



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma  
dell'imposta sul reddito delle persone fisiche  
e altri aspetti del sistema tributario**

**Audizione presso le Commissioni congiunte  
VI - Finanze della Camera dei Deputati e 6<sup>a</sup> Finanze e Tesoro del Senato**

**Roma, 1 marzo 2021**







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA  
(27 gennaio 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la nota 21 dicembre 2020, di convocazione del Presidente del Cnel all'audizione informale convocata, in videoconferenza, dalla Commissione Finanze della Camera e dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, per il giorno 18 gennaio 2021, concernente la riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

VISTO il documento "Note per l'indagine conoscitiva sulla revisione dell'Irpef" del 9 gennaio 2021, elaborato dal Gruppo di lavoro per la riforma fiscale costituito con determinazione presidenziale del 23 novembre 2020, n. 2014;

VISTO il verbale della seduta 8 gennaio delle Commissioni Istruttorie Congiunte I, II e III;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta 14 gennaio 2021;

RITENUTO di trasmettere alle richiedenti Commissioni parlamentari una memoria scritta sui temi oggetto della predetta audizione informale;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

#### APPROVA

Le unite Osservazioni e Proposte per il successivo inoltro alla Commissione Finanze della Camera dei deputati e alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato concernenti "*Note per l'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*".

.

Prof. Tiziano Treu

*NOTE PER L'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA DELL'IMPOSTA SUL  
REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E ALTRI ASPETTI DEL SISTEMA TRIBUTARIO*

La riforma del fisco, da tempo necessaria a causa della frammentarietà di un sistema di fatto iniquo, diviene più che mai urgente per via del ruolo svolto dal fisco rispetto alla pandemia in corso.

È innegabile che il fisco è stato chiamato a rispondere alla pandemia nelle forme più varie: dal mancato gettito conseguente al rinvio di adempimenti fiscali, alle molteplici misure di ristoro a lavoratori, imprese e famiglie nonché alla copertura della spesa pubblica per la sanità.

Possiamo, anzi, affermare che la pandemia rende ancora più evidente di ieri la necessità di garantire una copertura finanziaria generalizzata delle spese pubbliche sostenendo nel contribuente la consapevolezza della relazione di causalità tra prelievo fiscale e servizi pubblici, crescita sociale, sviluppo economico del Paese.

In questo contesto non dobbiamo dimenticare che l'allentamento del vincolo di bilancio, consentito dalla crisi Covid, ha già prodotto un debito che genererà, in una sorta di circolo vizioso, la necessità di farsi carico del finanziamento di una spesa pubblica accresciuta dai maggiori oneri per interessi e dai maggiori bisogni per il welfare. Per questo il Cnel ha, in più sedi, espresso disappunto per la procrastinazione al 2022, contenuta in legge di bilancio, della riforma del sistema fiscale; una riforma, che, lo diciamo fin da subito, dovrà poggiare su criteri di equità e di efficienza, consentendo l'affermazione di uno sviluppo equo e sostenibile del nostro Paese.

È con questo spirito che il Cnel ha costituito, con determinazione 23 novembre 2020, n. 2014, un gruppo di lavoro per la riforma del sistema fiscale. Il gruppo, presieduto dal professor Franco Gallo, si avvale di accademici e magistrati esperti in materia e procede, nel prospettare soluzioni alternative all'attuale sistema dei prelievi fiscali, con un approccio metodologico che analizza i principali seguenti aspetti del sistema: tipi e modalità di calcolo della tassazione del reddito delle persone fisiche; tipi di tassazione del reddito societario; di quelli finanziari e dei fabbricati, analisi delle sanzioni di tipo penale e amministrativo; fragilità del rapporto fisco-contribuente e caratteristiche del contraddittorio amministrativo precontenzioso, accertamento, riscossione e sistema sanzionatorio; necessità di una riforma della giustizia tributaria; analisi del federalismo fiscale con particolare riferimento all'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali. *Last but not least* contrasto all'erosione e all'evasione rafforzata, quest'ultima, proprio dall'erosione stessa e dalla percezione di un'iniquità orizzontale.

Il contributo del Cnel all'indagine conoscitiva avviata dalle Commissioni finanze di Camera e Senato si avvale, pertanto, del supporto del suddetto gruppo che, (allegato) come specificato nella convocazione in audizione di cui siamo

destinatari, ha già elaborato *“possibili opzioni per una riforma complessiva dell’IRPEF (...) differenziandole anche in relazione al costo a carico della finanza”*. Inoltre, ha precisato che una vera riforma fiscale non può limitarsi a una revisione dell’Irpef ma deve allargare la base imponibile della stessa ad altre imposizioni su redditi di impresa, su redditi finanziari (in chiave europea e internazionale) e su redditi da patrimoni, e da fabbricati.

Unanime è la posizione delle parti sociali rappresentate in seno al Cnel, circa l’iniquità insita nel dato che vede lavoratori e pensionati contribuire al gettito Irpef per l’84% dell’imposta netta e circa la necessità di adottare un modello che, nel rispetto del principio costituzionale della piena progressività, si basi su una fiscalità pensata per le famiglie e per le imprese e sia costruita sul presupposto alla necessità di garantire una spesa pubblica che consenta una solida copertura sanitaria e un incisivo impegno sui temi e sugli obiettivi ambientali.

Obiettivi principali dell’impianto elaborato dal gruppo di lavoro e condiviso dalle parti sociali rappresentate in seno al Cnel sono: il raggiungimento di una piena equità orizzontale - intesa come parità di trattamento di contribuenti con lo stesso reddito - e verticale, intesa come piena applicazione del principio di progressività; lo spostamento del peso del tributo da lavoro e impresa su altri redditi e la semplificazione del sistema di calcolo e di riscossione.

Si tratta, inoltre, di realizzare una riforma organica del sistema di prelievo che superi la logica della frammentarietà e che abbia a monte la necessità di monitorare le implicazioni macroeconomiche di tutte le scelte fiscali. Una riforma fiscale non può infatti prescindere da un tax design complessivo anche con riferimento alla giustizia tributaria e all’amministrazione finanziaria.

In questo quadro, premessa essenziale diviene l’impegno, da parte dello Stato di una tenace ed efficiente lotta all’evasione fiscale; via maestra per porre rimedio all’iniquità del fenomeno e per recuperare le risorse che sono necessarie per rispondere ai crescenti bisogni delle persone e della società e per lo stesso finanziamento delle riforme.

Le proposte avanzate da varie parti sociali per rafforzare la lotta all’evasione sono diverse: incentivare i pagamenti tracciabili, e strumenti di accertamenti innovativi, incrementare e sistematizzare i controlli sui redditi dichiarati, rafforzare i sistemi sanzionatori e premiali, estendere i meccanismi delle ritenute alle fonti e le forme di contrasto di interessi, ecc.

Il raggiungimento dei suddetti obiettivi passa, attraverso una revisione della base imponibile, necessaria per riconferire all’IRPEF, il carattere di imposta generale.

Si tratta, in premessa, di effettuare una scelta di fondo tra il ritorno ad un’impostazione onnicomprensiva o la razionalizzazione del sistema duale; nella consapevolezza della necessarietà, in ogni caso, di correggere la scala delle

aliquote che vede fasce di esenzione troppo alte e che viene continuamente erosa dai meccanismi di *tax expenditures* (4% del PIL), responsabili di un progressivo scostamento dalla natura propria e originaria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Su detti meccanismi il Cnel intende condurre specifiche istruttorie da offrire al Parlamento anche con riferimento alla verifica della opportunità del mantenimento di alcune tipologie di detrazioni, come ad esempio quella per il coniuge a carico.

Meno pressione fiscale su imprese e lavoratori, dunque, e adozione, previo confronto con le parti sociali, di un sistema per ridisegnare un prelievo che, sulla nuova e più ampia base imponibile, recuperi l'allontanamento realizzato negli anni rispetto ai principi costituzionali di equità e progressività, elaborata, quest'ultima, nella consapevolezza dell'utilità marginale del "primo pezzo" di reddito.

Volendo suggerire una progressività che eviti "balzi" di aliquote, si potrebbe, rifacendosi al modello tedesco, immaginare che la stessa fosse costruita, ricorrendo per il calcolo del tributo, a una funzione matematica continua che determini le aliquote medie per ogni livello di reddito superando, per questa via, il sistema degli scaglioni e, dunque, dei salti di aliquote; oppure una revisione degli attuali scaglioni per renderli gradualmente e sostenibili.

È giunto il momento di correggere gli scostamenti che si sono determinati rispetto al paradigma costituzionale anche con riferimento ad altre grandi imposte regressive.

L'IVA ha tre aliquote fisse, dal 4 al 22 per cento, che variano secondo il prodotto, non in base alla quantità acquistata o al reddito, come le accise sulla benzina: due entrate da 130 miliardi, quasi come l'Irpef. I contributi che servono a pagare le pensioni e gli assegni sociali valgono oltre 220 miliardi, si sommano alle tasse sul lavoro e sulle imprese (formando l'insostenibile cuneo fiscale che il Cnel ha più volte chiesto di ridurre con provvedimenti strutturali, oltre quelli fin qui adottati), ma non sono progressivi. C'è un'altra giungla di aliquote proporzionali fisse, che dipendono solo dal tipo di attività. Indifferenti alla ricchezza dei contribuenti sono anche le addizionali Irpef regionali e comunali (16 miliardi) e la cedolare secca sugli affitti, ferma al 21 per cento sia per il monoproprietario che per il grande proprietario di immobili. In agricoltura i redditi non vanno neppure dichiarati: le tasse si calcolano su astratti valori catastali (estimi), bassissimi. La annosa questione della mancata riforma del sistema catastale si aggiunge al quadro, che conferma la inadeguatezza di questa parte del prelievo fiscale.

Dal 1976 l'unità impositiva dell'Irpef è il reddito personale del singolo contribuente e non quello complessivo del nucleo familiare di appartenenza. Ciò, in linea di principio, presenta il vantaggio di evitare che il reddito complessivo del nucleo possa influenzare le scelte di offerta di lavoro del singolo percettore. Malgrado ciò l'Italia si distingue ancora per un tasso di occupazione estremamente basso, soprattutto per le donne e in particolare nelle aree meridionali del Paese. È quindi importante chiedersi se l'Irpef possa fare di più per favorire l'occupazione,

e segnatamente una occupazione regolare e con retribuzioni dignitose, di entrambi i sessi, o quantomeno se possa essere modificata nel senso di ridurre effetti di disincentivo al lavoro. In particolare, sembra che il problema degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro sia più rilevante in corrispondenza dei percettori di bassi redditi piuttosto che di quelli alti, la cui offerta di lavoro è meno sensibile a considerazioni di ordine fiscale.

L'introduzione del bonus di 80 euro al mese per i lavoratori dipendenti nel 2014, recentemente ampliato a 100 euro mensili e ad un intervallo più ampio di beneficiari, è andata nella direzione di favorire l'offerta di lavoro, perché ha ridotto il carico fiscale sui redditi di lavoro medio-bassi, aumentandone la convenienza. Peraltro, si sottolinea che per un intervallo di reddito non piccolo (da 28 mila a 40 mila euro, considerando anche la detrazione aggiuntiva) il *bonus* determina un incremento dell'aliquota marginale effettiva che va nella direzione opposta.

Inoltre, questo *bonus* ha escluso gli incapienti e il lavoro autonomo. La sua struttura, come sottolinea il rapporto del nostro gruppo di lavoro, ricorda quella dell'*Earned income tax credit* (Eitc) statunitense, con due differenze. La prima è che l'Eitc è commisurato al reddito familiare da lavoro, non a quello individuale. La seconda è che l'Eitc inizia ad applicarsi fin dal primo dollaro guadagnato lavorando, mentre il bonus scatta a partire da un reddito di 8.145 euro se si è occupati per 12 mesi. L'Eitc svolge il ruolo di imposta negativa: se si inizia a lavorare ed il reddito percepito è basso, lo Stato non solo non preleva l'imposta ma integra il reddito da lavoro. La presenza di un sussidio associato ai bassi redditi da lavoro potrebbe costituire un efficace incentivo anche al fine dell'emersione dal lavoro nero. Il bonus è già una forma di imposta negativa per l'intervallo di reddito che, per un single dipendente senza carichi familiari, va da 8.145 a circa 12.500 euro.

Se inserita all'interno dell'Irpef, questa forma di imposta negativa richiederebbe di conservare nell'imposta personale lo schema del bonus, eventualmente ampliato ad incapienti e autonomi. Ma, secondo il rapporto del gruppo di lavoro, si potrebbe anche pensare ad un istituto formalmente distinto dall'imposta personale, simile al *Prime d'activité* vigente in Francia, dove ad esempio chi percepisce un reddito da lavoro (dipendente o autonomo) di 500 euro mensile ottiene un trasferimento, sempre mensile, di 290 euro, che scendono a 200 se il reddito da lavoro è di 1000 euro e a zero oltre i 1400 euro mensili. Il bonus attuale di 100 euro mensili potrebbe essere sostituito da un trasferimento associato alla percezione di un basso reddito da lavoro, che dovrebbe essere fruito anche in caso di incapacienza ed erogato mensilmente dal sostituto d'imposta. Oggi esiste già un istituto simile, l'assegno al nucleo familiare, che però dipende dal reddito familiare, è riservato ai dipendenti e come detto è sul punto di essere sostituito dall'assegno unico ai figli. Un punto da discutere e approfondire è se il nuovo trasferimento possa invece essere calcolato sul reddito individuale da lavoro, con l'obiettivo di stimolare l'occupazione e l'emersione del lavoro sommerso, che in Italia è alto in modo anomalo e sta crescendo nel corso della pandemia.



Questo trasferimento sarebbe inoltre un utile strumento per il contrasto di tante situazioni di disagio economico di persone e famiglie, senza creare una “trappola della povertà”.

In relazione ai rischi di “trappola della povertà”, è utile collocare il dibattito sulla riforma dell’Irpef nell’ambito delle novità e delle prospettive dell’intero sistema di imposte e trasferimenti.

Le due più importanti innovazioni degli ultimi anni, sul fronte dei trasferimenti monetari, sono il reddito di cittadinanza (da marzo 2019) e il già citato assegno unico ai figli, che dovrebbe vedere la luce a luglio 2021.

Il reddito di cittadinanza è una misura volta a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro e a contrastare la povertà, già in aumento dopo le crisi del 2008 e del 2012, e destinata a salire a causa della crisi associata alla pandemia Covid-19. Nel suo disegno attuale, tuttavia, può produrre un rischio di trappola della povertà. Il suo importo (o meglio l’importo della sua componente diversa da quella di sostegno al costo dell’affitto) infatti si riduce con una progressione molto alta all’aumento del reddito da lavoro, e questa elevata aliquota marginale effettiva ovviamente scoraggia l’offerta di lavoro.

Il mantenimento di una componente di imposta negativa all’interno dell’Irpef (o una integrazione dei bassi redditi di lavoro) potrebbe controbilanciare il possibile effetto di disincentivo al lavoro indotto dal disegno del reddito di cittadinanza.

Nel dibattito svoltosi su questi punti, le parti presenti al Cnel hanno raccomandato di rafforzare e razionalizzare interventi a favore delle famiglie, che dovrebbero essere unificati in uno strumento costituito in base a una scala di equivalenza ed estesi a tutti i contribuenti.

La discussione in corso all’interno del Cnel, sulla base delle indicazioni del gruppo di lavoro, segnala una serie di altre questioni, connesse al tema, che saranno oggetto di approfondimento e i cui risultati ci riserviamo di trasferire a codesta Commissione.

Queste le questioni principali:

Una nuova struttura dell’IRPEF assieme a una tassazione delle grandi imprese legata al luogo in cui la loro ricchezza viene effettivamente prodotta- introducendo una *web tax* che ponga fine alle pratiche elusive, dando piena applicazione alla tassa sulle transazioni finanziarie ad altissima frequenza (TTF), e istituendo una carbon tax continentale in maniera graduale e progressiva anche in sostituzione delle diverse tasse esistenti sui combustibili fossili- garantirebbero un significativo cambio di passo. Infatti, la sostenibilità ambientale e la giustizia sociale costituiscono i *driver* del lavoro che ci attende.

Auspicabile dovrebbe essere la nascita di una imposta sulle società europee che costituisca entrata diretta dell’Unione e che potrebbe subire eventuali

aggiustamenti locali legati alle specificità dei singoli paesi ma sempre da stabilire in sede europea.

La riflessione sulla riforma del complessivo sistema fiscale non può essere limitata ex ante da considerazioni circa la capienza delle risorse attualmente stanziare (2,5 miliardi di euro per l'anno 2022 e 1,5 miliardi di euro a regime a decorrere dal 2023, previsti dalla legge di bilancio 2021) posto che si tratta di risorse nettamente insufficienti. Detta riflessione deve invece essere orientata al perseguimento di obiettivi redistributivi che rendano il sistema più equo e allo stesso tempo generare margini di efficienza, soprattutto attraverso un'efficace lotta all'evasione fiscale, in grado di rendere disponibili nuove risorse da destinare alla copertura degli oneri della riforma stessa.

# **Note per l'indagine conoscitiva sulla revisione dell'Irpef (\*)**

**9 gennaio 2021**

## **Indice**

<b>Premessa</b>	p. 2
<b>1. La progressività dell'Irpef: ipotesi di revisione</b>	p. 5
<b>2. Caratteristiche strutturali dell'Irpef</b>	p. 7
<b>3. L'Irpef tra modello <i>comprehensive</i> e modello duale</b>	p. 10
<b>4. I redditi finanziari</b>	p. 15
<b>5. I redditi da fabbricati</b>	p. 16
<b>6. La patrimoniale personale</b>	p. 20
<b>7. I redditi d'impresa</b>	p. 22
<b>8. L'erosione dell'Irpef</b>	p. 25
<b>9. Le “spese fiscali”</b>	p. 27
<b>10. Alcuni problemi di coordinamento</b>	p. 33
<b>11. La riforma dell'Irpef e l'assegno unico ai figli</b>	p. 34
<b>12. L'Irpef e le scelte di offerta di lavoro</b>	p. 36
<b>Bibliografia</b>	p. 38
<b>Appendice A - I fabbricati in Italia</b>	p. 42

(\*) Hanno collaborato alla redazione di queste note: Vieri Ceriani, Massimo Baldini, Silvia Giannini, Paolo Liberati, Ruggero Paladini, Simone Pellegrino.

# Note per l'indagine conoscitiva sulla revisione dell'Irpef

## Premessa

Il sistema tributario negli ultimi decenni ha affrontato, non senza difficoltà, i profondi cambiamenti che si sono manifestati nelle forme di produzione e consumo del reddito, nella formazione delle ricchezze private, e nella composizione della popolazione e dei bisogni. L'integrazione dei sistemi economici ha giocato un ruolo rilevante nel dissolvere le basi imponibili, con la conseguente difficoltà di ricondurre a tassazione quelle più mobili e quelle comunque non direttamente associabili a un luogo fisico di produzione. A questo quadro generale va aggiunto che il sistema tributario italiano, nonostante la costante azione di contrasto, è stato e continua ad essere afflitto da un consistente grado di evasione, la cui conseguenza, nel tempo, è stata una violazione dei criteri di equità orizzontale e verticale, ulteriormente inasprita dall'erosione determinata dalla legale sottrazione a progressività di alcune categorie di reddito, o dalla moltiplicazione delle richieste di trattamenti tributari differenziati.

Le modifiche introdotte in questi ultimi anni hanno accentuato la frammentarietà e la disorganicità del sistema, che sembra ormai aver perso un modello coerente di riferimento. Esenzioni, agevolazioni, regimi particolari di favore, "bonus" di vario tipo si sono moltiplicati e sovrapposti, creando disparità di trattamento sempre più profonde e caricando il sistema di finalità settoriali molto specifiche e spesso improprie, nel senso che forse potrebbero essere meglio perseguite con altri strumenti.

La crisi conseguente alla pandemia in corso, di gravità epocale, ha creato nuove esigenze. Il fisco è stato chiamato a rispondere, nelle forme più varie (rinvio di adempimenti e di versamenti, crediti d'imposta, detrazioni e deduzioni, ecc.), all'obiettivo generale del sostegno alle famiglie e alle attività economiche, ma con interventi molto specifici.

Sembra oggi consolidarsi una visione che da un lato vede le finanze pubbliche come fonte di sostegno a qualsiasi esigenza settoriale e particolare, che è legittimamente autorizzata ad esigere e ad ottenere sostegni sotto forma di spesa diretta o di "spesa fiscale"; dall'altro lato, sempre più il sistema dei tributi viene visto non più come metodo di riparto della copertura delle spese pubbliche, ma come una sorta di "male in sé", da abbattere. Questa sorta di strabismo (o meglio schizofrenia) è accentuata dal momentaneo allentamento del vincolo di bilancio consentito dalla crisi Covid e si traduce in spesa pubblica o sgravi fiscali finanziati a debito. È però evidente che al termine dell'emergenza Covid il bilancio pubblico dovrà rientrare nel solco della finanza ordinaria e garantire un percorso sostenibile: i tributi dovranno farsi carico del finanziamento di una spesa pubblica accresciuta dai maggiori oneri per interessi e dai maggiori bisogni per il *welfare*, sia per la sanità che per l'assistenza. In questo contesto, il sistema dei tributi, oltre a garantire il gettito necessario, dovrà anche mirare a favorire lo sviluppo sostenibile, incoraggiando la crescita delle imprese, la *green economy*, l'economia circolare. Dovrà farlo rispettando criteri di equità e di efficienza.

L'annunciata riforma fiscale non potrà non partire dall'imposta personale sul reddito delle persone fisiche (Irpef) che, fin dai tempi della riforma degli anni Settanta, ricopre un ruolo centrale nell'ambito del sistema di prelievo. Si tratta dell'imposta che produce maggior

gettito<sup>1</sup> e che assume particolare rilevanza per la sua struttura formalmente progressiva, e intorno alla quale si sono appuntate, anche storicamente, le principali discussioni in termini di equità del prelievo.

Proprio sull'Irpef, recentemente, si sono concentrate diverse ipotesi di revisione, a loro volta focalizzate sulla progressività del prelievo e sulla sua riduzione. Ma non si è ancora delineato un quadro definito di interventi. Il governo con l'ultima NADEF è ora impegnato, nel quadro delle iniziative connesse al *Recovery Fund* e al *Green New Deal*, a presentare un disegno di legge delega di riforma fiscale.

Lo spazio finanziario disponibile, tuttavia, è molto ristretto. La legge di Bilancio 2021-23 ha istituito un fondo per interventi di riforma del sistema fiscale con una dotazione di 8 miliardi di euro nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023. Ma di queste risorse la quota prevalente, tra 5 e 6 miliardi, è destinata all'assegno universale e servizi alla famiglia. Per la riforma dell'Irpef restano poche risorse, a partire dal 2022. A ciò potranno aggiungersi le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo, che confluiranno in un apposito nuovo fondo.

Questa relazione è strutturata nel modo che segue.

Nella sezione 1 si dà conto del dibattito sulla riforma per come si è sviluppato finora, concentrato sulla progressività dell'Irpef e sulle modalità tecniche (progressività nel continuo o tramite scaglioni) per attuare le revisioni desiderate.

