il governo è impegnato a presentare per la fine di luglio**, nel quadro dei provvedimenti per il PNRR. Il documento nella prima parte indica, nel contesto più ampio della situazione economica del paese, le priorità generali: la crescita economica e la semplificazione e certezza del sistema fiscale. Nella seconda parte vengono suggerite linee di riforma specifiche.

L'attuale maggioranza è riuscita a produrre un documento di sintesi, partendo da posizioni molto divergenti delle sue componenti, come testimoniano i contributi fatti pervenire alle Commissioni nelle settimane precedenti. Ma il consenso raggiunto sul documento non sembra frutto di un avanzamento condiviso e consapevole verso un sistema più organico e strutturato, che è enunciato negli intenti ma contraddetto nelle proposte concrete. Se si guarda a queste ultime, **il documento sembra piuttosto il frutto di un compromesso tra le varie richieste di intervento avanzate dalle diverse parti politiche, una sommatoria piuttosto disorganica di interventi eterogenei.**

Il documento, che chiude evocando Federico Caffè e apre sostenendo, con un **giudizio in verità piuttosto drastico e ingeneroso**, che *“il sistema tributario italiano non ha conosciuto interventi strutturali di riforma organica nell'ultimo mezzo secolo”*, si pone evidentemente l'ambizioso obiettivo di delineare, appunto, una riforma strutturale e organica. Afferma che *“in questo lasso di tempo il contesto economico ha sperimentato cambiamenti di intensità probabilmente superiore a quelli osservati nei due secoli precedenti: la dimensione dei mercati, il ruolo dello Stato nazionale, la struttura produttiva, le nuove tecnologie, la divisione del lavoro, le dinamiche della vita familiare, il peso relativo del lavoro dipendente, la mobilità dei fattori produttivi. Queste sono solo alcune delle principali dimensioni che, essendo profondamente mutate rispetto ad allora, hanno radicalmente cambiato il contesto all'interno del quale il sistema fiscale opera, nonché la validità dell'obiettivo che persegue.”* **Nonostante l'ampiezza del contesto di riferimento, appare però alquanto dubbio che le linee di riforma indicate nel documento configurino l'auspicata riforma organica e strutturale, di cui si lamenta il ritardo cinquantennale. Come si vedrà, le proposte**

specifiche in molti casi non sono coerenti tra loro e con gli obiettivi dichiarati, né sono particolarmente innovative; prevale anzi un buon grado di conservatorismo.

L'obiettivo: una crescita quantitativa, non uno sviluppo sostenibile

Il documento si prefigge, come detto, due obiettivi strategici: stimolare l'incremento del tasso di crescita potenziale e rendere il sistema fiscale più semplice e certo. Il primo obiettivo appare più che condivisibile, anzi necessario. **Colpisce però l'assenza di riferimenti alla crescita sostenibile.** Vengono sì evocati il Green New Deal (GND) e il Next Generation EU (NGEU), ma nelle proposte concrete prevale un atteggiamento alquanto conservatore. Gli obiettivi di tutela ambientale europei sarebbero raggiunti attraverso *“la rimodulazione del regime di tassazione ambientale - a parità di gettito - [...] prevedendo adeguati meccanismi di compensazione e premialità che accompagnino famiglie e imprese nel processo di transizione ecologica”*. Si dà l'indicazione perentoria di evitare *“aggravi di costi per le imprese”*. Ma è ben noto che il GND intende raggiungere gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas serra proprio attraverso segnali di prezzo, cioè aumenti dei costi dell'uso del carbonio, sia attraverso la revisione e l'aumento delle accise sui prodotti energetici, sia con la riforma degli ETS. Sul piano concreto, il documento indica la riduzione dei SAD (Sussidi Ambientalmente Dannosi), la razionalizzazione degli interventi a favore della riqualificazione energetica e antisismica dei privati, gli aiuti alle imprese per favorire la transizione ecologica, l'aumento della detraibilità dell'Iva per i veicoli a bassa emissione delle imprese e dei lavoratori autonomi. In sostanza, si opererebbe prevalentemente tramite incentivi, e con l'abolizione dei SAD.

