

Gruppo Parlamentare M5S  
Commissioni Finanze  
Camera e Senato



## **La Riforma del Sistema Tributario Appunti per una proposta**

# Indice

## *Introduzione*

### **1. Obiettivi principali della Riforma Tributaria**

1.1. *Il Sistema Tributario italiano e la centralità dell'Irpef*

1.2. *Personalità , inclusività e progressività dell'imposizione : i sistemi cardine del sistema tributario*

1.3. *Il ruolo pro-crescita del sistema tributario*

1.4. *Scelta del modello di imposta: Cit, Dit o Pit?*

1.5 *Scelta dell'unità impositiva e stimoli all'offerta di lavoro del secondo fattore coniugale*

### **2. La tassazione dei redditi finanziari**

2.1 *La tassazione dei redditi finanziari nel quadro di una riforma tributaria orientata alla crescita economica*

2.2 *I possibili effetti distorsivi di una tassazione finanziaria sub-ottimale*

2.3 *Stabilire l'aliquota dell'imposta proporzionale sulle attività finanziarie ad un livello non inferiore a quello previsto per il primo scaglione IRPEF*

2.4 *Alcune proposte di razionalizzazione : l'unificazione dei redditi finanziari e il rilancio della Previdenza Complementare*

### **3. Semplificazione normativa e digitalizzazione del fisco**

3.1 *Le complicazioni dell'attuale Sistema Tributario*

3.2 *Quale via per un fisco più semplice : semplificazione normativa, digitalizzazione o entrambe?*

3.3 *Interventi per promuovere la semplificazione normativa e la certezza del diritto*

3.4 *La digitalizzazione degli adempimenti fiscali: breve cronistoria di un successo*

3.5 *Indicazioni e prospettive per una più efficace digitalizzazione del fisco*

### **4. La tassazione del reddito indipendente**

4.1 *Dal regime ordinario al regime forfettario : l'evoluzione dei sistemi contabili di impresa*

*4.2 Le basi comunitarie dell'attuale regime forfettario in esenzione da Iva*

*4.3 Profili di svantaggio del regime forfettario*

*4.4 Criticità del regime forfettario e indicazioni per risolverle*

*4.5 Agevolare la crescita dimensionale delle micro-imprese e degli autonomi: misure raccomandate in caso di fuoriuscita dal regime forfettario*

*4.6 Oltre il regime forfettario una proposta per la tassazione del reddito imprenditoriale (IRI)*

## **5. *La riforma dell'Irap***

*5.1 L'attuale assetto dell'Imposta Regionale sulle attività produttive (IRAP)*

*5.2 Proposte di riforma dell'IRAP*

## **6. *Il riordino dell'Irpef***

*6.1 Migliorare il design dell'Irpef: efficienza, trasparenza, equità*

*6.2 Un'ipotesi di riordino dell'Irpef: il sistema a tre aliquote e tre scaglioni*

*6.3 Alcune criticità insite nella proposta*

*6.4 La questione del “minimo vitale” non tassato*

*6.5 Le proposte alternative: modello “tedesco” e “flat tax universale”*

*6.6 Conclusioni ed orientamenti suggeriti*

## **7. *Ires Verde***

## **8. *Le Tax Expenditures***

***Quadro sinottico delle proposte del Gruppo Parlamentare M5S***

# **Introduzione**

La riforma fiscale è un tema "politico" per antonomasia, Poichè nelle democrazie avanzate vige il principio del "*no taxation without representation*", l'ultima parola su ogni modifica della tassazione spetta ai cittadini, per il tramite dei propri rappresentanti legislativi.

Tuttavia, dal momento che le tasse sono una componente preminente del sistema economico, che incide sul benessere di individui e famiglie, sulla relativa distribuzione dei redditi, sulle scelte di lavoro ed investimento degli operatori privati e sul finanziamento della sfera pubblica statale e locale, la riforma fiscale è anche un tema economico.

L'annuncio di una nuova riforma ha mobilitato energie nuove e insospettite nella società civile: in Parlamento, sono pervenuti i contributi non solo degli accademici, ma anche quelli delle istituzioni e amministrazioni pubbliche, delle parti sociali, delle categorie professionali e delle associazioni dei cittadini: declinati in forme diverse ma tutti egualmente preziosi.

Il Gruppo Parlamentare del M5S ha ritenuto fondamentale confrontarsi con tanta ricchezza espositiva e sintetizzarne i principali orientamenti, affinché essi siano di ausilio ai rappresentanti politici nell'esprimere le preferenze assegnate loro dal voto popolare.

Sono oggetto della presente trattazione, non solo gli interventi concreti di politica fiscale ma anche il design complessivo che ne è alla base: affinché la tassazione non venga ridotta solo a una questione di mero gettito, ma segua anche un profilo di efficienza allocativa, nel segno dello sviluppo economico, del rispetto ambientale e dell'equità sociale. Di ogni misura, sono presi in esame non soli i "pro" ma anche i "contro" e questo giustifica la trattazione ampia e non ideologica dei temi, tenuto conto dell'assetto di interessi collettivi in gioco.

Poichè è importante anche la sintesi, i ragionamenti più estesi in una tavola sinottica delle principali scelte e misure.

Buon lavoro.

## Capitolo 1

# Obiettivi principali della Riforma Tributaria

## 1.1 Il sistema tributario italiano e la centralità dell'IRPEF

Nell'ordinamento fiscale italiano, l'IRPEF costituisce il principale ceppo di imposta. Il suo gettito, nel 2020, ammontava a 190.764 milioni di euro, rappresentando l'11,6% del Prodotto Interno Lordo. Essa rappresenta quasi il 40% delle entrate tributarie e finanzia per il 23,1% le entrate correnti delle Amministrazioni pubbliche. Rispetto alla pressione fiscale (pari al 42,4% del Pil) la componente riconducibile all'Irpef pesa per circa il 30%.

Le statistiche relative al 2018, evidenziano che il i contribuenti soggetti ad IRPEF ammontano a 39,9 milioni: tuttavia, soltanto 26,5 milioni hanno versato l'imposta, in quanto gli altri 13,4 milioni sono risultati esenti per effetto di deduzioni, detrazioni e del bonus Irpef. Il reddito imponibile medio è 20.600 euro.

Sono soggetti a Irpef i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo, da pensione, da impresa e altri redditi.

A pagare l'IRPEF sono, tuttavia, soprattutto i lavoratori dipendenti e i pensionati che versano l'81% del gettito complessivo di imposta, costituendo l'87% della platea dei contribuenti. Diversamente, gli autonomi, non aderenti al regime forfetario e che, pertanto, restano soggetti all'IRPEF, rappresentano solo il 7% della platea totale e contribuiscono per circa 15% al gettito totale. Per quanto riguarda le aliquote generali, infatti, risulta che i redditi da lavoro dipendente scontano una aliquota media del 20,5%, quelli da lavoro autonomo il 19,6%, i redditi da pensione, il 19,2 %.

Dal punto di vista internazionale, va, infine, osservato che il peso della nostra imposta sui redditi, in relazione al PIL (11,6%) è superato solo da Svezia (12,7%), Finlandia (12,3%) e Belgio (12,1%).

## 1.2 Personalità, inclusività e progressività dell'imposizione: i principi cardine del sistema tributario

Nelle intenzioni del Legislatore, l'Irpef avrebbe dovuto essere una imposta caratterizzata dai connotati della personalità, dell'inclusività e della progressività.

Già in origine, tuttavia, i redditi di capitale furono sottratti alla sua egida, ed assoggettati a tassazione separata con aliquota proporzionale. Successivamente, la mancata Riforma del Catasto ed il proliferare, piuttosto disordinato ed erratico, delle imposte sostitutive hanno contribuito ad erodere ulteriormente la base imponibile del tributo, rendendolo sempre più spersonalizzato, inadeguato rispetto alle finalità originarie. L'IRPEF ha certamente mantenuto, nel tempo, la struttura progressiva imposta dall'art. 53 della Costituzione. Tale carattere si è, tuttavia, concentrato

soprattutto sui redditi da lavoro e da pensione ed in misura alquanto distorta: allo stato dell'arte, infatti, l'imposta presenta una accentuata progressività sui redditi medio-bassi che tende, invece, a declinare su quelli elevati. Inoltre, la capacità redistributiva a favore dei segmenti più bassi di reddito è drasticamente limitata dal fenomeno dell'incapienza.

Altre criticità derivano, infine, dalla mancanza di compensabilità delle perdite tra redditi diversi e dalla difficoltà pratica di tassare i medesimi al netto dei costi di produzione: evidenze, quest'ultime, di quanto l'imposta, nel suo esercizio concreto, risulti, infine, poco aderente alle caratteristiche personali dei contribuenti.

### **1.3 Il ruolo "pro-crescita" del sistema tributario**

La dottrina finanziaria attribuisce, solitamente, molteplici finalità ai sistemi tributari: efficienza allocativa, redistribuzione, crescita economica, consumo dei beni e servizi meritori ("*merit goods*" nella tradizione anglosassone). Seppur con i limiti sopra evidenziati, deve osservarsi che l'IRPEF – ha gradatamente contribuito agli obiettivi di redistribuzione, nel rispetto del principio di progressività dell'imposta. Ne è comparsa la felice sintesi formulata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio: "L'Irpef è quindi divenuta negli anni più progressiva e più redistributiva di quella originaria; va tuttavia considerato che tale aumento della progressività è stato in parte controbilanciato nella parte alta della distribuzione dei redditi dall'introduzione di detrazioni (ristrutturazioni immobiliari e riqualificazione energetica) e regimi agevolati (cedolare secca su locazioni immobiliari) che per loro natura tendono a beneficiare i contribuenti con redditi più elevati".

Ciò che non ha funzionato, evidentemente, è il ruolo pro-crescita del sistema. L'incidenza elevata della tassazione sul lavoro (comprensiva dei contributi sociali), e del capitale di impresa, unitamente ad aliquote marginali troppo alte rispetto alla media delle aliquote effettive ha esercitato, ed esercita tuttora, un ruolo disincentivante sugli investimenti produttivi (anche di "capitale umano"). Che è una delle cause, a sua volta, del basso livello di produttività che i due fattori registrano nel contesto italiano, rispetto a quello della media dei paesi industrializzati. Basso produttività, incertezza del diritto, alto livello dei costi di conformità generati da una legislazione complessa e frastagliata, andamento erratico delle aliquote marginali con effetti perversi sull'offerta di lavoro: fattori scatenanti che si traducono in una crescita pressochè nulla del PIL e quindi incidono, per tale versante, anche sulle finalità di redistribuzione, riducendo i margini per la destinazione effettiva di maggiori risorse alla parte sofferente della collettività.

Alla luce di quanto sopra, appare, dunque, opportuno eleggere la crescita a obiettivo principale della Riforma dell'IRPEF, ancorchè non esclusivo. Ciò in quanto l'aspetto redistributivo, in presenza di più elevati tassi di sviluppo economico, può essere più efficacemente perseguito attraverso sussidi a carico della spesa pubblica, ivi compreso l'accesso ai servizi. Tali azioni avrebbero, inoltre, il vantaggio di basarsi non solo sulla situazione reddituale dei contribuenti ma anche su quella patrimoniale, con ulteriore rafforzamento dei principi di equità.

Il focus sull'obiettivo-crescita, nel "design" di un sistema tributario, fornisce un parametro di giudizio che consente di valutare ogni intervento in ragione del contributo addizionale che esso arreca all'aumento del prodotto interno lordo il quale, a sua volta, è pre-condizione per perseguire più eque e più efficaci politiche di redistribuzione.

#### **1.4 La scelta del modello di imposta: CIT, DIT o PIT?**

Come conciliare i propositi sopra menzionati con la realtà di un sistema di tassazione sorto, in origine, con ambizioni di personalità, comprensività e progressività del prelievo (secondo un modello di tipo *CIT*, *Comprehensive Income Taxation*) ma poi degradato disordinatamente verso una situazione di tipo PIT ( *Plural Income Taxation*)?

Per rispondere al dilemma ed individuare una soluzione di equilibrio, occorre focalizzarsi non solo sulle distorsioni allocative ed equitative generate dal sistema PIT, ma anche sui vantaggi che, contestualmente, esso ha offerto. Alcune tipologie di reddito si prestano difficilmente all'inclusione in una IRPEF omnicomprensiva, a cagione della loro maggiore volatilità, della libertà di circolazione e della rapidità di trasferimento. E' il caso dei redditi di capitale (finanziario) che, di fatto, sono tassati in via separata e proporzionale anche in Paesi come Francia e Germania. In altre fattispecie, emerge invece, l'esigenza di una tassazione più agevole per obiettivi di contrasto all'evasione fiscale o per evitare la contrazione dell'offerta di determinati beni o servizi ritenuti socialmente sensibili. Un caso per tutti: i redditi derivanti dalla locazione degli immobili ad uso abitativo. La "cedolare secca" recentemente introdotta e caratterizzata da aliquote agevolate, incide, tuttavia, su un mercato capillare, caratterizzato da una notevole propensione al "sommerso" e che risulta altamente elastico alle variazioni marginali della tassazione. Sicchè una recrudescenza delle aliquote non bilanciata da adeguate deduzioni e detrazioni potrebbe riflettersi in una riduzione dell'offerta di immobili in affitto, ovvero in una traslazione del maggior onere di imposta sulla pigione pagata dall'inquilino o, ancora, in un incremento del "nero". Tale esempio valga solo per evidenziare la necessità di opportune stime econometriche sugli effetti di traslazione dell'imposta quando si passa da un sistema PIT ad uno DIT.