La sezione 2 fornisce una sommaria descrizione quantitativa della progressività e della struttura degli imponibili e del gettito. Emerge che la progressività è elevata ed è stata rafforzata negli ultimi anni dalle detrazioni decrescenti in funzione del reddito e da ultimo dal bonus 80-100 euro. La base imponibile e il gettito sono fortemente concentrati sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, per effetto della progressiva erosione della base imponibile dovuta a regimi di tassazione separata cedolare, regimi forfettari, agevolazioni ed esenzioni, che minano l'equità orizzontale e quindi anche quella verticale. L'evasione è diffusa. Il grado di "specializzazione" dell'Irpef sul reddito da lavoro dipendente e pensione è talmente elevato che si parla ormai di "disintegrazione" dell'imposta rispetto al modello originario di tassazione onnicomprensiva del reddito.

La sezione 3 si interroga se il processo di "disgregazione" dell'Irpef abbia portato, più o meno consapevolmente, ad avvicinare l'imposta al modello di tassazione "duale". In effetti, per molti versi, così sembra. Si menzionano recenti proposte volte a razionalizzare le basi imponibili, compiendo una scelta esplicita e coerente a favore del modello "duale".

Le sezioni 4 e 5 approfondiscono il tema del trattamento, rispettivamente, dei redditi da capitale finanziario e di quelli da capitale immobiliare, tema che è assolutamente rilevante per caratterizzare l'Irpef nel senso del modello duale o del modello

---

<sup>1</sup> Le entrate dell'Irpef assommavano a 176,8 miliardi di euro nel 2019 (escluse le addizionali locali), pari a 9,9 per cento del Pil e a 34,2 per cento delle entrate tributarie (Cfr. European Commission, 2020).

*comprehensive*. Le modalità di tassazione di questi redditi non possono prescindere dal coordinamento con la tassazione dei patrimoni che li producono. La sezione 6 riporta i termini del dibattito sulla tassazione patrimoniale e della scelta tra le attuali imposte reali e la proposta di istituire una patrimoniale personale.

Nella sezione 7 si affronta il tema della tassazione in Irpef dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo, anch'esso centrale nella definizione del modello di imposizione dei redditi personali. Si sottolinea l'esigenza di un buon coordinamento tra i diversi regimi, in particolare di evitare differenze troppo marcate e "salti" del carico fiscale effettivo al passaggio da un regime all'altro, che potrebbero creare distorsioni ed essere di pregiudizio alla crescita dimensionale delle imprese.

La sezione 8 torna sul tema dell'erosione delle basi imponibili e dell'equità orizzontale. Sottolinea che, indipendentemente dalla scelta del modello di imposta sui redditi personali, è prioritario allargare la base imponibile riducendo la portata di regimi di esenzione, forfettizzazione, agevolazioni che creano seri problemi rispetto all'equità orizzontale. Sottolinea altresì la differenza tra una revisione della progressività dell'Irpef vigente e una riforma che dovrebbe necessariamente rivedere le basi imponibili. In sostanza, non sembra sufficiente rivedere le aliquote, nell'ottica dell'equità verticale. Sembra invece prioritario affrontare la riforma dell'imponibile, nell'ottica dell'equità orizzontale. Le due forme di equità sono strettamente legate tra loro e generalmente viaggiano insieme all'efficienza economica.

La sezione 9 approfondisce il tema delle spese fiscali, indicando le aree e i settori in cui sono maggiormente diffuse e segnalando l'opportunità di una revisione e un riordino. Si sottolinea, in particolare, l'opportunità di una revisione sistematica degli effetti delle spese fiscali, soprattutto di quelle inizialmente introdotte come incentivi congiunturali e temporanei e poi rinnovate anno dopo anno.

La sezione 10 richiama alcune esigenze di coordinamento dell'eventuale riforma dell'Irpef. In primo luogo, con le addizionali regionali e comunali: si sottolinea l'esigenza di preservare l'autonomia finanziaria di Regioni e Comuni e si evidenziano alcune interazioni tra la riforma dell'Irpef e l'assetto delle addizionali. Si rammenta poi l'ipotesi, ventilata nel dibattito corrente, di ricorrere a ritocchi dell'IVA qualora occorressero risorse finanziarie aggiuntive per la riforma dell'Irpef. Infine si richiama l'esigenza di coordinare la riforma dell'Irpef con quella del *welfare*.

Il tema è approfondito nella sezione 11, che tratta la questione del coordinamento della riforma dell'Irpef con la riforma dell'assegno per il nucleo familiare, che è in fase avanzata di maturazione nei lavori parlamentari e nelle dichiarate intenzioni del governo.

La sezione 12 evidenzia i possibili effetti della riforma dell'Irpef sul mercato del lavoro, anche alla luce delle connessioni tra la riforma fiscale e le innovazioni in materia di *welfare*.

## 1. La progressività dell'Irpef: ipotesi di revisione

Le recenti proposte di *flat tax* prevedevano una riduzione comunque forte della progressività: ovviamente maggiore nel caso di aliquota unica “bassa”, minore se l'aliquota fosse fissata a un livello più “alto”. La progressività, seppure molto attenuata, non scomparirebbe del tutto, data la dichiarata presenza di detrazioni/deduzioni sui redditi più bassi. Ma la perdita di gettito sarebbe rilevantissima.

Altre proposte mirano a contenere la rinuncia al gettito in ambiti più ridotti e sostenibili, e a mantenere un grado di progressività elevato, ma comunque ridotto su una fascia medio-bassa di redditi. Nello specifico, ha ricevuto particolare attenzione nel dibattito recente la presenza dell'aliquota marginale del 38 per cento per i redditi compresi tra 28 e 55 mila euro, con un salto di aliquota marginale di 11 punti rispetto allo scaglione precedente, e in corrispondenza di una fascia di reddito in cui le detrazioni per lavoro dipendente assumono profilo decrescente fino ad azzerarsi. La riduzione dell'aliquota marginale del 38 per cento (o la creazione di un ulteriore scaglione, ad aliquota più bassa, tra i 28 e i 55 mila euro) avrebbe un effetto di sgravio anche sui redditi superiori ai 55 mila euro, con perdita di gettito più rilevante. Appare complesso, operando sulla struttura degli scaglioni e delle aliquote, ottenere una modifica “chirurgica” delle aliquote effettive solo nella fascia di reddito desiderata, lasciando inalterata la restante parte della curva delle aliquote. Anche per questo motivo, come si vedrà tra poco, è stata avanzata la proposta di modificare la struttura del prelievo, applicando una funzione matematica in luogo dei tradizionali scaglioni.

In realtà, l'attuale struttura dell'Irpef è molto complessa e produce un andamento irregolare delle aliquote effettive. Il cosiddetto bonus Renzi (recentemente rafforzato) ha introdotto uno sgravio selettivo su una fascia medio-bassa dei redditi da lavoro dipendente, che si è aggiunto alle complessità già esistenti. Accanto alla tradizionale struttura “formale” dell'imposta, che prevede aliquote crescenti al superamento di scaglioni di reddito, coesistono infatti detrazioni decrescenti per categorie specifiche di redditi (da lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo e impresa minore) e per carichi familiari, che si annullano al superamento di determinate soglie, diverse tra loro e non coincidenti con quelle degli scaglioni. Ne consegue un andamento piuttosto erratico delle aliquote effettive, sia medie che marginali, al crescere del reddito imponibile. Inoltre, appare molto accentuata la crescita delle aliquote effettive nella fascia medio-bassa: l'aliquota marginale effettiva si avvicina al 40 per cento già al superamento dei 28 mila euro. Per il lavoro dipendente, l'ingresso e l'uscita dalle soglie di fruizione del bonus Renzi creano forti discontinuità. Infine, le aliquote effettive non sono “visibili”, nel senso che prescindono da quelle nominali: per conoscerle, occorre prima calcolare l'imposta.

Per ovviare a questi inconvenienti sono state recentemente avanzate ipotesi di revisione della struttura del prelievo<sup>2</sup>, con l'abolizione di scaglioni, aliquote e detrazioni per tipologia di reddito e l'istituzione di una progressività “continua”, basata su una funzione matematica. In sostanza, a ogni livello di reddito imponibile

---

<sup>2</sup> Cfr. Gastaldi - Salvemini (2007); Visco (2019).

corrisponderebbero le proprie aliquote medie e marginali. Questo sistema (già presente nella nostra imposta complementare precedente alla riforma degli anni Settanta e oggi applicato, assieme agli scaglioni, in Germania) consentirebbe una crescita costante e graduale delle aliquote medie e marginali effettive, eliminando i “salti” d’imposta che oggi caratterizzano l’Irpef. Con la fissazione di pochi parametri (minimo esente, aliquota massima, elasticità del prelievo) sarebbe possibile determinare il grado di progressività del sistema<sup>3</sup>. Sono anche possibili soluzioni alternative che prevedono di ottenere la progressività continua con formule matematiche diverse, mantenendo le detrazioni per tipologia di reddito, con un livello costante anziché decrescente.

A favore di detrazioni costanti, anziché decrescenti fino ad annullarsi, si può invocare la funzione di correzione della capacità contributiva (in presenza, ad esempio, di familiari a carico) e di compensazione forfettaria delle spese di produzione del reddito nel caso delle detrazioni per lavoro dipendente: questi redditi sono infatti tassati al lordo, senza deduzione analitica dei costi di produzione (prevista invece per i redditi da lavoro autonomo e d’impresa).

Come ricordato, le irregolarità nell’andamento delle aliquote effettive dipendono proprio dalla presenza di detrazioni decrescenti per livelli di reddito e dal bonus 80 euro (ora 100 euro). Riportare le detrazioni ad un livello costante e indipendente dal reddito avrebbe come conseguenza che il profilo delle aliquote marginali effettive corrisponderebbe al profilo delle aliquote nominali. Ciò aprirebbe la strada a una revisione degli scaglioni e delle aliquote nominali che potrebbe “assorbire” la modifica delle detrazioni e l’abolizione del bonus in una struttura con profili regolari delle aliquote effettive medie e marginali.

La scelta tra progressività continua e per scaglioni, dunque, appare più un fatto tecnico che di sostanza, dato che profili regolari delle aliquote marginali e medie si possono ottenere anche con progressività per scaglioni. A favore della progressività continua gioca la grande flessibilità nel rimodellare gli effetti distributivi, utilizzando solo tre parametri (che determinano il minimo esente, l’aliquota marginale massima e la forma della progressività); per ottenere lo stesso grado di finezza la struttura tradizionale dovrebbe aumentare di molto il numero degli scaglioni.

Prima di decidere il grado di progressività e il modo tecnicamente migliore per realizzarlo, occorrerebbe effettuare una ricognizione, seppure sommaria, della progressività oggi. Bisognerebbe, soprattutto, decidere il campo di applicazione della progressività, cioè cosa tassare in modo progressivo, cosa tassare in modo proporzionale e cosa esentare. In una parola, decidere la base imponibile, avendo a riferimento il principio dell’equità orizzontale. È evidente che la progressività (equità verticale) non può essere disgiunta dal suo campo di applicazione (equità orizzontale).

La ricognizione degli aspetti strutturali dell’Irpef, sviluppata nella sezione che segue, evidenzia che la progressività è alta, ed è cresciuta negli ultimi anni. L’Irpef è anche caratterizzata da una elevata “specializzazione”: la parte preponderante dell’imponibile e del

---

<sup>3</sup> Cfr. Longobardi-Pollastri-Zanardi (2019). Si veda anche Gallo (2020a, p. 92).



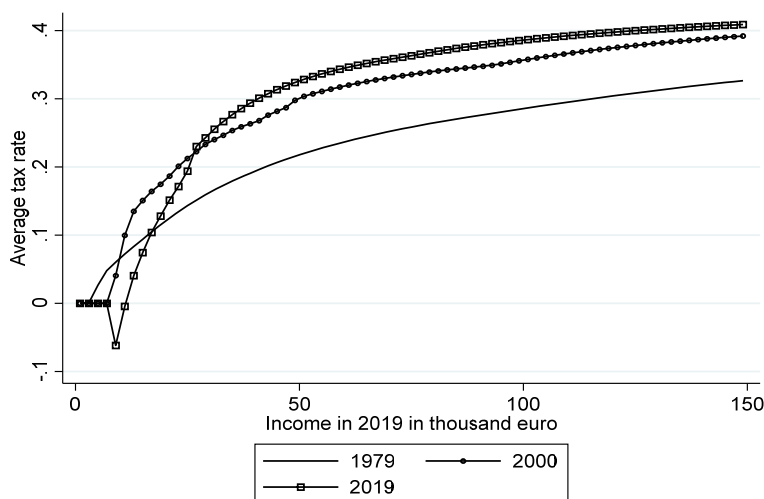
gettito è data da redditi di lavoro dipendente e di pensione. Oltre ad essere largamente erosa, è anche un'imposta largamente evasa.

## 2. Caratteristiche strutturali dell'Irpef

L'Irpef è diventata negli ultimi decenni più progressiva. È vero che le aliquote nominali più elevate sono state decisamente ridimensionate nel corso del tempo: l'aliquota marginale più alta è scesa dal 72 per cento del 1974 al 43 per cento attuale (escludendo le addizionali locali), ma negli anni '70 pochissimi contribuenti ricadevano negli scaglioni sottoposti alle aliquote più elevate, che di fatto risultavano sostanzialmente inutilizzate<sup>4</sup>.

Il Grafico 1 mostra l'incidenza dell'Irpef sul reddito complessivo di un contribuente tipo, lavoratore dipendente senza carichi familiari, in tre momenti: nel 1979, nel 2000 e nel 2019. La curva del 1979 è decisamente più bassa rispetto alle altre due, con l'eccezione della coda sinistra: l'incidenza dell'imposta è aumentata per quasi tutti i contribuenti, con l'esclusione dei più poveri che hanno beneficiato dell'espansione dell'area esente. Nel 2019, rispetto a 20 anni prima, l'incidenza è ulteriormente aumentata per i redditi superiori a circa 30mila euro, mentre è diminuita al di sotto di questo livello, grazie soprattutto al bonus 80-100 euro (che spiega anche l'incidenza negativa dell'imposta in un piccolo intervallo di reddito successivo all'area dell'incapienza).

**Grafico 1. Incidenza dell'Irpef nel 1979, nel 2000 e nel 2019 sul reddito complessivo individuale**



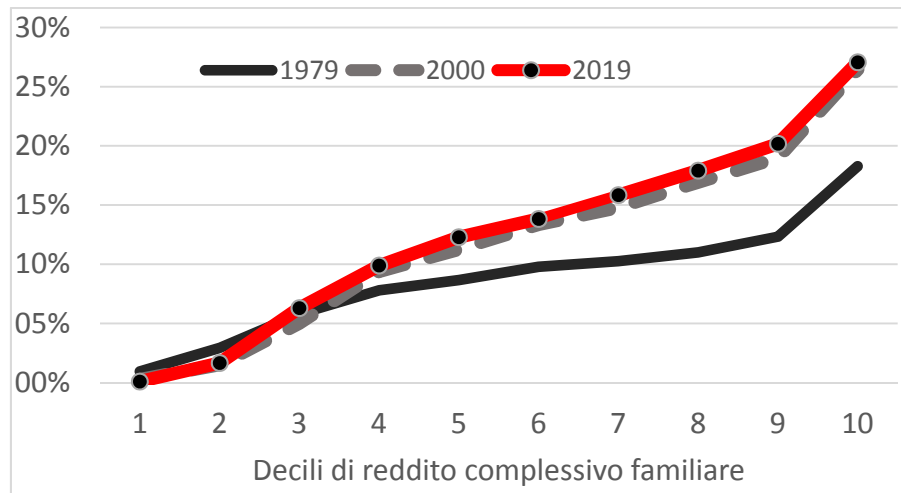
Fonte: Baldini (2020).

Il Grafico 2 mostra invece l'incidenza dell'Irpef sul reddito complessivo familiare, con le famiglie ordinate per decili di reddito complessivo (tutte le famiglie, anche quelle che non pagano Irpef). È ancora molto evidente lo scarto tra la curva del 1979 e quelle dei periodi più

<sup>4</sup> Ad esempio, nel 1979 erano sottoposti ad aliquote marginali uguali o maggiori del 50 per cento solo 6352 contribuenti su 23,5 milioni (lo 0,027 per cento).

recenti, a conferma del forte incremento dell'onere dell'imposta per la grande maggioranza delle famiglie, ad esclusione del 30 per cento più povero. L'incidenza è anzi diminuita nei primi due decili. L'aumento della pendenza della curva dell'incidenza segnala che è aumentata anche la progressività dell'imposta.

**Grafico 2. Incidenza dell'Irpef nel 1979, nel 2000 e nel 2019 sul reddito complessivo familiare**



Fonte: Baldini (2020).

L'indice di Gini del reddito familiare prima dell'imposta (espresso in unità di misura che va da 0 in caso di totale eguaglianza distributiva a 100 nel caso opposto) viene negli anni più recenti ridotto dall'Irpef di circa 4,5 punti, rispetto a un valore di 38. Negli anni Settanta invece l'effetto redistributivo dell'imposta era valutabile attorno ai 2,5 punti di riduzione dell'indice di Gini, che era allora pari a 39 al lordo dell'imposta.

In conclusione, nel corso degli anni la struttura progressiva del tributo, non compensata se non in alcuni anni (segnatamente dal 1989 al 2001) dalla correzione del drenaggio fiscale, ha sospinto i contribuenti verso aliquote più elevate, per effetto dell'adeguamento monetario dei redditi all'inflazione. Negli ultimi due decenni all'innalzamento della soglia di esenzione si è accompagnata una più rapida crescita delle aliquote effettive sui redditi più bassi. L'abbassamento delle aliquote nominali più alte è stata infatti più che compensata dall'introduzione della ricordata decrescenza al reddito delle detrazioni e, da ultimo, del bonus 80-100 euro, che hanno accentuato la progressività, soprattutto sui redditi più bassi. Per la sua logica categoriale, il bonus 80 euro ha tuttavia determinato una crescita anomala dell'indice di riordino (Baldini et al. 2015; Pellegrino et al. 2019).

Questa sommaria analisi conferma l'importanza che hanno oggi le detrazioni e il bonus nel determinare la progressività dell'Irpef. La sua rimodulazione, subordinata a limiti piuttosto stringenti riguardo alle disponibilità finanziarie complessive, sarà un compito non facile per il riformatore.

Riguardo alla composizione dell'imponibile e del gettito, emerge un modello di "specializzazione" concentrato su specifiche categorie di reddito: i redditi da lavoro

dipendente e da pensione (circa l'80 per cento della base imponibile totale)<sup>5</sup>. Emerge anche una distribuzione dei contribuenti piuttosto concentrata verso il basso, con solo il 4,5 per cento dei contribuenti che dichiara un reddito complessivo superiore a 55 mila euro e meno dello 0,1 per cento di essi che dichiara più di 300 mila euro (poco più di 30 mila contribuenti). Anche a livelli più elevati di reddito, la prevalenza di lavoro dipendente e pensioni è ragguardevole: tra i 75 mila e i 300 mila euro, più del 58 per cento del reddito deriva da tali categorie, mentre solo il 15,2 per cento del reddito è imputabile al lavoro autonomo, il 5,5 per cento è costituito da reddito di impresa (in contabilità ordinaria e semplificata), il 9 per cento da reddito di partecipazione (prevalentemente dei soci che costituiscono le società di persone). Sopra i 300 mila euro, infine, il 48 per cento del reddito complessivo è ancora reddito di lavoro dipendente e pensione, contro il 17 per cento di reddito di lavoro autonomo, circa il 5 per cento di reddito di impresa, e il 14,2 per cento di reddito da partecipazione. Trascurabili sono le quote di redditi da capitale e da fabbricati. Dal lato opposto della distribuzione del reddito complessivo, circa metà dei contribuenti si addensa nell'intervallo compreso tra 15 mila e 55 mila euro, e il 44 per cento dichiara meno di 15 mila euro. Si tratta spesso di famiglie con redditi bassi; ma anche di evasori, per i quali il reddito dichiarato non costituisce un parametro affidabile del tenore di vita. Inoltre, a fronte del 2,2 per cento dei contribuenti al di sopra di 75 mila euro che contribuisce per circa  $\frac{1}{4}$  al gettito totale dell'imposta, si rileva che il 15,5 per cento dei contribuenti con redditi compresi tra 28 e 55 mila euro (il terzo scaglione, caratterizzato dall'aliquota marginale del 38 per cento, spesso recentemente richiamata nelle proposte di revisione) garantisce il 31,5 per cento del gettito.

Da questi elementi quantitativi scaturiscono tre osservazioni.

In primo luogo, la concentrazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione, contrariamente a quanto accadeva ai tempi della riforma, avviene in un momento storico in cui la quota dei redditi da lavoro sul prodotto nazionale appare in sostanziale declino; si riduce quindi, rispetto al passato, la "rappresentatività" dell'Irpef come principale imposta sulle diverse forme di reddito.

La seconda osservazione concerne il fatto che il divario tra gettito teorico ed effettivo (*tax gap*) per diverse categorie di reddito appare molto più ampio nel caso dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa che non in quello dei redditi da lavoro dipendente<sup>6</sup>, il che, in assenza di interventi risolutivi sull'evasione fiscale, contribuisce ad alimentare la specializzazione dell'Irpef.

La terza osservazione riguarda il fatto che la specializzazione sui redditi da lavoro dipendente e pensione è conseguenza di un campo di applicazione piuttosto limitato sugli altri redditi (redditi d'impresa, di lavoro autonomo, interessi, dividendi, plusvalenze, affitti di fabbricati, redditi dominicali e agrari dei terreni) che sono soggetti in larga parte a tassazioni separate

---

<sup>5</sup> Già dall'istituzione dell'Irpef l'80 per cento del reddito complessivo dichiarato deriva dai redditi da lavoro dipendente e pensione (Ministero delle Finanze, 1979), similmente a quanto avviene oggi. La specializzazione sul reddito da lavoro dipendente è quindi di vecchia data. Fuà e Rosini (1984) la rilevano in riferimento ai dieci anni successivi alla riforma tributaria (p. 84) e riportano che già nel 1981 un documento ministeriale sosteneva che l'Irpef era divenuta un'imposta speciale sui redditi da lavoro dipendente (pp. 87-88).

<sup>6</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze (2020a). Negli anni 2013-2019 il gap Irpef per imprese e lavoratori autonomi si è collocato tra i 35,2 e i 40 miliardi di euro; il gap sul lavoro dipendente irregolare tra i 3,4 e i 5,1 miliardi.

sostitutive, o a regimi forfettari; in alcuni casi godono dell'esenzione. Non appare una forzatura interpretare l'attuale modello come un sistema quasi-cedolare (o *semi-comprehensive*) per certi versi paragonabile a quello precedente alla riforma degli anni Settanta (Brys and Heady, 2006; Liberati, 2018 e 2020). Nel giudizio di Pedone (2019), i trattamenti tributari differenziati hanno ormai segnato la "disintegrazione" dell'imposta personale progressiva. Queste considerazioni inducono a riflettere se l'Irpef oggi risponda ancora all'originario modello di tassazione onnicomprensiva o non si avvicini invece di fatto, benché "disgregata", a un modello diverso: quello duale. E a riflettere, ovviamente, su quale modello di tassazione si vuole puntare.