Ma lo sviluppo sostenibile non si esaurisce certo con il 110 per cento per la riqualificazione energetica e sismica delle abitazioni private, lo sgravio dei veicoli “ecologici” delle aziende e dei professionisti, la riduzione dei SAD (ma senza aggravi di costi per le imprese) e con gli aiuti alle imprese per la transizione ecologica. Lo sviluppo sostenibile contiene una dimensione sociale, legata alla *Corporate Social Responsibility* raccomandata dalle Nazioni Unite, dall'OCSE e dalla UE, che nella *corporate governance* si traduce nel sempre più diffuso utilizzo di criteri ESG (*Environment, Social, Governance*). Infatti, un buon rating ESG trasmette a consumatori, fornitori, clienti, intermediari finanziari e finanziatori in genere indicazioni sull'atteggiamento dell'impresa nei confronti della sostenibilità sociale e ambientale e dei sani principi di *governance*. Gli intermediari finanziari sono sempre più interessati all'adozione di questi criteri e indicatori da parte delle imprese in cui intendono investire e ad essi condizionano l'accesso al finanziamento. Purtroppo **il documento delle Commissioni non prende atto della dimensione complessiva dello sviluppo sostenibile e quindi ripiega su un obiettivo di sviluppo di tipo tradizionale, basato sulla crescita quantitativa del PIL.**

Comprimere la pressione fiscale senza darsi carico del finanziamento

Sempre riguardo alla crescita, il documento sottolinea il fatto che le aliquote implicite sul lavoro e sul capitale sono molto alte, rispetto alla media UE, e nota che invece sul consumo l'aliquota implicita è inferiore. Ma poi afferma che l'Iva, cui peraltro il documento dedica poche righe, non dovrebbe essere aumentata, semmai si dovrebbe ridurre l'aliquota ordinaria. Quindi, contraddice il rilievo fattuale avanzato nelle premesse, nonché le reiterate raccomandazioni della Commissione Europea, di rimodulare la composizione del prelievo, riducendolo sul lavoro e sul capitale e aumentandolo sui consumi, per favorire la crescita. O

meglio, si raccomanda di ridurre le imposte su lavoro e impresa, ma senza compensazioni sul fronte delle imposte indirette sui consumi. Quindi, la pressione fiscale complessiva deve calare: è un obiettivo che le Commissioni non mancano di sottolineare più volte. In sostanza, la visione di fondo che sembra emergere è quella che ridurre i tributi stimola la crescita: **dopo l'ampia disamina dei cambiamenti strutturali intervenuti nell'ultimo cinquantennio, si approderebbe così alla curva di Laffer e alla "supply side economics" in auge negli ultimi due decenni del secolo scorso.**

Si auspicano sgravi all'Irpef, con un intervento sulla fascia di reddito del terzo scaglione (da 28 mila a 55 mila euro) e l'assorbimento del bonus da 80-100 euro; l'abolizione dell'Irap, compensata (almeno parzialmente) con "altri tributi esistenti"; la riduzione dell'aliquota sui redditi finanziari per allinearla alla prima aliquota dell'Irpef; il calo, come ricordato, dell'aliquota IVA ordinaria. Si tratta di **interventi molto cospicui, mentre il quadro finanziario oggi definito prevede al massimo due miliardi di euro per il finanziamento della riforma fiscale.**

In realtà, **manca completamente un quadro di compatibilità finanziaria, la cui definizione le Commissioni evidentemente rimandano al governo. Occorrerà ridurre spese pubbliche, ed eventualmente quali? Oppure si continuerà, anche dopo la fase emergenziale collegata al Covid, con bilanci fortemente in disavanzo?** Nel dopo-Covid, e indipendentemente da un nuovo patto di stabilità e crescita europeo, si dovrà ricondurre i conti pubblici su un sentiero compatibile con la sostenibilità tendenziale del debito pubblico, operando sul saldo tra entrate e spese. In realtà, è molto probabile che la spesa pubblica nel post-Covid non si riduca, ma semmai aumenti. Per i maggiori oneri di un debito pubblico fortemente accresciuto, ma anche per il potenziamento di alcuni servizi pubblici, collegati alla sanità, e per le maggiori esigenze di sostegno ai redditi delle famiglie (che lo stesso documento raccomanda) e alle imprese per la trasformazione del modello produttivo (anch'esse raccomandate), per non parlare di ricerca e sviluppo, formazione, istruzione. E' quindi improbabile che la pressione fiscale possa ridursi in modo significativo, a meno che non si ricorra all'indebitamento. Sotto questo aspetto **il documento sembra in sintonia con l'orientamento di buona parte dell'opinione pubblica, e di molti esponenti politici, divenuto prevalente negli ultimi anni e rafforzato durante l'emergenza Covid: è legittimo chiedere aiuti e sostegni sul fronte della spesa pubblica e degli sgravi fiscali; al contempo, il fisco è una sorta di "male in sé", da abbattere e dal quale è legittimo sottrarsi.** Salta il collegamento tra la spesa pubblica e le entrate, si perde la nozione del fisco come criterio di riparto dell'onere del finanziamento delle spese pubbliche, in sintonia con i principi di solidarietà, uguaglianza, capacità contributiva sanciti dalla Costituzione. Si rischia quindi di approdare a un modello di crescita alimentato da crescente disavanzo pubblico: maggiori spese e ulteriori sgravi fiscali. Con un *lip service* all'ambiente, il minimo sindacale, ma nemmeno una menzione allo sviluppo sostenibile.