Altre ed ulteriori considerazioni emergono per quei redditi di lavoro autonomo e di micro-impresa riconducibili all'attuale regime forfettario (già e più adeguatamente denominato, in precedenza, "regime dei minimi"). In tale ipotesi, ciò che si pone, a fondamento del trattamento differenziato, è l'esigenza complessiva di semplificazione degli adempimenti normativi, affinché i relativi oneri e rischi non fungano da disincentivo all'intrapresa privata, in un sistema – quello italiano- che è pur sempre caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile e femminile. Sistemi simili, caratterizzati da esclusione da imposta sul valore aggiunto, esenzione dai relativi adempimenti e tassazione forfettaria dei redditi esistono in tutti i Paesi UE: semmai sarebbe ragionevole circoscrivere meglio il massimale annuale di ricavi per l'accesso al beneficio (attualmente ammontante a 65.000 euro), reintrodurre

i pre-esistenti limiti (ammontare degli investimenti e numero di dipendenti) e assoggettarne l'esercizio a fatturazione elettronica e tracciabilità delle transazioni. Ciò al fine di recuperare l'effettivo carattere di "marginalità" che tale regime dovrebbe possedere, garantendone, altresì, la genuinità.

Sebbene l'attuale modello PIT appaia certamente disordinato, iniquo e disincentivante per l'accrescimento dei fattori lavoro e capitale d'impresa, collocarsi all'altro estremo della banda (CIT) risulterebbe, tuttavia, tecnicamente complicato e politicamente divisivo, ignorando deliberatamente le molteplici ragioni che hanno condotto, nel tempo, alla proliferazione delle tassazioni sostitutive.

Una sintesi tra queste opposte dinamiche è la fondazione di un sistema "duale" (*Dual income taxation* DIT). A differenza del CIT, attualmente imperante, esso avrebbe il vantaggio di limitare ai reali casi di eccezione, il principio della tassazione personale e progressiva che è alla base dell'IRPEF. Così da riequilibrare i trattamenti differenziati ingiustificati, a beneficio dell'equità ma anche della crescita, poichè il maggior gettito derivante dagli altri ceppi reddituali può essere utilizzato a sgravio dei fattori lavoro e capitale d'impresa, con effetti pro-crescita in un'ottica di miglioramento delle distorsioni allocative.

Sarebbe, dunque, auspicabile che il nostro sistema di imposizione sul reddito sia plasmato sul modello DIT, stabilendo che l'aliquota proporzionale applicata alla tassazione dei redditi finanziari, di impresa individuale e società di persone in contabilità ordinaria ed ogni altra fattispecie reddituale agevolata, sia identica o quantomeno prossima all'aliquota applicata al primo scaglione IRPEF. Ampliando, altresì la base imponibile dei tributi laddove si ritenga opportuno evitare repentini aumenti di aliquota nel breve periodo.

### **1.5 Scelta dell'unità impositiva e stimoli all'offerta di lavoro del secondo fattore coniugale**

Un altro aspetto di rilievo nel dibattito sull'imposizione personale, riguarda la scelta dell'unità impositiva: singolo percettore o nucleo familiare?

La prima ipotesi, fa perno sul carattere di neutralità della tassazione: che sia coniugato o meno, il contribuente va tassato in maniera identica in modo da evitare che il sistema influisca sulle scelte esistenziali dei cittadini. Di contro, la tassazione per nucleo familiare, terrebbe conto delle maggiori economie che la vita in famiglia genera e dunque della diversa capacità contributiva che, per tale verso, ne scaturisce. Si osserva, in proposito, che un percettore individuale di reddito paga più imposta rispetto ad un nucleo familiare in cui il medesimo reddito sia equamente diviso tra i suoi membri. In Italia vige da sempre, il modello della tassazione individuale, anche se nel passato, talune pronunce dell'Alta Corte Costituzionale, ne hanno emarginato il carattere tendenzialmente iniquo. La dialettica tra i due modelli si è, però, arricchita di recente, di una nuova prospettiva che vira più decisamente sul fronte degli obiettivi di crescita e corretta allocazione delle risorse.

Il Parlamento europeo ha rilevato, infatti, che il modello improntato alla tassazione sul nucleo familiare genera una "distorsione di genere", poichè tende, artificiosamente, a ridurre l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito.

Tale effetto "indesiderato" sorgerebbe a causa di taluni istituti perequativi, quali la detrazione per coniuge a carico, che si perderebbero non appena il secondo coniuge, non esercente attività lavorativa, assumesse un nuovo impiego retribuito. Sussisterebbe, dunque, un effetto "freno a mano" indotto dal sistema di tassazione, che non agevola ma anzi, ostacola l'aumento dell'occupazione, ovvero indurrebbe a forme di sub-occupazione nel "sommerso".

Per correggere tale discrasia – mantenendo quale unità impositiva di base il reddito individuale – sarebbe opportuno, in un'ottica che privilegi gli obiettivi di crescita macroeconomica e la corretta allocazione delle risorse, intervenire sulle dinamiche che disincentivano l'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito dei nuclei familiari, attraverso l'introduzione di specifici incentivi che ne sfruttino, a tal fine, la maggiore elasticità dell'offerta. A tal proposito, potrebbe risultare idonea l'introduzione di una tassazione agevolata temporanea, da applicarsi al secondo percettore di reddito nell'ipotesi di ingresso nel mondo del lavoro, il cui ammontare deve essere congruamente superiore alla detrazione per familiare a carico. In alternativa, si propone di riservare tale incentivo alle donne che rientrano al lavoro dopo il congedo di maternità obbligatoria.

## Capitolo 2

### La tassazione dei redditi finanziari

#### 2.1 La tassazione dei redditi finanziari nel quadro di una riforma tributaria orientata alla crescita economica

Assumendo la crescita quale obiettivo principale della Riforma Irpef, ci si attende ragionevolmente che gli interventi in materia di tassazione dei redditi di capitale e finanziari, siano il più possibile neutrali nei confronti delle scelte economiche di cittadini ed imprese.

Un sistema di tassazione "ideale" di questi asset non dovrebbe interferire con le decisioni di investimento dei capitali nell'economia reale, nell'offerta di lavoro, sia subordinato che autonomo, ed in quella imprenditoriale

Esso, al contempo, non dovrebbe essere improntato a principi punitivi o disincentivanti *tout court*, perchè i mercati finanziari svolgono un ruolo cruciale nel promuovere l'efficienza allocativa del sistema economico, dirigendo i capitali laddove sono attesi i rendimenti netti più elevati, sottraendoli agli usi inefficienti e fornendo risorse indispensabili all'economia pubblica

I dati mostrano che non solo in Italia, ma anche negli altri Paesi UE, si è ben lungi da tale assetto ottimale: alcuni come il Regno Unito (ormai extra-UE a seguito della Brexit) hanno imboccato da decenni la strada della "finanziarizzazione" dell'economia, attraverso una tassazione estremamente agevolata (10%) dei "capital gain". Di contro, Francia (30%) e Germania (30%), Danimarca (43%) e Finlandia (34%), paesi dalla solida economia reale, hanno stabilito aliquote abbastanza elevate, Livelli bassi dell'aliquota sono presenti in paesi come Bulgaria (10%), Repubblica Ceca (15%) Ungheria (15%), Croazia (12%), Grecia (15%).

Rispetto a questi estremi, il nostro paese si colloca in posizione mediana, come l'Olanda, avendo stabilito una aliquota flat del 26%, Anche se l'aliquota media dei paesi UE è il 20%

#### 2.2 I possibili effetti distorsivi di una tassazione finanziaria sub-ottimale

Alcuni esempi possono risultare istruttivi al fine di comprendere i potenziali effetti distorsivi di una tassazione non ben ponderata delle attività finanziarie, siano esse riferite agli utilizzi di capitale statico (es, investimento in titoli del debito pubblico) ovvero agli utilizzi dinamici del medesimo (compravendita di azioni, titoli, derivati, ecc). Immaginiamo un nucleo familiare di tre persone, tutte maggiorenni, abili al lavoro ma allo stato disoccupate, dotate di buone capacità imprenditoriali e di conoscenza sufficiente dei mercati finanziari: esse detengono un capitale K di entità medio-bassa (es, 300.000 euro) e debbono decidere come investirlo.

a) Investimento in titoli di Stato

Se avversi al rischio, i tre operatori sceglieranno presumibilmente l'investimento in

titoli di Stato . Anche se i rendimenti attesi sono bassi e certamente non sufficienti, per se stessi, ad assicurare un tenore di vita dignitoso, il capitale può considerarsi al sicuro e la tassazione (12,5% sul rendimento lordo) è tra le più vantaggiose. A questo punto, i tre operatori dovrebbero razionalmente porsi alla ricerca di un posto di lavoro subordinato per ottimizzare le proprie *chance*, sicchè il sistema di tassazione, in questa ipotesi, non appare disincentivante dell'offerta di lavoro e, semmai, coopera, al margine, per il contenimento dei costi del servizio al debito pubblico e alla riduzione dello spread: un aspetto, quest'ultimo, che nella fattispecie italiana, non può essere certamente trascurato. Ne fa le spese, invece, l'opzione imprenditoriale: una tassazione particolarmente vantaggiosa dei rendimenti dei titoli pubblici, ha purtroppo l'inconveniente di disincentivare (al margine) l'investimento in impresa, per soggetti tendenzialmente avversi al rischio.

#### b) Investimento in attività finanziarie

Se i tre operatori non sono avversi al rischio, possono valutare l'investimento di K nella compravendita di attività finanziarie suscettibili di produrre dei "capital gain".

In questa ipotesi, i guadagni possono essere molto elevati e, conseguentemente, anche il rischio di perdite, parziali o totali del capitale investito

Anche se l'attività di trading può essere concepita come un complemento ad altre fonti di reddito (di lavoro, impresa, ecc), quella del trader è una vera e propria professione che richiede impegno costante, conoscenze tecniche sofisticate, doti di auto-organizzazione, al fine di ridurre al massimo la dipendenza dagli intermediari e i relativi costi di commissione. Al netto di altre considerazioni esistenziali, pur fondamentali (qualità di vita, sanità e sicurezza, conoscenza della lingua, ecc,) un siffatto operatore sarà indotto da una elevata tassazione a trasferirsi stabilmente in un altro paese con aliquote ridotte: la tassazione è percepita, infatti, come un onere e se la forbice tra le aliquote è molto elevata (16% tra Italia e Bulgaria, ad esempio) il disincentivo a restare nel paese di origine diventa molto forte

#### c) investimento nell'economia reale

L'Italia è notoriamente un paese ad alta incidenza di PMI e microimprese, manifestando, al contrario, una ridotta diffusione della cultura finanziaria. Lo sbocco naturale dei nostri tre operatori, se non avversi al rischio, dovrebbe essere quello della libera intrapresa, poichè questa è la tendenza culturale prevalente nel nostro paese e le attitudini contano.

Ma quanto impinge il sistema di tassazione in questo ordine di scelte? A maggior ragione se l'obiettivo preferenziale è quello di innescare livelli più elevati di crescita e produttività?

Allo stato dell'arte solo le microattività che hanno accesso al regime forfettario possono contare su aliquote flat realmente vantaggiose (5% per le nuove attività, 15% di aliquota ordinaria e plafond massimo annuale dei ricavi pari a 65.000 euro), sebbene tali benefici possano essere conservati solo al costo di una continua rinuncia alla crescita dimensionale.

Di contro, dopo la recente soppressione dell'IRE, la gestione di attività imprenditoriali in regime di impresa individuale, ovvero di società personali (SNC, SAS) appare drasticamente disincentivata dall'applicazione al relativo reddito, delle aliquote IRPEF progressive.

Tenuto conto del rischio implicito in ogni attività imprenditoriale, dei costi di conformità decisamente maggiori per tali attività rispetto a quelle di lavoro subordinato o finanziarie, della cronica incertezza del diritto, non da ultimo, delle condizioni ambientali, sovente sfavorevoli, in cui si svolgono le attività reali (si pensi alla pandemia Covid 19) non v'è da stupirsi se l'ordinamento tributario contribuisca ad esercitare una pressione complessivamente disincentivante nei confronti dei ruoli imprenditoriali.

Condizioni migliori si ottengono nel comparto delle società di capitali, ove vige la perfetta separazione dei patrimoni innescata dalla personalità giuridica e l'applicazione dell'IRES proporzionale al 24% (due punti in meno dell'imposta sulle attività finanziarie ma quasi 12 in più di quella sui titoli di Stato), In effetti, la migliore opzione per i nostri tre investitori sarebbe costituire una SRL (meglio se semplificata) e "assumersi" in qualità di lavoratori dipendenti all'interno di essa (scelta perfettamente legittima, stante che i soci delle società di capitali possono esserne altresì dipendenti): in questo modo essi potrebbero agevolarsi in via personale delle deduzioni, detrazioni, bonus, assegni familiari, versamenti pensionistici, indennità varie che l'ordinamento garantisce ai lavoratori, mentre la società potrebbe beneficiare eventualmente delle riduzioni contributive temporanee previste per le nuove assunzioni. Ai fini pratici, sono moltissimi gli Italiani che agiscono in tal modo,

### **2.3 Stabilire l'aliquota dell'imposta proporzionale sulle attività finanziarie ad un livello non inferiore a quello previsto per il primo scaglione IRPEF**

A questo punto, appare evidente che una tassazione ottimale delle attività finanziarie, in un sistema orientato alla crescita e all'incentivazione della produttività, debba basarsi sull'adozione di una aliquota flat pari quantomeno a quella del primo scaglione IRPEF, così come previsto dal modello DIT (Dual Income Taxation).

Ma v'è di più: essa dovrebbe essere pari o anche moderatamente superiore a quella stabilita sul reddito imprenditoriale e sulla tassa societaria, in modo da non generare troppi disincentivi agli investimenti nell'economia reale.