### **3. L'Irpef tra modello *comprehensive* e modello duale<sup>7</sup>**

L'Irpef è nata con la riforma fiscale dei primi anni Settanta, nota come riforma Cosciani (1950), dal nome del professore Cesare Cosciani che guidò i lavori della Commissione sullo studio della riforma. L'Irpef attuò l'idea centrale sviluppata dalla Commissione, peraltro perfettamente in linea con la letteratura sul *tax design* del tempo e con le migliori pratiche a livello internazionale, cioè la tassazione onnicomprensiva del reddito personale, con aliquote progressive (il modello Schanz-Haig-Simons, dal nome degli accademici che l'avevano teorizzata). In linea di principio, tutti i redditi (anche quelli imputati, come il reddito figurativo che il proprietario ritrae dall'immobile in cui risiede e le plusvalenze e le minusvalenze maturate) avrebbero dovuto rientrare nell'imponibile. L'impianto teorico subì fin dall'inizio una violazione importante con la decisione di tassare separatamente, con ritenute definitive sostitutive dell'Irpef, la maggior parte dei redditi di capitale e di escludere molte tipologie di plusvalenze.

Nel tempo, le eccezioni al principio della onnicomprensività si sono notevolmente accentuate<sup>8</sup>. Sono stati progressivamente esclusi dalla progressività i redditi dei fabbricati (dal 2000 la prima abitazione e dal 2011 i redditi da locazione); dal 2018, anche quelli derivanti da partecipazioni societarie qualificate. Una serie di altre agevolazioni e regimi preferenziali ha progressivamente eroso la base imponibile dell'Irpef: da ultimo nel 2019 l'estensione del regime forfettario dei contribuenti minimi e l'esenzione dei redditi fondiari degli imprenditori agricoli (si veda la Sezione 8).

Questo allontanamento dalla onnicomprensività testimonia la crisi dell'impianto originale dell'Irpef. Al di là del successo in termini di crescita del gettito, trainato soprattutto dalla elevata inflazione degli anni Settanta e Ottanta e dalla progressività dell'Irpef, i risultati della riforma furono presto sottoposti a riesame critico. Si sottolinearono alcune carenze nell'attuazione: la mancata riforma dell'amministrazione e dei suoi metodi di lavoro, l'ampiezza dell'erosione e dell'evasione. Ma si cominciò anche a mettere in dubbio alcuni dei principi cardine della riforma, tra cui la progressività.

---

<sup>7</sup> Questa sezione riprende largamente le argomentazioni svolte in Astrid (2020) e Ceriani (2020b).

<sup>8</sup> Cfr. Pellegrino-Panteghini (2020).

In un clima culturale internazionale progressivamente orientato al neoliberismo, si cominciò a porre in dubbio il ruolo redistributivo del settore pubblico, sia dal lato delle spese per il *welfare*, sia dal lato dei tributi. Si pose l'accento sugli effetti distorsivi di una progressività accentuata, in particolare sugli incentivi al lavoro. Si diffuse il consenso alla considerazione che, oltre certi limiti, l'elevatezza della pressione fiscale produce effetti negativi sul gettito (cosiddetta curva di Laffer). Il ruolo redistributivo del sistema tributario, incentrato sull'imposta personale sul reddito e sulla sua progressività, cominciò a essere oggetto di critiche e si accentuarono invece le raccomandazioni per un fisco semplice e soprattutto neutrale rispetto alle scelte economiche. L'esperienza della riforma fiscale Reagan (*Tax Reform Act* del 1986), ispirata dall'economia dell'offerta (*supply-side economics*) e orientata alla riduzione delle aliquote e all'allargamento delle basi imponibili, diventò modello di riferimento a livello internazionale, sia per l'imposta sulle persone fisiche, sia per quella sulle società.

Negli stessi anni la progressiva liberalizzazione dei mercati finanziari e valutari e la conseguente libertà di movimento dei capitali, in assenza di adeguate forme di collaborazione amministrativa a livello internazionale, resero difficile l'accertamento dei redditi da capitale finanziario detenuti all'estero. Si diffusero forme di concorrenza fiscale tra Stati, volte ad attirare le basi imponibili mobili (redditi finanziari e d'impresa), e in questo contesto si sviluppò il ruolo dei cosiddetti paradisi fiscali.

Quella che negli anni Settanta sembrava un'anomalia della riforma italiana rispetto al modello dell'imposta onnicomprensiva, cioè la tassazione separata e proporzionale dei redditi da capitale finanziario, negli anni Ottanta cominciò a diventare una modalità diffusa a livello internazionale. Nei Paesi nordici (Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia) furono varate, all'inizio degli anni Novanta, riforme fiscali ispirate a un nuovo modello di imposizione diretta: il modello 'duale', che sottopone a tassazione progressiva solo i redditi da lavoro dipendente e autonomo (compreso il contributo lavorativo dell'imprenditore individuale) e tassa tutti i redditi da capitale ad aliquota uniforme proporzionale, tendenzialmente coincidente con l'aliquota più bassa dell'imposta progressiva<sup>9</sup>.

I due tipi di reddito sono tassati in modo completamente separato. Ciò implica che le eventuali perdite sul reddito da capitale (ad esempio, sui redditi d'impresa) non sono compensabili con i redditi da lavoro; sono tuttavia riportabili in avanti contro redditi positivi della stessa specie in esercizi futuri. Le deduzioni e detrazioni personali (ad esempio, per familiari a carico) sono generalmente fruibili solo a fronte dei redditi da lavoro. La tassazione separata consente di avvalersi diffusamente delle ritenute alla fonte sui redditi da capitale che possono essere considerate definitive, con importanti semplificazioni del sistema.

Un aspetto specifico riguarda la ripartizione tra capitale e lavoro dei redditi prodotti dalle imprese individuali, dai lavoratori autonomi, dalle società di persone e da quelle di capitali a ristretta base azionaria, quando l'imprenditore, il professionista o il socio

---

<sup>9</sup> Cfr. Sorensen (1998) e (2009).

prestano attività lavorativa diretta nell'impresa, nello studio o nella società<sup>10</sup>. Questa ripartizione può essere effettuata attribuendo un rendimento figurativo al capitale (cespiti immobilizzati): il reddito che ne risulta è considerato reddito da capitale, il restante è tassato come reddito da lavoro. Vanno quindi a tassazione progressiva, oltre ai redditi di lavoro, anche gli eventuali "extra-profitti" rispetto al rendimento figurativo stabilito normativamente. Un modo alternativo al precedente è quello di stimare direttamente il contributo lavorativo e considerare il restante come reddito da capitale. È l'approccio adottato in Italia con l'IRI (si veda la sezione 7).

Tra i vantaggi del sistema "duale" si annoverano usualmente:

- la possibilità di resistere meglio alla concorrenza fiscale di altri paesi sulle basi imponibili più mobili, tassando i redditi da capitale ad aliquota "bassa", fuori dalla progressività;
- la neutralità di trattamento tra i diversi redditi da capitale, con conseguente eliminazione delle opportunità di arbitraggi fiscali;
- l'attenuazione, per effetto dell'abbassamento della tassazione sul capitale, di altri effetti distorsivi, quali l'effetto lock-in sulle plusvalenze e l'effetto dell'inflazione sulla tassazione dei rendimenti nominali del capitale, che ne erode il valore reale;
- nella versione con l'ACE, l'eliminazione della discriminazione fiscale a favore del debito e a sfavore del capitale proprio nella tassazione delle imprese;
- la possibilità di semplificare fortemente il sistema, ricorrendo a ritenute definitive alla fonte sui redditi da capitale.

Sotto il profilo dell'equità il modello duale è risultato difendibile come "il meno peggio", rispetto all'alternativa di una progressiva completa detassazione del capitale sul piano mondiale.

Anche in Italia hanno avuto attuazione alcuni degli indirizzi prevalenti a livello internazionale. Nel corso degli anni la progressività data dal ventaglio delle aliquote nominali è stata ridotta: nel 1974 si avevano 32 aliquote, comprese tra il 10 e il 72 per cento; nel 2000 le aliquote erano 5, dal 18,5 al 45,5 per cento; oggi le aliquote sono cinque, comprese tra il 23 e il 43 per cento (cui si aggiungono le addizionali regionali e comunali). Ma, come evidenziato nella sezione 2, la progressività non dipende solo dalle aliquote di legge; negli ultimi anni le detrazioni decrescenti e da ultimo il bonus 80-100 euro l'hanno notevolmente aumentata.

Per quanto riguarda, invece, la base imponibile, si è andati nella direzione opposta rispetto a quella raccomandata di un suo ampliamento, in quanto alla tassazione separata dei redditi finanziari si sono accompagnate la progressiva fuoriuscita dalla base imponibile dei redditi da fabbricati e forme crescenti di erosione (cfr. Sezione 8).

---

<sup>10</sup> Generalmente i redditi d'impresa prodotti dalle società di capitali sono interamente considerati redditi da capitale e sono tassati con l'aliquota proporzionale dell'imposta sulle società.

Un tentativo di muovere esplicitamente verso un modello duale è stato compiuto alla fine degli anni Novanta con la riforma della tassazione delle attività finanziarie e con l'introduzione del regime DIT (Dual Income Taxation) per l'imposta sulle società (Box 1).

### **Box 1. Passi verso il regime duale**

Un primo intervento riguardò i redditi da attività finanziarie: interessi, dividendi, plusvalenze. Riprendendo i criteri di un disegno di legge delega presentato dal governo Ciampi nel 1993, ma non discusso in Parlamento per la fine della legislatura, fu varata un'ampia riforma (D.Lgs. 461/1997) volta a istituire un trattamento omogeneo, il più possibile neutrale, tra tipologie di reddito, tra strumenti finanziari, tra intermediari, tra mercati, nella consapevolezza che differenze di trattamento fiscale sono un invito a pratiche elusive e fonte di distorsioni. Pur mantenendo la distinzione giuridica tra i redditi di capitale (interessi e dividendi) e i redditi diversi (plusvalenze), prevedeva di assoggettarli al medesimo trattamento di fatto. Prevedeva la tassazione generalizzata delle plusvalenze maturate. Per le gestioni individuali e collettive anziché i singoli cespiti e i risultati delle singole operazioni fu tassato il risultato netto, cioè la differenza di valore del portafoglio a valori di mercato tra l'inizio e la fine del periodo, che include le plusvalenze maturate. Per i titoli in amministrazione le plusvalenze furono tassate al momento del realizzo, ma con l'applicazione di appositi 'equalizzatori' che rendevano il carico fiscale equivalente a quello sul maturato. Le aliquote, precedentemente sventagliate su una pluralità di livelli, furono accorpate su due soli: il 12,5 per cento per gli interessi su titoli di Stato e obbligazioni e il 27 per cento per gli interessi su depositi. Era un passo intermedio verso l'unificazione, dichiarata come obiettivo a breve termine, su una sola aliquota, che avrebbe dovuto collocarsi sul 19 per cento, che era allora l'aliquota del primo scaglione Irpef.

Successivamente la tassazione delle plusvalenze maturate è stata soppressa, sostituita dalla tassazione al realizzo. La tassazione del risultato netto di gestione è stata soppressa per le gestioni collettive, rimane per la previdenza complementare. Le aliquote rimangono oggi attestate sul 26 per cento, con l'eccezione del 12,5 per cento sui titoli pubblici. Sono stati istituiti nuovi regimi di favore, in particolare per i PIR (Piani Individuali di Risparmio) che godono di una esenzione quasi totale.

Con la riforma Visco fu avviato un sistema duale anche per la tassazione delle società di capitali e delle imprese individuali a contabilità ordinaria (D.Lgs. 466/1997). Fu istituita una tassazione ridotta, denominata DIT, sul rendimento figurativo degli apporti al capitale proprio, nella forma sia di aumento del capitale sociale, sia di utili accantonati. Il rendimento figurativo, da applicare agli incrementi del capitale proprio, era denominato coefficiente di remunerazione ordinaria (CRO) ed era determinato ogni anno con decreto ministeriale in funzione del tasso di rendimento dei titoli pubblici, maggiorato di un premio per il rischio. L'aliquota era del 19 per cento, rispetto all'ordinario 37 per cento. La finalità era di favorire la patrimonializzazione delle imprese, attraverso l'autofinanziamento e il conferimento di capitale di rischio, correggendo l'incentivo fiscale a utilizzare il debito come fonte di finanziamento.

La DIT fu soppressa nel 2003. Nel 2011 il disegno di legge delega presentato dal ministro Tremonti avanzò l'innovativa proposta di istituire l'ACE (*Aiuto alla Crescita Economica*): si intendeva rendere deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio. Veniva così accolto il principio ispiratore della DIT istituita con la riforma Visco e abolita nel 2003 dallo stesso Tremonti. L'ACE fu istituita alla fine del 2011 con il decreto Salva-Italia (D.L. 201/2011) disposto dal successivo governo Monti. Con l'ACE la tassazione delle imprese mosse verso la neutralità tra le fonti di finanziamento. Il costo del capitale fu ridotto, fu favorita la patrimonializzazione con capitale di rischio e autofinanziamento. Soprattutto, dato che l'ACE si applicava agli incrementi di capitale proprio successivi al 2010, esercitava effetti incrementali sulla riduzione del carico fiscale effettivo. In sostanza operava un meccanismo di autoriduzione del carico fiscale, in funzione degli utili accantonati e degli apporti al capitale sociale. L'ACE fu poi soppressa con la legge di bilancio per il 2019 e sostituita con un incentivo agli investimenti, denominato mini-Ires, che è però risultato complesso e poco efficace. La successiva legge di bilancio per il 2020 ha soppresso la mini-Ires e ripristinato l'ACE.

Recentemente partendo dal riconoscimento che nel corso del tempo, in modo talvolta esplicito, talaltra non del tutto consapevole, e con notevoli esitazioni e ripensamenti, ci si è allontanati dal sistema comprensivo per muovere verso quello duale, è stata proposta una revisione dell'Irpef che punti in modo esplicito all'adozione del duale, basato sull'ACE<sup>11</sup>.

A questa strategia di riforma si contrappongono altre proposte, che puntano a un ritorno verso la tassazione onnicomprensiva<sup>12</sup>. Si tratta di un'opzione che avrebbe il vantaggio di conformarsi in misura maggiore al disegno originario dell'Irpef, ma che dovrebbe prevedere almeno l'inclusione nell'imponibile dei redditi da capitale e, in assenza di una tassazione ordinaria dei valori patrimoniali, del reddito figurativo dell'abitazione principale. Si muoverebbe così, soprattutto per quanto riguarda il primo punto, in contro-tendenza rispetto agli sviluppi evidenziati sopra, con interventi particolarmente sensibili dal punto di vista della realizzabilità pratica.

Alcuni aspetti critici sono centrali nella scelta del modello di tassazione, e vengono affrontati nei paragrafi che seguono. Si tratta di decidere come trattare, in primo luogo, i redditi finanziari; in secondo luogo, i redditi da fabbricati; infine, il reddito d'impresa. Nell'esame dei primi due punti, appare imprescindibile prendere in considerazione il fatto che, rispetto all'impianto iniziale del sistema di imposizione diretta, oggi esistono imposte patrimoniali sia sui capitali finanziari che sui fabbricati.

---

<sup>11</sup> Cfr. Astrid (2020). Si veda anche Gallo (2020a, p. 93).

<sup>12</sup> Cfr. Bises-Scialà (2014) e Bises (2020).



#### 4. I redditi finanziari

I redditi finanziari, come ricordato, sono oggi soggetti a imposte sostitutive e quindi sottratti alla progressività dell'Irpef. Si è visto come questa scelta di fondo abbia caratterizzato il nostro sistema fiscale fin dalla riforma degli anni Settanta, e sia poi divenuta comune a molti altri paesi.

La critica fondamentale a questa scelta è proprio l'esclusione dalla progressività, quindi la mancata rispondenza a criteri di equità verticale. Va però notato che, rispetto al secolo scorso e al primo decennio dell'attuale, è oggi presente nel nostro sistema un'imposta patrimoniale di tipo reale su tutte le attività finanziarie, con aliquota del 2 per mille, istituita con il decreto Salva-Italia del 2011, che prende la forma di imposta di bollo per le attività detenute presso intermediari residenti e di IVAFE, dichiarata e liquidata in Irpef, per le attività detenute all'estero (oggetto di monitoraggio fiscale e scambio di informazioni). Dato che la ricchezza è più concentrata del reddito, un'imposta patrimoniale proporzionale comporta un carico progressivamente crescente sul reddito.

Il sistema vigente di tassazione dei redditi finanziari presenta il vantaggio della semplicità amministrativa, ricorrendo prevalentemente a ritenute alla fonte. Il passaggio al sistema dichiarativo, necessario per l'eventuale assoggettamento all'Irpef progressiva, sarebbe indubbiamente una complicazione fortissima, per gli intermediari e per i contribuenti.

Si teme anche che il passaggio al sistema dichiarativo sui redditi crei timori tra i risparmiatori, potendo anche essere visto come un preludio all'introduzione di un'imposta patrimoniale, e rafforzi quindi i tentativi di esportazione e occultamento dei capitali finanziari. È vero che il sistema multilaterale di scambio automatico di informazioni concordato in sede OECD e basato sul CRS (*Common Reporting Standard*) fornisce un valido ausilio alle amministrazioni fiscali nell'accertare i redditi finanziari detenuti all'estero, ma non è ancora perfetto. Basti considerare che gli USA non aderiscono al CRS.

Il sistema attuale è comunque coerente con un sistema di tassazione duale. Da notare che non viene nemmeno incluso tra le spese fiscali nella relazione annuale redatta dalla apposita Commissione istituita presso il MEF, in quanto è ritenuto una caratteristica strutturale del nostro sistema tributario.

Richiederebbe semmai un allineamento più stretto delle aliquote, unificandole e l'avvicinamento con quelle sui redditi da immobili e dell'Ires. Sarebbe anche opportuno ripensare la tradizionale ripartizione tra redditi di capitale (interessi e dividendi) e plusvalenze (redditi diversi), puntando alla loro unificazione<sup>13</sup>. Andrebbe anche valutata la scala di convenienza tra i diversi regimi, in particolare il

---

<sup>13</sup> Cfr. Gallo (2013) e Muratori (2021).

trattamento dei PIR, che godono di un'esenzione pressoché completa<sup>14</sup>, e della previdenza complementare<sup>15</sup>. E andrebbero anche riconsiderati i vantaggi in termini di differimento dell'imposta derivanti dalla tassazione al realizzo delle plusvalenze, che almeno in alcuni casi appaiono meritevoli di correzione<sup>16</sup>.

## 5. I redditi dei fabbricati

Anche in questo comparto di imposizione si è assistito ad un progressivo allontanamento dal modello della *comprehensive income taxation* verso un sistema duale. In origine il nostro sistema sottoponeva ad imposizione in Irpef le rendite catastali delle abitazioni di residenza e quelle degli immobili non locati, in aggiunta ai canoni di locazione percepiti e regolarmente registrati (considerando in questo caso un abbattimento forfetario per le spese di produzione di quel reddito). Diversamente dai redditi finanziari, soggetti alla competizione internazionale e molto mobili, infatti, non vi era (e non vi è) necessità di tassare separatamente i redditi derivanti dagli immobili.

Dopo l'introduzione dell'Ici (oggi Imu), avvenuta nel 1992, si è avuta una progressiva modifica del sistema impositivo verso l'abbandono del sistema omnicomprensivo, in parte giustificata dalla volontà di non determinare una doppia imposizione. Dopo un periodo transitorio in cui era garantita una deduzione parziale della rendita dell'immobile di residenza, dal periodo d'imposta 2000 le rendite catastali delle abitazioni principali (comunemente dette prime case) non rientrano più nella definizione di base imponibile dell'imposta. In concomitanza con l'entrata in vigore dell'Imu e la revisione automatica della rispettiva base imponibile, dal 2012 non rientrano nella definizione di reddito complessivo Irpef anche le rendite degli immobili non locati, fatta eccezione per gli immobili siti nel medesimo Comune in cui il contribuente ha l'abitazione di residenza (in quest'ultima circostanza il contribuente è tenuto a dichiarare la metà della rendita catastale rivalutata dell'immobile maggiorata di un terzo).

Un discorso a parte meritano invece i canoni di locazione. Il nostro paese è sempre stato caratterizzato da un numero limitato di regolari registrazioni per gli immobili ceduti in locazione dalle famiglie. Al fine di contrastare questo fenomeno evasivo, dal 2011 è in vigore,

---

<sup>14</sup> La legge di bilancio per il 2021, appena approvata, ha infine previsto il riconoscimento di un credito d'imposta sulle perdite, minusvalenze e differenziali negativi derivanti dai piani costituiti a partire dal 1° gennaio 2021, in relazione agli investimenti effettuati entro l'anno.

<sup>15</sup> Per la previdenza complementare il nostro sistema prevede: la deducibilità dei contributi versati; la tassazione annuale dell'incremento di valore del fondo nella fase dell'accumulo; la tassazione separata della prestazione, con aliquota del 15 per cento (che può scendere, in funzione del periodo di accumulazione, fino al 9 per cento). Considerando le tre fasi della contribuzione, dell'accumulo e della prestazione, il sistema è del tipo ETT (esenzione-tassazione-tassazione). È difforme dal modello EET che tende a prevalere nella UE, ed è applicato in Italia alle pensioni pubbliche. Rispetto a quest'ultimo regime, risulta più favorevole: infatti l'effetto della tassazione in fase di accumulo (assente nello schema EET), che deprime i rendimenti, è più che compensato dalla tassazione agevolata delle prestazioni, soggette ad aliquota proporzionale molto bassa; mentre le pensioni pubbliche, in conformità con lo schema EET, entrano nella base imponibile dell'Irpef e subiscono la tassazione progressiva. Il trattamento delle pensioni complementari, che peraltro non ha ancora esplicitato pienamente i suoi effetti dato che finora pochi trattamenti sono giunti a maturazione, è quindi regressivo e molto agevolato rispetto alle pensioni pubbliche.

<sup>16</sup> Cfr. OECD (2018), pp. 184 e ss.

in opzione per il contribuente, la cedolare secca sui canoni di locazione delle abitazioni, con aliquote decisamente contenute, 21 per cento o 10 per cento, rispettivamente a seconda che l'immobile sia locato a canone libero o concordato. Queste aliquote sono inferiori sia alla prima aliquota marginale dell'Irpef, sia all'aliquota ordinaria prevista per le attività finanziarie (oggi il 26 per cento).

L'importante erosione della base imponibile dell'Irpef che ne è derivata, e la conseguente esclusione di questi redditi dal principio di progressività, ha determinato conseguenze in termini di equità orizzontale e verticale (a vantaggio dei contribuenti più abbienti e riducendo il potere redistributivo dell'Irpef), con risultati in termini di contrasto all'evasione solo parziali: a distanza di un decennio dall'introduzione della cedolare secca, gli immobili locati sono oggi 6 milioni, di cui 3,4 gli immobili del gruppo catastale A<sup>17</sup>, mentre erano rispettivamente 5,2 milioni e 2,8 all'inizio del decennio scorso (informazioni più accurate sulla composizione degli immobili e sul gettito delle relative imposte sono contenute nell'Appendice A). Questa emersione non sembra essere stata tuttavia sufficiente a garantire un incremento di gettito. Il maggior gettito derivante dalla registrazione di nuovi contratti non ha infatti compensato la perdita di gettito sugli immobili già locati e dichiarati, dovuta al passaggio dalla progressività alla proporzionalità, a causa della concentrazione degli affitti sui contribuenti a più alto reddito<sup>18</sup>.

