

AUDIZIONE SULLA DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA FISCALE

A.C. 1038 Commissione Finanze Camera dei deputati 10 maggio 2023

Vincenzo Visco

La delega fiscale presentata dal Governo e ora all'attenzione del Parlamento è un documento molto ampio e ambizioso: non vi è elemento del sistema fiscale o della sua organizzazione e funzionamento che non venga menzionato, e che quindi non risulti oggetto, almeno potenziale, di un intervento di riforma da parte del legislatore delegato.

Ciò nonostante, o forse proprio per questo, è difficile individuare nella delega un orientamento o un indirizzo organico di riforma. L'obiettivo di fondo sembra essere quello di ridurre il carico fiscale per tutti i contribuenti, di "semplificare" il sistema e migliorare i rapporti tra fisco e contribuenti, cosa non semplice se si tiene presente la natura intrinsecamente coercitiva del fenomeno tributario nel cui esercizio si manifesta in modo esplicito e radicale la sovranità dello Stato.

Inoltre, l'ipotesi di una generale riduzione delle imposte, escludendo che in alcuni casi, o per alcuni contribuenti, esse possano aumentare nonostante la riduzione complessiva, fa sì che le eventuali distorsioni e sperequazioni esistenti permangano anche dopo l'intervento riformatore.

La questione è importante dal momento che i sistemi tributari giocano un ruolo molto rilevante nelle economie dei Paesi sviluppati nei quali annualmente percentuali comprese tra il 30 e il 50% del PIL vengono prelevate dai Governi attraverso l'imposizione per essere destinati al finanziamento delle spese pubbliche, con impatti molto rilevanti sui sistemi economici in relazione alle tipologie di prelievo, ai meccanismi di riscossione, alle modalità di accertamento, ecc.

Un sistema fiscale è, dovrebbe essere, un insieme *coerente e coordinato* di prelievi, istituti, prescrizioni e procedure, basato su principi economici chiari, e costruito in modo da ottenere il gettito desiderato nella maniera più efficiente possibile, minimizzando i costi amministrativi e le distorsioni economiche. Esso dovrebbe essere costruito secondo un assetto semplice e trasparente, evitando ogni discriminazione arbitraria tra i contribuenti. Un buon sistema fiscale dovrebbe essere per quanto possibile neutrale, e cioè non discriminatorio, salvo interventi a favore di attività che producono esternalità positive, o al contrario, indirizzati a penalizzare le attività inquinanti, i danni alla salute, ecc. Ai fini della semplicità, ma anche per minimizzare gli effetti distorsivi, sarebbe opportuno che i sistemi tributari facessero affidamento su poche imposte a larga base e con le aliquote più basse possibili.

Se si guarda ai sistemi fiscali reali, probabilmente non molti presentano le caratteristiche desiderate, e certamente non quello italiano. Diverse sono le cause che hanno determinato questa situazione. Innanzitutto, la maggior parte dei sistemi tributari in vigore nei Paesi avanzati dell'occidente rappresenta una evoluzione di quelli disegnati alla fine della Seconda guerra mondiale, in presenza di condizioni economiche e produttive molto diverse da quelle attuali. Inoltre, tutti i sistemi sono stati fortemente condizionati dagli effetti della globalizzazione economica e della concorrenza fiscale che ne è seguita, dal mutato clima culturale in economia, dallo sviluppo della finanza, della tecnologia, e della economia del web. E tutti i sistemi hanno subito l'influenza degli interessi contingenti che via via si affermavano. E in verità tutti

i sistemi necessiterebbero di una periodica ed organica revisione ad intervalli di tempo regolari. Anche per questi motivi l'urgenza di un intervento riformatore nel nostro Paese appare utile, anzi urgente.