Il che, tuttavia, è quanto già previsto nell'attuale ordinamento ove i redditi finanziari sono tassati con aliquota proporzionale al 26%, un tasso moderatamente più elevato dell'IRES societaria (24%): questa aliquota andrebbe conservata, nè ridotta e nemmeno elevata, onde evitare che altre destinazioni diventino eccessivamente convenienti per gli investitori professionali (es, trasferirsi stabilmente in Bulgaria)

D'altro canto, ragioni di servizio al debito pubblico impongono di mantenere la tassazione agevolata dei rendimenti sui titoli pubblici, anche per evitare il cd fenomeno della "partita di giro": una tassazione più elevata tende a generare, al

marginale, una diminuzione del valore dei titoli, un aumento dei rendimenti lordi e quindi una maggiore correlativa spesa per interessi che neutralizza il maggior gettito dell'imposta.

#### **2.4 Alcune razionalizzazioni : l'unificazione dei redditi finanziari e il rilancio della Previdenza Complementare**

Il fatto che, in tempi recenti, si sia già intervenuti sull'aliquota proporzionale dei redditi finanziari, elevandola dal 20% al 26% (con uno stacco del 6% circa sulla media europea) secondo un percorso rivelatosi, *illo tempore*, già coerente con i principi DIT, non significa che non si possano operare ulteriori miglioramenti sulla tassazione finanziaria, ad esempio intervenendo sulla base imponibile di calcolo del tributo. Alcuni illustri commentatori osservano, infatti, che nel TUIR, sussiste una discrasia alquanto artificiosa: per un verso sussistono i redditi da capitale ex art. 44 TUIR) ovvero interessi e dividendi sugli impieghi di capitale “statico” che sono tassati al valore lordo, senza facoltà di deduzione delle eventuali perdite; dall'altro, rubricati nella categoria dei cd “redditi diversi” rinveniamo i redditi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, TUIR) ovvero i *capital gain* derivanti dalla compravendita di attività finanziarie e derivati che sono tassati al netto delle eventuali minusvalenze o perdite (*capital loss*).

Questa disparità di trattamento delle due tipologie di reddito finanziario, è ritenuta dalla maggior parte degli esperti, distorsiva. Ciò in quanto, un contribuente che dovesse registrare, nel periodo di imposta, una perdita complessiva sui redditi ex art. 67 c. 1 TUIR, sarebbe costretto comunque a pagare le imposte sugli eventuali altri redditi conseguiti ex art. 44, senza possibilità di compensazione tra poste passive ed attive. Questo impedimento determinerebbe una crescita sub-ottimale del mercato finanziario, e anche dell'investimento in titoli del debito pubblico, poiché – seppur tassati in maniera vantaggiosa – i relativi rendimenti sono sempre e comunque tassati, anche se l'investitore perde capitale sugli altri mercati.

L'indicazione, condivisa, è dunque per una unificazione della categoria dei redditi di capitale e dei redditi finanziari così da renderne possibile la tassazione complessiva al netto delle plusvalenze. Per un rilancio della Previdenza Complementare, infine, si ritiene opportuno passare dal regime di tassazione sul maturato (per competenza) a quello di tassazione sul realizzato (ossia sulle prestazioni effettivamente percepite dal contribuente) con applicazione delle aliquote IRPEF ordinarie.

## Capitolo 3

### *Semplificazione normativa e digitalizzazione del fisco*

#### **3.1 Le complicazioni dell'attuale sistema tributario**

Il tema della semplificazione fiscale è una delle questioni ricorrenti di ogni legislatura: essa "abita" costantemente le tavole rotonde dei politici, gli scranni delle commissioni parlamentari e trova sensibile corrispondenza anche presso le agenzie finanziarie: da oltre venti anni, infatti, politica, fisco, professioni e contribuenti sono impegnati in uno sforzo congiunto che pone la tecnologia informatica al centro del processo di abbattimento dei costi amministrativi. Quest'ultimi sovente percepiti come un effetto secondario indesiderato che si accompagna all'espansione pletorica e disordinata del sistema legislativo, pur senza incidere di un millimetro sulla connessa e parallela questione dell'evasione fiscale. Per affrontare il tema della semplificazione è necessario, tuttavia, fare un passo indietro e chiedersi: da dove scaturisce la "complicazione" che è alla radice del problema?

In estrema sintesi possiamo annoverare due cause fondanti:

- a) la proliferazione ed il progressivo inasprimento degli adempimenti contabili e dichiarativi in risposta agli ingenti fenomeni di evasione, elusione e frode che caratterizzano tristemente il nostro Paese;
- b) l'esigenza di adeguare l'ordinamento tributario alle molteplici e variegate peculiarità delle diverse categorie di contribuenti, mediante la creazione di una vasta gamma di regimi speciali, opzioni, agevolazioni e benefici differenziali: il tutto ben visibile "a colpo d'occhio" non appena si guardi alle migliaia di caselle, quadri, righe e colonne che caratterizzano i modelli di dichiarazione e comunicazione dati attualmente vigenti.

#### **3.2 Quale via per un fisco più semplice: semplificazione normativa, digitalizzazione o entrambe?**

Se si semplifica, dunque, è perchè, a torto o ragione, prima si è complicato: non certo per il gusto di farlo, ma in risposta alla complessità immanente nella società civile.

Il dubbio amletico, tuttora irrisolto, è se un processo di semplificazione debba focalizzarsi soprattutto sulla riformulazione delle basi di diritto del sistema, sulla mera automazione del medesimo o su entrambe le componenti.

La risposta, solo in apparenza scontata, è la terza. La semplificazione dovrà essere anche normativa, certamente, ma non potrà essere "soltanto" tale, in quanto il diritto tributario è materia "viva" che si evolve incessantemente e non può essere costretto nelle gabbie di una schematizzazione inerte, a pena di inconsistenza storica.

Alcuni esempi possono chiarire questo aspetto: se vigono quattro distinte aliquote IVA (22% ordinaria, 10%, 5% e 4% ridotte) è perchè l'ordinamento ha ritenuto

storicamente prioritario agevolare i consumi primari di carattere alimentare ed energetico delle persone. E' vero, per altro verso, che tale differenziazione incide negativamente sui sistemi contabili e dichiarativi, ma al Legislatore un simile inconveniente è apparso accettabile nel quadro di un'operazione redistributiva di segno certamente positivo.

Se si optasse per un'ulteriore aderenza alla complessità dei fatti, sarebbe, altresì, possibile restringere il beneficio delle aliquote ridotte solo a famiglie e individui in conclamata difficoltà, collegandolo, ad esempio, alle risultanze ISEE: senonchè, tale ultima previsione, impatterebbe significativamente sui sistemi contabili e di registrazione degli esercenti al dettaglio. In un determinato momento storico una decisione del genere potrebbe essere percepita come una complicazione indesiderata, sebbene la rinuncia ad attuarla, comporti vantaggi fiscali anche a individui benestanti.

Ma le tecnologie si evolvono ed è proprio questo il punto: un domani, nemmeno troppo lontano, le persone potrebbero fare acquisti utilizzando la propria carta di identità elettronica: quest'ultima, incorporando anche la ultima situazione ISEE, comunicherebbe immediatamente al registratore di cassa, l'aliquota di diritto, trasferendo, altresì, all'Erario gli esiti dell'avvenuta transazione: sul piano normativo si è realizzata una "complicazione" ma gli operatori economici avrebbero la percezione dell'esatto contrario.

I fautori dell'automazione debbono tuttavia fronteggiare molteplici critiche di segno opposto: si obietta che larghi strati della popolazione (anziani ed indigenti, ad esempio) non hanno dimistichezza con questi strumenti. Oppure non dispongono della banda larga sufficiente ad azionarli in maniera agevole o ancora non possono permettersene i costi. Ad una analisi più approfondita, queste considerazioni appaiono inconsistenti.

In prima battuta, va osservato che già da anni, la maggior parte delle dichiarazioni, comunicazioni ed istanze fiscali viaggiano esclusivamente in via telematica, nel senso che non è possibile produrle in formato cartaceo. Inoltre, cittadini ed imprese sono costretti comunque a fronteggiare la sfida informatica, proveniente da altri sistemi, come quello previdenziale e sanitario: la domanda di maternità ai fini INPS, ad esempio, va trasmessa in modalità esclusivamente telematica. Chi, per le più svariate ragioni, non può avvantaggiarsi di tali sistemi, ricorre già ai servizi capillari (anche gratuiti) di CAF, Patronati, nonchè agli intermediari abilitati.

Il nodo più critico della imminente trasformazione digitale di tutto il sistema tributario è costituito, semmai, dai risvolti di privacy e sicurezza del sistema. I rischi di un possibile *data breach istituzionale*, preconizzano cupi scenari orwelliani ovvero ancor più sinistre ambientazioni distopiche nelle quali una quantità massiva di dati sensibili sono trafugati e resi disponibili da hacker senza scrupoli, nelle sezioni oscure del web.

Ciò è certamente consistente e dunque vanno accolte, senza remore, le preoccupazioni del Garante della Privacy per una sempre accorta protezione dei sistemi informatici, riducendo sempre al minimo la quantità dei dati personali oggetto di trattazione (sia informatica che cartacea).

Si osservi, tuttavia, che questa problematica non è caratteristica esclusiva del sistema tributario: chiunque può accedere al proprio cassetto sanitario regionale, tramite SPID, e sperimentare la strana sensazione di vedere le proprie prescrizione mediche, riportate in chiaro con tanto di farmaci e analisi richieste, in evidenza: cosa c'è di più sensibile delle proprie condizioni sanitarie?

Nessun sistema tributario può considerarsi "geneticamente" semplice: l'analisi comparata dei sistemi di altri paesi evidenzia che anche quello statunitense, francese e tedesco, per fare un esempio, sono sistemi complicati.

Dunque la semplificazione per automazione è ineludibile e spetta alla tecnologia il compito di proteggere se stessa ed i cittadini dal rischio di intrusioni e perdita dei dati

### **3.3 Interventi per promuovere la semplificazione normativa e la certezza del diritto**

Quanto sopra affermato, non esonera il Legislatore da uno sforzo di semplificazione dei testi normativi.

Al contrario, va sostenuta con decisione la tesi secondo la quale, gli atti normativi di valenza fiscale debbano essere progettati di default per essere gestiti, dagli utenti finali, all'interno di piattaforme telematiche.

Altri interventi di semplificazione normativa dovrebbero contemplare:

- a) uno sforzo costante teso a riportare all'interno dei Testi Unici, tutte le disposizioni fiscali di durata non provvisoria che scaturiscono copiosamente dalle Leggi di Bilancio, dai collegati finanziari e provvedimenti similari;
- b) estendere l'uso normativo dell'interpretazione autentica del Legislatore, al fine di evitare che l'ultima parola sulle questioni incerte sia scritta nelle aule dei tribunali: ciò è percepito dagli operatori economici come una "complicazione" che genera costi di sistema disincentivanti per gli investimenti e il lavoro;
- c) rafforzare la valenza giuridica dello Statuto del Contribuente, elevandolo a rango costituzionale affinché non possa essere derogato da leggi ordinarie, come è avvenuto sistematicamente per decenni;
- d) promuovere la conoscenza dei documenti di prassi dell'Agenzia delle Entrate e del MEF (circolari, interpelli, note, risposte Telefisco) perchè i contribuenti, più che alla Legge si adeguano all'interpretazione, minuziosa e dettagliata, che di essa fornisce, l'Amministrazione Finanziaria;
- e) rafforzare ulteriormente il sistema dell'interpello quale strumento di definizione *ex ante* delle fattispecie caratterizzate da incertezza interpretativa, aumentando, se necessario, il numero degli addetti qualificati in forza all'Ade: ciò allo scopo di

evitare liti, ridurre il contenzioso, aumentare il grado di certezza giuridica del sistema e la cooperazione amichevole tra i contribuenti virtuosi e l'Amministrazione.

L'elenco di cui sopra non costituisce un "lexicon": nel senso che le proposte non sono ordinate per importanza.

### **3.4 La digitalizzazione degli adempimenti fiscali: breve cronistoria di un successo**

Nonostante i pareri discordi e i molti "tonfi nel vuoto", quella della digitalizzazione fiscale, è una storia di successo, tutta italiana, di cui va dato merito all'Agenzia delle Entrate.

Già dalla fine degli anni novanta, a contribuenti e professionisti fu concesso di utilizzare un ambiente digitale (Entratel/Fisconline) per controllare, autenticare e trasmettere le proprie dichiarazioni, redatte previamente su software gratuiti resi disponibili sul web.

All'epoca si trattò di una autentica rivoluzione democratica, per due ordini di ragioni altamente istruttivi, anche oggi a distanza di decenni:

a) l'innovazione permise ai contribuenti di liberarsi dai limiti di orario imposti dagli intermediari, fino a quel momento, deputati ad accogliere le dichiarazioni (banche, poste, ecc,) Era finalmente possibile trasmettere la propria dichiarazione da casa, anche negli ultimi minuti antecedenti la scadenza, con la garanzia del reale ricevimento della stessa e del controllo formale di correttezza tecnica del documento trasmesso;

b) si sanciva, in maniera pratica e concreta, il diritto del contribuente alla autoproduzione della dichiarazione, garantendogli la fornitura gratuita del software e della piattaforma di trasmissione. Se un adempimento è previsto per Legge allora la Legge deve fornire gratuitamente anche i mezzi basilari per assolverlo.

Successivamente, il contribuente fu sgravato anche dall'onere di recarsi in banca o posta per pagare le deleghe F24. La rivoluzione dell'Home Banking e dell'F24 digitale è una delle tappe più significative di questo processo.

Fino al 2010, l'Agenzia delle Entrate ha svolto un meticoloso e incisivo programma di automazione dei processi, aprendo il proprio sito istituzionale alla prenotazione via web degli appuntamenti, istituendo il numero telefonico dedicato a contribuenti ed intermediari, consentendo la soluzione delle comunicazioni di irregolarità in remoto e molto altro ancora.