In generale, poca attenzione è stata posta all'evasione delle imposte sugli immobili, oggi stimata in poco meno di 5 miliardi per l'Imu, circa 250 milioni di euro per la soppressa Tasi e circa 700 milioni per le locazioni<sup>19</sup>.

Riguardo alle prime case in proprietà 19,5 milioni sono quelle dichiarate dai contribuenti in sede Irpef, mentre secondo le indagini campionarie dovrebbero essere di meno (17,4 milioni, si veda l'Appendice su questo punto). Tale discrepanza è solo in parte giustificabile da un uso appropriato della norma: ad esempio quando, per motivi di lavoro, i coniugi risiedono in differenti abitazioni; gli altri casi rappresentano invece prime case "fittizie", in cui i coniugi aggirano la norma al fine di ottenere un risparmio d'imposta in sede Imu.

In generale, l'imposizione delle abitazioni di proprietà e residenza ha avuto numerosi cambiamenti di regime in sede di imposta patrimoniale e su questo tema si è schizofrenicamente concentrato il dibattito politico nell'ultimo quindicennio. Tassata in sede Ici nel periodo 1992-2008, è stata poi esentata nel periodo 2008-2011, per poi essere nuovamente oggetto di imposta patrimoniale dal 2012; dopo un periodo di cambiamenti di regime (mini-Imu e Tasi), dal 2016 è nuovamente esente da imposta.

Fatta eccezione per quelle considerate "di lusso", oggi sulle abitazioni principali è in vigore la piena esenzione sia per l'Irpef (il costo in termini di mancato gettito è pari a 3,9 miliardi di euro), sia per l'Imu (e la Tasi) (per una perdita di gettito di circa 4 miliardi).

---

<sup>17</sup> Si tratta delle abitazioni.

<sup>18</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze (2017), cap. 4.2.2. Si veda anche Beraldo - Esposito (2019).

<sup>19</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze (2020a). Peraltro continua a sussistere una discrepanza fra il numero complessivo di immobili presenti in catasto e quelli dichiarati in sede Irpef. Il divario ammonta a 2,1 milioni di unità, la metà per i fabbricati del gruppo catastale A.

Nonostante questa scelta, non sono stati modificati i diversi regimi agevolativi e le numerose spese fiscali sulla proprietà delle abitazioni di residenza, oggi particolarmente numerose, che nel tempo hanno contribuito ad aumentare considerevolmente la quota di famiglie che sono proprietarie dell'immobile di residenza. Rappresentano un caso emblematico sia la detrazione per gli interessi passivi sui mutui ipotecari, il cui costo si aggira attorno a 900 milioni di euro, sia i regimi agevolati per le imposte di registro, ipotecaria e catastale all'atto dell'acquisto di una prima casa. Il permanere di tutte queste agevolazioni sulle abitazioni principali di proprietà ha indotto interventi agevolativi anche per le famiglie che invece prendono in locazione l'immobile di residenza. Dal 2008 sono infatti previste alcune detrazioni per canoni di locazione su immobili adibiti ad abitazione principale per le fasce di reddito più basse e, sempre fino a determinate soglie di reddito, per trasferimenti di residenza per esigenze lavorative e per giovani fra i 20 e i 30 anni. In caso di incapacità vi è inoltre un credito di imposta (uno dei pochi casi di Irpef negativa nel nostro ordinamento).

Si tratta di un insieme di agevolazioni con un costo di circa 330 milioni, con specificità e finalità diverse, che contribuiscono a complicare il sistema senza garantire l'equità orizzontale. Il rispetto di questo principio richiederebbe un pieno riconoscimento fiscale dei vantaggi di abitare nella casa di proprietà rispetto a dover pagare un canone di locazione, o tassando il reddito imputato in capo a chi abita la casa di proprietà, o consentendo la deduzione dei canoni di locazione da parte del conduttore. Piuttosto che erodere ulteriormente l'imponibile espandendo le agevolazioni per chi vive in locazione, sarebbe più opportuno ricondurre a qualche forma di tassazione (reddituale e/o patrimoniale) la prima abitazione di proprietà.

L'annoso problema che riguarda la revisione dell'imposizione degli immobili rimane però il catasto e il suo aggiornamento. Oggi l'imposizione, anche ai fini delle imposte sui trasferimenti di proprietà, avviene con riferimento alla medesima base imponibile: la rendita catastale.<sup>20</sup> Le attuali rendite catastali degli immobili sono attribuite sulla base di tariffe d'estimo individuate alla fine degli anni Trenta del secolo scorso, rivalutate con l'applicazione di coefficienti: esse non sono più coerenti con i valori di mercato e soprattutto con la dinamica che tali valori hanno subito nel corso degli anni. D'altro canto l'utilizzo di coefficienti uniformi sul territorio nazionale, pur lasciando inalterate le posizioni relative tra gli immobili, amplifica il divario tra valore effettivo e valore tassato e quindi aumenta le sperequazioni.

Le incongruenze dell'imposizione immobiliare derivano proprio dalla non corretta definizione delle rendite catastali. In teoria, infatti, ciascuna rendita dovrebbe essere pari ad

---

<sup>20</sup> La base imponibile Imu è infatti interpretabile come il valore attuale di una rendita perpetua ad un determinato tasso di sconto. Il tasso di sconto era stato fissato all'1 per cento per l'Ici (determinando così il fattore moltiplicativo 100 per il passaggio dalla rendita catastale alla base imponibile Ici degli immobili del gruppo A), mentre era stato ridotto allo 0,625 per cento dal governo Monti (determinando così il fattore moltiplicativo 160 per il passaggio dalla rendita catastale alla base imponibile Imu). In realtà sono stati utilizzati coefficienti di rivalutazione diversi tra l'Imu e le imposte sui trasferimenti di proprietà (registro in primo luogo), che hanno risposto alla logica di reperire gettito aggiuntivo a seconda delle esigenze di bilancio. A questo punto il rapporto tra le rendite catastali e i valori patrimoniali non risponde più a un criterio teorico di determinazione del rendimento medio dei fabbricati. Emerge l'incoerenza di fondo tra un sistema catastale nato per determinare le rendite e un sistema tributario che oggi trae la parte preponderante del gettito da imposte patrimoniali o sui trasferimenti di patrimoni. Non a caso il ricordato disegno di riforma del catasto prevedeva la determinazione non solo delle rendite, ma anche del valore dei fabbricati.

un ipotetico canone di locazione percepito nel caso in cui l'immobile fosse concesso in locazione, il cosiddetto affitto imputato (Pellegrino et al. 2012), mentre oggi essa è, in media, pari a circa un decimo dell'affitto imputato. Una forte sottovalutazione, conseguentemente, si registra anche per i valori patrimoniali soggetti ad Imu (sottostimati circa per il 50 per cento rispetto ai valori di mercato). Quello che oggi preoccupa prioritariamente non è tanto la sottovalutazione di questi valori, ma i disallineamenti relativi dei valori reddituali e patrimoniali avvenuti nel tempo.

L'attuale sistema catastale è dunque fonte di forti disparità sia "verticali" (considerando cioè immobili di diverso pregio) sia "orizzontali" (considerando cioè immobili simili). Questo accentua le sperequazioni dovute alla mancata revisione dei valori catastali e all'assenza di una modalità di classamento coerente con l'effettivo utilizzo dell'immobile, almeno per gli immobili vecchi di decenni (Pellegrino, 2007).

Appare dunque largamente condivisa l'esigenza di rivedere il catasto dei fabbricati, oggi fortemente sperequato rispetto ai valori di mercato e oggetto di aggiornamenti "a macchia di leopardo" da parte di singoli Comuni. Il processo di riforma, previsto dalla delega Monti (Legge n. 23 del 2014), era pronto ma è stato accantonato dal governo Renzi. Era prevista la valutazione della rendita e del valore dei fabbricati, sulla base dei valori medi di mercato di un triennio e l'aggiornamento ogni cinque anni. Il valore complessivo delle rendite catastali su base nazionale avrebbe potuto rimanere invariato, ma il divario tra rendite e valori di mercato avrebbe potuto essere uniformato tra le diverse aree, tra quartieri centrali "vecchi" e periferie "nuove".

La riforma del catasto è un passo propedeutico necessario per una valutazione politica sull'opportunità di riportare a tassazione progressiva le rendite degli immobili non locati e la prima abitazione di proprietà.

Vi è infatti da interrogarsi sulla necessità di continuare a mantenere l'esenzione delle abitazioni di residenza ai fini sia dell'Irpef, sia dell'Imu. L'attuale Imu crea infatti forti disomogeneità tra l'abitazione principale e gli altri immobili. L'esenzione dell'abitazione principale, in cui risiede il proprietario, è un'anomalia italiana nel panorama internazionale. Forse il nostro paese è l'antesignano di una modalità innovativa di tassare le abitazioni, che si diffonderà in futuro a tutti i paesi ad elevato sviluppo economico. Ma per ora, tra i paesi che hanno una patrimoniale sugli immobili, solo altri quattro risulta che esentino l'abitazione occupata dal proprietario: Mongolia, Niger, Repubblica del Congo e Yemen (cfr. Ceriani, 2020a). Occorrerebbe, in altre parole, pensare a una qualche forma di partecipazione al finanziamento dei servizi comunali<sup>21</sup> anche per chi risiede nella casa di proprietà, sia pure con opportuni correttivi, se si vuole riaffermare il principio «pago, vedo, voto», fondamento del federalismo responsabile.

La mancata riforma del catasto non pregiudica invece la possibilità di valutare se sia più opportuno ricondurre a tassazione progressiva i redditi degli immobili locati, ovvero mantenere la possibilità di optare per cedolari secche, avvicinando però in questo caso il loro livello a quello delle attività finanziarie.

---

<sup>21</sup> Va in direzione opposta la soppressione della Tasi disposta con la legge di bilancio per il 2020.

La revisione delle imposte sugli immobili trova importanti difficoltà applicative ed è particolarmente osteggiato dalla collettività a causa dell'elevata quota di famiglie proprietarie dell'immobile di residenza (più del 70 per cento) e il non esiguo numero di famiglie proprietarie di altri immobili (circa un terzo). Inoltre, nel nostro paese, i contribuenti tendono ad essere “*cash-poor*” e “*asset-rich*”<sup>22</sup>, come evidenzia, ad esempio, il numero considerevole di pensionati che detengono una o più abitazioni nonostante percepiscano una pensione relativamente bassa. Anche nel caso di proprietari di prima abitazione possono essere frequenti i casi di “*cash-poor*”.

Da questo quadro emergono i motivi che rendono politicamente difficile una radicale riforma delle imposte sugli immobili, ad iniziare dalla riforma del catasto, nonostante sia indubbio che famiglie con ugual reddito ma diverso patrimonio siano caratterizzate da una diversa capacità contributiva.

## 6. La patrimoniale personale

Come ricordato, oggi in Italia il patrimonio è tassato con imposte reali che gravano sulle due forme principali di detenzione della ricchezza: gli immobili e le attività finanziarie. I primi sono soggetti a Imu auto-dichiarata e auto-versata, i secondi prevalentemente a prelievi alla fonte (sotto forma di imposta di bollo). Qualche forma di imposta patrimoniale sugli immobili è comune a quasi tutti i paesi.

È nel dibattito corrente la proposta di istituire una patrimoniale personale e progressiva (rispetto al patrimonio) à la *Piketty* (2014). La proposta è stata ripresa più volte nel nostro paese, recentemente da *Visco* (2019). *Manzitti* (2020) ha proposto un'imposta progressiva sul patrimonio netto: ne ha delineato le possibili caratteristiche e i principali problemi applicativi. Da ultimo una proposta di patrimoniale è stata oggetto di discussione durante l'esame della legge di bilancio per il 2021.

A livello internazionale l'imposta sulla ricchezza è oggetto di rinnovata attenzione e dibattito, stimolato anche dagli effetti dell'emergenza Covid-19. Alcune proposte prefigurano infatti imposte patrimoniali straordinarie, finalizzate al potenziamento delle infrastrutture sanitarie e a misure di sostegno a favore delle famiglie e delle PMI colpite dalla crisi. Ad esempio, in Argentina è in discussione una patrimoniale del 2 per cento su ricchezze superiori ai 2,5 milioni di dollari, con queste finalità. Nel Regno Unito la *Wealth Tax Commission* (2020),

---

<sup>22</sup> Considerando la ricchezza, è possibile calcolare sia l'indice di Gini, sia l'indice di concentrazione rispetto al reddito. Per calcolare l'indice di Gini si ordinano le famiglie in modo crescente rispetto al valore della ricchezza posseduta; similmente, per calcolare l'indice di concentrazione della ricchezza rispetto al reddito si ordinano invece le famiglie in ordine crescente rispetto al reddito percepito. Questi due indicatori sono importanti per sottolineare quanto l'indice di Gini osservato sulla ricchezza sia più elevato rispetto al corrispondente indice di concentrazione calcolato ordinando le famiglie in base al reddito: più del 70 per cento delle famiglie possiede l'abitazione di residenza, mentre solamente un terzo delle famiglie possiede almeno un ulteriore immobile. Per quanto riguarda la distribuzione della base imponibile Imu, un recente studio (*Pellegrino et al.*, 2015) evidenzia che l'indice di Gini (x100) della base imponibile Imu sulle prime case è pari a 55,8, mentre quello sulle seconde case a 84,3. Considerando tutti gli immobili assieme, invece, l'indice è pari a 60,2: l'indice di concentrazione della base imponibile Imu sulle abitazioni di residenza è pari a 22,8, mentre quello calcolato sulle seconde abitazioni è pari a 40,9. Considerando tutti gli immobili, l'indice di concentrazione è pari a 30,1.

non governativa, ha prodotto un articolato studio su possibili forme alternative di imposte patrimoniali; non ha formulato una proposta specifica, ma sembra propendere per un'imposta straordinaria del 5 per cento sui patrimoni netti complessivi superiori a 500 mila sterline, pagabile in 5 anni, finalizzata anch'essa a fronteggiare l'emergenza Covid. Ma altre proposte prefigurano patrimoniali progressive ordinarie; una proposta di questo tipo per gli USA è stata avanzata da Saez e Zucman (2019).<sup>23</sup>

La patrimoniale personale potrebbe, in astratto, essere aggiuntiva rispetto alle patrimoniali reali in vigore o potrebbe invece sostituirle. Era aggiuntiva nel sistema francese, che l'ha adottata fino al 2018: si trattava dell'*Impôt de solidarité sur la fortune*, personale e progressiva sull'intero patrimonio, limitata alle "grandi fortune" e basata sul patrimonio familiare, non quello individuale. Nel 2018 è stata fortemente depotenziata, limitandola al patrimonio immobiliare, con la fondamentale motivazione che induceva alla delocalizzazione dei cespiti finanziari e allo spostamento all'estero della residenza dei contribuenti.

In Italia, nell'ultima versione discussa nel corso del dibattito parlamentare sulla legge di bilancio per il 2021, la patrimoniale personale ha assunto le caratteristiche di imposta ordinaria progressiva (con aliquote da 0,2 a 3 per cento) sull'intero patrimonio individuale e avrebbe sostituito le patrimoniali reali oggi in vigore. La proposta è stata oggetto di varie critiche.

Le vicende dell'imposta francese evidenziano il principale punto critico. La patrimoniale personale infatti potrebbe facilmente essere evitata frazionando la ricchezza tra i membri della famiglia (non a caso il sistema francese tassava il patrimonio familiare) ma soprattutto ricorrendo allo spostamento all'estero della residenza del contribuente o all'utilizzo di schermi soggettivi (società di capitali, trust, società fiduciarie, ecc.), più efficaci se estero-vestiti<sup>24</sup>. Da notare che con la patrimoniale personale anche la ricchezza immobiliare potrebbe essere esclusa, ricorrendo a schermi soggettivi: sarebbero tassati solo gli immobili posseduti da persone fisiche, non quelli posseduti da società di capitali e altri soggetti. Un restringimento della base imponibile, quindi, rispetto all'attuale Imu.

Va anche ricordato che i recenti accordi internazionali sullo scambio di informazioni sui redditi finanziari tra amministrazioni fiscali basati sul CRS hanno ad oggetto i redditi, non i patrimoni e, come già detto, non coprono tutti i paesi (ad esempio gli USA non aderiscono). E va anche sottolineato che, non a caso, Piketty ha proposto la patrimoniale personale come soluzione mondiale, non come imposta nazionale.

Va comunque notato che tassare alle stesse aliquote i patrimoni finanziari e quelli immobiliari significa trascurare che le due basi imponibili sono molto diverse quanto a mobilità e capacità di elusione e/o evasione. E sono anche diverse quanto a modalità di valutazione: i capitali finanziari sono generalmente valutati ai valori di mercato, le rendite catastali sono generalmente sottostimate rispetto ai valori effettivi.

---

<sup>23</sup> La proposta di introdurre un'imposta patrimoniale progressiva è stata ripresa da due candidati democratici alla presidenza: Bernard Sanders ed Elizabeth Warren.

<sup>24</sup> In un recente contributo, Di Tanno e Hamaui (2020) sottolineano le difficoltà di accertamento dell'imposta patrimoniale personale.

Riguardo alla progressività, la ricchezza è più concentrata del reddito, quindi patrimoniali proporzionali già assolvono alla funzione redistributiva di tipo “verticale”. La progressività della patrimoniale, soprattutto se molto spinta, accentua l’incentivo alla delocalizzazione degli imponibili e all’assunzione di assetti proprietari che evitino l’imposta. Aliquote molto elevate, soprattutto nel caso di patrimoniale ordinaria, rischiano di rendere l’imposta “espropriatoria” e di incorrere in eccezioni di incostituzionalità.<sup>25</sup>

Infine, ma non da ultimo, l’attuale patrimoniale sugli immobili svolge l’importante funzione di dotare i Comuni di una fonte rilevante di entrate su cui possono esercitare la loro autonomia. Il passaggio a un’imposta erariale (la patrimoniale personale progressiva) implica l’abolizione di imposte locali (Imu). La soluzione di sostituire l’Imu con trasferimenti compensativi dal bilancio dello stato violerebbe gravemente l’autonomia finanziaria dei comuni, relegata all’addizionale Irpef. D’altra parte non appare possibile escogitare una ripartizione territoriale della base imponibile della nuova patrimoniale erariale che consenta di mantenere l’autonomia finanziaria delle amministrazioni locali. In sostanza, con l’abolizione dell’Imu salterebbe per i Comuni il principio «pago, vedo, voto», fondamento del federalismo responsabile.

Certo, il sistema attuale di patrimoniali reali non è perfetto: nella precedente sezione 5 si è discusso l’assetto dell’Imu, in particolare l’esenzione dell’abitazione principale, e si è affermata l’esigenza della revisione del catasto.

Più in generale, il sistema delle imposte patrimoniali ordinarie, in particolare l’Imu, andrebbe riesaminato anche nell’ottica del coordinamento con le imposte sui trasferimenti di ricchezza: imposte di registro, ipotecarie e catastali, sulle successioni e donazioni. Sarebbe anche opportuno ripensare e migliorare il coordinamento dei tributi sulla ricchezza e sui suoi trasferimenti con le imposte sui redditi, da cui sono in alcuni casi deducibili, ma in misura diversa e parziale.

L’imposta sulle successioni e donazioni meriterebbe attenta e specifica riflessione, riguardo alla funzione di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza e di tutela della parità di condizioni economiche iniziali. È stato proposto di potenziare l’imposta<sup>26</sup> e destinare il gettito aggiuntivo a finanziare, almeno in parte, dotazioni di capitale universalistiche per i giovani<sup>27</sup>. Sono state adombrate anche attenuazioni dell’imposta sulle donazioni ai figli volte a favorire il trasferimento della ricchezza pre-morte, e a riduzioni d’imposta per donazioni e lasciti a fondazioni, enti di ricerca, musei, onlus, e per simili finalità meritevoli.

## **7. I redditi d’impresa**

Con la riforma Cosciani, l’imposizione diretta sul reddito d’impresa fu articolata come segue: per le persone giuridiche, tassazione proporzionale in Irpeg sul reddito effettivo complessivo, derivante dalle risultanze del bilancio, quindi basato su criteri di competenza economica, con

---

<sup>25</sup> È il caso della ricordata *Impôt sur la fortune (ISF)*. Con alterne vicende, furono posti limiti superiori al livello complessivo del prelievo fiscale, inclusa la ISF, in modo che non eccedesse una percentuale (da ultimo, la metà) del reddito imponibile.

<sup>26</sup> Riguardo all’opportunità del potenziamento dell’imposta sulle successioni, si segnala la Sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 23 giugno 2020, e il commento di Gallo (2020b).

<sup>27</sup> Cfr. Granaglia - Morelli (2019).



alcune correzioni fiscali (tra le principali poste soggette a correzione: gli accantonamenti, gli ammortamenti, i fondi rischi); per le imprese individuali e le società di persone, determinazione del reddito effettivo con le stesse regole applicate per l'Irpeg (se l'impresa non adottava la contabilità ordinaria, come da bilancio civilistico, era tenuta a una contabilità semplificata a fini fiscali) e tassazione progressiva in Irpef attuata, per le società di persone, per "trasparenza"<sup>28</sup>. Questo sistema, nelle sue linee portanti, è sopravvissuto fino ad oggi.

Recentemente alcune importanti modifiche, inizialmente previste nella Legge delega n. 23 del 2014, hanno interessato la tassazione delle imprese individuali e delle attività professionali.

Il regime dei forfettari, istituito con la legge di stabilità per il 2015, era destinato a imprese individuali e attività professionali di dimensioni marginali, con ricavi inferiori a soglie prefissate in funzione del settore di attività (tra 15.000 e 40.000 euro annui) e con limitato apporto di collaboratori dipendenti o autonomi e di beni strumentali. Si trattava di un'imposta sostitutiva dell'Irpef (e relative addizionali) e dell'Irap. L'imponibile era derivato dai ricavi applicando coefficienti di redditività prefissati. L'aliquota era del 15 per cento, ridotta al 5 per cento per le nuove iniziative.