La semplificazione e la certezza del sistema tributario

Riguardo alla semplificazione e alla certezza del sistema tributario, è del tutto condivisibile la raccomandazione di procedere alla codificazione delle norme tributarie. Opera impegnativa, che richiede principi di delega precisi, per non incorrere poi nelle impugnazioni per eccesso di delega. La codificazione, infatti, non è la semplice collazione delle norme esistenti, ma un'opera di riordino, razionalizzazione e coordinamento ben più complessa.

Ma forse gli estensori del documento hanno in mente proprio la mera collazione: affermano infatti che le norme fiscali *“rimangono sparse, costringendo chi le voglia consultare a ricercarle sia nell'atto originario sia negli atti di modifica. L'individuazione delle norme vigenti richiede, infatti, al cittadino un notevole impegno di ricerca e di comparazione di diversi atti”*.

Sempre riguardo alla certezza del diritto tributario, manca un riferimento alla riforma della giustizia tributaria (su cui ha però lavorato una commissione nominata dal governo) e al mancato coordinamento tra le procedure amministrative e quelle penali.

Alcune rilevanti omissioni

Molti altri aspetti sono stati omessi, anche sul disegno dei tributi. Evidentemente le Commissioni demandano al governo le questioni che ritengono scontate, o su cui il governo si è già attivato, o sulle quali non è stato trovato l'accordo politico.

In particolare, nulla si dice sulla questione delle imposte patrimoniali, sulla riforma del catasto, sulle cedolari sugli affitti, sulle imposte sui trasferimenti di ricchezza (sia registro e ipo-catastali che imposta sulle successioni e donazioni).

Il modello duale: il mancato allineamento dei regimi sostitutivi sui redditi da capitale

Riguardo all'imposizione sui redditi, si opta per il modello duale e l'abbandono della tassazione onnicomprensiva. Nel modello duale, come noto, vanno a tassazione progressiva solo i redditi da lavoro dipendente, le pensioni, i redditi da lavoro autonomo e il contributo lavorativo dell'imprenditore; sono invece tassati in modo proporzionale i redditi da capitale finanziario (interessi, dividendi, plusvalenze) e da immobili, e il reddito d'impresa attribuibile all'apporto del capitale. Le Commissioni ricordano che il modello duale comporterebbe *“l'applicazione di un'imposta proporzionale su tutti i redditi da capitale, di solito coincidente con la prima aliquota di quella progressiva sui redditi da lavoro”*. Tuttavia *“tale impostazione non pregiudica ex-ante i regimi cedolari esistenti la cui aliquota sia attualmente inferiore al livello della prima aliquota Irpef nel nuovo regime, in quanto sono possibili interventi perequativi in relazione alla determinazione della base imponibile tali per cui l'imposta netta rimane costante.”* In sostanza, se l'aliquota dei regimi sostitutivi fosse innalzata per portarla al livello della prima aliquota Irpef, l'aggravio sarebbe compensato con riduzioni della base imponibile. Il riferimento indiretto sembra essere alle cedolari sugli affitti, su cui il documento però non prende esplicita posizione.

Se invece l'aliquota sostitutiva fosse superiore alla prima aliquota Irpef, se ne suggerisce un allineamento, cioè una riduzione. E' il caso dell'attuale aliquota sostitutiva sui redditi finanziari, pari al 26 per cento, che *“andrebbe allineata alla prima aliquota progressiva sui redditi da lavoro e uniformemente applicata”*. Tuttavia, si abbandona subito il criterio dell'uniformità e si opta per il mantenimento dell'attuale esenzione dei PIR (che favorirebbero la crescita canalizzando il risparmio verso le PMI) e dell'attuale aliquota ridotta sui titoli pubblici (12,5 per cento), in omaggio evidentemente alla tesi della *“partita di giro”*, secondo la quale l'aumento dell'aliquota si traslerebbe sul prezzo di emissione dei titoli. Anche in questo caso **si riesumano questioni largamente dibattute nel secolo scorso, che oggi appaiono datate e non in sintonia con la realtà: nell'attuale mercato dei titoli di stato, in particolare con l'odierna composizione della loro detenzione, la traslazione sui prezzi dell'eventuale aumento della ritenuta è ipotesi assai remota. Del resto, l'Italia è**