Con l'esplosione della crisi finanziaria e le susseguenti frizioni sullo spread del debito sovrano, si è registrato un doloroso passo indietro rispetto al trend fin qui descritto: su impulso del Legislatore, legittimamente intenzionato a recuperare gettito dall'evasione fiscale, l'Agenzia dovette ripristinare adempimenti come l'elenco clienti/fornitori, strutturarne di nuovi come l'esterometro e le comunicazioni black list in aggiunta al già preesistente INTRASTAT, scorporare la dichiarazione IRAP da

quella IRES o IRPEF, istituire le LIPE, imporre l'onere del preventivo visto di conformità ai contribuenti detentori di un credito fiscale superiore a 5000 euro da utilizzare in compensazione orizzontale.

In questo arco storico che va, grosso modo dal 2010 al 2018, la proliferazione degli adempimenti dichiarativi non è stata accompagnata da un altrettanto sistematico sforzo di semplificazione digitale: lo "spesometro" non "parlava" con le LIPE nè con la dichiarazione annuale IVA, tantomeno con quella dei redditi, che tuttavia, per gli autonomi non forfettari, si nutre dei medesimi dati essendo costi e ricavi oggetto di imposizione diretta, oltre che di IVA.

Le critiche provenienti da professionisti e associazioni di categorie erano fulminanti: i contribuenti ricevevano dati in formato cartaceo (es, fatture, ricevute, ecc,) dovendo poi digitalizzarli attraverso i software onde trasmetterne gli esiti all'Amministrazione, fatto salvo ritornare a stamparli per renderne disponibile il contenuto agli eventuali agenti accertatori.

Lo stesso dato doveva inoltre essere immesso pleoricamente su molteplici e distinte piattaforme, ora in forma aggregata (es, dichiarazione Iva, IRPEF, IRES) ora esplosa (spesometro): la digitalizzazione fu, dunque, percepita come un aggravio. Ciò era effettivamente, ma solo per il fatto che il processo tecnologico era stato implementato in misura unidirezionale, ossia a vantaggio "presunto" del fisco, senza troppi riguardi per chi dall'altro versante, deve produrre i dati rilevanti e far quadrare le risultanze.

In realtà la stessa Amministrazione Finanziaria registrava il carattere ridondante delle informazioni ricevute, sottolineando, ad esempio, l'inutilità dello spesometro, i cui dati non erano incrociabili automaticamente con le dichiarazioni IVA e le liquidazioni periodiche.

Nel frattempo, la collaborazione tra Parlamento, associazioni di categoria e professionisti e Agenzia delle Entrate, ha posto, però, le basi per una rinnovata e più effettiva semplificazione digitale:

a) nel 2014 si è posta, con successo, l'innovazione della Dichiarazione Precompilata, i cui dati provengono automaticamente dalle CU trasmesse dai datori di lavoro e da altri operatori (istituti previdenziali, banche, farmacie, ecc,), precaricati sulla piattaforma digitale e resi disponibili per una successiva approvazione "nello stato di fatto in cui sono" o per la modifica da parte del contribuente. Altro aspetto dinamico di questo profondo mutamento è il carattere "web based" della piattaforma, accessibile con sistemi di autenticazione come SPID, CNS, ecc e dunque da qualsiasi pc, laptop, tablet o smartphone, senza caricare il contribuente della gestione del software "standalone" che pur sempre soggiace a rischi di crash informatico, con perdita dei dati: i professionisti di settore conoscono bene queste spiacevoli circostanze. Per i datori di lavoro, inoltre, l'avvento della CU telematica, ha

comportato un alleggerimento del 770 che viene ora trasmesso con i soli quadri relativi ai versamenti, crediti, pignoramenti presso terzi;

b) è stato approvato, per la generalità dei contribuenti, il protocollo attivo e passivo della fatturazione elettronica (SdI), non senza cori di protesta e disaffezione da parte dei contribuenti. Tuttavia, tale innovazione ha avuto, sin dall'inizio, il vantaggio di predisporre il sistema ad una successiva e graduale dismissione degli adempimenti a cascata (es, spesometro, oggi abolito), divenuti evidentemente obsoleti, in una prospettiva ancora aperta e di cui parleremo successivamente;

c) l'orientamento "web based" delle nuove piattaforme è stato ulteriormente rafforzato con la creazione di "Fatture e Corrispettivi": un ampio portale che consente direttamente agli interessati, previa autenticazione, di trasmettere e ricevere le efatture, di comunicare i dati LIPE, optare per la conservazione delle fatture elettroniche con servizio gratuito a carico dell'Agenzia delle Entrate, più recentemente utilizzato, in misura assai efficace, per richiedere i sostegni Covid 19 e gestire la cessione di crediti e bonus.

### **3.5 Indicazioni e prospettive per una più efficace digitalizzazione del fisco**

La nuova onda della digitalizzazione fiscale è tutt'altro che terminata: i benefici più importanti sono ancora da venire. La parola d'ordine è in primis, sfruttare in pieno le potenzialità innescate dalla fatturazione elettronica per tagliare a valle tutto ciò che è effettivamente ridondante. Su questo punto, si deve osservare che proprio il M5S si è largamente battuto, nei primi vagiti della presente Legislatura, affinché questo obiettivo possa essere raggiunto.

Specifici emendamenti sono stati approvati su impulso del Movimento, affinché:

a) la conservazione delle fatture elettroniche possa, opzionalmente, avvenire con costi e technicalità a carico dell'Agenzia delle Entrate;

b) i contribuenti soggetti all'obbligo di fatturazione elettronica, possano disporre del servizio di precompilazione di registri e dichiarativi, da accettare o eventualmente modificare

Su questo ultimo punto sembra opportuno citare direttamente il Direttore Ade, Avv, Ruffini, in un passaggio significativo della sua audizione alle Commissioni finanziarie:

*La dichiarazione precompilata rimane infatti lo strumento di maggiore efficacia messo a disposizione dei contribuenti e l'intento dell'Agenzia delle entrate è di realizzare la progressiva dematerializzazione dei diversi modelli di dichiarazione. Rimanendo in tema di dichiarazione precompilata, in via sperimentale, già con riferimento all'anno d'imposta 2021 (grazie anche alla completezza, dal primo gennaio di quest'anno, del flusso dei corrispettivi telematici), l'Agenzia delle entrate rende disponibili ai soggetti passivi dell'IVA con la liquidazione trimestrale dell'imposta, residenti e stabiliti in Italia, in un'apposita area riservata del sito*

*internet dell’Agenzia, le bozze dei seguenti documenti: i registri relativi alle fatture emesse e ricevute, nonché alle bollette doganali per i beni e i servizi acquistati o importati; la liquidazione periodica dell’IVA; la dichiarazione annuale dell’IVA. Tra l’altro, per i soggetti che convalidano i registri IVA (con i dati proposti dall’Agenzia o con quelli eventualmente integrati dal contribuente), viene meno l’obbligo di tenuta degli stessi registri, con una significativa semplificazione degli adempimenti contabili.*

Un programma al quale deve aggiungersi anche la predisposizione della dichiarazione dei redditi precompilata per le partite iva.

Poichè il trend è quello descritto, la Commissione finanze dovrebbe:

- sostenere senza remore, la digitalizzazione di tutti i servizi fiscali, orientando il sistema ad adottare il modello della "dichiarazione precompilata" – soggetta ad approvazione del contribuente, con o senza modifiche - in tutti i casi in cui i relativi dati sono acquisiti attraverso trasmissioni telematiche precedenti (es, 770 per i dati attinenti i versamenti già effettuati in modalità elettronica);
- sostenere il medesimo processo in ogni branca della relazione tributaria: anche nel contenzioso, semplificando le modalità di deposito a distanza della documentazione e prevedendo, financo, la celebrazione in remoto delle udienze, poichè l'attuale stato della tecnologia consente di asseverare l'identità delle persone anche in via elettronica nonchè di filmare e registrare i processi, ove previsto. E' necessario porre in luce i benefici ambientali di queste innovazioni: la riduzione delle polluzioni, del traffico, degli incidenti e dello stress;
- accelerare la modifica dei sistemi di dichiarazione, comunicazione ed istanza da "standalone" (software residente sul device dell'utente) a "web based" (software residente sul portale) in modo da consentirne accesso e operatività su tutti gli strumenti (fisso, portatile, tablet, smartphone) e con ogni sistema operativo, così da evitare anche i rischi di perdita dei dati, per rottura hardware o software dei singoli dispositivi;
- l'adozione della PEC ufficiale del contribuente, eletta a domicilio fiscale per la ricezione dei relativi documenti, ivi compresi gli atti di riscossione, andrebbe stimolata prevedendo dei benefici per chi vi acconsente. Ad esempio, stabilendo un più congruo tempo per il versamento delle somme richieste a seguito di controllo automatico (da 30 giorni dalla ricezione a 60 o 90) , come già previsto per gli intermediari abilitati che ricevono gli avvisi a mezzo Entratel;
- le piattaforme Entratel e Fisconline presentano delle complessità non accettabili, soprattutto laddove si intenda promuoverne un più ampio utilizzo anche all'utenza non professionale. L'adozione del Desktop telematico, negli anni passati, ha certamente agevolato l'aggiornamento automatico dei sistemi di controllo ed autenticazione delle dichiarazioni. E' necessario, tuttavia, superare o quantomeno semplificare il sistema di rilascio e rinnovo dell'ambiente di sicurezza e delle chiavi asimmetriche, perchè è veramente di scarsa intellegibilità. Si potrebbe ad esempio,

utilizzare il sistema a doppia autenticazione, come in uso presso l'home banking. Prevedendosi che prima della autentica e trasmissione dei dichiarativi, il contribuente o il suo consulente asseverino la propria identità con un fattore di sicurezza aggiuntivo. Il paradosso di questi sistemi è che mentre le autorizzazioni ad Entratel/Fisconline sono concesse, oggi con un sistema agevole, anche per via telematica, la predisposizione dell'ambiente di sicurezza è ancora quello di venti anni fa, e cioè "standalone" soggetto ad ogni problematica informatica del supporto residente, l'indicazione, dunque, è a favore di un sistema simile a quello adottato per il Portale "Fatture e corrispettivi";

- ultimo, non per importanza, il tema della compensazione orizzontale dei crediti fiscali. Alla luce dei progressi in materia di fatturazione elettronica appare difficilmente accettabile che la rimozione del limite annuale di 5000 euro sia superabile solo attraverso l'apposizione del visto di conformità. Infatti la fatturazione elettronica consente non solo di trasmettere le fatture attive del contribuente ma anche di acquisire quelle passive attraverso il Sdi: tant'è che come già evidenziato, l'Agenzia delle Entrate renderà disponibile, a decorrere dal 1 luglio 2021, le basi precompilate dei registri iva e connessa dichiarazione annuale, dai quali sarà possibile – pur nelle more di eventuali possibili modifiche – la quantificazione del suddetto credito. Orbene, onestà impone di dire che nemmeno l'interazione dell'Amministrazione Finanziaria può garantire che il risultato di tali operazioni algebriche sia "corretto", ogni oltre ragionevole dubbio, poichè fatture false o per operazioni inesistenti possono essere veicolate anche a mezzo Sdi. Inoltre, errori di calcolo sono possibili comunque nell'esercizio della detrazione Iva, con riferimento ad operazioni che non ammettono la suddetta detrazione sul piano soggettivo, o la ammettano solo in parte come nel caso di costi promiscui.

Ciò che appare poco lampante è però l'idea che un professionista onesto e rigoroso, incaricato della certificazione, possa conoscere tali dettagli: egli semplicemente li ignorerà fintanto che non ne verrà a conoscenza diretta da parte del cliente, il quale, ragionevolmente, non è interessato a confidargliene, pena il diniego del visto di conformità e, quindi, del beneficio compensativo.

Pertanto, la maggior garanzia per l'Erario, in questa difficile ed annosa questione, verte più sulle garanzie assicurative previste per l'intermediario incaricato, che non sulla certezza definitiva del dato acquisito.

L'aspetto più prettamente politico su cui riflettere concerne l'accettabilità, nell'era della digitalizzazione, di un sistema che impone ai contribuenti onesti un costo amministrativo a fronte della scarsa aderenza di altri contribuenti, evasori o frodatori. Esistono, come sempre, alternative percorribili:

- a) si potrebbe elevare la soglia di compensabilità diretta ad un ammontare annuale superiore (es, i previgenti 15000 euro) limitatamente ai contribuenti che accettano l'esito della liquidazione offerto in automatico dall'Agenzia delle Entrate;
- b) si potrebbe stabilire che i contribuenti interessati a compensare i maggior crediti, oltre la soglia degli attuali 5000 euro, debbano obbligatoriamente assicurare l'Erario dell'eventuale danno emergente, generato da imperizia o negligenza, purchè

commesso senza dolo o intenzionalità. Un sistema di Responsabilità Civile, quindi;

c) si potrebbe subordinare il beneficio della maggiore compensazione all'autorizzazione preventiva dell'Agenzia delle Entrate che la concederà previo esercizio dei controlli di rito. Una soluzione quest'ultima che consentirebbe di evitare le indebite compensazioni anche con riferimento all'eventuale pendenza di cartelle esattoriali non pagate, nè ricorse;

d) un mix di queste soluzioni che non esclude il già operativo Visto di Conformità, ma consente l'esercizio di più opzioni su una base più aderente alle esigenze del contribuente.

## Capitolo 4

### **La tassazione del lavoro indipendente**

La tassazione del lavoro indipendente è uno dei temi più discussi di ogni riforma fiscale per le inevitabili implicazioni politiche insite nell'argomento.

Tanto accade perchè, da un verso autonomi e micro-imprese sono destinatari storici di molte controverse misure contabili e dichiarative, percepite dalle categorie in parola come un vero e proprio ostacolo alla libera intrapresa (gli studi di settore, per esempio); ma anche perchè, in materia di evasione fiscale, essi siedono sempre tra i principali imputati, potendo con maggior facilità occultare i ricavi o sovrastimare i costi. Ciò, peraltro, anche in assenza di stime affidabili degli ammontari evasi, sicchè ogni valutazione in merito rischia sempre di essere offuscata dal punto di vista ideologico di chi la esprime.