Nel 2016 la legge di stabilità ha esteso l'applicabilità del regime innalzando le soglie di ricavo. La legge di stabilità per il 2019 ha innalzato ulteriormente la soglia di ricavi (fino a 65.000 euro) ed eliminato le limitazioni sull'impiego di collaboratori e di beni strumentali. La platea dei beneficiari si è ampliata notevolmente e avrebbe dovuto salire ancora nel 2020 per il previsto ulteriore aumento delle soglie (fino a 100.000 euro). Inizialmente concepito per i piccolissimi contribuenti, sembrava avviato a diventare il regime "naturale" per le imprese individuali e le attività professionali. Infatti si stima che la platea dei fruitori raggiungesse per il 2019 il 60 per cento di professionisti e imprenditori individuali, che sarebbe salito all'85 per cento con l'ampliamento previsto per il 2020 e poi cassato con la legge di bilancio per il 2020<sup>29</sup>. Il regime sostituisce non solo l'Irpef, ma anche l'Irap (con aliquota del 15 per cento, ridotta al 5 per cento per i primi cinque anni di attività) e prevede l'esclusione dall'Iva. Per la sola Irpef l'effetto finanziario è stimato in circa 1,5 miliardi. Il regime così esteso costituisce un allontanamento importante dal criterio della tassazione del reddito effettivo, verso la tassazione forfettaria di un reddito presunto sulla base di coefficienti di redditività "normalizzati". Si pone comunque un problema di equità orizzontale rispetto agli altri redditi soggetti alla progressività, anche a quelli della stessa specie (lavoro autonomo e d'impresa) che sono fuori del regime. Del resto non a caso il regime è stato presentato come la flat tax delle partite Iva, evocando in qualche modo che fosse il primo passo verso l'estensione dell'aliquota del 15 per cento a tutti i redditi e quindi l'abbandono della progressività dell'Irpef (o meglio il quasi abbandono, data la dichiarata presenza di detrazioni/deduzioni). Questo esito sembra comunque scarsamente attuabile, anche alla luce delle ingentissime perdite di gettito. Se dunque la flat tax non decolla, si pone un problema di coerenza tra il sistema nel suo complesso e il regime forfettario che, pur valido nella sua impostazione originaria, risulta eccessivamente esteso come platea di fruitori, soprattutto considerando che crea uno "scalino" di trattamento rispetto alle imprese a regime ordinario, che ricadono nella piena

---

<sup>28</sup> La società è esente e il reddito è attribuito a ciascun socio per la parte corrispondente alla sua quota di partecipazione ed è sottoposto a tassazione progressiva in Irpef in capo ai soci.

<sup>29</sup> Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019a).

progressività dell'Irpef.

Per le imprese in contabilità semplificata con la legge di bilancio per il 2017 fu modificata la determinazione dell'imponibile Irpef e Irap introducendo il criterio della cassa, anziché della competenza, su alcune poste rilevanti, segnatamente i ricavi e i costi di produzione.

Per gli imprenditori individuali e le società di persone in contabilità ordinaria la delega del 2014 prevedeva l'istituzione dell'Iri (Imposta sul reddito imprenditoriale). L'obiettivo era la neutralità, cioè rendere equivalente la tassazione sul reddito a quella subita da una società di capitali (in particolare, una S.r.l. uninominale). Si trattava di sottrarre alla progressività dell'Irpef il reddito trattenuto nell'azienda, e di tassare in Irpef solo il compenso per il contributo lavorativo dell'imprenditore. Quest'ultimo era un costo per l'azienda e quindi deducibile, ma anche un reddito in Irpef, da tassare in progressiva come gli altri redditi da lavoro, dipendente o autonomo. Gli utili non prelevati dall'imprenditore erano tassati separatamente, con la stessa aliquota proporzionale dell'Ires, generalmente inferiore a quella massima dell'Irpef. Si attuava così un regime di tassazione duale. Si realizzava anche una omogeneità di trattamento del reddito d'impresa, indipendentemente dalle diverse forme giuridiche (impresa individuale, società di persone, società di capitali). Risultava favorita la patrimonializzazione dell'impresa, penalizzata la distribuzione di compensi all'imprenditore e ai soci. La separazione tra il reddito reinvestito nell'impresa e quello prelevato dall'imprenditore implicava considerare l'azienda come separata dall'imprenditore. Riconoscendo un carico fiscale ridotto all'azienda, come fosse esercitata da una società di capitali, se ne riconoscevano l'utilità sociale e l'importanza della patrimonializzazione e dell'investimento in azienda. Tassando in Irpef progressiva l'imprenditore sui redditi che ritraeva dal suo contributo lavorativo all'azienda si stabiliva un'equità orizzontale in Irpef sui redditi personali dei diversi tipi di lavoro.

L'Iri è stata istituita con la legge di bilancio per il 2017. La legge di bilancio per il 2018 ha disposto retroattivamente il rinvio dell'entrata in vigore al 2018. La legge di bilancio per il 2019 l'ha abolita. Con l'abolizione dell'Iri le imprese al di sopra delle soglie per l'accesso al regime forfettario risultano svantaggiate, perché soggette alla piena progressività dell'Irpef, anche sui redditi reinvestiti. Se all'ACE, soppressa nel 2019 e ripristinata nel 2020, si affiancasse l'Iri il sistema di tassazione delle imprese si avvicinerebbe molto al modello duale.

Un discorso particolare merita il trattamento fiscale degli imprenditori agricoli, per il quale si rimanda alla successiva sezione 8.

Nel complesso, appare opportuna una riflessione d'insieme riguardo ai diversi regimi di tassazione delle imprese e dei professionisti in Irpef. Oggi abbiamo per i forfettari una tassazione separata forfettaria e presuntiva, proporzionale, che prende a base i ricavi; per i professionisti non forfettari, si tassa in Irpef progressiva il reddito effettivo determinato con criterio di cassa; gli imprenditori non forfettari a contabilità semplificata sono soggetti all'Irpef progressiva, sul reddito effettivo determinato con criteri misti cassa e competenza; gli imprenditori non forfettari a contabilità ordinaria sono anch'essi soggetti all'Irpef progressiva, sul reddito effettivo determinato con criteri di competenza, e non fruiscono

dell'Iri<sup>30</sup>. Questi regimi possono ben coesistere, ma andrebbe verificato meglio il coordinamento dei campi di applicazione, anche per evitare “salti” di imposta che pregiudichino, al passaggio da un regime all'altro, la crescita dimensionale dell'impresa<sup>31</sup>.

## 8. L'erosione dell'Irpef

Si è più volte richiamata l'estensione dei regimi preferenziali, sostitutivi, agevolativi e delle esenzioni che caratterizza il nostro sistema tributario, con effetti negativi sia per quanto riguarda l'equità orizzontale e verticale del prelievo, sia la sua efficienza. Questo tipo di trattamenti differenziali ricade sotto la nozione di “erosione fiscale”, cioè di riduzione legale degli imponibili rispetto al trattamento ordinario. L'erosione opera a tutto tondo sull'intero sistema tributario e non solo per quanto riguarda l'Irpef, di cui peraltro si è già segnalata la “disintegrazione” sotto il proliferare dei ricordati regimi (cfr. sezione 2). Il processo di erosione che ha allontanato l'Irpef dal suo modello originario è stato progressivo e continuo, come mostra la breve elencazione che segue.

Dal 2000 i redditi figurativi sulla residenza principale sono esenti per il proprietario. Dal 2011 l'affitto di fabbricati di abitazione è soggetto ad imposta separata opzionale, con aliquota del 21 per cento (dal 2019 anche l'affitto di negozi sotto una specifica metratura), ridotta al 10 per cento in caso di locazione a canone concordato. Quasi tutti i fabbricati tenuti a disposizione non rientrano nell'imponibile (dal 2011). Dal 2008 alcuni redditi da lavoro (premi di risultato decisi con la contrattazione aziendale) sono soggetti a tassazione separata, con aliquota del 10 per cento. Dallo stesso anno sono parzialmente esenti i diritti d'autore e i redditi rivenenti dall'utilizzazione di opere dell'ingegno. Con la legge di bilancio per il 2018 i dividendi e le plusvalenze derivanti da partecipazioni qualificate sono usciti dalla progressività e sono stati assoggettati a ritenuta sostitutiva. Sono stati introdotti abbattimenti dell'imponibile per il “rientro dei cervelli” (estesi ai calciatori). Da ultimo, con la manovra di bilancio per il 2019, sono stati assoggettati a imposta sostitutiva proporzionale i redditi da ripetizioni erogate da docenti. Soprattutto, è stata fortemente potenziata la portata del regime sostitutivo forfettario (proporzionale) per i contribuenti “minimi” che percepiscono redditi di impresa e lavoro autonomo (la cosiddetta *flat tax* delle partite Iva). Negli anni più recenti sono state anche esclusi dall'Irpef i redditi dei terreni posseduti dagli imprenditori agricoli professionali.

Si ritorna qui sul tema, per approfondire le caratteristiche di alcuni di questi regimi e per segnalare i problemi di equità orizzontale e di efficienza che comportano e soprattutto per evidenziare l'effetto negativo che possono avere di incentivo indiretto all'evasione.

Esula da questo lavoro l'esame delle cause, delle caratteristiche e delle strategie di contrasto dell'evasione. Tuttavia si ritiene importante segnalare qui il collegamento tra l'erosione e l'evasione. Le esenzioni, le agevolazioni e i regimi preferenziali rispetto alle imposte ordinarie sono percepite (e di fatto costituiscono) «evasione legale». Le disparità di

---

<sup>30</sup> Non fruendo dell'Iri, sono svantaggiati rispetto alle società di capitali.

<sup>31</sup> Riflessioni di questo tipo appaiono ancor più necessarie alla luce delle recenti proposte, avanzate dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, di istituire un nuovo regime di cassa, basato sul *cash-flow*, per imprenditori individuali e lavoratori autonomi.

trattamento a favore di specifici settori economici e categorie di contribuenti aumentano la percezione di un fisco iniquo ed ingiusto e stimolano i non beneficiati cercare altre strade per contenere il proprio carico fiscale, a «farsi giustizia da soli» (Cosciani, 1952). Per un'azione veramente efficace contro l'evasione sarebbe quindi prioritario ridurre l'erosione.

Alcune forme di erosione sembrano emblematiche del ricordato insorgere di problemi di equità e di efficienza e del collegamento tra erosione e contrasto all'evasione. Si è ricordato (cfr. sezione 7) che il regime forfettario dei minimi per i professionisti e le imprese individuali, fortemente esteso nel 2019, da un lato viola i principi di equità orizzontale, non solo nei confronti di altri redditi, ma anche degli stessi redditi di impresa e di lavoro autonomo che non possono rientrarvi, dall'altro rischia di essere poco efficiente in quanto incentiva a rimanere entro le soglie dell'agevolazione e quindi disincentiva la crescita delle imprese e delle attività professionali. Il sistema è anche più esposto a comportamenti di evasione e, al contempo, prevede meno strumenti di controllo da parte dell'Amministrazione: infatti, esclude l'obbligo della fattura elettronica e l'applicazione degli ISA. Si tratta quindi di una forma di erosione che riduce fortemente la platea dei contribuenti su cui agire per il contrasto all'evasione e crea incentivi a espandere l'attività nel sommerso<sup>32</sup>.

Per gli agricoltori, intesi come persone fisiche che esercitano attività imprenditoriale nel settore agricolo<sup>33</sup>, rientrava da sempre nella base imponibile Irpef il reddito agrario, cioè la rendita determinata catastalmente<sup>34</sup>. Nel complesso la determinazione catastale del reddito dei terreni, obsoleta e fortemente sottostimata, ha sempre costituito una forma di erosione rispetto al reddito effettivo<sup>35</sup>, presente nel nostro sistema tributario fin dai tempi della riforma Cosciani e rimasta, con alterne vicende, nei decenni successivi. Recentemente, con la legge di bilancio per il 2017, i redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola sono stati esentati dall'Irpef. Per 2021, come disposto dalla legge di bilancio per il 2020, avrebbero dovuto rientrare in Irpef per il 50 per cento, ma la legge di bilancio per il 2021 ha prorogato la piena esenzione. In precedenza, con la legge di stabilità per il 2016, l'intero settore agricolo, che già godeva di un'aliquota ridotta, ha ottenuto l'esenzione completa dall'Irap. Sempre dal 2016 sono stati anche esentati da Imu i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali. Questi imprenditori godono quindi dell'esenzione dall'Irpef, dall'Irap e dall'Imu (nonché di un regime speciale Iva che in taluni casi ha comportato sovra-

---

<sup>32</sup> Si veda Curci-Rizza-Romanelli-Savegnago (2020). Ceriani (2018) così si esprime: “*Il regime dei forfettari spinge le imprese verso il nanismo economico: quelle piccole sono disincentivate a crescere, mentre quelle un poco più grandi cercheranno di «immergersi» (magari frammentandosi) sotto la soglia forfettaria*”.

<sup>33</sup> Sono i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

<sup>34</sup> Era la forma tradizionale, ottocentesca, di tassazione. Il catasto dei terreni agricoli dovrebbe determinare la rendita ordinaria normalmente ritraibile da un determinato terreno, sottoposto a una specifica coltura. L'argomento tradizionale a favore del reddito normale è che incentiva le tecniche più efficienti, capaci di produrre redditi superiori alla rendita normale, e quindi stimola la crescita. Ovviamente, dovrebbe essere un catasto aggiornato, ma non lo è: i valori catastali sono storicamente molto inferiori al reddito d'impresa effettivo.

<sup>35</sup> In realtà, le imprese agricole che eccedano il livello di produzione rinvenibile dal terreno su cui operano, che cioè svolgono attività di trasformazione o di intermediazione, sulla parte eccedente subiscono l'imposta sul reddito effettivo. Anche l'attività agricola esercitata da società di capitali è tassata sul reddito d'impresa effettivo (con l'Ires); ma esiste l'opzione per la tassazione a rendita catastale. Possono esercitare questa opzione le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola.

compensazioni, di agevolazioni dell'accisa sul gasolio e dell'imposta di registro sul trasferimento della proprietà dei terreni). Non può non sorgere l'interrogativo di come questa categoria di imprenditori concorra al finanziamento dei servizi pubblici di cui comunque fruisce e di come questo complesso di esenzioni sia conforme al principio dell'equità orizzontale rispetto ad altre attività economica.

D'altro canto l'indubbio successo di un'efficace attività di *lobbying* incoraggia e giustifica analoghe pressioni da parte di altri gruppi di interesse, con un inevitabile progressivo allargamento dell'area dell'erosione. Che a sua volta, come ricordato, può ben essere percepita come "evasione legale" e quindi incoraggiare l'evasione in senso stretto.

Le considerazioni che precedono sottolineano l'importanza di una riflessione approfondita sull'erosione e in particolare sulle basi imponibili da sottoporre a Irpef, o a regimi sostitutivi. Riflessione che sembra senz'altro prioritaria rispetto alla definizione del grado di progressività e delle sue modalità tecniche di attuazione.

Il problema dell'erosione delle imposte non si esaurisce con le osservazioni fatte finora, che riguardano solo alcuni dei principali regimi di favore presenti nell'Irpef. Nella sezione che segue si allarga il campo di indagine ad altre spese fiscali, che pure riguardano l'Irpef.

## 9. Le "spese fiscali"

Le spese fiscali possono assumere diverse forme: per quanto riguarda l'Irpef vi sono esenzioni o esclusioni dal calcolo del reddito complessivo; deduzioni rilevanti per il calcolo del reddito imponibile; agevolazioni di aliquote o regimi sostitutivi per la determinazione dell'imposta lorda; detrazioni e crediti di imposta ai fini del calcolo dell'imposta netta. Censire le spese fiscali può produrre risultati diversi, a seconda del *benchmark* utilizzato come riferimento<sup>36</sup>. La Commissione per la redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali adotta un *benchmark* legale, un approccio più restrittivo di quanto si avrebbe utilizzando un *benchmark* teorico del tipo reddito-entrata. In base all'approccio della Commissione non vengono considerate come spese fiscali le detrazioni per tipologia di reddito e per familiari a carico, in quanto ritenute parte strutturale del sistema ed elementi costitutivi della progressività. Analogamente, non viene considerata l'erosione della base imponibile connessa ai regimi sostitutivi con cedolare dei redditi finanziari, in quanto fin dall'introduzione dell'Irpef ne hanno segnato uno scostamento dal concetto di reddito entrata, e questa scelta si è andata ormai consolidando nel tempo.

Pur con questo approccio restrittivo, le spese fiscali censite dalla Commissione restano elevate sia nel numero che nel costo in termini di mancato gettito. L'allegato alla NADEF 2020 sulle spese fiscali, che riporta le spese fiscali censite dalla Commissione per il 2019 (e il costo relativo al 2020) indica 141 spese fiscali relative all'Irpef, pari al 26,5 per cento del totale per un ammontare pari a circa 43 miliardi di euro nel 2020 (69,1 per cento del costo totale). A queste si aggiungono 49 misure che riguardano anche o esclusivamente il reddito di impresa

---

<sup>36</sup> La relazione sulle spese fiscali redatta nel 2011 assunse due *benchmark* teorici di riferimento: l'imposta *comprehensive* e l'imposta duale. Per una analisi dei diversi approcci e delle misure proposte in Italia, si veda Commissione per le spese fiscali (2016) e Corte dei Conti (2020) che propone anche alcuni confronti internazionali.

(Irpef/Ires), per un totale di quasi 6 miliardi. Da ciò si evince innanzi tutto che il numero delle “spese fiscali” Irpef, pur essendo molto elevato, lo è relativamente poco in percentuale, a testimonianza di quanto sia diffusa la pratica delle agevolazioni fiscali in tutti i campi dell’ordinamento tributario, mentre il costo è rilevante anche in termini percentuali. Non tutte le misure sono ritenute quantificabili dalla Commissione. Delle 141 relative alla sola Irpef, 8 hanno un costo superiore al miliardo e altre 14 superiore a 300 milioni; 66 misure hanno un costo inferiore a 10 milioni. Una caratteristica delle spese fiscali è infatti quella di contenere al loro interno un’ampia ed eterogenea varietà di misure, contenuta in una altrettanto ampia e complessa normativa. Sono diverse le finalità e gli obiettivi, i costi complessivi, il numero dei beneficiari coinvolti. A fronte di pochi importanti interventi, con costi elevati ed effetti diffusi ad ampie platee di beneficiari, vi è un’ampia polverizzazione di misure di importo ridotto, ma con benefici pro-capite spesso non trascurabili, dato il ristretto numero di beneficiari. Ogni spesa fiscale ha i suoi convinti (e interessati) sostenitori.

Anche per questo, non sorprende che qualunque sia l’approccio per misurarle, le spese fiscali mostrino un andamento crescente nel tempo: si trovano sempre e facilmente buone motivazioni per introdurre nuove agevolazioni, generando consenso politico. Una volta introdotte, tuttavia, sono politicamente difficili da eliminare, soprattutto per gli interessi specifici che andrebbero a colpire. Anche agevolazioni introdotte con specifici intenti incentivanti e quindi limitate temporalmente, sono spesso state oggetto di proroghe. Tendono così a stratificarsi e crescere nel tempo.

Il processo di dilatazione dell’erosione fiscale sembra dunque irrefrenabile e in accelerazione. Ne è conferma, da ultimo, l’inserimento di molte spese fiscali nella legge di bilancio per il 2021, approvata nei giorni scorsi, con interventi che vanno incontro a una vasta gamma di interessi micro-settoriali.

Le principali spese fiscali attinenti l’Irpef censite dalla Commissione sono riportate nella Tabella 1.<sup>37</sup> Includono alcuni dei regimi preferenziali ricordati precedentemente (Sezioni 3 e 8), consentendo di apprezzarne anche gli effetti finanziari, ma anche altri che pure concorrono ad erodere significativamente il reddito complessivo e l’imponibile: l’esonero di alcune pensioni (di guerra, per ciechi civili); gli assegni al nucleo familiare; le borse di studio; e una serie di *fringe benefits* collegati a diverse forme di *welfare* aziendale. Oltre alle spese fiscali che attengono alla determinazione del reddito complessivo e di quello imponibile, molte altre assumono la forma di detrazioni o crediti di imposta; il loro scopo è contribuire ad alcune spese effettuate dai contribuenti e ritenute, per diversi motivi, particolarmente meritevoli. Le spese e gli oneri personali per i quali è prevista la detrazione al 19 per cento sono 39 (erano 25 una ventina di anni fa). Tra le principali compaiono: le spese veterinarie, quelle per attività sportive per ragazzi, gli abbonamenti per il trasporto pubblico, le spese per istruzione, le spese funebri, i premi per assicurazioni sulla vita e infortuni, e una serie di erogazioni liberali.

---

<sup>37</sup> Date le sue caratteristiche, non si è evidenziato nella tabella il bonus di 80-100 euro mensili. Questa agevolazione, in attesa della riforma dell’Irpef, è stata stabilizzata dalla legge di bilancio e dovrebbe quindi essere, nelle intenzioni del governo, riassorbita nel regime strutturale dell’Irpef, riguardando tutti i redditi o, almeno e preferibilmente, tutti quelli da lavoro, se si volesse mantenere l’originale finalità di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro.

**Tabella 1. Principali spese fiscali Irpef (effetti finanziari nel 2021, in milioni di euro)**

1	Detrazione del 50% per interventi di recupero del patrimonio edilizio	8.348,2
2	Deduzione della rendita catastale dell'abitazione principale	3.870,9
3	Detrazione per spese sanitarie	3.616,1
4	Esenzione delle pensioni di guerra, delle pensioni e indennità percepite dai ciechi civili e di altri sussidi assistenziali	3.401,2
5	Detrazione del 55% e del 65% per interventi di riqualificazione energetica degli edifici	2.856,7
6	Cedolare secca sui canoni degli immobili (21% e 10%)	2.341,9
7	Deduzione dei contributi versati a forme di previdenza complementare	2.320,5
8	Esclusione dalla base imponibile degli assegni al nucleo familiare	1.859,0
9	Aliquota sostitutiva del 15% per lavoratori autonomi e imprese individuali con ricavi e compensi fino a 65 mila euro	1.448,0
10	Detrazioni per interessi su mutui per acquisto abitazione principale	925,1
11	Detrazione del 50% per interventi anti-sismici	795,2
12	Bonus vacanze	733,8
13	Deduzione dei contributi versati ai fondi integrativi del SSN	652,9
14	Esclusione dalla base imponibile dei servizi di mensa o ticket restaurant	626,3
15	Detassazione dei premi di produttività (10%)	579,7
16	Tassazione agevolata dei compensi ai direttori artistici e ai collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale in campo artistico e sportivo dilettantesco	540,2
17	Detrazione per acquisto di mobili ed elettrodomestici in caso di ristrutturazione	489,3
18	Riduzione forfettaria di alcuni canoni di locazione	421,5
19	Detrazione del 90% per alcune ristrutturazioni edilizie (bonus-facciate)	378,2
20	Deduzione per spese mediche e di assistenza in caso di gravi invalidità	351,6
21	Detrazione per canoni di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale	328,4
22	Esenzione delle borse di studio universitarie	315,1

Fonte: Commissione per le spese fiscali, MEF, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020.

Nel successivo Box 2 le principali spese fiscali attinenti all'Irpef sono state raggruppate e commentate per tipi omogenei di intervento, anche per evidenziarne le interrelazioni e le sovrapposizioni.