l'unico tra i grandi stati membri dell'UE, e tra pochi al mondo, che mantiene una discriminazione di aliquota a favore dei titoli pubblici. Si propone, come sollecitato da diverse audizioni, di unificare in un'unica categoria reddituale (da denominare "redditi finanziari") i redditi "di capitale" (interessi e dividendi) e i redditi "diversi" (plus e minusvalenze). Ciò consentirebbe la compensazione degli interessi con le minusvalenze. Quindi, una riduzione del carico fiscale sul risparmio. La compensazione, secondo le Commissioni, eviterebbe una possibilità di elusione, cioè eliminerebbe la convenienza a *"trasformare i redditi da capitale in plusvalenze, a cui il contribuente può applicare minusvalenze, pagando così meno tasse di quanto avrebbe altrimenti fatto"*. **Le Commissioni mancano però di segnalare un'altra importante forma di elusione, che potrebbe emergere se la compensabilità operasse sulle minusvalenze realizzate, senza alcun correttivo. Il contribuente potrebbe infatti realizzare minusvalenze al solo scopo di abbattere l'imposta, lasciando invariato il valore del suo portafoglio: basta infatti vendere e ricomprare gli stessi titoli, simultaneamente e allo stesso prezzo, per realizzare minusvalenze utili ad abbattere l'imposta su interessi e dividendi. E' questo il motivo per cui le plusvalenze, nei regimi in cui sono tassate al realizzo, in genere sono compensabili solo con le plusvalenze.**

Complessivamente, quindi, verrebbe mantenuto l'attuale regime di tassazione disomogenea, con aliquota ridotta per i titoli di stato e il risparmio postale, l'esenzione dei PIR, la tassazione uniforme per i restanti redditi, comprese le plus e le minusvalenze, a un'aliquota che dovrebbe scendere dall'attuale 26 per cento verso la prima aliquota Irpef (oggi 23 per cento). Con le maggiori possibilità di compensazione tra redditi di capitale e minusvalenze, si determinerebbe un ulteriore calo di pressione sul risparmio e, in assenza di correttivi, si potrebbe dare spazio a elusioni.

Il modello duale viene quindi di fatto disatteso, mantenendo la pluralità oggi esistente di regimi sostitutivi differenziati e di esenzioni, dalle cedolari sugli affitti, ai regimi sostitutivi sui redditi di natura finanziaria, al regime forfettario per gli autonomi (su cui si tornerà tra breve). Il principio dell'allineamento tendenziale dei regimi sostitutivi verso la prima aliquota dell'Irpef viene tradotto nel suggerimento di ridurre le ritenute più elevate (sui redditi finanziari) e conservare quelle più basse (sui canoni di locazione): più che un allineamento, si propone una riduzione tendenziale.

Un insieme di proposte, quindi, che di fatto è volto a conservare l'esistente e in sostanza legittima e mantiene i regimi differenziati che hanno stravolto l'impianto della riforma fiscale dei primi anni Settanta, con una progressiva erosione dell'imponibile.

Appare evidente la contraddizione con quanto enunciato nello stesso documento, quando rileva che esiste *"una elevata frammentazione delle tipologie di reddito che sono sottoposte a diversi regimi sostitutivi quasi mai tra di loro correlati, con una molteplicità di trattamenti fiscali soggetti ad aliquota proporzionale, tutti differenti tra loro, accanto ad un'imposta progressiva sui redditi di lavoro (soprattutto dipendente) e sulle pensioni"*. Questa situazione alimenta *"asistematicità e precarietà del quadro complessivo, disuguaglianza, inefficienza, disincentivi al lavoro e ostacoli alla produzione"* e determina *"un carico fiscale diseguale tra le varie fonti di reddito, generando una violazione del principio di equità orizzontale e incidendo negativamente sulla capacità redistributiva dell'imposta, anche in considerazione"*

della mancata applicazione a tali redditi delle addizionali comunali e regionali". Il documento lamenta che le "deroghe ai principi di generalità e progressività dell'imposizione, dunque, non sono state «limitate nella maggior possibile misura», come raccomandava la legge delega per la riforma tributaria del 1971, bensì estese in ogni direzione". Si citano, tra le principali cause di erosione della base imponibile dell'Irpef, la "tassazione dei redditi finanziari, dei redditi d'impresa e dei redditi da lavoro autonomo, soprattutto dopo l'estensione del prelievo proporzionale ai soggetti con ricavi non superiori a 65 mila euro."