Anche nell'attuale dibattito accademico, sottostante l'incipiente riforma, gli interpreti si dividono tra chi sostiene l'esigenza di mantenere gli assetti di tassazione esistenti e chi ne auspica una maggiore recrudescenza, in nome della lotta all'evasione e dell'equità fiscale. Prima di analizzare le criticità e le proposte di modifica sarà utile, come sempre, redigere una breve storia della tassazione del lavoro autonomo.

#### **4.1 Dal regime ordinario al regime forfettario: l'evoluzione dei sistemi contabili di impresa**

Prima dell'introduzione del Regime dei Minimi, nel 2007, esisteva un prevalente regime dei contribuenti marginali riservato a soggetti con volume di affari annuale pressochè insignificante. Ogni professionista, autonomo o piccolo imprenditore aveva due possibili scelte: optare per il regime semplificato di cassa, il cui unico beneficio era l'esenzione da scritture contabili in partita doppia (si registrano ricavi e costi, anche fuori campo IVA, sui registri delle fatture) oppure restare nel regime

ordinario per competenza, fattispecie prevedente, in buona sostanza, le stesse misure contabili di una società di capitali. In tutti i casi la base imponibile ricadeva nell'IRPEF, ma con una ridotta area di non tassazione (4800 euro, tuttora vigente, contro gli oltre 8000 previsti per dipendenti e pensionati)

Fu il Ministro delle Finanze Visco, per primo, a volere una riforma moderna per i contribuenti autonomi di piccole dimensioni: un regime accessibile solo ad operatori con plafond annuale di ricavi non superiore a 30000 euro, con caratteristiche oggettive di minimalità, esente da iva, irap ed addizionali IRPEF, esonerato da connesse scritture e dichiarazioni, la cui tassazione ai fini delle imposte sui redditi scontasse una base imponibile analitica (deducibilità dei costi dai ricavi afferenti) tassata con aliquota unica del 20% , privo di No Tax Area e non suscettibile di deduzione degli oneri (spese sanitarie, interessi mutui, familiari a carico, ecc.).

Tale regime, decisamente più restrittivo di quello attuale, venne però cassato dal Governo successivo sull'onda lunga dei risparmi imposti dalla contingente crisi del debito: venne lasciata in vita solo una "versione ridotta" per i giovani intraprendenti nuove attività con aliquota super-agevolata al 5%.

La platea dei piccoli operatori interessati dalla contro-riforma (circa 600000 persone fisiche) non gradì l'iniziativa. Non tanto sul piano economico, ma perchè costretti a reintrodurre da un anno all'altro, adempimenti e dichiarativi che avevano dismesso da tempo.

A partire dal 2015, tuttavia, l'opposizione parlamentare del Movimento 5 Stelle, forte dell'approvazione unanime di una mozione IVA in materia (febbraio 2014), ha contribuito al ripristino del regime (ribattezzato "forfettario) a beneficio della generalità dei piccoli contribuenti: invariato il tetto di ricavi annuale a 30000 euro, due aliquote: 15% ordinaria e 5% ridotta per le start-up. Uniche variazioni di rilievo, l'esonero da ritenute d'acconto e un rinnovato metodo di determinazione della base imponibile, basato su coefficienti di redditività diversificati in base ai codici Ateco, in sostituzione del precedente modello analitico, che ha ispirato molte critiche tra tecnici e contribuenti, ancora non sopite.

L'estensione del regime a una fascia più vasta di contribuenti è avvenuta, invece, con il primo Governo Conte: il plafond di accesso e mantenimento, è più che raddoppiato, sino a 65000 euro. Invariato il metodo di calcolo dell'imponibile ma in favore è stato stabilito l'esonero da fatturazione elettronica.

#### **4.2 Le basi comunitarie del regime forfettario in esenzione da IVA**

A dispetto dei numerosi detrattori, il regime forfettario italiano ha solide basi teoriche proprio nella disciplina comunitaria dell'imposta sul valore aggiunto: chiunque sia interessato a verificare gli assetti esistenti negli altri paesi EU, può consultare la seguente pagina istituzionale:

[https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-exemptions/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-exemptions/index_it.htm),

Si tratta, semplicemente di una misura di favore che ogni Paese membro può assumere, nell'ambito delle politiche *de minimis* dell'Unione Europea, stante che l'Iva è un tributo unionale.

Ma questa constatazione ha una diretta conseguenza di politica economica: il Paese membro che rinunciava apoditticamente alla esenzione Iva per le proprie piccole imprese, potrebbe cagionarne un danno competitivo nel contesto della concorrenza comunitaria: sia perchè in determinati settori (es, la vendita al dettaglio e sul web, le professioni) il tributo si manifesta in un concreto aumento di costo al consumatore finale (ovvero in un minor ricavo per l'esercente, pur al netto dell'indetraibilità dell'iva assolta sugli acquisti) sia perchè la gestione dell'iva comporta costi amministrativi, assistenza professionale e un numero massivo di contenziosi tale da disincentivare alla radice la piccola imprenditorialità.

Con il Libro Bianco Iva, e la successiva [decisione 2013/678 la UE](#) ha incoraggiato i paesi membri ad attuare questi esoneri a vantaggio dei piccoli contribuenti, chiedendo, altresì, una riduzione delle complessità inerenti il tributo, giudicate di ostacolo persino per le agenzie fiscali.

Con la Mozione del 12 febbraio 2014, già citata, il Governo si è impegnato alla reintroduzione di un sistema agevolato per i piccoli contribuenti, con il parere favorevole anche dell'amministrazione finanziaria.

#### **4.3 Profili di svantaggio del regime forfettario**

Altra leggenda da sfatare è quella che racconta il regime forfettario, nelle sue distinte evoluzioni, come un sistema che avvantaggia sistematicamente il contribuente a detrimento della collettività. Ciò è vero solo se si guarda alle aliquote di favore applicate, ma l'incidenza di un tributo va analizzata anche con riferimento al calcolo della base imponibile.

Infatti, l'aderenza al regime (che è "naturale" per i contribuenti in possesso dei requisiti) comporta sistematiche rinunce:

- perdita della No Tax Area di 4800 euro;
- perdita del diritto alla deduzione analitica dei costi afferenti i ricavi prodotti;
- perdita della deduzione di svariati oneri (spese mediche, interessi sui mutui, familiari a carico, ecc);
- perdita della detrazione analitica dell'iva assolta sugli acquisti;
- l'imposta sostitutiva è determinata sulla base di coefficienti fissi di redditività che per alcune categorie (es, professionisti) è stabilito nella misura del 78% del monte ricavi;
- irrilevante il beneficio dell'esenzione IRAP: i piccoli contribuenti privi di struttura autonoma non la pagherebbero in ogni caso.

I principali fattori di successo del regime sono dunque, l'esenzione da IVA - frutto dell'appartenenza al consesso unionale - ed addizionali locali, nonché l'esonero dai relativi adempimenti.

Ma non è inusuale che molti soggetti, gerenti attività microscopiche, paghino con tale sistema più tasse di quante ne sosterebbero optando per l'IRPEF. Non intendiamo appesantire il dibattito, introducendo algoritmi di simulazione dell'andamento del prelievo al crescere del reddito: è ragionevole assumere che il

forfettario sia gradualmente più conveniente, man mano che aumenta il monte ricavi prodotto dal contribuente nel periodo di imposta, il che comporta molteplici problemi sia equitativi che allocativi.

#### **4.4 Criticità del regime forfettario e indicazioni per risolverle**

Veniamo dunque agli aspetti irrisolti del regime che, si badi, sono tutti declinati nell'ambito delle imposte sui redditi, non rilevando, per le ragioni già espresse, l'imposta sul valore aggiunto e l'IRAP:

- il regime forfettario adotta una aliquota proporzionale, dunque priva di scaglioni, un po' come tutte le imposte sostitutive: il punto dolente è che la base imponibile non è determinata per sottrazione dei costi documentati di esercizio dai ricavi, ma applicando un coefficiente fisso per tutto il volume di affari da 0 a 65000 euro: ciò appare tendenzialmente iniquo beneficiando, soprattutto, i contribuenti con fatturato maggiore, soprattutto se privi di significativi costi di esercizio (es, professionista che svolge l'attività nella propria abitazione, senza personale dipendente). Una ragionevole progressività del prelievo potrebbe essere introdotta modificando semplicemente i coefficienti di redditività in funzione del monte ricavi realizzato dal contribuente Oppure introducendo la deduzione analitica dei costi, che complica un po' i calcoli, ma garantisce una migliore aderenza del tributo alla realtà dell'esercente.
- il plafond annuale di ricavi per l'accesso e il mantenimento del beneficio, ammontante a 65000 euro è eccessivo, nel senso che tale volume appare decisamente distante da una ragionevole definizione di contribuente "minimo" o "marginale" per cui si giustificano misure addizionali di favore : esso andrebbe ridotto ad un volume inferiore, ad esempio 50000 euro annui.
- in caso di supero del plafond, ovvero di perdita dei requisiti, il passaggio ai regimi ordinari, con annessa tassazione Irpef, è troppo drastico e sfavorevole. Conseguentemente il contribuente potrebbe essere indotto a rinunciare alla crescita dimensionale pur di non perdere i benefici del forfettario (circostanza che si manifesta, tanto più solida, quanto più vicino è il contribuente alla soglia "exit" dei 65000 euro) Oppure ad evadere Questo problema, come vedremo nei successivi paragrafi, può essere risolto attraverso una normazione puntuale delle situazioni post-sforamento e attraverso l'istituzione del nuovo tributo sul reddito imprenditoriale;
- il regime forfettario soffre di taluni effetti allocativi perversi: la denegata deducibilità dei costi di produzione determina l'incentivo a non acquistare beni durevoli per l'attività, nè servizi ad essa afferenti, a non pagare canoni di locazione per uffici, a non assumere personale dipendente Inoltre potrebbe sollecitare fenomeni di evasione fiscale "inversa", ossia l'acquisizione di codesti fattori nel mercato del sommerso, Ciò in relazione al fatto che il sistema è completamente privo del "contrasto di interessi" dacchè non sorge l'esigenza di documentare i costi a mezzo delle relative fatture e ricevute. Tanto più che ai beneficiari del forfettario è stato concessa anche l'esenzione da fatturazione elettronica sia nel circuito attivo che passivo. L'indicazione è dunque per ammettere, quantomeno in via opzionale, la determinazione analitica del reddito per differenza tra ricavi e costi di esercizio,

estendendo anche ai forfettari l'obbligo della fatturazione elettronica,

#### **4.5 Agevolare la crescita dimensionale delle micro-imprese e degli autonomi: misure raccomandate in caso di fuoriuscita dal regime forfettario**

Tutte le soglie previste per l'accesso e il mantenimento di determinati benefici, esercitano, purtroppo, un effetto secondario nefasto: nel caso dei forfettari, il comprensibile timore di perdere i vantaggi naturali del regime, con aggravio significativo di adempimenti e tassazione, può disincentivare gli aderenti ad investire sulla crescita della propria attività oppure indurli all'occultamento dei ricavi.

La teoria economica insegna che tali fenomeni si manifestano con maggiore aggressività proprio al margine, ossia in prossimità delle soglie che pure sono necessarie per circoscrivere la platea dei beneficiari.

Per superare il problema è necessario "addolcire", seppur temporaneamente, il *rebound* determinato dalla fuoriuscita dal regime; ancor meglio sarebbe predisporre un altro, in grado di accogliere stabilmente le più intense energie imprenditoriali senza mortificarle, soprattutto con adempimenti vessatori e con l'incertezza del diritto.

In questo paragrafo si discute la prima ipotesi: ossia il regime temporaneo per coloro che esodano il regime forfettario. Nel successivo, invece, si avanza una proposta di tassazione del reddito imprenditoriale, nell'ambito della Dual Income Taxation, in prospettiva pro-crescita.

Nel caso in cui il contribuente, in un determinato periodo di imposta, consegua un ammontare di ricavi o compensi superiore al plafond annuale previsto dall'articolo 1, comma 54, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 ma non eccedente euro 100000, può optare, irrevocabilmente, per la continuazione del regime forfettario nel periodo in cui avviene il supero e nei due successivi, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) nel primo anno, successivo a quello in cui il contribuente oltrepassa la soglia, dichiarare un volume di affari (sulla cui base è calcolato il reddito imponibile, ai sensi del comma 64 della legge 23 dicembre 2014, n. 190) almeno pari a quello relativo all'anno precedente, incrementato del 10 per cento, Pertanto, a puro titolo d'esempio, se nell'anno n, il contribuente ha conseguito un ammontare di ricavi o compensi pari a 80000 euro, nell'anno n+1 dovrà dichiararne almeno 88000;

b) nel secondo anno (n+2) il predetto volume d'affari dichiarato sia almeno pari a quello dell'anno precedente (n+1) gravato di una ulteriore maggiorazione del 10% (dunque 96800 euro, in base all'esempio riportato);

c) le aliquote dell'imposta sostitutiva previste ai commi 64 e 65, sono aumentate, rispettivamente, dal 15 al 20 e dal 5 al 10 per cento.

Ulteriore beneficio accordato è infine quello di limitare i poteri di accertamento dell'Agenzia delle Entrate nel periodo di vigenza dell'opzione. Per i due anni

successivi a quello in cui si è verificato il supero, i redditi d'impresa o di lavoro autonomo dei soggetti che si avvalgono dell'opzione in parola, non possono essere oggetto di accertamento ai sensi dell'articolo 39, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Al termine del biennio agevolato, i contribuenti che hanno esercitato l'opzione fuoriescono definitivamente dal regime forfettario.

La ratio della proposta è dunque quella di gestire, per un periodo limitato, l'esodo dal regime forfettario concedendo, un periodo di preparazione all'imprenditore funzionale a consentirgli una ordinata migrazione verso un sistema di tassazione più complesso. Beneficio concesso a condizione che l'operatore dichiari una base imponibile progressivamente maggiorata (dunque appalesando strati crescenti di materia imponibile) ed assolva una maggiore aliquota dell'imposta sostitutiva.