Come dovrebbe essere organizzato un buon sistema fiscale? La ricerca economica ha approfondito questa questione in un lungo dibattito svoltosi negli ultimi due secoli ed ancora in corso

In concreto le basi imponibili su cui si possono riscuotere le imposte non sono molte: il reddito, i consumi, il patrimonio, le transazioni, la produzione, i beni importati o esportati..... In concreto, nel corso del tempo tutte queste basi imponibili sono state, e sono, utilizzate. La scelta può dipendere da ragioni amministrative (facilità di accertamento e riscossione), dagli effetti economici (le imposte sui consumi esentano il risparmio, quelle sul reddito lo colpiscono. Le imposte sul patrimonio hanno maggiori effetti redistributivi rispetto a quelle sul reddito, maggiori effetti di incentivo alla produzione e sono neutrali rispetto all'assunzione di rischi, le imposte sulle transazioni non creano problemi di liquidità per l'incasso, i dazi doganali contribuiscono alla politica internazionale del Paese, ecc.). Ogni sistema, quindi, può articolare in maniera diversa il ricorso e il peso delle diverse forme di prelievo. Ma è evidente che l'evoluzione e la trasformazione delle economie gioca un ruolo importante: l'industrializzazione porta con sé l'imposta sul reddito, lo sviluppo delle società anonime, l'imposta sulle società, la neutralità negli scambi internazionali, il passaggio dalle tradizionali imposte sulle vendite all'Iva, ecc. Oggi i problemi sono il ridimensionamento dei redditi di lavoro, le nuove forme di ricchezza (intangibili), l'economia digitale, gli arbitraggi fiscali internazionali, ecc. Su queste questioni meriterebbe concentrarsi.

Da un punto di vista teorico il dibattito più acceso è stato quello tra i fautori dei sistemi basati sulle imposte sul reddito sia per le persone fisiche che per le imprese, e coloro che preferirebbero un'imposizione sulla spesa, che colpisce solo il reddito consumato esentando il risparmio. Come è noto tra i fautori della imposizione sulla spesa vi è stato Luigi Einaudi. Tuttavia, in concreto l'imposizione sul reddito è quella generalmente adottata: essa richiede di commisurare l'imposizione al contributo di ciascun individuo o impresa alla produzione nazionale, mentre l'imposta sulla spesa considera giusto tassare l'appropriazione individuale delle risorse prodotte annualmente dalla collettività (consumo). Il risultato del dibattito è stato quello di legittimare l'inserimento all'interno di sistemi costruiti in base alla logica della imposta sul reddito di meccanismi tipici dell'imposizione sulla spesa, e cioè incentivi per il risparmio e/o l'accumulazione, I sistemi concreti sono così diventati *ibridi*. Per risolvere tale contraddizione, negli anni '90 del secolo scorso è stato proposto, e adottato in diversi Paesi, il sistema di Dual Income Tax che cerca di sintetizzare i due approcci teorici ricordati, tassando i redditi di lavoro con una imposta progressiva, ed applicando a tutti i redditi di capitale un'unica aliquota proporzionale.

Alla DIT si ispirarono la riforma Visco del 1996-2000, rimasta però incompleta e subito abbandonata dai governi successivi, e la riforma Draghi proposta nella scorsa legislatura e non approvata.

Il mancato riferimento ad una visione complessiva del sistema che si desidera, ad una sua interpretazione organica, coerente con le prospettive economiche del Paese, appare come il limite più evidente della delega attuale che non sembra orientata a correggere le distorsioni più evidenti e discusse del sistema in vigore, (e che sono state abbondantemente analizzate nelle audizioni parlamentari che si sono svolte nella passata legislatura in occasione della indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef), ma in qualche modo le accetta, le condivide, o nella migliore delle ipotesi, le subisce in quanto espressione di equilibri politici difficilmente modificabili, ma non per questo meno dannosi.