Sui redditi finanziari si è già argomentato. Riguardo al regime forfettario degli imprenditori individuali e dei professionisti (la cosiddetta "flat tax" degli autonomi) il documento introduce un'eccezione esplicita ai principi enunciati. Viene mantenuto inalterato, benché nel corso delle audizioni ne sia stato da più parti sottolineato il carattere asistemico e fortemente agevolativo e auspicato il ridimensionamento. Il regime viene anzi esteso: infatti si consente, al superamento della soglia dei 65 mila euro di ricavi, la permanenza facoltativa nel regime per ulteriori due anni, con leggera maggiorazione dell'aliquota sui ricavi aggiuntivi, dal 15 al 20 per cento, a condizione che si dichiarino incrementi dei ricavi di almeno il 10 per cento l'anno. Il tutto accompagnato dalla **"limitazione dei poteri di accertamento dell'Agenzia delle Entrate"**, **non meglio chiarita: si ipotizza forse una sorta di condono preventivo?** L'estensione di questo regime trova motivo nel riconoscimento che la "flat tax" degli autonomi è un forte disincentivo alla crescita delle attività. Ma se ne estende la portata, anziché ridurla come sarebbe stato coerente con le premesse citate e con l'intento originario del regime, che voleva essere una semplificazione per contribuenti marginali. Oggi il regime è invece fruibile da circa il 60 per cento delle imprese tassate in Irpef e dei lavoratori autonomi: non certo un regime marginale, semmai piuttosto "normale". E comunque del tutto asistemico anche rispetto al modello duale, prescelto dalle Commissioni, che prevede la tassazione progressiva non solo sul lavoro dipendente (e sulle pensioni), ma anche su quello autonomo, compreso il contributo lavorativo dell'imprenditore.

Coerente con il modello duale è invece la proposta di ripristinare l'IRI, approvata, sospesa e poi cancellata, per le imprese a regime normale Irpef.

Agli imprenditori agricoli il documento dedica il totale silenzio. Eppure recentemente hanno conseguito l'esenzione dall'Irpef dei redditi agrari e dominicali, in aggiunta all'esenzione dall'Irap e dall'IMU. Questi trattamenti costituiscono forme eclatanti di erosione fiscale.

L'erosione e le spese fiscali: un nulla di fatto

Riguardo all'erosione le Commissioni assumono una posizione molto ambigua e sfumata. Sulle forme principali di erosione, i regimi sostitutivi, agevolativi e le esenzioni ci si è già soffermati. Il documento raccomanda un intervento sulle spese fiscali, ma solo quelle relative al consumo di particolari beni o servizi, per ridurre la loro numerosità e semplificare il sistema. Per raggiungere questi obiettivi, raccomanda: l'eliminazione delle spese fiscali il cui beneficio pro-capite medio (ovvero il numero dei beneficiari) sia inferiore ad una soglia appositamente determinata; il passaggio (completo o parziale) del complesso delle agevolazioni sul lato delle uscite pubbliche. Quindi, interventi limitati alle spese fiscali poco utilizzate, o la loro trasformazione in erogazioni di spesa. In sostanza, nulla di incisivo, che rischi di suscitare proteste e perdite di consensi. Peccato, perché **l'erosione è causa di forti**

iniquità orizzontali, mina la progressività, produce distorsioni nel sistema economico. La percezione che il sistema fiscale è iniquo disaffeziona il contribuente e lo invoglia a comportamenti scorretti.

La struttura dell'Irpef: unità impositiva, progressività, agevolazioni

Per l'Irpef, si sceglie di mantenere come unità impositiva la persona fisica, anziché la famiglia, abbandonando le ipotesi di *splitting* e di quoziente familiare, per non scoraggiare il contributo lavorativo del secondo percettore di reddito, coerentemente con la risoluzione del Parlamento europeo sull'uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019. **Ma nulla si dice sul coordinamento con i regimi del welfare assistenziale**, in particolare con il nuovo assegno unico universale per i figli minorenni, che prevede l'abolizione delle detrazioni Irpef per i figli a carico. Anche riguardo alle detrazioni per il coniuge e gli altri familiari a carico nulla si dice, ma sembra implicito il loro mantenimento. Si propone invece di considerare *“l'introduzione di una tassazione agevolata per un periodo predefinito in caso di ingresso al lavoro del secondo percettore di reddito, il cui ammontare sia congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico.”* Si propone anche un trattamento Irpef agevolato per i giovani fino a 35 anni e l'introduzione di un minimo esente generalizzato. Il minimo esente generalizzato porrà delicati problemi di redistribuzione tra le diverse categorie reddituali e ulteriori perdite di gettito. I trattamenti agevolati per il secondo percettore di reddito e per i giovani, pur condivisibili negli intenti, rischiano di tradursi in superfetazioni, al pari del bonus 80-100 euro, e comunque non paiono conferire alla riforma l'auspicato respiro di organicità e strutturalità.