## **Box 2. Alcune principali spese fiscali Irpef**

### ***Le ristrutturazioni edilizie***

In questo gruppo, tra le detrazioni quantitativamente più importanti e articolate vi sono quelle per la riqualificazione del patrimonio immobiliare residenziale. Sono agevolazioni molto costose, introdotte nel 1997 con molteplici finalità: contrastare l'evasione, incentivare la manutenzione straordinaria degli immobili e il loro efficientamento energetico, sostenere il mercato immobiliare. Previste originariamente per periodi limitati, per massimizzarne gli effetti incentivanti, sono state oggetto di ripetute proroghe e si sono estese a molte fattispecie, con percentuali più elevate nell'ipotesi di spese per efficientamento energetico. Gradualmente sono state estese a spese collaterali all'abitazione, come la sistemazione o il recupero di aree verdi private o condominiali, l'acquisto di mobili ed elettrodomestici per l'arredo della casa oggetto di ristrutturazione. Recentemente e per alcune tipologie di interventi di recupero del patrimonio immobiliare residenziale, sono state previste detrazioni particolarmente vantaggiose: del 90 per cento della spesa sostenuta per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici (2019) e del 110 per cento nel caso di particolari e incisivi interventi di riqualificazione energetica e antisismica (eco e sisma bonus, 2020). In quest'ultimo caso vi anche un'ampia possibilità di optare, in luogo della detrazione, per lo scomputo in fattura o la trasformazione della detrazione in un credito di imposta cedibile. I termini di queste agevolazioni sono stati recentemente prorogati con legge di bilancio.

Queste agevolazioni oltre ad avere un costo immediato elevato (più di 12 miliardi le quattro voci, 1, 6, 11 e 19 elencate in tabella 1), ipotecano i bilanci futuri, in quanto le detrazioni sono solitamente spalmate su più anni (fino a 10). Se anche si abolissero, non si potrebbe nel breve periodo recuperare molto gettito, perché dovrebbero restare comunque detraibili le rate residue relative a spese effettuate precedentemente. Inoltre, proprio le più generose sono state introdotte di recente e, date le importanti finalità ambientali, se ne auspica il finanziamento anche a valere sui fondi europei. Con la legge di bilancio per il 2021 sono state ulteriormente estese, ad interventi che eliminino le barriere architettoniche negli edifici (un intervento che sembra tenere anche conto del rapido invecchiamento della popolazione) e per l'installazione di apparecchi sanitari che consentano il risparmio di acqua.

Un recente studio (Manzo e Tellone, 2020) che cerca di misurare gli effetti di queste agevolazioni sfruttando una modifica normativa intervenuta nel 2012 (aumento della detrazione dal 36 per cento al 50 per cento) mostra che la maggiore agevolazione non sembra avuto effetti significativi di incentivo sulla propensione ad effettuare interventi di ristrutturazione, ma ha avuto effetti sulla spesa complessiva sostenuta dai proprietari e ha contribuito a incentivare l'emersione, in un settore molto esposto all'evasione. A fronte di questi aspetti, da considerare positivi, le detrazioni per ristrutturazioni edilizie tendono ad avere effetti regressivi in quanto i benefici si concentrano tra chi ha redditi e patrimoni più elevati. Questo effetto collaterale è attenuato dalla possibilità, molto estesa di recente per alcune fattispecie, di trasformare le detrazioni in crediti di imposta cedibili.

### ***La tutela della salute e le spese di welfare pubblico***

Tra le spese considerate meritevoli di agevolazione fiscale quelle dedicate alla tutela della salute assorbono una quota consistente di risorse: oltre alla detrazione del 19 per cento delle spese sanitarie (3,6 miliardi) e dei contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso, sono deducibili le spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione (352 milioni) e i contributi versati ai fondi integrativi del SSN (653 milioni). Il problema principale in questo caso è che le agevolazioni, essendo nella forma di detrazioni, non possono andare a beneficio di chi ha un'Irpef incapiente. Per poter essere fruite anche dai soggetti meno abbienti, dovrebbero essere trasformate in crediti di imposta.

Altre agevolazioni fiscali nel campo del *welfare*, come quelle per i servizi dell'infanzia (detrazione al 19 per cento per spese per asili nido) e l'assistenza a persone non autosufficienti (detrazione al 19 per cento per spese per addetti all'assistenza personale) necessiterebbero in primo luogo di un maggiore coordinamento con i programmi di spesa. Come osserva la Corte dei Conti (2020) prendendo a riferimento la detrazione (al 19 per cento) per le rette degli asili nido e il bonus asili nido



introdotto nel 2017 per il rimborso delle medesime rette, *“Si tratta di provvedimenti che sono oggettivamente sovrapponibili nelle finalità, ma che funzionano in modo differente e che, nonostante le risorse stanziare, potrebbero lasciare scoperte dai benefici alcune famiglie”* (p.134). Analoghi esempi potrebbero farsi per i diversi interventi (di agevolazione fiscale e di spesa) a favore delle persone non autosufficienti. Nel ridisegnare questi interventi di sostegno al *welfare*, andrebbe considerata anche l’ampia varietà di interventi che si somma in questo campo a livello locale.

### ***I “fringe benefits” e il welfare aziendale***

Oltre ai buoni pasto e servizi mensa, che non concorrono a formare l’imponibile con un mancato gettito che supera i 600 milioni (tabella 1), sono esclusi dal reddito complessivo anche una serie di altri *fringe benefits* collegati a diverse forme di *welfare* aziendale: somme, servizi e prestazioni erogate dal datore di lavoro per servizi di educazione e istruzione (anche in età prescolare), per l’assistenza a familiari anziani e non autosufficienti, per piani di assicurazione e così via. Queste tipologie di benefit a favore dei dipendenti, il cui costo in molti casi è difficilmente quantificabile, sono cresciute molto in questi anni e godono di una duplice agevolazione fiscale in quanto i costi sono solitamente deducibili in capo all’impresa che li eroga e i benefici (in denaro o in natura) non sono tassati in capo al beneficiario. Inoltre, come osservato nel Rapporto della Corte dei Conti (2020) questi provvedimenti interagiscono con il *welfare* pubblico e *“richiedono approfondimenti perché se, da un lato, concorrono al raggiungimento degli obiettivi di assicurare servizi efficienti in questi campi per il maggior numero possibile di cittadini, dall’altro lato, tolgono risorse al sistema del welfare e minano potenziali economie di scala. La letteratura economica e politologica ha affrontato già da tempo questo tema, sottolineando l’ambiguità tra una spesa per lo stato sociale ben evidente tra la spesa pubblica, tendenzialmente a favore delle classi meno agiate nei sistemi non universali, e il cosiddetto hidden welfare state, costituito da agevolazioni fiscali che tendono ad andare a favore delle classi alte”*. (p. 135). Per analoghe osservazioni critiche si veda Bosi-Guerra, 2020, p. 93.

### ***Le erogazioni liberali***

Le erogazioni liberali oggetto di agevolazione fiscale riguardano molteplici settori, nel campo culturale e artistico, della ricerca, del volontariato, delle attività sportive dilettantistiche. Si estendono poi agli istituti di culto e ai partiti politici. Queste agevolazioni assumono forme diverse: in alcuni casi le erogazioni sono deducibili (come quelle a favore di istituzioni religiose, ONG che operano nei paesi in via di sviluppo, enti universitari e di ricerca pubblici); più spesso detraibili al 19 per cento (come l’erogazione liberale per attività culturali e artistiche, per fondazioni operanti nel settore musicale e dello spettacolo, per gli istituti scolastici, per le società e associazioni sportive dilettantistiche, per le popolazioni colpite da calamità naturali); in alcuni casi la detrazione è elevata al 26 per cento (erogazioni liberali a favore delle Onlus e a favore dei partiti politici) o anche al 30 e al 35 per cento. A queste agevolazioni si aggiungono specifici crediti di imposta: art bonus, school bonus, sport bonus.

In conclusione, da quanto detto emerge innanzi tutto che sarebbe illusorio attendersi, nell’immediato, significativi recuperi di gettito dalla riduzione e dal riordino delle spese fiscali. I circa 40 miliardi di effetti finanziari stimati dalla Commissione vanno per lo più ad agevolazioni che andranno assorbite nell’Irpef, e a detrazioni difficili, per le loro finalità e caratteristiche, da aggredire, quali quelle per ristrutturazioni edilizie, o per spese sanitarie.

Tra l’altro, lo stesso decreto legislativo che ha istituito la Commissione per la ricognizione annuale delle spese fiscali (D.lgs. 160/2015) prevede che nell’individuare gli interventi programmatici (nella NADEF) il governo tenga ferma *“la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del*

*patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.”*

Alcuni, limitati, recuperi di gettito potrebbero avvenire con una riduzione lineare e trasversale delle agevolazioni, ad esempio riducendo la percentuale di detrazione per oneri e spese personali (dal 19 per cento al 17 per cento o 15 per cento), oppure ponendo tetti più stringenti di quelli attualmente in vigore, sia per singola agevolazione, sia per aggregati delle stesse, come è stato recentemente fatto per le detrazioni per spese e oneri personali del 19 per cento, che decrescono a partire da 120 mila euro di reddito e si azzerano oltre i 240 mila, con effetti positivi anche in termini distributivi. Tuttavia, come è stato osservato (Banfi, Galli, Valdes, 2019), questo non semplificherebbe il sistema. E anche i guadagni in termini di equità ed efficienza sarebbero limitati.

I ripetuti annunci dei governi di voler aprire il vaso di Pandora delle spese fiscali (Giannini e Maré, 2019) si sono fino ad ora sempre arenati, alla prova dei fatti. L'esperienza, anche di altri paesi, mostra che la strategia di intervenire “voce per voce” può fallire, proprio per la resistenza dei vari gruppi che di volta in volta verrebbero colpiti. Una strategia con più probabilità di successo dovrebbe basarsi su piani di revisione delle spese fiscali simultanei e più ampi possibili, con interventi diffusi nei vari settori, ma tenendo al contempo conto della specificità e finalità di ogni agevolazione, o gruppo di agevolazioni. La riforma dell'Irpef potrebbe essere l'occasione per effettuare questa revisione complessiva. È questa peraltro anche l'intenzione del governo in carica: *“Il Governo ritiene che, all'interno di un più ampio disegno di riforma fiscale, sia necessario procedere alla riduzione, semplificazione e riordino delle spese fiscali. L'obiettivo dell'intervento è assicurare maggiore equità, efficienza e trasparenza al sistema tributario”* (NADEF, 2020, p. 15).

Questi obiettivi sono ampiamente condivisibili e le indicazioni per muoversi in questa direzione, come visto, non mancano: affrontare i regimi di favore per tipologie di reddito (la *flat tax* delle partite Iva, l'esenzione per i redditi fondiari e agrari degli imprenditori agricoli, la detassazione per i premi di produzione e il trattamento dei *fringe benefits* e del *welfare* aziendale per il lavoro dipendente); rivedere le molteplici agevolazioni fiscali nel settore della tassazione degli immobili; coordinare le spese fiscali e i programmi di spesa, soprattutto nel campo della sanità e del *welfare*; accorpate e semplificare detrazioni, deduzioni e altri bonus per erogazioni liberali, riducendo l'eccesso di casistica; selezionare le agevolazioni di carattere incentivante in funzione della loro efficacia rispetto agli obiettivi, e valutarne attentamente le motivazioni, in caso di proroga o modifiche.

Alcune di queste indicazioni sono anche chiaramente supportate dal quadro normativo (D.Lgs. 160/2015). Tra i compiti della Commissione per le spese fiscali è infatti previsto che *“Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”*. Tra quelli del governo, che deve redigere il rapporto programmatico da allegare alla NADEF, vi è quello di indicare *“gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità ... Le spese fiscali per le quali sono trascorsi*

*cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma”.*

## **10. Alcuni problemi di coordinamento**

Nell'ipotesi di una revisione dell'Irpef, dovranno essere affrontati almeno tre problemi di coordinamento.

Il primo riguarda la dimensione territoriale e il coordinamento della finanza multi-livello. La revisione dell'Irpef deve essere compatibile con il compito che le addizionali assolvono nel finanziamento delle regioni e dei comuni e con la destinazione dell'addizionale regionale (ad aliquota base) al finanziamento del sistema sanitario. Occorrerà comunque preservare sufficiente autonomia finanziaria per le Regioni e i Comuni, sia in termini di base imponibile che di manovrabilità delle aliquote proprie. Le scelte a livello erariale in termini di estensione della base imponibile e della sua ripartizione tra imponibili soggetti alla progressività o invece a regimi separati proporzionali incideranno sulle risorse complessivamente a disposizione degli enti territoriali. La scelta della forma della progressività avrà pure conseguenze importanti. Con la progressività continua diverrebbe più arduo mantenere per l'addizionale regionale le attuali forme di progressività autonome, basate sulla tradizionale struttura a scaglioni, che indubbiamente complicherebbe la struttura del prelievo. Sarebbe utile al riguardo una riflessione sulla struttura delle addizionali regionali e comunali, per valutare l'eventuale trasformazione da addizionali sull'imponibile a sovrimposte, cioè prelievi aggiuntivi in percentuale dell'imposta centrale. Con l'eventuale passaggio a sovrimposte, il gettito delle addizionali sarebbe peraltro condizionato non solo dall'estensione e composizione della base imponibile, ma anche dalle aliquote decise per l'Irpef erariale.

Il secondo problema di coordinamento riguarda il finanziamento della riforma dell'Irpef. Tutto dipenderà dalle risorse che saranno messe a disposizione della riforma. Se necessario, occorrerà esplorare la possibilità di ricomposizione del prelievo tra imposte dirette ed indirette, in particolare tra l'Irpef e l'Iva<sup>38</sup>. Ma ciò dipenderà dall'ampiezza delle prospettive di riforma.

Il terzo problema di coordinamento riguarda la compatibilità, anche dinamica, del sistema tributario con il sistema di *welfare* che esso intende finanziare nel prossimo futuro. Si tratta, in generale, di valutare in modo congiunto le modalità di prelievo con l'estensione e le modalità di accesso ai sistemi di *welfare* (Causa-Hermansen, 2019). In un ambito più specifico e immediato, si pone un problema di coordinamento tra la riforma dell'Irpef e quella, in più avanzato corso di gestazione, dei trasferimenti alle famiglie con figli.

---

<sup>38</sup> Il peso dell'imposta personale sul Pil (dati 2018) è particolarmente elevato in Italia rispetto alla media UE-28: 11,6 per cento, contro 9,5 per cento dell'UE. L'analogo peso dell'Iva è invece piuttosto basso: 6,2 per cento del Pil, contro il 7,1 per cento (European Commission, 2020).

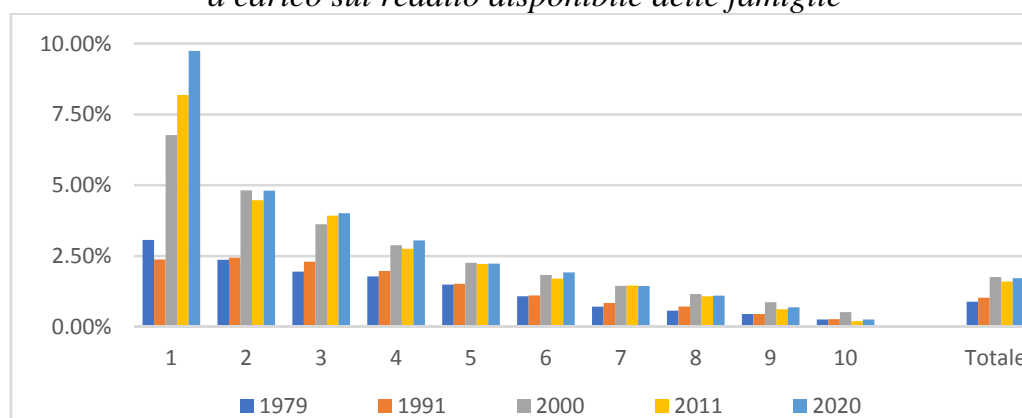
## 11. La riforma dell'Irpef e l'assegno unico ai figli

La legge delega sull'introduzione dell'assegno unico ai figli, approvata il 21 luglio 2020 dalla Camera dei Deputati e attualmente in discussione al Senato, prevede che questa nuova misura sostituisca, a partire da luglio 2021, la detrazione per figli a carico, l'attuale assegno al nucleo familiare e diversi trasferimenti alle famiglie di minore rilevanza. L'assegno, secondo la legge delega, sarà modulato sulla base della condizione economica della famiglia, da individuarsi attraverso l'Isee o sue componenti, tenendo conto dell'età dei figli a carico e dei possibili effetti di disincentivo al lavoro per il secondo percettore di reddito del nucleo. L'assegno sarà maggiorato per i figli di ordine superiore al secondo. Spetta ad ogni figlio minorenni e (con importo inferiore) ai maggiorenni fino al ventunesimo anno di età, purché siano impegnati in attività di studio, formazione professionale o percepiscano un reddito da lavoro molto basso. Le regole di calcolo dell'assegno non sono definite dalla legge delega in maggiore dettaglio. Sarà importante confrontare l'impatto distributivo del nuovo assegno con quello dell'attuale detrazione per figli.

Quest'ultima, assieme a quella per coniuge a carico, è presente nella struttura dell'Irpef fin dal 1974. Nei suoi primi 20 anni di vita le detrazioni per figli e coniuge a carico furono indipendenti dal reddito del contribuente. Avevano quindi un obiettivo primario di equità orizzontale, riconoscendo una minore capacità contributiva ai soggetti che convivono con familiari privi di reddito. Anche una detrazione costante riduce comunque la disuguaglianza nella distribuzione del reddito netto, perché ha un peso maggiore sui redditi più bassi. Verso la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio entrano in gioco obiettivi espliciti di equità verticale e si verifica una svolta di segno progressivo, perché entrambe le detrazioni diventano per molti contribuenti decrescenti rispetto al reddito complessivo. La detrazione per coniuge a carico, che ha anche il compito di ridurre la penalizzazione per le famiglie monoreddito insita nella scelta della base imponibile individuale, ha un profilo decrescente fino a 15 mila euro, quindi costante fino a 40 mila euro, poi si riduce linearmente per annullarsi a 80 mila euro. Quella per figli a carico decresce in modo lineare fino ad azzerarsi a 95 mila euro in presenza di un figlio (110 mila con due, 125 mila con tre figli).

Il Grafico 3 mostra l'incidenza sul reddito disponibile familiare delle detrazioni per figli e coniuge a carico in cinque periodi che coprono l'intera storia dell'Irpef.

*Grafico 3. Incidenza delle detrazioni per figli e coniuge a carico sul reddito disponibile delle famiglie*



Fonte: Baldini e Pavolini (2020)

In ogni anno le famiglie sono distinte in decili di reddito disponibile equivalente, dove il primo decile comprende il 10 per cento più povero e il decimo il 10 per cento più ricco. L'ultima serie di barre a destra mostra l'incidenza di queste detrazioni sull'intera popolazione. Essa è sempre aumentata, soprattutto dagli anni Novanta.

L'effetto progressivo delle detrazioni (soprattutto quella per figli a carico, molto meno quella per il coniuge) si è rafforzato nel tempo, ed oggi esse rappresentano una quota non certo trascurabile del reddito disponibile delle famiglie con reddito più basso.

Eliminare questa detrazione dall'Irpef significa rimuovere del tutto le considerazioni di equità orizzontale che ne avevano giustificato l'introduzione, non riconoscendo più che la capacità contributiva si riduce in presenza di figli a carico.

Un trasferimento monetario può essere facilmente integrato con l'imposta sul reddito al momento del prelievo e quindi, almeno per dipendenti e pensionati, della corresponsione mensile del reddito, come per l'attuale assegno al nucleo familiare. Il nuovo assegno presenta alcune differenze significative rispetto alla combinazione tra detrazione per figli a carico e assegno al nucleo familiare:

- cambia la modalità della decrescenza dell'assegno: non più rispetto al reddito individuale Irpef (detrazione) o rispetto al reddito familiare (assegno al nucleo), ma rispetto all'Isee; quest'ultima è una misura molto diversa dal reddito complessivo Irpef: è definito a livello familiare e non individuale, e dipende anche dal valore del patrimonio posseduto dalla famiglia;
- cambia la definizione del beneficiario: figli anagrafici fino ai 21 anni di età, e non più figli con reddito inferiore ad una certa soglia come l'attuale detrazione;
- consente di risolvere il problema dell'incapienza che oggi esclude molti contribuenti dalla detrazione per figli a carico;
- spetta anche ai figli degli autonomi, esclusi dall'attuale assegno al nucleo familiare.

L'importo dell'assegno unico potrebbe quindi essere molto diverso dal sostegno precedentemente garantito dalla detrazione e dall'assegno al nucleo familiare, per chi li poteva ottenere. È un importante passo avanti verso l'universalismo, ma va ricordato che molti paesi prevedono sia un trasferimento ai figli distinto dall'imposta sul reddito che il riconoscimento nell'imposta stessa di uno sgravio in presenza di carichi familiari, motivata da considerazioni di equità orizzontale. Dopo l'introduzione dell'assegno unico e l'abolizione della detrazione per figli a carico, l'Italia sarà l'unico tra i grandi paesi europei (Francia, Spagna, Germania, Regno Unito) in cui l'importo dell'imposta personale non è influenzato dalla presenza di figli (UPB 2019b, pp. 23-24).

Come l'attuale assegno al nucleo familiare, l'assegno unico non sarà imponibile nell'Irpef, come già avviene per molti trasferimenti assistenziali nazionali, regionali o comunali. Nella prospettiva di una riforma generale dell'imposta andrebbe considerata la possibilità di introdurre queste misure nella base dell'Irpef, con due possibili vantaggi: i) il loro impatto sarebbe più progressivo (e si potrebbe incrementarne l'importo lordo); ii) si avrebbe un quadro più completo della capacità contributiva.

A parità di aliquote e scaglioni, l'abolizione della detrazione per figli produce un automatico aumento dell'Irpef, che dovrebbe essere almeno compensato dal nuovo assegno unico. Al momento non è nota la formula del calcolo dell'assegno e quindi non è possibile sapere chi

guadagnerà o se vi saranno dei perdenti, e di quanto. Andrà verificato se e in che misura questa riforma possa determinare un peggioramento del reddito disponibile per alcuni intervalli di reddito o tipi di famiglie.

Anche la detrazione per il coniuge a carico è diventata nel corso del tempo più progressiva. Il giudizio sul suo ruolo va formulato ponderando due considerazioni:

- essa si giustifica, come la detrazione per figli a carico, con una minore capacità contributiva in presenza di un partner con reddito nullo o molto basso;
- d'altra parte, può produrre un effetto di disincentivo al lavoro del coniuge non occupato, tipicamente la donna.

## **12. L'Irpef e le scelte di offerta di lavoro**

Dal 1976 l'unità impositiva dell'Irpef è il reddito personale del singolo contribuente, non quello complessivo del nucleo familiare di appartenenza. La base imponibile individuale è oggi la scelta prevalente nei paesi dell'area OECD, ed ha l'importante vantaggio di evitare che il reddito complessivo del nucleo possa influenzare le scelte di offerta di lavoro del singolo percettore. L'imposizione progressiva applicata al reddito familiare, infatti, può sottoporre a forti aliquote marginali il reddito del secondo percettore, con il rischio di disincentivarne l'offerta di lavoro. In un paese a bassa occupazione femminile, il mantenimento della base imponibile individuale appare preferibile all'alternativa della tassazione familiare. Quest'ultima non presenta particolari vantaggi neppure in termini di maggiore sostegno ai carichi familiari, perché ogni agevolazione fiscale che in un sistema di tassazione familiare viene riconosciuta alla presenza di figli, come nel quoziente familiare francese, può essere realizzata in un sistema con base individuale prevedendo adeguate detrazioni per figli a carico e/o un assegno ai figli.