I problemi e le difficoltà attuali del fisco italiano sono noti: innanzitutto una enorme evasione di massa attribuibile, secondo i dati ufficiali presentati annualmente dal Governo¹, essenzialmente ai lavoratori autonomi e alle piccole imprese personali che non dichiarano al fisco percentuali che possono raggiungere il 70% dei loro redditi e fatturati. La questione del contrasto all'evasione viene affrontata in modo corretto e condivisibile dal Governo là dove la delega indica la necessità di utilizzare le nuove tecnologie e tutte le banche dati disponibili. Tuttavia, non si capisce bene a quali contribuenti queste nuove tecniche dovrebbero essere applicate dal momento che, a quanto pare, sarebbero esclusi i forfettari e coloro cui verrebbe applicato un concordato biennale preventivo ad adesione volontaria che quindi sarebbe scelto solo se conveniente.

Vi è poi la frammentazione del sistema attuale tra diverse categorie di reddito soggette a trattamenti differenziati: redditi da lavoro dipendente e da pensione, redditi da lavoro autonomo forfettari e non, redditi da impresa, da agricoltura, da fabbricati, da capitale...mentre ulteriori differenziazioni si verificano all'interno di ciascuna di queste categorie. Si è così progressivamente realizzata una vera e propria balcanizzazione del fisco italiano, una sorta di ricedolarizzazione che la delega non affronta, e che per certi aspetti ci riporta alla situazione precedente la riforma del 1973.

A tutto ciò si aggiungono la miriade di spese fiscali che giustamente la delega vuole razionalizzare, e di trattamenti privilegiati, esenzioni, abbattimenti, incentivi alle imprese, ecc. che sarebbe bene controllare, ridurre e razionalizzare, ottenendo un rilevante recupero di gettito.

Tutto ciò fa sì che a parità di reddito complessivo i contribuenti italiani subiscano prelievi differenziati in misura incomprensibile e ingiustificata.

Particolarmente inquietanti sono gli effetti del generoso sistema forfettario esteso fino a 85.000 euro di fatturato. Esso si applica proprio ai contribuenti maggiormente responsabili dell'evasione. Considerando il caso estremo di un professionista che evade il massimo indicato dalle statistiche ufficiali (70%) e che sul restante 30% applica il regime forfettario beneficiando di un abbattimento del 22% che, al netto dei contributi previdenziali, produce un reddito netto imponibile tassato al 15%, si può verificare che l'incidenza complessiva rispetto al reddito, e in sostituzione di Iva, Irpef, e inizialmente anche dell'Irap, e addizionali regionali e comunali, risulti pari al 4,43%. Nel caso, invece, di un contribuente corretto che non evade e con un fatturato di 85.000 euro, l'incidenza salirebbe al 9,45%, mentre un lavoratore dipendente con lo stesso reddito imponibile, il prelievo sarebbe pari al 26,98% più le addizionali regionali e comunali. E' difficile giustificare questi risultati da qualsiasi punto di vista ci si ponga. Si tenga anche presente che i forfettari e i loro redditi, così come gli altri redditi esclusi dall'Irpef, non partecipano al finanziamento dei servizi pubblici locali in quanto ad essi non si applicano le addizionali.

Vi è un ampio accordo sul fatto che il prelievo fiscale e contributivo sui redditi da lavoro sia eccessivo e controproducente. Tuttavia, non sembra vi sia consapevolezza del fatto che ciò dipende da una variazione strutturale intervenuta negli ultimi decenni, e cioè la forte riduzione dell'incidenza dei redditi di lavoro rispetto al valore aggiunto complessivo, passata dal 65 e più per cento a percentuali che a stento raggiungono il 50%, e la situazione può ulteriormente peggiorare con lo sviluppo dell'intelligenza artificiale, mentre i sistemi fiscali sono rimasti quelli costruiti nel dopoguerra che facevano (correttamente a quei tempi) affidamento principalmente sull'imposta sul reddito e i contributi sociali. Non si tratta quindi di intervenire episodicamente, e magari in disavanzo, sul cuneo fiscale, bensì di cambiare la struttura del prelievo, riducendo l'imposizione fiscale e contributiva sui redditi da lavoro e trasferendola a parità di

¹ Come allegato alla Nadef: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva; art. 10 bis,1, c.3, L. 31.12.2009, n.196.

gettito, sulle altre componenti del valore aggiunto. Questo tema, che riporta alla mente l'aforisma di Bill Gates su "tassare i robots", non mi sembra affrontato nella delega.