Riguardo alla progressività dell'Irpef, le Commissioni raccomandano un intervento sulla fascia di redditi che corrisponde grosso modo al terzo scaglione (da 28 mila a 55 mila euro), preferibilmente operando sulla struttura esistente di aliquote e scaglioni e solo come seconda scelta ricorrendo alla progressività continua. Le attuali detrazioni per tipologia di reddito e per carichi familiari dovrebbero essere rese stabili, anziché decrescenti al crescere del reddito come è oggi, per evitare l'erraticità delle aliquote marginali effettive.

I tributi locali e l'abolizione dell'Irap: la difficile quadratura del cerchio

Riguardo ai tributi locali, appare condivisibile la proposta delle Commissioni di trasformare le addizionali Irpef comunali e regionali in sovraimposte sull'imposta erariale, mantenendo la manovrabilità in capo all'ente territoriale. Si ovierebbe alla proliferazione di aliquote differenziate in funzione degli scaglioni e di soglie di reddito, che caratterizza le attuali addizionali e altera la progressività decisa a livello centrale per l'Irpef.

Il documento ritiene tuttavia opportuno *“non archiviare un'aspirazione riformatrice più completa, in grado di rivedere strutturalmente la legge delega n. 42 del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale, al fine sia di adeguarne i principi ispiratori ai pilastri di autonomia e responsabilità, che di prevederne una completa attuazione, con particolare riferimento all'applicazione dei fabbisogni standard, della capacità fiscale e dei livelli essenziali delle prestazioni”*. Si tratta indubbiamente di **un'apertura interessante verso il federalismo responsabile**, che però va ben oltre l'ambito della riforma fiscale.

Resta da vedere come i “pilastri” dell'autonomia e della responsabilità nel federalismo fiscale possano essere resi coerenti con l'auspicata soppressione dell'Irap, tributo

regionale destinato al finanziamento della sanità. Il gettito dovrebbe essere riassorbito *“nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale, senza caricare di ulteriori oneri i redditi da lavoro dipendente e assimilati”*. Sembra qui che le Commissioni auspichino una maggiorazione dell'Ires, che però è tributo erariale e quindi non manovrabile dalle regioni. Forse si pensa a un'addizionale regionale all'Ires, che però sarebbe un tributo nuovo, e fortemente sperequato come distribuzione territoriale. In ogni caso, dato che la base imponibile dell'Irap non coincide con quella dell'Ires, ma è circa il doppio, l'aliquota dell'Ires, compresa l'eventuale addizionale, dovrebbe salire ben oltre il 30 per cento. Forse si pensa anche a un'addizionale regionale all'Irpef, che però esiste già; comunque l'eventuale maggiorazione, come indica il documento, non potrebbe interessare i redditi da lavoro dipendente. Quindi si tratterebbe di un'addizionale con aliquote differenziate in funzione della tipologia di reddito. Non certo una semplificazione. In sostanza, un bel rompicapo per l'attuazione della legge delega.

L'Ires

Riguardo all'Ires, nulla di particolarmente innovativo, con un accento sulle agevolazioni. Se ne raccomanda la semplificazione attraverso l'avvicinamento del bilancio ai fini fiscali al bilancio a fini civilistici. Sulla struttura dell'imposta il documento propone solo di concentrare gli incentivi su tre tipologie, a favore di: comportamenti in linea con la transizione ecologica; aggregazioni di realtà imprenditoriali di dimensioni minori; re-investimento dell'utile in investimenti atti a migliorare la produttività a livello di azienda; politiche aziendali tese alla creazione di posti di lavoro aggiuntivi. Si propone anche il carry-back delle perdite, come suggerito da una raccomandazione della Commissione Europea del maggio scorso, e l'estensione della platea dei contribuenti che possono accedere al regime dell'adempimento cooperativo (cooperative compliance).