Tuttavia, malgrado la scelta della base imponibile individuale, l'Italia si distingue ancora per un tasso di occupazione estremamente basso, soprattutto per le donne e in particolare nelle aree meridionali del paese. È quindi importante chiedersi se l'Irpef possa fare di più per favorire l'occupazione, di entrambi i sessi, o quantomeno se possa essere modificata nel senso di ridurre eventuali effetti di disincentivo al lavoro. In particolare, sembra che il problema degli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro sia più rilevante in corrispondenza dei percettori di bassi redditi piuttosto che di quelli alti, la cui offerta di lavoro è meno sensibile a considerazioni di ordine fiscale (Immervoll-Pearson 2009).

L'introduzione del bonus di 80 euro al mese per i lavoratori dipendenti nel 2014, recentemente ampliato a 100 euro mensili e ad un intervallo più ampio di beneficiari, è andata nella direzione di favorire l'offerta di lavoro, perché ha ridotto il carico fiscale sui redditi di lavoro medio-bassi, aumentandone la convenienza, anche se per un intervallo di reddito non piccolo (da 28 mila a 40 mila euro, considerando anche la detrazione aggiuntiva) determina un incremento dell'aliquota marginale effettiva che va nella direzione opposta.

Ha tuttavia escluso gli incapienti e il lavoro autonomo. La struttura del bonus ricorda quella dell'*Earned income tax credit* (Eitc) statunitense, con due differenze. La prima è che l'Eitc è

commisurato al reddito familiare da lavoro, non a quello individuale. La seconda è che l'Eite inizia ad applicarsi fin dal primo dollaro guadagnato lavorando, mentre il bonus scatta a partire da un reddito di 8.145 euro se si è occupati per 12 mesi. L'Eite svolge il ruolo di imposta negativa: se si inizia a lavorare ed il reddito percepito è basso, lo Stato non solo non preleva l'imposta ma integra il reddito da lavoro. La presenza di un sussidio associato ai bassi redditi da lavoro potrebbe costituire un efficace incentivo a svolgere mansioni di questo tipo, oltre ad incentivare l'emersione dal lavoro nero. Il bonus è già una forma di imposta negativa per l'intervallo di reddito che, per un single dipendente senza carichi familiari, va da 8.145 a circa 12.500 euro.

Se inserita all'interno dell'Irpef, questa forma di imposta negativa richiederebbe di conservare nell'imposta personale lo schema del bonus, eventualmente ampliato ad incapienti e autonomi. Ma si potrebbe anche pensare ad un istituto formalmente del tutto distinto dall'imposta personale, simile al *Prime d'activité* vigente in Francia, dove ad esempio chi percepisce un reddito da lavoro (dipendente o autonomo) di 500 euro mensile ottiene un trasferimento, sempre mensile, di 290 euro, che scendono a 200 se il reddito da lavoro è di 1000 euro e a zero oltre i 1400 euro mensili. Il bonus attuale di 100 euro mensili potrebbe essere sostituito da un trasferimento associato alla percezione di un basso reddito da lavoro, che dovrebbe essere fruito anche in caso di incapacienza ed erogato mensilmente dal sostituto d'imposta. Oggi esiste già un istituto simile, l'assegno al nucleo familiare, che però dipende dal reddito familiare, è riservato ai dipendenti e come detto è sul punto di essere sostituito dall'assegno unico ai figli. Il nuovo trasferimento potrebbe invece essere calcolato sul reddito individuale da lavoro, con l'obiettivo di stimolare l'occupazione e l'emersione dal nero. Sarebbe inoltre un utile strumento per il contrasto del disagio economico, senza creare una "trappola della povertà".

A proposito dei rischi di trappola della povertà, è utile collocare il dibattito sulla riforma dell'Irpef nell'ambito delle novità e delle prospettive dell'intero sistema di imposte e trasferimenti. Le due più importanti innovazioni degli ultimi anni, sul fronte dei trasferimenti monetari, sono il reddito di cittadinanza (da marzo 2019) e il già citato assegno unico ai figli, che dovrebbe vedere la luce a luglio 2021. Il reddito di cittadinanza è una misura volta a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro e a contrastare la povertà, già in aumento dopo le crisi del 2008 e del 2012, e destinata a salire a causa della crisi associata alla pandemia Covid-19. Nel suo disegno attuale, tuttavia, può produrre un rischio di trappola della povertà. Il suo importo (o meglio l'importo della sua componente diversa da quella di sostegno al costo dell'affitto) infatti si riduce ad un tasso molto alto all'aumento del reddito da lavoro, e questa elevata aliquota marginale effettiva ovviamente scoraggia l'offerta di lavoro. Il mantenimento di una componente di imposta negativa all'interno dell'Irpef (o una integrazione dei bassi redditi di lavoro) potrebbe controbilanciare il possibile effetto di disincentivo al lavoro indotto dal disegno del reddito di cittadinanza.

## BIBLIOGRAFIA

Astrid (2020), *Per una riforma fiscale sostenibile*, Astrid Rassegna n. 8.

Baldini M. - Giarda E. - Olivieri A. - Pellegrino S. - Alberto Zanardi (2015), *Il “bonus” degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, LXXIV, 1, pp. 3-22.

Baldini, M. - Pavolini, E. (2020), *Casa o famiglia? Quanto conta il welfare fiscale in Italia*, [www.lavoce.info](https://www.lavoce.info), 22/12/2020, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/71463/casa-o-famiglia-quanto-counta-il-welfare-fiscale-in-italia/>

Baldini, M. (2020), *Redistribution and progressivity of the Italian personal income tax, 40 years later*, in «Fiscal Studies», di prossima pubblicazione.

Banfi, A. - Galli, G.- Valdes, C. (2019), *Flat tax e spese fiscali: un bilanciamento difficile*, Osservatorio sui conti pubblici italiani (OCPI), 2019.

Beraldo, S. - Esposito, G. (2019), *Cedolare secca: una flat tax che ha ridotto il gettito*, [lavoce.info](https://www.lavoce.info), 19 aprile, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/58726/cedolare-secca-una-flat-tax-che-ha-ridotto-il-gettito/>

Bises, B. (2020), *Un sistema tributario più equo ed efficiente in risposta alla crisi economica da Covid-19*, in G. Palmieri G. (a cura di), “Oltre la pandemia - Società, salute, economia e regole nell’era post Covid-19”, Napoli, Editoriale Scientifica, Volume II, pp. 1383-1393.

Bises, B. - Scialà, A. (2014), *L’erosione della base imponibile dell’Irpef: questioni di equità*, in B. Bises (a cura di), “Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant’anni dopo”, Bologna, Il Mulino, pp. 207-237.

Bosi, P. - Guerra, C. (2020), *I tributi nell’economia italiana*, Il Mulino, Bologna

Brys, B. - Heady, C. (2006), *Fundamental reform of personal income tax in OECD countries: trends and recent experiences*, Parigi, OECD Policy Brief.

Causa, O. - Hermansen, H. (2019), *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*, OECD Economics Department, Working Paper 1453.

Ceriani, V. (2018), *La tassazione delle imprese va contro la crescita*, *Firstonline*, 20 dicembre, consultabile all'URL: <https://www.firstonline.info/manovra-la-tassazione-delle-imprese-va-controlla-crescita/>.

Ceriani, V. (2020a), *Diseguaglianze, equità e fisco*, *Menabò di Etica ed Economia*, 117/2020, consultabile all'URL: <https://www.eticaeconomia.it/disuguaglianze-equita-e-fisco-prima-parte/>

Ceriani, V. (2020b), *La legislazione tributaria*, in corso di pubblicazione in: “L’impresa Italiana - Il contesto”, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.



Commissione per le spese fiscali, *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, MEF, anni vari ([https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red\\_spe\\_fis/index.html](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html))

Corte dei Conti (2018), *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, Sezioni Riunite in sede di controllo, Roma.

Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, consultabile all'URL: <https://www.corteconti.it/Download?id=1c45c60e-843b-41ff-a41b-17e2e48ac1f1>

Cosciani, C. (1950), *La riforma tributaria: analisi critica del sistema tributario italiano*, Firenze.

Cosciani, C. (1952), *Il problema dell'evasione fiscale*, *Il ponte*, 1952, 8, 3, pp. 298-306.

Curci, N. - Rizza, P. - Romanelli, M. - Savegnago, M. (2020), *Irpef: se bonus e regimi speciali spingono a lavorare di meno*, *lavoce.info* 13.08.2020, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/68945/irpef-se-bonus-e-regimi-speciali-spingono-a-lavorare-di-meno/>

Di Caro, P. (2018), *Redistribution in real-world PIT: evidence from Italian tax records*, Dipartimento delle Finanze, Working Paper 2.

Di Nicola, F. - Mongelli G. - Pellegrino, S. (2015), *The Static Microsimulation Model of the Italian Department of Finance: Structure and First Results Regarding Income and Housing Taxation*, *Economia Pubblica - The Italian Journal of Public Economics*, n. 2, pp. 125-157.

Di Tanno, T. - Hamai, R. (2020), *Qual è il problema della patrimoniale?*, *Lavoce.info*, 22.12.2020, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/71443/qual-e-il-problema-della-patrimoniale/>

European Commission (2020), *Taxation Trends in the European Union*, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

Fuà, G. - Rosini, E. (1984), *Troppe tasse sui redditi*, Bari, Laterza.

Gallo, F. (2013), *Mercati finanziari e fiscalità*, *Rassegna Tributaria*, 1/2013, pp. 21-50.

Gallo, F. (2020a), *Quali interventi post-pandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze fra Stato e Regioni?*, contributo all'e-book "Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale", *Quaderni del CNEL*, numero speciale, maggio 2020, pp. 83-101, consultabile all'URL: [https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Pubblicazioni/quaderni/Quaderno\\_Il\\_Mondo\\_che\\_verra\\_CNEL\\_L\\_25\\_05\\_2020.pdf?ver=2020-05-25-113427-660](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Pubblicazioni/quaderni/Quaderno_Il_Mondo_che_verra_CNEL_L_25_05_2020.pdf?ver=2020-05-25-113427-660)

Gallo, F. (2020b), *Introduzione del dibattito sulla costituzionalità delle imposte successorie e sulle donazioni*, *Diritto e Pratica Tributaria*, Vol. XCI, n. 5, pp. 2098-2115.

Gastaldi, F. - Salvemini, G. (2007), *Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'imposte personale sul reddito*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 66 (1), pp. 2-23.

- Giannini, S. - Marè, M. (2019), *Se si apre il vaso di Pandora delle spese fiscali*, Lavoce.info, 12.11.2019, consultabile all'URL: <https://www.lavoce.info/archives/62092/spese-fiscali-un-vaso-di-pandora-difficile-da-aprire/>
- Granaglia, E. - Morelli, S. (2019), *Contro le diseguaglianze da ricchezza originaria: una proposta*, Il Mulino, 4, pp. 620-629.
- Immervoll, H., Pearson, M. (2009), *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD*, OECD Social, employment and migration working papers n. 81.
- Liberati, P. (2018), *Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, LXXVII, 1, pp. 30-60.
- Liberati, P. (2020), *Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano*, Economia Italiana, 1, pp. 193-219.
- Longobardi, E. - Pollastri, C. - Zanardi, A. (2019), *Per una riforma dell'Irpef: la progressività continua dell'aliquota media*, in *Politica economica/Journal of Economic Policy*, vol. XXXVI (1), 2019, April, pp. 141-158.
- Manzitti, A. (2020), *Per una nuova imposta italiana sul patrimonio netto*, Astrid Rassegna n. 12.
- Manzo, M. - Tellone, D. (2020), *Economic and Fiscal Additionality in Italian Tax Credit on Dwellings Renovation*, MEF DF WP n.7/2020, consultabile all'URL: <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Manzo-Tellone.pdf>
- Ministero delle Finanze (1979), *Le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 1977*, Roma.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2017), *Gli immobili in Italia*, Dipartimento delle finanze.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2019), *Gli immobili in Italia*, Dipartimento delle finanze.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2020a), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2020*, Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF), consultabile all'URL: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_Allegato\\_NADEF\\_2020.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_Allegato_NADEF_2020.pdf)
- Ministero dell'economia e delle finanze (2020b), *Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali - Anno 2020*, Allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2020, consultabile all'URL: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/nadef\\_2020/Rapporto\\_spese\\_fiscali\\_Allegato\\_NADEF\\_2020.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Rapporto_spese_fiscali_Allegato_NADEF_2020.pdf)
- Muratori, D. (2021), *Redditi finanziari: distorsioni del sistema impositivo e prospettive di riforma*, Laboratorio Fiscale, consultabile all'URL: <https://www.laboratoriofiscale.com/redditi-finanziari/>
- OECD (2005), *Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits*, in *Employment Outlook*, capitolo 3.

OECD (2018), *Taxation of Household Savings*.

Pedone, A. (2019), *Ascesa, declino e destino della progressività tributaria - Lectio brevis*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma.

Pellegrino, S. (2007), *L'ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione*, *Economia Pubblica*, n. 5-6, pp. 143-170.

Pellegrino, S. – Piacenza, M. – Turati, G. (2012), *Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: A Microsimulation Approach*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 58(3), pp. 495-524.

Pellegrino S. - Perboli G. - Squillero G. (2019), *Balancing the Equity-efficiency Trade-off in Personal Income Taxation: An Evolutionary Approach*, *Economia Politica - Journal of Analytical and Institutional Economics*, Vol. 36(1), pp. 37-64.

Pellegrino, S. - Panteghini, P. M. (2020), *Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, *Economia Italiana*, n. 1, pp. 11-93.

Piketty, T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Saez, E. - Zucman, G. (2019), *Progressive Wealth Taxation*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 437-511.

Sorensen, P. B. (ed.) (1998), *Tax Policy in the Northern Countries*, London, Macmillan.

Sorensen, P. B. (2009), *Dual Income Taxes: a Nordic Tax System*, University of Copenhagen, EPRU Working Paper n. 10.

UPB (Ufficio Parlamentare di Bilancio) (2019a), *La tassazione del reddito d'impresa dopo il decreto crescita*, Focus Tematico n. 4, 10 giugno, consultabile all'URL: <http://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-4-10-giugno-2019/>.

UPB (Ufficio Parlamentare di bilancio) (2019b), *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante "delega al governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi"*, 16 ottobre, consultabile all'URL: [http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/Audizione-UPB-16\\_10\\_2019-sostegno-figli.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/10/Audizione-UPB-16_10_2019-sostegno-figli.pdf)

Visco, V. (2019), *Promemoria per una riforma fiscale*, in *Politica Economica - Journal of Economic Policy*, Il Mulino, n. 1, 2019, pp. 131-154.

Wealth Tax Commission (2020), *A Wealth Tax for the UK*, Final Report.

## APPENDICE A

### GLI IMMOBILI IN ITALIA

#### 1. Il gettito delle imposte sugli immobili

L'attuale struttura delle imposte sugli immobili verte su due gruppi di tributi, e garantisce complessivamente un gettito di circa 40 miliardi di euro. Nel primo gruppo rientrano i tributi che gravano sulla proprietà o sull'utilizzo dell'immobile: l'Irpef, l'Ires, la cedolare secca, l'imposta di registro e di bollo sui canoni di locazione, l'Imu, la Tasi (oggi abolita) e la Tari.

Nel secondo gruppo rientrano invece i tributi dovuti in caso di compravendita di un immobile (l'Iva, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale), quelli dovuti in caso di successione ereditaria o di donazione (l'imposta sulle successioni e donazioni, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale) e quelli dovuti in caso di ristrutturazione dell'immobile (Iva).

Escludendo la Tari, nel 2018 i tributi che gravano sul patrimonio immobiliare hanno determinato un gettito di 40,62 miliardi di euro, il 2,3 per cento del Pil (Tabella A1), stabile nel triennio 2016-2018, ma più basso di quello registrato nel biennio 2014-2015 (42,86 nel 2014 e 43,52 miliardi nel 2015, rispettivamente) a causa (prevalentemente) dell'eliminazione della Tasi sull'abitazione di residenza (avvenuta a partire dal periodo d'imposta 2016) (Agenzia delle Entrate e Dipartimento delle Finanze, 2019).

**Tabella A1: Il gettito dei tributi sugli immobili**

<b>Tributo</b>	<b>2018</b>
<b>Irpef</b>	<b>5,40</b>
<b>Cedolare secca</b>	<b>2,55</b>
<b>Ires</b>	<b>0,61</b>
<b>TOTALE IMPOSTE SUL REDDITO</b>	<b>8,56</b>
<b>IMU</b>	<b>18,72</b>
- <i>IMU abitazione principale</i>	<i>0,07</i>
- <i>IMU altri fabbricati</i>	<i>18,65</i>
<b>TASI</b>	<b>1,08</b>
- <i>TASI abitazione principale</i>	<i>0,01</i>
- <i>TASI altri fabbricati</i>	<i>1,07</i>
<b>TOTALE IMPOSTE DI NATURA PATRIMONIALE</b>	<b>19,81</b>
<b>IVA</b>	<b>5,95</b>
<b>Registro e bollo</b>	<b>2,99</b>
<b>Registro e bollo sulle locazioni</b>	<b>0,83</b>
<b>Ipotecaria e catastale</b>	<b>1,70</b>
<b>Successioni e donazioni</b>	<b>0,79</b>
<b>TOTALE IMPOSTE SU TRASFERIMENTI E LOCAZIONI</b>	<b>12,26</b>
<b>TOTALE</b>	<b>40,63</b>

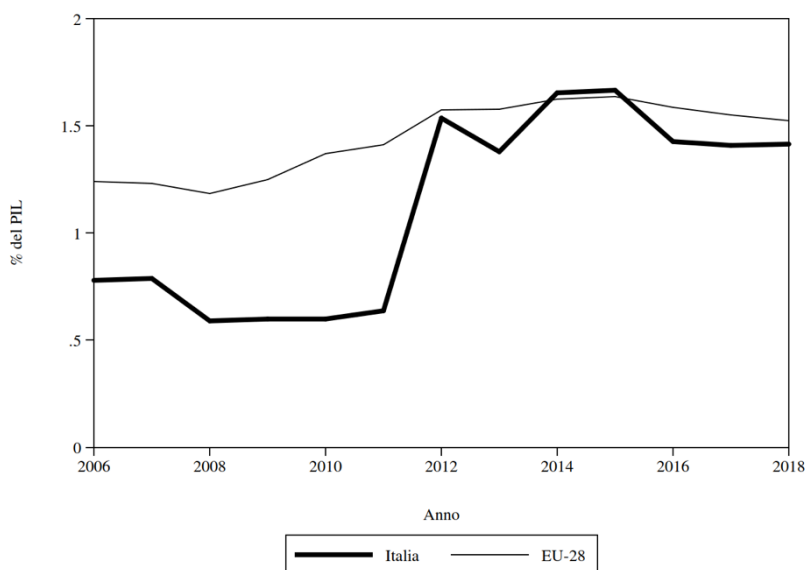
Note: Valori espressi in miliardi di euro.

Fonte: Gli immobili in Italia, 2019.

Considerando il periodo d'imposta 2018, il più importante tributo per gettito è l'Imu (18,72 miliardi), seguono l'Irpef (5,40 miliardi), l'Iva (5,95 miliardi), l'imposta di registro e di bollo (3,82 miliardi, comprensivo del gettito dell'imposta di registro e bollo dovute sui canoni di locazione soggetti al regime ordinario), la cedolare secca sui canoni di locazione (2,55 miliardi), l'imposta ipotecaria e catastale (1,70 miliardi), la Tasi (1,08 miliardi), l'imposta sulle successioni e donazioni (0,79) e, infine, l'Ires (0,61).

Focalizzando l'attenzione sulle imposte dirette sul patrimonio immobiliare, il Grafico A1 evidenzia che la modifica automatica del parametro necessario per determinare la base imponibile Imu (e Tasi), introdotto dal Governo Monti, abbia allineato il gettito sul Pil rispetto a quanto avviene, in media, in Europa.

**Grafico A1: Il peso delle imposte sugli immobili sul Pil**



## 2. La dimensione quantitativa degli immobili

Considerando gli immobili idonei a produrre reddito (gruppi catastali A-E), il patrimonio immobiliare nazionale è costituito complessivamente da 64,4 milioni di unità immobiliari (fabbricati), di cui 57,1 milioni di proprietà di persone fisiche e 7,3 milioni di proprietà di persone giuridiche.

Il numero complessivo delle abitazioni ad uso residenziale (gruppo catastale A ad esclusione della categoria A/10) è di 34,9 milioni, pari al 54,2 per cento di tutte le unità immobiliari, di cui 32,2 milioni di unità di proprietà di persone fisiche; le pertinenze sono 24,3 milioni di unità (il 37,7 per cento del totale), mentre gli immobili ad uso non residenziale sono 5,2 milioni (l'8,1 per cento del totale).

Il valore complessivo delle rendite catastali di tutti gli immobili ammonta solamente a 36,8 miliardi di euro, di cui 16,9 miliardi per le abitazioni di residenza, 2,3 miliardi per le pertinenze e 17,6 miliardi per gli immobili ad uso non residenziale. Le rendite catastali delle abitazioni ad uso residenziale di proprietà di persone fisiche ammontano a 15,6 miliardi di euro, mentre il valore complessivo delle rendite catastali delle pertinenze ammonta a 2,0 miliardi di euro e quello relativo agli immobili ad uso non residenziale a 5,0 miliardi di euro.

Focalizzando l'attenzione sulle abitazioni ad uso residenziale (gruppo catastale A, 32,2 milioni di unità) e relative pertinenze, le abitazioni di residenza dichiarate dai contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi ammontano a 19,5 milioni di unità, mentre le pertinenze delle abitazioni di

residenza ammontano a circa 13,3 milioni di unità; gli immobili tenuti a disposizione sono 5,6 milioni, mentre le unità abitative concesse in locazione ad altre famiglie con contratto di locazione regolarmente registrato ammontano a circa 3,4 milioni di unità.

Gli immobili concessi a titolo gratuito sono pari a 863 mila unità, mentre gli immobili con altri utilizzi o il cui utilizzo non è stato ricostruito ammontano a 1,8 milioni di unità. Infine, gli immobili presenti nel catasto edilizio e urbano ma non dichiarati dai contribuenti sono pari a circa 1,1 milioni di unità.

Secondo l'ISTAT e l'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane, i residenti sono circa 60 milioni di unità. Considerando il numero medio dei componenti per famiglia come risulta dall'Indagine della Banca d'Italia, è possibile stimare che le famiglie residenti siano circa 24,7 milioni. Tale valore approssima il numero delle abitazioni di residenza delle famiglie. Sempre considerando le informazioni contenute nell'Indagine della Banca d'Italia, è anche possibile ricostruire la composizione delle abitazioni di residenza per titolo di godimento. Le famiglie che detengono la proprietà dell'immobile di residenza sono 16,7 milioni di unità (il 67,7 per cento del totale), mentre quelle che detengono il diritto di usufrutto sono 0,7 milioni (il 2,7 per cento del totale).