La difformità di trattamento dei redditi di capitale è una caratteristica del sistema fiscale italiano che non trova riscontro altrove. Tutte le teorie economiche relative alla tassazione di questi redditi sono concordi nel concludere che per evitare perdite di efficienza nel sistema economico e nella allocazione delle risorse la tassazione dei redditi da capitale dovrebbe essere uniforme. La delega non affronta questa questione, anzi per certi aspetti peggiora la situazione esistente.

La delega fa riferimento al recepimento delle direttive dell'Ocse in materia di tassazione delle multinazionali, ma trascura il fatto che secondo molte ricerche, numerose sarebbero in Italia le imprese con tassazione effettiva molto inferiore alle aliquote ordinarie, sicchè sarebbe possibile procedere, anche solo a livello nazionale, ad integrare autonomamente la tassazione minima estendendola a tutte le società e ponendola per esempio al 25% anziché al 15%, ottenendo così un gettito aggiuntivo rilevante.

La delega non si occupa del catasto e della sua arretratezza, con classamenti che risalgono agli anni '30 del '900, rendite ricalcolate negli anni '80 e rivalutate in modo parziale ed uniforme, nonostante variazioni dei prezzi non omogenee. Vorrei ricordare le ripetute richieste della Commissione europea in proposito. Così come non si occupa del catasto dei terreni, uno strumento ormai probabilmente superato dai tempi.

Nella delega si continua ad indicare la Flat Tax come obiettivo di fondo della riforma la cui attuazione completa viene tuttavia rinviata a fine legislatura date le ovvie difficoltà di copertura. Nel frattempo, si estenderebbe la Flat Tax incrementale anche ai lavoratori dipendenti e pensionati, con la ovvia penalizzazione di questi ultimi che non beneficiano di aumenti contrattuali, ma solo di limitati adeguamenti all'inflazione. In attesa della Flat Tax si fa riferimento ad un possibile ulteriore appiattimento delle aliquote il cui numero potrebbe scendere a tre o a due. In proposito mi limito a far presente che qualsiasi appiattimento delle aliquote (riduzione del loro numero e allargamento degli scaglioni) ha l'effetto di trasferire, a parità di gettito, il prelievo dai contribuenti più ricchi al ceto medio che oggi, non a caso, appare il più tartassato.

Diversi articoli della delega riguardano problemi di funzionalità dell'amministrazione. Questi sono argomenti importanti che il viceministro Leo conosce bene e che andranno esaminati con attenzione, al di là della retorica sul fisco amico. Anche l'amministrazione finanziaria dovrà fare i conti con la rivoluzione tecnologica e digitale in corso, ma i suoi poteri non devono essere indeboliti. Staremo a vedere.

Concludendo non credo che la delega fiscale, quale che siano i suoi limiti e i suoi pregi, potrà essere interamente attuata nel corso della presente legislatura. Essenzialmente per ragioni di gettito. Ridurre la pressione fiscale in un Paese come l'Italia con problemi di bassa crescita, e alti livelli di debito non sembra agevole e probabilmente non risulterà possibile, a meno di non volere ridurre drasticamente le spese per sanità, istruzione, assistenza, ecc., trasferendole in parte rilevante sui privati. L'alternativa sarebbe (stata) quella di riorganizzare e redistribuire il prelievo tra i contribuenti riducendolo per alcuni ed aumentandolo per altri, ed affrontando eventuali rischi di impopolarità.