L'evasione: buoni intenti, qualche ombra

Riguardo alla lotta all'evasione e al rapporto tra fisco e contribuente **il documento sottolinea la necessità di un salto culturale che dovrebbe preludere a un nuovo Patto Fiscale.** *“Lo Stato deve allontanare ogni tendenza a considerare il contribuente un «evasore che ancora non è stato scoperto», e al contempo efficientare i propri comportamenti [...]. Il contribuente, d'altro canto, deve pienamente internalizzare il beneficio collettivo che deriva dal pagamento dei tributi, nella forma dell'erogazione di beni e servizi pubblici. Questi, e non altri, possono essere i pilastri di un nuovo Patto Fiscale tra Stato e cittadini, che è stato a lungo evocato, a tratti accennato, ma non sempre perseguito come un obiettivo vero verso la cui realizzazione mobilitare tutte le energie disponibili.”* Punti fondanti del nuovo Patto sarebbero il potenziamento del contraddittorio tra fisco e contribuente e l'introduzione di meccanismi strutturati di premialità per i contribuenti leali. Obiettivi del tutto condivisibili, come pure il rafforzamento dello statuto del contribuente, attraverso la sua parziale “costituzionalizzazione”, anche se per taluni aspetti sembra si voglia tutelare soprattutto il contribuente. Il documento accompagna queste **proposte con il rafforzamento della capacità operativa dell'amministrazione fiscale**, centrato sulla digitalizzazione e informatizzazione dei processi, l'uso intelligente e integrato delle banche dati, il rafforzamento delle capacità tecniche, come peraltro già previsto dal PNRR. Il documento indica anche l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica ai settori oggi esclusi (tra cui i forfettari) e l'esclusione di eccezioni all'obbligo di memorizzazione elettronica e

trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri. Misure che indubbiamente contrasterebbero piuttosto efficacemente i comportamenti scorretti.

In senso opposto potrebbe invece andare la soppressione delle ritenute d'acconto sui lavoratori autonomi, che sono lo strumento per verifiche automatizzate e costituiscono un efficace presidio all'occultamento di imponibili. Questa misura è prevista come accompagnamento alla rateizzazione mensile, facoltativa, delle imposte dovute dagli autonomi e prevede, in alternativa alla soppressione, la riduzione dell'aliquota, per ovviare alla creazione di crediti d'imposta e ai conseguenti rimborsi. La rateizzazione consentirebbe un allungamento dei tempi di versamento degli acconti, che andrebbero a cadere, per la seconda rata, nell'esercizio successivo. E' prevista anche la revisione della riscossione e delle sanzioni, con alleggerimento di quelle per omesso versamento imputabile a "*comprovate condizioni di difficoltà economica e finanziaria*", la cui accertabilità resta comunque indefinita.

Nel complesso, il documento dà rilievo al miglioramento del grado di adempimento fiscale, sia spontaneo che a seguito di azione dell'amministrazione finanziaria. Ma l'ambito d'azione di quest'ultima è limitata dal **permanere della flat tax per gli autonomi, che riguarda una vasta platea di contribuenti e per la quale, al momento della fuoriuscita, è prevista la limitazione dei poteri di accertamento**. E permangono le ombre sopra delineate, come l'abolizione della ritenuta d'acconto sui compensi degli autonomi e le condizioni per l'alleggerimento delle sanzioni per omesso versamento.

La redistribuzione del carico fiscale tra i diversi tipi di reddito

Dal punto di vista della redistribuzione tra i diversi tipi di reddito, la scelta a favore del modello duale conferma in linea di principio le caratteristiche del sistema fiscale oggi vigente, che vede trattamenti sostitutivi cedolari per i redditi finanziari e per i canoni di locazione, quindi un **favore per i redditi da capitale in genere**. Questo favore viene accentuato dalle proposte specifiche, che, come visto, prevedono: un "allineamento" verso il basso per i redditi finanziari e accresciute possibilità di compensazione con le minusvalenze; il mantenimento delle attuali cedolari (ad aliquota bassa) sui canoni di locazione; l'estensione, anziché la riduzione, della flat tax per gli autonomi. A favore di questi ultimi vanno anche alcune proposte di minore peso, ma comunque rilevanti, come l'accresciuta deducibilità per i veicoli "verdi" e la riduzione (o soppressione) delle ritenute d'acconto per gli autonomi. A vantaggio del lavoro dipendente, ma anche degli altri redditi oggi inclusi in Irpef, andrebbe la revisione verso il basso delle aliquote effettive Irpef. L'istituzione di un minimo esente Irpef generalizzato e uniforme potrebbe favorire, rispetto ad oggi, i redditi da capitale, o di lavoro autonomo e impresa minore; si pone comunque un problema redistributivo delicato, anche in connessione all'assorbimento del vigente bonus 80-100 euro, che è a vantaggio del solo lavoro dipendente. Analogo problema redistributivo si pone, al di fuori della delega fiscale, in riferimento all'assegno unico universale per i figli, al cui finanziamento dovrebbe contribuire l'attuale assegno per il nucleo familiare, che riguarda anch'esso il solo lavoro dipendente.