Mantenendo, tuttavia, i sistemi contabili e dichiarativi abituali, poichè il drastico cambiamento di questi assetti e l'esposizione a controlli più penetranti sono persino più disincentivanti della maggiore tassazione

#### **4.6 Oltre il regime forfettario: una proposta per la tassazione del reddito imprenditoriale (IRI)**

Quando si parla di tassazione del reddito imprenditoriale (IRI), la memoria balza immediatamente al regime opzionale, previsto dalla legge di bilancio 2017, per le imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria in base al quale è assoggettato a tassazione separata il reddito d'impresa con la stessa aliquota prevista per le società di capitali (24%), a condizione che l'utile prodotto sia reinvestito in azienda.

Questo regime non è mai entrato in vigore per una serie di criticità che la Professoressa Lapecorella ha analiticamente descritto nella sua audizione alle Camere. A quanto richiamato dalla studiosa, si aggiungono ulteriori considerazioni, di taglio più operativo, che testimoniano lo scarso appeal di siffatto regime per i contribuenti che, in teoria, avrebbero dovuto aderirvi:

- la IRI condizionava il beneficio della tassazione proporzionale all'adozione della contabilità ordinaria e al principio di competenza. Se un imprenditore, anche societario, deve installare un impianto contabile di questo tipo, onde beneficiare dell'aliquota proporzionale al 24% prevista per le società di capitali, fa prima e meglio a costituirsi in Srl, poichè tale istituto garantisce anche la responsabilità limitata ed oggi è possibile farlo con modalità altamente semplificate, persino con il capitale simbolico di un euro;

- una Srl si rileva una scelta più vantaggiosa anche perchè i soci possono lecitamente assumere, al suo interno, la veste di lavoratori dipendenti, sicchè le loro retribuzioni, assoggettate ad IRPEF, possono beneficiare delle deduzioni, detrazioni, bonus, indennità assicurative, previdenziali e quant'altro stabilito per i lavoratori dipendenti, il cui costo è altresì deducibile sia ai fini IRES che IRAP (se

a tempo indeterminato);

- anche se la IRI, così come progettata e mai approdata, garantiva un miglior trattamento per gli utili riinvestiti nell'impresa - rispetto al tradizionale modello di imputazione diretta, per trasparenza, ai soci – essa non garantiva l'imprenditore, ossia la persona o le persone fisiche titolari dell'impresa stessa, nell'atto del prelievo degli utili per le proprie esigenze individuali.

- stretta tra due modelli di tassazione altamente performanti – il regime forfettario da un lato, quello delle società di capitali dall'altro – la IRI avrebbe avuto ben poche chance di decollare, sicchè è comprensibile il fatto che sia stata cassata.

Il "salto", allo stato dell'arte, avviene direttamente dal forfettario alla Srl, anche per l'imprenditore individuale, essendo ammesse le società unipersonali.

Riproporla nel suo formato originario, rischierebbe, dunque, di essere una operazione inutile.

Nel modello DIT orientato alla crescita è sensato, invece, immaginare uno schema di tassazione del reddito imprenditoriale che favorisca l'abbandono delle micro-dimensioni tipiche del contribuente forfettario (la cui soglia di accesso andrebbe, infatti, ridotta a 50000 euro dai 65000 attualmente vigenti) senza incidere, tuttavia, sulla determinazione per cassa del reddito imprenditoriale e sull'adozione della contabilità semplificata, altrimenti risulterà sempre preferibile l'impianto della società di capitali.

L'orientamento suggerito, ai fini impositivi, è quello di stabilire una opzione per la tassazione sostitutiva con aliquota proporzionale pari o leggermente superiore a quella prevista per l'IRES, in ogni caso non eccedente quella della tassazione dei "capital gain" (26%).

L'accesso e il mantenimento del beneficio, invece, possono essere condizionati alla dichiarazione di una base imponibile minima, anche crescente negli anni o ad altre condizioni operative (es, assunzione di un numero minimo di lavoratori dipendenti) oltre che, evidentemente, agli ISA.

Poichè non è immaginabile replicare per gli imprenditori più grandi le medesime esenzioni ed esoneri previste per i forfettari, è essenziale un pacchetto di misure riduttive degli adempimenti fiscali e, soprattutto, del rischio di contenzioso: la certezza del diritto è un volano indispensabile per lo sviluppo economico e le ditte individuali e le società di persone sono sprovviste della responsabilità limitata.

Cruciale, in tal senso, è il ruolo dell'Agenzia delle Entrate, cui spetta la predisposizione automatica dei registri fiscali e della base dichiarativa delle imposte, in base ai dati derivanti dalla fatturazione elettronica, anche se non tutti gli elementi contabili di una impresa possono, ovviamente, gravitare all'interno del

SdI. Infine, è certamente possibile immaginare una critica puntuale a tale proposta: l'ulteriore impoverimento della base imponibile Irpef progressiva a vantaggio delle imposte sostitutive di taglio proporzionale. Corre l'esigenza, tuttavia, di individuare e riconoscere elementi differenziali di progressività anche al di fuori del modello a scaglioni di reddito ed aliquote crescenti, proprio dell'Irpef.

Un prelievo progressivamente crescente può essere ottenuto anche intervenendo sulla crescita delle basi imponibili, ovvero sui coefficienti di redditività applicati alle classi di fatturato. Anche l'applicazione degli ISA, banalmente, induce, attraverso i meccanismi di adeguamento, un taglio progressivo della tassazione sebbene, in tale sede, non si intenda affatto redigere una apologia di tale strumento.

Ciò che sembra utile ribadire è che il reddito imprenditoriale richiede una tassazione orientata a più ampi criteri di certezza giuridica, dal momento che è nella natura dell'imprenditore stimare i rendimenti netti futuri della propria attività e la tassazione è naturalmente percepita come un onere di complessa valutazione.

## Capitolo 5

# La riforma dell'IRAP

### 5.1 L'evoluzione dell'IRAP

L'IRAP è uno dei tributi più invidiati dell'ordinamento italiano. Sin dalla sua istituzione, alla fine degli anni 90, questa imposta ha suscitato critiche e clamori tutt'altro che sopiti. La ragione di tanta ostilità può essere spiegata in termini intuitivi: la tassa colpisce il valore della produzione nelle imprese (ma anche il costo del lavoro nella Pa e negli enti non commerciali) e con il gettito finanzia il SSN, i cui benefici sono direttamente percepibili solo da individui e famiglie, non necessariamente impiegati delle stesse aziende.

Il tributo, sin dall'inizio, è stato percepito come in violazione del "principio del beneficio". Quest'ultimo esige che la tassazione, eccetto per gli aspetti redistributivi e di solidarietà attuati attraverso la IRPEF progressiva, deve il più possibile ispirarsi al principio per cui un soggetto paga in relazione a ciò che riceve.

Nella sua struttura originale, oggi ampiamente modificata, l'IRAP ha esercitato anche potenti effetti misallocativi: poichè dalla sua base imponibile non potevano essere dedotti i costi del lavoro dipendente, determinava che le imprese "labour intensive" pagavano il tributo anche se erano in perdita. E le perdite contribuivano ad eroderne le riserve e i capitali sfiancando i titolari con continue esigenze di ricapitalizzazione. Comprensibilmente, questa situazione ha favorito le dimissioni di personale da parte di grandi gruppi e PMI, nonché la sostituzione del fattore lavoro con il capitale e con i servizi esterni, poichè tali costi invece erano deducibili.

Dal 2015, per le sole imprese, il costo del personale dipendente a tempo indeterminato risulta invece integralmente deducibile, mentre restano incisi, tuttora, i costi del lavoro precario: tempi determinati e collaborazioni: il tributo funziona meglio perchè premia la stabilizzazione delle risorse umane.

### 5.2 Proposte di riforma dell'IRAP

Una prima opzione – quella preferenziale - è trasformare, l'IRAP in una addizionale IRES, modificandone il presupposto d'imposta: ciò consentirebbe, in prima battuta, di razionalizzarne gli adempimenti, inglobando anche la relativa dichiarazione in un rinnovato modello UNICO. Con questa traslazione, è altresì possibile estromettere definitivamente il fattore lavoro dalla base imponibile del tributo che inciderebbe quindi solo su profitti e interessi passivi. Così facendo ne risulterebbero premiate le

imprese "*labour intensive*", quelle, cioè, che privilegiano l'uso del lavoro umano nei processi tecnici di produzione, con effetti migliorativi sui livelli occupazionali e un rinnovato incentivo a nuove assunzioni, nell'ottica pro-crescita della Riforma.

Una proposta alternativa sarebbe quella di traslare l'incidenza di questo tributo (che già oggi ha carattere regionale) su tutti i redditi delle persone fisiche, di qualsiasi ceppo e genere, anche soggetti ad imposta sostitutiva. Ciò che potrebbe essere definito come un contributo sanitario proporzionale, con esenzione generale sui redditi minimi. Una simile operazione avrebbe il vantaggio di collegare l'esazione con il beneficio sanitario e, per tale via, innescare comportamenti virtuosi tra l'elettorato regionale, che paga e vota, e la "Governance" regionale, che viene eletta e spende. Questo meccanismo è detto di "Federalismo competitivo" poichè si immagina che l'elettore, essendo più vicino e quindi più informato sulla reale competenza ed onestà dei propri governanti, possa esprimere con maggior compiutezza le proprie preferenze elettorali. Al limite anche "con i piedi", ossia spostandosi all'indirizzo di regioni ove riceve il miglior profilo costo/beneficio (*voting by feet*). Più ampia sarà la base imponibile aggredita dal tributo, minore sarà il costo subito dal singolo individuo. Il difetto di questa opzione è sotto gli occhi di tutti: un aumento della pressione fiscale sulle persone fisiche proprio nel momento storico in cui si manifesta l'impegno a ridurla.

Altra modalità possibile è quella di caricare i costi del SSN in maggiorazione delle aliquote IVA: il vantaggio sarebbe quello di far pagare, teoricamente, i costi sanitari a tutti, persino agli evasori, quantomeno nella loro qualità di consumatori. Purtroppo l'aliquota IVA ordinaria, in Italia è già alta e incidere su quelle ridotte avrebbe effetto regressivo. Inoltre l'IVA è una imposta assai evasa: più aumentano le aliquote, maggiore è il rischio di evasione e di truffe carosello nel contesto dell'Unione priva di frontiere doganali.

## Capitolo 6

### Il riordino dell'irpef

Sull'esigenza di un riordino dell'IRPEF sussiste, oggi, un vasto consenso che abbraccia, ad ampio raggio, forze politiche, agenzie fiscali, sindacati, associazioni di categoria e rappresentanti dei cittadini.

Sulle modalità di attuazione del riordino, invece, il coro è meno unanime, poichè una parte degli interpreti pone l'accento sugli scopi di equità e di redistribuzione del tributo, altri, ancora, sull'esigenza di pervenire ad una tassazione più efficiente che non sia di ostacolo alla crescita e all'offerta di lavoro. Sullo sfondo, ovviamente, i limiti di budget dell'operazione, tutt'altro che illimitati, stante la cronica sofferenza delle finanze pubbliche italiane.

#### **6.1 Migliorare il design dell'IRPEF: efficienza, trasparenza, equità**

La teoria economica fornisce spunti importanti per un rinnovato e più efficace design dell'imposta. La riforma, in una prospettiva DIT orientata alla crescita dovrebbe perseguire, al contempo, i tre seguenti obiettivi:

a) migliorare l'efficienza allocativa del tributo. Sul punto è stato osservato, anche a mezzo di studi empirici condotti negli USA e nel Regno Unito, che aliquote marginali effettive elevate, soprattutto sulle classi di reddito basse, scoraggiano l'offerta di lavoro delle persone. L'aliquota marginale è la frazione di reddito (espressa in percentuale) che il contribuente deve pagare per ogni euro di reddito aggiuntivo che guadagna. Quando un contribuente, che, di norma, sostiene una tassazione medio-bassa, avverte che un maggior impegno lavorativo verrà assorbito con più intensità dalla tassazione, potrebbe essere indotto a non compierlo. Il disincentivo sarà tanto più forte, quanto più ampia è la forbice tra l'aliquota media (cui il contribuente è abituato) e quella marginale che dovrà fronteggiare sui redditi aggiuntivi.

La struttura italiana delle aliquote e scaglioni IRPEF è caratterizzata da questi "salti" repentini. Si osservi che già a livello di mere aliquote nominali, oltrepassata la soglia reddituale di 28000 euro, si balza dal 27% al 38%: un incremento dell'11%.

Altre cause concorrono a determinare l'andamento erratico delle aliquote marginali "reali": il sistema delle detrazioni per lavoro e familiari a carico, i bonus per lavoro dipendente, le aliquote progressive delle imposte locali e persino gli strumenti di protezione quali gli assegni familiari. La perdita di questi sostegni, soprattutto se improvvisa e consistente, ha effetti disincentivanti.