Ancora sui limiti del consenso raggiunto

A conclusione di questa sommaria rassegna del documento, si ribadisce quanto affermato all'inizio: non siamo di fronte a una riforma organica e strutturale, ma a un insieme di

proposte poco coerenti tra loro e con le premesse dichiarate. Viene anche da chiedersi come sia stata raggiunta la convergenza tra le forze di maggioranza e quanto sia solida. **Un collante importante per il consenso, ma anche in fondo una manifestazione di “irresponsabilità”, è la ricordata assoluta mancanza di un quadro di compatibilità finanziarie.** Alcuni commenti recenti (cfr. Roberto Petrini, “La riforma fiscale parte in salita”, la Repubblica, 5 luglio 2021) indicano un costo potenziale della riforma intorno ai 40 miliardi di euro. Affidare al governo l’onere di definire le compatibilità finanziarie costituisce un evidente scarico di responsabilità per le forze politiche, ma consente di aggregare con generosità le proposte di nuovi sgravi, o di mantenimento di regimi di favore, promosse dalle diverse componenti della maggioranza, seguendo un approccio *bottom-up* di aggregazione e scambio delle diverse proposte, ma senza un vero quadro di coerenza sistemica, aldilà delle enunciazioni di principio. **Il punto vero di convergenza sembra proprio l’attenzione a evitare ogni possibile scontento tra le diverse categorie di contribuenti, tra non molto tempo potenziali elettori. Questo forse spiega l’assenza di riferimenti a questioni considerate “spinose”, come la riforma del catasto, che pur essendo concepita a parità di gettito complessivo comporterebbe un trasferimento di carico fiscale dalle periferie ai centri urbani, dagli immobili di più recente costruzione ai più vecchi, con l’inevitabile conseguenza che il contribuente che ottiene un risparmio d’imposta tende a non manifestare gratitudine, mentre chi subisce un aggravio si lamenta.**

La mancata considerazione delle compatibilità finanziarie amplia il margine di manovra del governo, che potrà disattendere, in buona misura, le indicazioni fornite dalle Commissioni, o reinterpretarle: già il 6 luglio, intervenendo all’assemblea dell’ABI, il ministro Franco ha dichiarato che la riforma fiscale dovrà tenere conto dell’equilibrio tendenziale dei conti pubblici. Ma comunque quelle indicazioni non potranno essere ignorate: il disegno di legge delega dovrà passare all’esame delle stesse Commissioni, per l’approvazione del Parlamento. Il governo dovrà trovare un attento bilanciamento tra le diverse indicazioni, che hanno in molti casi una matrice politica evidente. Così, ad esempio, il mantenimento e l’estensione della “flat tax” dei forfettari è una richiesta della Lega, mentre le agevolazioni per il secondo percettore di reddito ricalcano una proposta di legge del PD (Serracchiani e altri). Peccato che non abbia trovato accoglimento la proposta di aumentare l’imposta di successione per finanziare (almeno in parte) una dotazione per i giovani al raggiungimento della maggiore età, proposta avanzata a suo tempo dal Forum DD e recentemente fatta propria dal segretario del PD, Enrico Letta.

In generale, il documento è molto carente, dal punto di vista politico, su due fronti: il **mancato riferimento allo sviluppo sostenibile**, nella sua dimensione sia ambientale che sociale, e la **mancata assunzione dell’equità orizzontale come obiettivo strategico e informatore della riforma.** L’equità verticale e la progressività del prelievo vengono riaffermate come criterio fondamentale della riforma, e questo può forse suggerire che proposte del tipo flat tax generalizzata siano state abbandonate, anche se la flat tax, come visto, sopravvive e si estende nello speciale regime dei forfettari. Ma l’equità orizzontale non trova spazio adeguato nel documento. Viene anzi contraddetta nella pluralità dei regimi sostitutivi, primo fra tutti quello dei forfettari e nei regimi generalizzati di esenzione per gli imprenditori agricoli, nell’approccio molto, troppo timido, alle spese fiscali, nella mancata menzione della riforma del catasto. **Anche la questione delle patrimoniali e delle imposte sui trasferimenti di ricchezza, compresi quelli per eredità e donazione, evidentemente**

considerata troppo spinosa, e comunque obiettivamente divisiva (come pure il trattamento dell'abitazione principale), non ha trovato alcuno spazio nel documento delle Commissioni, neppure sotto forma di formulazioni alternative. Ma è evidentemente una questione di grande rilievo sotto il profilo dell'equità e anche delle pari opportunità, almeno per quanto concerne l'imposta sulle successioni.