In Italia, paese caratterizzato da un gap di imposta di oltre 100 miliardi di euro, v'è una ragionevole sensazione che gli operatori, in risposta alle disfunzioni della tassazione, reagiscano contenendo la sola offerta di "lavoro legale" indirizzando il proprio impegno aggiuntivo verso il "lavoro nero", nelle stesse aziende in cui

lavorano o più frequentemente altrove (secondo lavoro). Il che genera, con tutta evidenza, consistenti problemi di gettito;

b) migliorare la trasparenza del tributo: gli economisti ritengono che il contribuente abbia buon gioco a valutare l'incidenza media delle tasse sulla propria retribuzione, mentre sovente è fallace nel cogliere quella marginale. Nel sistema italiano, ciò appare plausibile poichè l'effetto congiunto dei fattori sopra indicati, rende i calcoli piuttosto complicati. Questa ipotesi è confermata dai numerosi casi di lavoratori, che hanno dovuto restituire, negli anni passati, il bonus 80 euro, perchè non si erano accorti, strada facendo, di averne perso il diritto, magari per effetto dei maggiori guadagni da lavoro straordinario o a causa del conseguimento di altri redditi ai fini IRPEF nel medesimo periodo di imposta. E' appena il caso di evidenziare che non è colpa del contribuente se sperimenta difficoltà nel valutare il peso marginale della tassazione. E' il discutibile design dell'IRPEF, attualmente vigente, la causa di queste misallocazioni;

c) perseguire equità e redistribuzione: il dettato costituzionale impone, non solo all'IRPEF, ma a tutto il sistema tributario di ripartire il costo della spesa pubblica, secondo criteri di progressività. Volgendo lo sguardo all'IRPEF, ci accorgiamo che la struttura delle aliquote nominali è certamente progressiva, poichè esse aumentano in misura più che proporzionale rispetto al reddito. Tuttavia, la curva che descrive l'andamento delle stesse è molto ripida nelle classi medio-basse di reddito e più dolce in quelle alte. Il punto è che la "reale" progressività dell'IRPEF è perseguita anche attraverso il già menzionato sistema di detrazioni, bonus, ecc. Che ha però l'inconveniente di essere poco intellegibile per l'operatore economico e, in taluni intorni, anche mal progettato, determinando intesi sbalzi delle aliquote marginali effettive.

Già da questa prima disamina è, dunque, possibile intuire che i tre obiettivi della riforma non sono affatto in concorrenza tra loro (aut aut) bensì cooperano al medesimo scopo (et et) che è la crescita ordinata e la soddisfazione dei cittadini: quest'ultimi hanno necessità di comprendere il modo e la misura in cui la tassazione influisce sulle loro scelte economiche (trasparenza) affinché possano assumerle con la più ampia razionalità (efficienza) in un sistema che distribuisca il sacrificio della spesa pubblica secondo criteri etici condivisi (chi più guadagna, paga più che proporzionalmente). D'altro canto, sul versante macroeconomico, un sistema caratterizzato da una maggiore equità distributiva e bassa inflazione, è suscettibile di generare tassi di crescita superiori, stante che la propensione marginale al consumo dei cittadini meno abbienti è più elevata di quella degli strati affluenti, il che risolve l'intervento redistributivo in un maggior sostegno alla componente domestica della domanda aggregata.

## **6.2 Una ipotesi di riordino dell'IRPEF: il sistema a tre aliquote e tre scaglioni**

L'ipotesi più accreditata di riordino dell'IRPEF è quella a tre scaglioni e tre aliquote. Prima di esaminarne i dettagli, va osservato che il MEF, estensore della proposta, ha effettuato le relative simulazioni ipotizzando un maggior aggravio per le casse erariali di circa 10 miliardi di euro. E' evidente, che con un tale budget, nessuna riforma può fare miracoli. Ciò nonostante, l'intervento proposto ha il merito di migliorare, constestualmente, tutti e tre i parametri di bontà del tributo.

Allo stato vigente, la struttura di aliquote e scaglioni dell'IRPEF è la seguente:

<b>SCAGLIONI</b>	<b>ALIQ</b>
fino a 15.000 euro	23%
da 15.001 fino a 28.000 euro	27%
da 28.001 fino a 55.000 euro	38%
da 55.001 fino a 75.000 euro	41%
Oltre 75000	43%

La modifica indurrebbe invece il seguente assetto

<b>SCAGLIONI</b>	<b>ALIQ</b>
fino a 25.000 euro	23%
da 25.001 fino a 55.000 euro	33%
oltre 55.000 euro	43%

Le aspettative di miglioramento non derivano tanto dalla struttura delle aliquote che resta nel complesso ripida, poichè la tassazione sale di ben dieci punti ad ogni scalino: esse si concentrano invece sulla struttura più equa ed ordinata degli scaglioni.

Infatti i redditi medio-bassi, da 15000 a 25000 euro, attualmente tassati al 27%, sarebbero sottoposti ad un prelievo di ben 4 punti percentuali in meno. Meglio va per i redditi di classe media che da 25000 a 55000 euro scontrerebbero un'imposta del 33%, con un margine di miglioramento medio che sfiora il 5% . La tassazione si impenna solo per i redditi da 55000 euro in su, ma l'aumento di aliquota di due punti è compensato, almeno per i percettori di livello più basso di questa fascia, dal risparmio sugli strati precedenti di reddito, per i quali essi fruiscono, come gli altri, delle nuove aliquote ridotte.

Un aspetto importante è che gli scaglioni adesso, sono minori in numero, ma ciascuno di maggior dimensione: sul piano allocativo la speranza è di dissuadere quanto più possibile le classi meno agiate dell'emisfero IRPEF a rimanere nella "trappola della povertà" e a lavorare di più, poichè da 0 a 25000 euro non c'è salto di aliquota nominale.

La progressività risulta, nel complesso migliorata, sebbene essa favorisca marginalmente più i redditi medio- bassi e medi che non quelli bassi *tout court*: anche questa è presumibilmente una scelta guidata da considerazioni pro-crescita. Il

messaggio è che lo Stato aiuta e promuove l'affluenza dei cittadini verso la benestanza, in un'ottica che concepisce la classe media anche come volano principale della domanda interna.

La trasparenza, infine, risulta migliorata per il semplice fatto che con tre scaglioni più grandi e due aliquote in meno, si generano meno salti al margine e, quindi, un andamento più regolare ed intellegibile della tassazione per classi molto ampie di contribuenti.

### **6.3 Alcune criticità insite nella proposta**

Per quanto equilibrata, razionale e finanziariamente sostenibile, la proposta a tre aliquote deve difendersi da alcune insidie: soprattutto in riferimento a taluni risultati attesi che non possono esser dati per scontati, come alcuni mass-media stanno facendo. I miglioramenti allocativi immaginati, appartengono, infatti, ad una sfera teorica e sebbene confermati da studi oltreoceano, vanno sempre contestualizzati nella realtà italiana. Il MEF ha chiaramente ed onestamente espresso questo aspetto.

L'offerta di lavoro "in nero" che partecipa illegalmente ai redditi delle famiglie e genera perdite immani di gettito, non potrà essere influenzata massivamente dall'intervento poichè essa non dipende solo dalla tassazione, ma anche dai costi della previdenza sociale che, nelle due componenti (a "carico datore" e a "carico dipendente") sfiora il 39% della retribuzione lorda. Il risparmio netto indotto dal sommerso resta dunque altissimo, soprattutto per le imprese che costituiscono l'atra faccia di questa complessa vicenda.

D'altro canto nel nostro paese si registra cronicamente un livello sub-ottimale della domanda di lavoro, più che dell'offerta, come l'andamento del tasso di disoccupazione attesta. Il "sommerso", alimentato dal "cuneo fiscale" molto elevato, certamente ne è una concausa determinante.

### **6.4 La questione del "minimo vitale" non tassato**

L'IRPEF, consegue la progressività imposta dal Legislatore Costituzionale, non solo attraverso le aliquote progressive ma anche mediante un sistema piuttosto articolato di detrazioni e altri benefici che decrescono gradualmente, all'aumentare del reddito sino ad azzerarsi. Per questo motivo, anche se l'aliquota proposta sulle classi più basse di reddito può apparire molto alta (23% fino a 25.000 euro) , in realtà, essa non incide sulla sostanza economica del percettore, grazie alle detrazioni.

Queste ultime, però, generano irregolarità e salti che compromettono efficienza e trasparenza del tributo. La domanda che gli interpreti si sono posti è quindi, se non convenga assicurare un'area "no tax" rigida ed incompressibile a tutti i contribuenti IRPEF, a prescindere dal livello complessivo del reddito, abolendo il sistema delle

detrazioni.

Una scelta di questo tipo – deve osservarsi- genera vantaggi differenziali non solo per i contribuenti più bisognosi ma anche per quelli più ricchi. In buona sostanza c'è un *trade off* tra efficienza ed equità che resta sempre latente nelle scelte a dispetto di ogni buona intenzione del Legislatore.

Si deve poi considerare che, nel sistema italiano, la lotta alla povertà è condotta anche con strumenti extra-tributari: il reddito di cittadinanza, l'assegno universale, il servizio sanitario gratuito, ecc. Che con ampi margini di miglioramento possono cogliere il target dei bisognosi in misura più efficace del minimo vitale esente. Ad esempio assumendo a riferimento i nuclei familiari piuttosto che i singoli, e riguardando anche alle fasce prive di redditi, per le quali nessun meccanismo di esenzione fiscale può essere di aiuto.

### **6.5 Le proposte alternative: modello "tedesco" e "flat tax universale"**

Il modello tedesco si basa sull'abolizione degli scaglioni e sull'assunzione di una crescita continua dell'aliquota in relazione ai redditi dichiarati.

E' un sistema di rara finezza, in quanto garantisce un incremento puntuale della tassazione per ogni livello aggiuntivo di reddito, senza salti o impennate delle aliquote marginali.

Si ritiene, piuttosto discutibilmente, che tale meccanismo sia complicato, poichè richiede un algoritmo, ossia una formula matematica, per determinare l'imposta marginale. Nulla che non possa essere risolto con la realizzazione di una APP o di un software sul web. Fatto sta che il modello non ha riscosso successo presso gli Italiani e di questo deve pur tenersene conto.

La "Flat Tax universale" al contrario, gode di ampio sostegno. Per inciso, essa è cosa ben diversa dalla Flat autonomi, ossia dal forfettario. Mentre quest'ultimo è diretto ad un target naturale, ben circoscritto, di piccole imprese e professionisti, la Flat Universale fa l'esatto contrario: essa ingloba comprensivamente (è una CIT) l'intero universo reddituale, esentandolo al minimo (ciò che ne garantisce la progressività) e stabilendo una aliquota proporzionale uguale per tutti, che assicura pari trattamento dei percettori e neutralità allocativa. E' il metodo di tassazione più razionale che si possa immaginare. Ma nella sua forma pura non esiste in nessun paese.

### **6.6 Conclusioni ed orientamenti suggeriti**

Razionale, ben costruita e finanziariamente fattibile, la proposta di riordino a tre aliquote e tre scaglioni del MEF ha caratteristiche di "Pareto-ottimalità": migliora la situazione di larghi strati della popolazione senza peggiorare quella degli altri, secondo principi di progressività, seppur declinati principalmente a favore dei ceti medio-bassi e medi. Ha il merito indiscusso di non stravolgere la vita e la percezione dei contribuenti. Efficienza e trasparenza del tributo ne risultano complessivamente migliorati: se ne raccomanda l'approvazione.

La connessa questione del "minimo vitale esente", ossia della No tax Area rigida e incompressibile per tutti i contribuenti ha lo svantaggio di agevolare fiscalmente anche i ceti più abbienti: un effetto che si potrebbe considerare "indesiderato" sul piano di valutazione costituzionale. Nel sistema italiano esiste una tradizione di assistenza alle fasce più bisognose che si alimenta di sussidi diretti, basati anche sulla rilevazione delle condizioni economiche dei nuclei familiari e finalizzata anche a dare sostegno alle fasce completamente prive di reddito.

## Capitolo 7

### L'Ires "Verde"

#### 7.1 Il tema "dimenticato" della tassazione ambientale

Di ambiente si parla spesso e molto, ma quando la discussione si trasferisce sul terreno impervio e scivoloso delle misure fiscali, dei sussidi e dei disincentivi alle pratiche inquinanti, ecco che il rumore si dissolve, lasciando il posto a un silenzio assordante. Fuor di metafora, questo accade perchè gli interventi di tassazione ambientale sono percepiti, trasversalmente, come un possibile rischio per la crescita economica, per l'occupazione e la competitività delle imprese, sicchè l'atteggiamento prevalente è quello di rimandarne continuamente l'attuazione al futuro: un'ideologia che sta letteralmente compromettendo la vita delle prossime generazioni e deturpando il pianeta.

Eppure, in tema ambientale, gli economisti sostengono il principio esattamente contrario: "chi inquina deve pagare"! Non solo per le, pur evidenti, ragioni etiche che coinvolgono il fenomeno. La libera emissione di polluzioni nocive è inquadrata, infatti, come "esternalità negativa" (una delle principali cause di fallimento dell'economia di mercato): essa costituisce, a tutti gli effetti, un consumo gratuito di beni pubblici primari (qualità dell'aria, acqua, terreno, ecc) che se non contenuto, attraverso l'apposizione di idonee tasse e tariffe, conduce ad un aumento indesiderato delle produzioni inquinanti. In altre parole, non tassare chi degrada l'ambiente equivale a sovvenzionarlo.

Inoltre, gli studi più recenti pongono enfasi sul fatto che quella "ambientale" è a tutti gli effetti la nuova frontiera della tassazione. Se lo sviluppo tecnologico sta determinando una progressiva sostituzione del fattore lavoro con quello capitale, il consumo dell'ambiente, che è bene collettivo primario, fornisce una misura di quanto il comparto industriale automatizzato deve restituire al consesso dei "viventi" (non solo esseri umani, ma anche tutto il mondo animale, vegetale e minerale).

#### 7.2 La tassazione dell'inquinamento in Italia

Sostenere che il nostro Paese sia del tutto privo di una fiscalità ambientale è errato. Tuttavia, essendo quella italiana una economia caratterizzata da alti tassi di evasione fiscale, il sistema si è naturalmente orientato a trarre gettito soprattutto dai consumi di massa che contribuiscono a minare l'ambiente, principalmente i carburanti e l'energia. Con effetti purtroppo indesiderati anche in termini redistributivi, trattandosi di imposizione ampiamente regressiva.

L'ordinamento ha poi scelto, meritoriamente, di premiare più i comportamenti

virtuosi (esempio, l'utilizzo degli impianti fotovoltaici) che non di tassare quelli perniciosi, per favorire ciò che tecnicamente viene definita "*compliance*" volontaria dei contribuenti. E' possibile infatti, convertire il motto "chi inquina paga" in "chi non inquina risparmia" assumendo un atteggiamento premiale verso le buone pratiche, piuttosto che focalizzare sul sanzionamento di chi sbaglia.

### **7.3 Una proposta per implementare i comportamenti "green" delle imprese: l'Ires "verde"**

Tutte le industrie in qualche modo inquinano: anche quelle che in apparenza non alimentano ciminiere o discariche. Per il solo fatto di avviare una trasformazione di fattori produttivi, essa determinano fenomeni di entropia, ben noti in base al secondo principio della termodinamica. Ovviamente alcune devastano l'ambiente molto più di altre. Nel suo formato ideale, una imposta sull'inquinamento dovrebbe avere una struttura variabile di aliquote marginali tali da prelevare esattamente il costo che l'operatore sta addossando all'ambiente circostante. Il relativo gettito potrebbe essere utilizzato per i programmi di recupero dell'ambiente stesso, per la sanità e per promuovere le attività economiche a basso impatto.

Ovviamente spingere il calcolo marginale a questi livelli non è semplice, poichè la tassazione non dovrebbe imporre alle imprese costi eccedenti i danni ambientali realmente causati, a pena di iniquità e inefficienza: il principio teorico, però, è ineccepibile e traccia il percorso da seguire.

Una proposta potrebbe essere quella di ridurre (es. dello 0,1%) l'aliquota del prelievo IRES a beneficio delle grandi imprese e PMI che si adeguano alle diagnosi energetiche e che adottano i sistemi di gestione certificati a favore dell'ambiente.

## Capitolo 8

# Il riordino delle Spese Fiscali

### 8.1 Il sistema delle Tax Expenditures in Italia

Nella letteratura economica anglosassone, l'espressione "Tax Expenditures" identifica il complesso di riduzioni ed esenzioni fiscali per le più svariate classi di contribuenti (cittadini, imprese, professionisti, rantiers ecc.) che, determinando una corrispondente diminuzione di gettito per l'erario, si traducono, sostanzialmente in una vera e propria componente della spesa pubblica: letteralmente le "spese fiscali".

Nel nostro Paese, il termine è, sovente, utilizzato in senso più riduttivo per circoscrivere le spese dei cittadini il cui costo è ammesso a deduzione o detrazione dalla dichiarazione dei redditi: in genere si tratta di acquisti di beni o servizi ritenuti "meritori" (spese mediche e veterinarie, istruzione, interessi dei mutui immobiliari, oneri previdenziali, interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli edifici, ecc), la cui promozione si giustifica, generalmente, con l'esigenza di aumentarne il consumo oltre l'equilibrio di mercato, ritenuto insoddisfacente e sub-ottimale.

Descrizione	MISSIONE	Tributo	Natura misure	Effetti finanziari 2020 (in mld di euro)	Effetti finanziari in percentuale del 2020	Soggetti beneficiari
Bonus "80 euro"	LAVORO	IRPEF	ALTRO	-9,30	15%	PERSONE FISICHE
Pensioni di guerra (ex Art. 34, D.P.R n. 601 del 1973)	LAVORO	IRPEF	ESENZIONE	-3,34	5%	PERSONE FISICHE
Contributi previdenza complementare	PREVIDENZA	IRPEF	DEDUZIONE	-2,19	4%	PERSONE FISICHE
Esclusione degli assegni familiari e assegno per il nucleo familiare	FAMIGLIA	IRPEF	ESCLUSIONE	-1,87	3%	PERSONE FISICHE
Detrazione spese sanitarie	SALUTE	IRPEF	DETRAZIONE	-3,45	6%	PERSONE FISICHE
Deduzione rendita catastale abitazione principale	CASA	IRPEF	DEDUZIONE	-3,85	6%	PERSONE FISICHE
Detrazione 50% per ristrutturazione edilizia	CASA	IRPEF	DETRAZIONE	-7,50	12%	PERSONE FISICHE
Detrazione 55% per interventi riqualificazione energetica (ecobonus)	CASA	IRPEF/IRES	DETRAZIONE	-2,10	3%	PERSONE FISICHE E GIURIDICHE
Cedolare secca	CASA	IMPOSTA SOSTITUTIVA	REGIME SOSTITUTIVO	-2,03	3%	PERSONE FISICHE
Acquisto prima casa: aliquota ridotta per l'imposta di registro	CASA	IMPOSTE DI REGISTRO	RIDUZIONE D'ALiquOTA	-1,81	3%	PERSONE FISICHE
Riduzione accisa su gasolio per autotrasporto merci	COMPETITIVITA E SVILUPPO IMPRESE	ACCISA	RIDUZIONE D'ALiquOTA	-1,32	2%	CATEGORIE PARTICOLARI
Aliquota sostitutiva 15% per persone fisiche con ricavi annui < 65.000 euro	POLITICHE FINANZA PUBBLICA	IRPEF/IVA/IRAP	RIDUZIONE D'IMPOSTA	-1,47	2%	CATEGORIE PARTICOLARI
Imposta sostitutiva per operazioni concernenti il settore del credito	POLITICHE FINANZA PUBBLICA	IMPOSTE DI REGISTRO*	REGIME SOSTITUTIVO	-1,95	3%	BANCHE E ASSICURAZIONI
<b>TOTALE</b>				<b>-42,17</b>	<b>67%</b>	

\*Imposte di bollo, di registro e ipocatastali

Nella tabella sopra riportata, che traiamo da un articolo di Federico Babbi, pubblicato sulla rivista telematica Lavoce.info il 12 novembre 2019, è riprodotta una tassonomia delle principali tax expenditures in Italia, con il correlativo metodo di fruizione: esse comprendono, oltre agli acquisti agevolati dei cittadini (salute, casa, ecc.), anche misure di beneficio riservate a specifiche categorie produttive (autotrasportatori) e a classi delimitate di contribuenti (Regime dei forfettari)

## **8.2 Principali criticità dell'attuale sistema delle spese fiscali**

Con questa necessaria premessa, chiariamo che d'ora in poi ci riferiremo solo agli acquisti di beni e servizi meritori destinati alla platea delle persone fisiche, con esclusione dei benefici relativi agli operatori professionali, già, in parte, esaminati nei capitoli precedenti.

Molti, tra gli esperti e le categorie audite dal Parlamento in tema di Riforma, si sono dichiarati perplessi sull'attuale sistema di detrazioni che governa il godimento delle tax expenditures per le persone fisiche.

Si obietta che esse complicano la struttura dei modelli di dichiarazione attraverso una continua proliferazione di quadri e caselle: ipotesi che può esser facilmente convalidata guardando ai più diffusi dichiarativi (730, Redditi persone fisiche).

Altre criticità coinvolgono la scarsa trasparenza ed intellegibilità dell'agevolazione fruita tramite detrazione: il cittadino interessato sostiene, infatti, la spesa molto tempo prima (anche anni) di coglierne l'impatto riduttivo sul prelievo fiscale. In una condizione di comprensibile incertezza circa la propria situazione reddituale futura e nell'ambito di un sistema di calcolo che incide sull'imposta pagata tramite riporto di svariate percentuali di detraibilità applicate all'ammontare del costo sostenuto.

Altri, infine, lamentano gli effetti redistributivi perversi innescati da detrazioni inelastiche rispetto al reddito del contribuente: in tal senso – si ritiene – esse potrebbero favorire i ceti più abbienti in una direzione che non è quella auspicata dai principi di progressività costituzionalmente posti a governo del sistema tributario.

Tuttavia, quest'ultima obiezione appare infondata se si guarda all'efficacia allocativa e agli effetti di crescita indotti dalle spese fiscali: se il Legislatore elegge una determinata spesa (ad esempio il rifacimento delle facciate dei palazzi) ad acquisto meritorio, va inteso che tale investimento, effettuato dal privato, genera esternalità positive anche nei confronti degli altri cittadini non coinvolti nell'esborso. Nella fattispecie, il miglioramento del *landscape*: ma esempi più corroboranti riguardano la sfera della salute e quella dell'istruzione (capitale umano), per le quali sono evidenti i benefici collettivi derivanti dalle autonome scelte individuali. In accordo con la migliore teoria economica (Samuelson, Musgrave, F. Forte in Italia) l'acquisto di beni privati che generano esternalità positive va sussidiato, altrimenti, proprio a causa dei

benefici collettivi inappropriabili, se ne determina una produzione e consumo sub-ottimale.

Pertanto, non è opportuno limitare o escludere i benefici per le classi più agiate, mentre, per le medesime ragioni, sarebbe ottimale estenderne il godimento anche a quelle incapienti o prive di reddito.

### **8.3 Una proposta per un più efficace sistema delle spese fiscali**

Al fine di migliorare le criticità sopra rassegnate, un possibile intervento sarebbe quello di estrapolare tutte o parte delle tax expenditures riservate ai cittadini, dal sistema tributario, onde erogarle attraverso meccanismi di restituzione alternativi, ad azione più rapida, diretta e trasparente. D'altro canto se la teoria economica definisce questi benefici come "spese" è proprio per evidenziarne la natura di sussidio a carico della spesa pubblica che dunque può viaggiare anche attraverso un canale extratributario, nella misura in cui il progresso tecnologico ne consente la materiale attuazione.

Così facendo, si potrebbero ottenere gli stessi obiettivi di policy (promozione delle spese meritorie) senza complicare i dichiarativi (con l'inserimento delle detrazioni) e soprattutto con un miglior design di trasparenza ed efficienza per il cittadino che deve valutarne l'impatto sulle proprie finanze.

Attraverso le tecnologie già a disposizione, il contribuente che sostiene una spesa agevolata, potrebbe ottenerne, in tempi più rapidi rispetto a quelli attuali (all'inizio dell'anno solare successivo a quello di esborso), la quota sussidiata, direttamente sul proprio conto corrente (ovvero su altri mezzi tracciabili), beneficiandone anche se incapiente e senza attendere i lunghi tempi delle dichiarazioni fiscali. La proposta potrebbe essere attuata con modalità gradualità e su base opzionale, laddove si ravvisi la necessità di "abituare" i cittadini e le amministrazioni all'innovazione.

## Quadro sinottico delle proposte del Gruppo M5S

STRUMENTI DI POLITICA FISCALE	PRINCIPALI OPZIONI	ORIENTAMENTI DEL GRUPPO M5S
Obiettivi della Riforma	Redistributivi, di efficienza allocativa, trasparenza e chiarezza, crescita	Pro-crescita con attenzione ai profili redistributivi verso i cittadini meno abbienti
Modello impositivo	CIT, DIT o PIT	DIT, con aliquota delle imposte sostitutive pari o prossima a quella del primo scaglione IRPEF (23%)
Unità impositiva	Individuale o familiare	Individuale con incentivi all'offerta di lavoro del secondo fattore coniugale
Tassazione dei redditi finanziari	IRPEF o sostitutiva	Sostitutiva
Base imponibile dei redditi finanziari	Distinta tra redditi ex art 44 Tuir e art. 67 c.1 Tuir oppure unificata	Unificata
Semplificazione fiscale	Normativa, digitale o entrambe	Entrambe, con particolare attenzione alla costituzionalizzazione dello Statuto del Contribuente, al potenziamento del Diritto di Interpello e all'espansione delle piattaforme digitali che consentono di predisporre le dichiarazioni su base precompilata
Tassazione del lavoro indipendente: Regime forfettario	Mantenere l'assetto attuale, modificarlo o abolirlo	Mantenere l'assetto attuale con la sola riduzione a 55.000 euro del plafond annuale di compensi/ricavi
Trattamento in caso di fuoriuscita dal Regime forfettario	Accesso diretto all'IRPEF o mantenimento temporaneo dei benefici	Conservazione opzionale temporanea di alcuni benefici per i due esercizi successivi a quello di sfioramento
Tassazione del reddito di impresa, anche in forma di società di persone	IRPEF o tassazione sostitutiva	Tassazione opzionale sostitutiva con aliquota pari a quella dell'IRES (24%), regime di cassa e tenuta semplificata delle scritture contabili
Riordino dell'IRAP	Mantenimento dell'attuale struttura, modifica o abolizione dell'imposta	Conversione in addizionale all'IRES, invertita a favore delle imprese "labour intensive"
Riordino dell'IRES	Riduzione del numero di aliquote e scaglioni o sistema tedesco	Riduzione da cinque a tre del numero di aliquote e relativi scaglioni, con effetti redistributivi a favore delle classi basse e medio-basse di reddito
Tassazione del "minimo vitale"	Minimo esente da imposta per tutte le classi di contribuenti o "No tax area" decrescente in ragione del reddito	"No tax area" decrescente in ragione del reddito, al fine di conservare il carattere progressivo dell'imposta in coerenza con il dettato costituzionale
Ulteriori profili redistributivi	Redistribuzione solo a mezzo del sistema tributario o integrazione con sussidi diretti a carico della spesa pubblica	Integrazione tra sistema tributario e sussidi pubblici (RDC, assegni familiari, ammortizzatori sociali anche per i lavoratori autonomi, ecc.) al fine di raggiungere anche i cittadini incapienti o privi di reddito
Tassazione ambientale	Mantenere l'attuale sistema di premi ed incentivi o integrarlo	Risparmio IRES (0,1%) a carico delle grandi imprese e PMI che si adeguano alle diagnosi

	anche con il principio "chi non inquina risparmia"	energetiche e adottano i sistemi di gestione certificati a favore dell'ambiente
Riordino delle spese fiscali	Mantenere l'attuale sistema di deduzioni e detrazioni in dichiarazione o semplificarlo attraverso sistemi di erogazione diretta degli incentivi	Predisporre gradualmente un sistema alternativo di erogazione dei risparmi fiscali a beneficio dei contribuenti che acquistano beni e servizi meritori, anche su base opzionale, affinché i suddetti benefici possano essere più rapidamente goduti si pervenga ad una maggiore semplificazione dei sistemi di dichiarazione