Complessivamente, pertanto, secondo l'indagine della Banca d'Italia, le famiglie proprietarie dell'immobile di residenza sono 17,4 milioni (il 70,4 per cento del totale). Dalla differenza tra 19,5 milioni (abitazioni di residenza dichiarate all'Amministrazione Finanziaria) e 17,4 milioni (abitazioni di residenza per le quali almeno un componente detiene un diritto reale sull'immobile), è possibile stimare che le abitazioni di residenza potenzialmente "fittizie"<sup>39</sup> siano 2,1 milioni. Le famiglie che, invece, risiedono nell'abitazione di residenza in locazione sono 5,1 milioni (il 20,7 per cento del totale).

Considerando congiuntamente le informazioni precedenti, è possibile stimare che le seconde case complessivamente di proprietà di famiglie siano 14,8 milioni: di queste 0,7 milioni sono le nude proprietà, 2,1 milioni le abitazioni concesse a titolo gratuito, 3,4 milioni le abitazioni cedute in locazione con contratto di locazione regolarmente registrato e 8,6 milioni sono le abitazioni che risultano a disposizione (una quota delle quali cedute in locazione con contratti irregolari), di cui 2,1 milioni sono prime case potenzialmente "fittizie".

---

<sup>39</sup> È il caso, ad esempio, di due coniugi che dal punto di vista sostanziale risiedono nella stessa abitazione interamente di proprietà di uno dei due coniugi, mentre dal punto di vista formale l'altro coniuge risulta residente in un'altra abitazione interamente di sua proprietà. Chiaramente in questi casi la famiglia può beneficiare di un indebito risparmio d'imposta, in quanto uno dei due immobili non è l'effettiva abitazione di residenza. L'indebito vantaggio fiscale riguarda sia l'Irpef, sia l'Imu, sia la Tari, sia la Tasi.

## Elenco delle pronunce del Cnel dal 1991 a oggi (\*\*)

---

1	Disegno di legge su “Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario”. 2013
2	La razionalizzazione, revisione e unificazione della disciplina dell'accertamento, delle sanzioni e del processo a quaranta anni dalla riforma tributaria. 2013
3	Riforma del sistema fiscale - Osservazioni e proposte. 2011
4	Osservazioni e proposte su La riforma fiscale .1999
5	Osservazioni e proposte su La riforma della amministrazione finanziaria. 1994
6	Parere sul "Documento di politica tributaria a medio termine. 1991

---

(\*\*) Per ogni pronuncia - a partire dalla più recente - è riportato il testo integrale, cui si allega in anteprima la relativa sintesi o *abstract*

## **2013 - Disegno di legge su “Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario”**

La redazione di questo disegno di legge si è avvalsa della collaborazione di un gruppo di noti e autorevoli Professori ed esperti di diritto tributario, i cui contributi sono stati raccolti e collazionati nel corso delle attività istruttorie curate dalla Commissione istruttoria I del Cnel, competente nelle materie di politica economica, politiche europee e competitività.

Nello specifico tale gruppo è stato attivato su iniziativa del Prof. Vietar Uckmar e i relativi sottogruppi di lavoro sono stati coordinati dai Professori Adriano Di Pietro, Andrea Fedele, Cesare Glendi e Guglielmo Frasoni.

Questo disegno di legge è strutturato in sei articoli, ossia:

- **art. 1** *Delega al Governo per la razionalizzazione e uniformità del procedimento di attuazione e la revisione delle sanzioni amministrative e del processo;*
- **art. 2** *Razionalizzazione e codificazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi;*
- **art. 3** *Revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali;*
- **art. 4** *Revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria;*
- **art. 5** *Procedura;*
- **art. 6** *Oneri finanziari*

Attraverso l'esercizio dell'iniziativa legislativa il Cnel intendeva proporre nuovi paradigmi di razionalizzazione da adottare nei processi di codificazione e attuazione e dei tributi, nonché per aggiornare e semplificare le sanzioni amministrative e il processo tributario.

Il disegno di legge proposto prevede, innanzitutto, la delega al Governo per l'emanazione di più decreti volti alla definizione di un quadro unitario e organico di norme che consenta: l'assolvimento degli obblighi tributari in modo fluido, organico e spontaneo; la proficua ed efficiente collaborazione tra il contribuente e l'Amministrazione tributaria; la progressiva riduzione dei costi (diretti e impliciti) di adempimento a carico delle imprese e delle famiglie.

Al riguardo il Cnel individuava specifici principi e criteri direttivi, tra cui: a) la riorganizzazione sistematica delle vigenti discipline di attuazione delle singole imposte (le obbligazioni, le funzioni amministrative di tipo conoscitivo, di controllo e di accertamento, l'interpello, gli atti dell'amministrazione tributaria, il riesame e l'autotutela); b) l'adeguamento ai principi generali previsti nei trattati della Ue, l'aderenza a quelli costituzionali di imparzialità, buon andamento e proporzionalità la coerenza con lo Statuto del contribuente; c) la valorizzazione del principio di legalità.



In ordine alla disciplina delle sanzioni non penali il Cnel suggeriva una revisione organica, da realizzare secondo regole e principi che ricomprendevano, tra gli altri: a) la riferibilità dell'illecito e della sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata; b) la previsione di un procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative tale da assicurare il contraddittorio; c) la riduzione dell'entità della sanzione in caso di accettazione del provvedimento e di pagamento nel termine previsto per la proposizione del ricorso oltreché nei casi di adesione in sede amministrativa e di conciliazione, d) la previsione del divieto di maturazione di interessi sulla somma dovuta a titolo di sanzioni; e) la previsione del cumulo giuridico per i casi di concorso formale di violazioni anche di disposizione diverse e per casi di concorso materiale di violazione della medesima disposizione.

Per quanto riguarda l'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria il Cnel proponeva, in sintesi, alcuni settori o segmenti di riforma includenti:

a) l'attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, conformemente a quanto indicato dalle decisioni della Corte costituzionale in materia;

b) la previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti;

c) la garanzia dell'accesso del contribuente alla tutela giurisdizionale, senza preclusioni limitative in grado di condizionarla;

d) l'identificazione degli atti tributari autonomamente impugnabili davanti al giudice tributario entro termini di decadenza specificamente predeterminati;

e) articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio (tribunali tributari, Corti di Appello tributarie, apposita Sezione tributaria della Corte di Cassazione);

f) il riordino dei soggetti abilitati alla rappresentanza e alla difesa delle parti nel processo tributario;

g) l'adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, con particolare attenzione ad alcuni temi come le regole di trasferimento dell'azione ad altro giudice e viceversa, i casi di astensione e ricsuzione dei giudici tributari, la necessità di istituire un apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti, nonché di una disciplina chiara e formale degli atti del processo tributario, la regolamentazione del procedimento di I e II grado, l'uniformizzazione e generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, la semplificazione del giudizio d'appello.

Oltre ciò il Cnel ribadiva la necessità di procedere quanto prima a: il riordino dell'assetto organizzativo dei Tribunali e delle Corti d'appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità; il riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria; l'inserimento del processo telematico nella revisione della disciplina degli atti di parte e degli uffici giudiziari.

CNEL  
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processotributario

disegno di legge

Assemblea 20 marzo 2013

## INDICE

Iter del documento pag. ii

Schema di disegno di legge pag. 1

## **Iter del documento**

Il presente disegno di legge è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 99 della Costituzione della Repubblica Italiana e all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "*Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 10 gennaio 2013, 6 febbraio 2013, 6 marzo 2013, 11 marzo 2013.

Il disegno di legge è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 20 marzo 2013.

Il relatore è il Cons. Costanzo Jannotti Pecci.

All'istruttoria del disegno di legge hanno collaborato a titolo non oneroso per il Cnel il seguenti Professori ed esperti di diritto tributario: Professori Andrea Amatucci, Franco Batistoni Ferrara, Mauro Beghin, Giuseppe Maria Cipolla, Andrea Colli Vignarelli, Alberto Comelli, Daria Coppa, Giuseppe Corasaniti, Adriano Di Pietro, Andrea Fedele, Piera Filippi, Guglielmo Frasoni, Gianfranco Gaffuri, Cesare Glendi, Agostino Ennio La Scala, Gianni Marongiu, Valeria Mastroiacovo Giuseppe Melis, Sebastiano Messina, Francesco Moschetti, Salvatore Muleo, Andrea Parlato, Leonardo Perrone, Raffaele Perrone Capano, Roberto Pignatone, Pasquale Pistone, Enrico Salvatore Sammartino, Roberto Schiavolin, Maria Vittoria Serranò, Giuliano Tabet, Thomas Tassani, Giuseppe Tinelli, Antonio Uricchio, Giuseppe Vanz, Marco Versiglioni, Vietar Uckmar e dottori Riccardo Casadei, P. Cinquemani, Caterina Corrado Oliva, Paolo De' Capitani, Giovanni Moschetti e Carlo Soncini.

Il gruppo di Professori ed esperti di diritto tributario si è attivato ad iniziativa del Prof. Vietar Uckmar e i sottogruppi di lavoro sono stati coordinati dai Professori Adriano Di Pietro, Andrea Fedele, Cesare Glendi e Guglielmo Frasoni.

# **Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario**

## Articolo 1

*(Delega al Governo per la razionalizzazione e uniformità del procedimento di attuazione e la revisione delle sanzioni amministrative e del processo)*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione e la codificazione dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi; per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario secondo principi, i criteri direttivi e i tempi determinati dalla presente legge.

## Articolo 2

*(Razionalizzazione e codificazione della disciplina dell'attuazione e dell'accertamento dei tributi)*

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'art. 1, una complessiva razionalizzazione e codificazione della disciplina dell'attuazione e all'accertamento dei tributi realizzando un quadro unitario e organico di norme che stabilmente agevolino lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari e la collaborazione fra Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché riducano i costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riorganizzazione sistematica delle vigenti discipline dell'attuazione delle singole imposte riguardanti: (i) le obbligazioni e gli obblighi non patrimoniali dei privati; (ii) la funzione amministrativa conoscitiva; (iii) gli interpelli; (iv) la funzione amministrativa di controllo e accertamento; (v) gli atti dell'amministrazione tributaria; (vi) il riesame e l'autotutela;
- b) adeguamento della disciplina dell'attuazione ai principi generali delle tradizioni giuridiche comuni degli Stati Membri dell'Unione europea, a quelli previsti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a quelli costituzionali d'imparzialità, buon andamento e proporzionalità e a quelli dello Statuto dei diritti del contribuente;
- c) semplificazione della disciplina dell'attuazione al fine di rendere più certi e omogenei l'applicazione e l'accertamento delle imposte;
- d) individuazione, relativamente alla disciplina dell'attuazione complessiva e agli ambiti di cui al punto b, di principi generali, anche in considerazione dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, nonché unificazione e coordinamento delle specifiche regole proprie delle singole imposte per quanto consentito dai relativi presupposti;
- e) inserimento, come principi fondamentali, delle disposizioni dello

Statuto dei diritti del contribuente relative alle limitazioni all'impiego del decreto legge, alla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie, all'efficacia temporale delle disposizioni e al divieto di retroattività, ai modi dell'abrogazione e ai criteri dell'interpretazione, con l'individuazione di regole procedurali idonee a limitare le possibilità di non osservanza di tali principi da parte del legislatore ordinario; inserimento delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente relative a ciascun settore della disciplina attuati va fra i principi generali del settore medesimo;

f) previsione di una disciplina generale delle obbligazioni che comprenda le disposizioni relative alla capacità, alla solidarietà, alla sostituzione tributaria, alla responsabilità d'imposta e, in generale, alle vicende delle situazioni giuridiche soggettive, con rinvio per quanto non diversamente disposto agli istituti del diritto civile; individuazione a livello generale, senza possibilità di delegificazione: dei soggetti che, con riferimento alla disciplina della funzione amministrativa, sono investiti delle relative attribuzioni nonché delle loro competenze; dei poteri di indagine e delle garanzie a favore dei privati, della loro estensione e delle generali modalità di esercizio, con rinvio per quanto non diversamente stabilito alle disposizioni generali del diritto amministrativo;

g) previsione, ai fini di una maggiore efficienza dell'attività amministrativa e in attuazione del principio di buona fede e leale collaborazione,

g.1.) di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, nonché, per i soggetti di maggiori dimensioni, la previsione di sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni e con la determinazione di incentivi alla loro adozione sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni;

g.2.) dell'obbligatorietà del contraddittorio in ordine ai dati raccolti all'esito dello svolgimento dell'attività di indagine con conseguente subordinazione della validità e della impugnabilità degli atti di accertamento e liquidazione al regolare svolgimento del contraddittorio;

h) introduzione di discipline intese a valorizzare il principio di legalità nell'azione amministrativa e il reciproco rispetto del principio di leale collaborazione fra contribuente e amministrazioni finanziarie con particolare riferimento all'inutilizzabilità dei dati e delle notizie illegittimamente raccolti;

i) riordino della disciplina degli interpelli con la previsione di un procedimento tendenzialmente unitario, tenendo conto delle diverse funzioni assolve dall'interpello;

l) differenziazione, con riguardo ai presupposti applicativi, alle relative preclusioni e alle regole procedurali, degli accertamenti contabili, extracontabili, parziali e di quelli che utilizzano parametri o elaborazioni statistiche;

- m) previsione di regole e limiti procedurali omogenei per la generalità dei tributi applicabili al disconoscimento (specificatamente motivato) del vantaggio fiscale indebito in quanto derivante da atti, fatti e negozi che, pur non violando alcuna disposizione, hanno aggirato obblighi e divieti previsti dall'ordinamento, garantendo al contribuente la facoltà di scelta fra i vari atti, fatti o negozi che hanno un diverso regime tributario ed escludendo comunque il disconoscimento del regime fiscale adottato dal contribuente se la sua condotta è giustificata da ragioni extrafiscali. Le regole e i limiti dovranno comunque prevedere: (i) la ripartizione dell'onere della prova fra ente impositore e contribuente relativamente agli elementi costitutivi della condotta considerata abusiva, (ii) gli obblighi rafforzati di contraddittorio preventivo e di motivazione, a pena di nullità, (iii) la riscossione frazionata dei tributi e delle sanzioni in pendenza di giudizio, con limitazione dell'efficacia esecutiva, anche in via provvisoria, solo alle sentenze dei giudici tributari;
- n) previsione degli elementi essenziali degli atti delle Amministrazioni finanziarie, della disciplina dei relativi vizi ed individuazione delle conseguenti forme di invalidità, escludendo comunque la possibilità di sanatoria per i vizi della motivazione e, correlativamente, di integrazione e di modifica della stessa nel corso del giudizio;

### Articolo 3

#### *(Revisione organica della disciplina delle sanzioni non penali)*

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'art. 1, per la revisione organica della disciplina delle sanzioni tributarie non penali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riferibilità dell'illecito e della sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata e, se questi è incapace di intendere e di volere, al soggetto che lo ha rappresentato con conseguente adeguamento dei criteri per la determinazione delle sanzioni;
- b) previsione del cumulo giuridico per i casi di concorso formale di violazioni anche di disposizione diverse e per casi di concorso materiale di violazione della medesima disposizione;
- c) introduzione di ulteriori circostanze esimenti, attenuanti e aggravanti;
- d) previsione di un procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative tale da assicurare il contraddittorio;
- e) riduzione dell'entità della sanzione in caso di accettazione del provvedimento e di pagamento nel termine previsto per la proposizione del ricorso oltreché nei casi di adesione in sede amministrativa e di conciliazione;
- f) previsione del divieto di maturazione di interessi sulla somma dovuta a titolo di sanzioni.

#### Articolo 4

##### *(Revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria)*

Il Governo della Repubblica è delegato ad attuare, con i decreti di cui all'articolo 1, la revisione della disciplina e dell'organizzazione del processo tributario e della giurisdizione tributaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione al giudice tributario di tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, conformemente a quanto indicato dalle decisioni della Corte costituzionale in materia;
- b) previsione della facoltà di definizione conciliativa tra le parti di quanto forma oggetto del processo tributario parallelamente all'evolversi del processo stesso in ogni sua fase e grado, stragiudizialmente e anche su invito da parte dei collegi giudicanti;
- c) garantito accesso del contribuente alla tutela giurisdizionale, senza preclusioni limitative in grado di condizionarla;
- d) identificazione degli atti tributari autonomamente impugnabili davanti al giudice tributario entro termini di decadenza specificamente predeterminati;
- e) articolazione del processo tributario in tre gradi di giudizio. I primi due, da espletarsi da tribunali tributari e da corti d'appello tributarie, quali organi della giurisdizione tributaria derivanti dalle commissioni tributarie provinciali e regionali così come riordinate dall'art. 1 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, aventi rispettivamente sede nei capoluoghi di provincia e di regione. Il terzo, demandato ad apposita Sezione tributaria della Corte di Cassazione, composta da trenta giudici, ripartiti in cinque sottosezioni in ragione della materia, di cui la prima presieduta dal Presidente della Sezione tributaria e le altre da uno dei loro componenti, con l'espressa previsione che il Presidente della Sezione tributaria della Corte di Cassazione può disporre che i ricorsi che presentano questioni di diritto già decise in senso difforme dalle sottosezioni e quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza vengano decise da un Collegio unitariamente composto dai presidenti delle cinque sottosezioni o in loro vece da un componente di ciascuna sottosezione designato dal rispettivo presidente;
- f) qualificazione professionale dei giudici tributari in modo da assicurare adeguata preparazione specialistica, esclusa ogni distinzione tra di essi in riferimento alle rispettive provenienze, anche per ricoprire cariche di presidenza o vicepresidenza, con rigorosa disciplina delle incompatibilità anche per la contemporanea appartenenza del giudice tributario ad altro ordine giurisdizionale, in ogni caso vietata;
- g) riordino dei soggetti abilitati alla rappresentanza e alla difesa delle parti nel processo tributario tenuto anche conto della normativa dell'Unione europea e con l'istituzione, comunque, di apposito albo dei difensori



tributari presso ciascuna Corte d'appello tributaria e presso la Sezione tributaria della Corte di cassazione;

h) adeguamento delle norme del processo tributario alla particolare natura dello stesso rispetto a quello civile e amministrativo, prevedendosi in particolare:

hl) apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa, soltanto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia declinatoria della giurisdizione;

h2) disciplina della competenza tra i vari giudici tributari, esclusa l'applicabilità di ogni tipo di regolamento previsto dal codice di procedura civile;

h3) disciplina dell'astensione e della ricsuzione dei giudici tributari adeguata alle peculiarità del processo tributario alla particolare natura delle parti resistenti in primo grado;

h4) specificazione dei poteri decisorii, cautelari, cognitori ed istruttori dei giudici tributari, in funzione dello speciale oggetto del processo ad essi affidato;

h5) aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia;

h6) istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti, avuto specifico riguardo agli istituti dei ricorsi collettivi e cumulativi, del litisconsorzio necessario e facoltativo, degli interventi, volontari e coatti, e della riunione delle cause;

h7) disciplina formale degli atti del processo tributario, con particolare riguardo agli atti di parte e ai provvedimenti dei giudici, alla loro comunicazione e notificazione, anche a mezzo telefax o in via telematica;

h8) regolamentazione del procedimento di primo e di secondo grado con la rigorosa specificazione dei requisiti degli atti introduttivi e delle conseguenze della loro mancanza in termini d'inammissibilità, delle formalità e dei tempi per la costituzione in giudizio, iscrizione a ruolo, produzione di documenti, anche in grado d'appello, proposizione di motivi aggiunti, soltanto in primo grado, discussione della causa sempre in pubblica udienza, eliminazione dei riti preliminari e dei relativi reclami, abolizione di trattamenti riservati a particolari categorie di controversie, privilegiando l'uniformità del rito come strumento di semplificazione e di celerità;

h9) limitazione della sospensione necessaria del processo tributario ai soli casi di presentazione di querela di falso, in via principale o incidentale, e di controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio;

h10) uniformizzazione e generalizzazione della tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario, ai fini della realizzazione del giusto processo e di una tutela giurisdizionale concreta ed effettiva, conformemente ai precetti costituzionali;

h11) estensione della conciliazione giudiziale anche in grado di appello e in pendenza del giudizio di revocazione, salva la possibilità della conciliazione

stragiudiziale anche in pendenza del giudizio davanti alla Sezione tributaria della Corte di cassazione;

h12) semplificazione del giudizio d'appello, con la possibilità per tutte le parti di produrre nuovi documenti, e con l'abolizione della sanzione dell'inammissibilità per il caso di mancato deposito di copia dell'appello alla segreteria del giudice che ha emesso la sentenza appellata, da sostituire con altro strumento per evitare l'incauto rilascio di formule esecutive;

h13) disciplina del procedimento davanti alla Sezione tributaria della Corte di Cassazione, mantenendo solo alcune delle disposizioni di rito attualmente previste dal codice di procedura civile e adeguando quelle conservate, in modo da garantire una ragionevolmente contenuta diversità del terzo grado del processo tributario rispetto a quello interamente disciplinato dal codice di rito civile, privilegiando in ogni caso il ruolo nomofilattico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione quale organo apicale della giurisdizione tributaria;

h14) disciplina dell'immediata esecutorietà delle decisioni dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa;

i) riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità;

l) riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria, attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il distacco del personale delle segreterie dagli enti di provenienza e per le retribuzioni dei giudici in misura adeguata alla qualità delle funzioni espletate.

## Articolo 5.

*(Procedura).*

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Il termine è prorogato di dieci giorni, su espressa richiesta delle Commissioni stesse al Presidente della rispettiva Camera, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora sia stata chiesta la proroga e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di dieci giorni. Trascorso il termine previsto per l'emissione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque emanato.

2. Il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei

decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

3. Nei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo provvede all'introduzione delle nuove norme mediante la modifica o l'integrazione dei testi unici e delle disposizioni organiche che regolano le relative materie, provvedendo ad abrogare espressamente le norme incompatibili.

4. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

#### Articolo 6. *(Oneri finanziari).*

1. Dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri o diminuzioni di entrate a carico della finanza pubblica.

\*\*\*

## **2013 - La razionalizzazione, revisione e unificazione della disciplina dell'accertamento, delle sanzioni e del processo a quaranta anni dalla riforma tributaria**

Il documento in questione si attaglia ad uno studio promosso dal Cnel nel 2013 in ordine ad un esame critico e a posteriori del modello adottato con la riforma tributaria del 1971.

Al riguardo uno dei punti più controversi e complessi era, a parere del Cnel, rappresentato dall'inadeguatezza del paradigma allora introdotto in ordine al diritto formale e ai profili normativi, ovvero da un lato per gli obblighi e i diritti dei contribuenti e dall'altro per i poteri dell'amministrazione finanziaria (e, qui, anche in conseguenza dei diversi livelli di governo e la diversità di funzioni: delle amministrazioni finanziarie e degli enti impositori).

Su questo versante, il Cnel individuava, tra i punti più critici, la varietà delle fattispecie impositive introdotte con diversa ispirazione da cui non era scaturito uno schema di regole organico e unico, ma una serie di norme e regole di attuazione e accertamento differenziate a seconda dei tributi di riferimento.

A ciò si è affiancato negli ultimi decenni l'aumento progressivo della massa dei contribuenti. L'agire congiunto di tali fenomeni ha, tra gli altri, causato la crescente complessità, difficoltà e onerosità dei controlli, l'inadeguatezza delle procedure di accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria, la fatica nella tutela dei diritti e delle ragioni.

La maggior parte delle reazioni e dei tentativi di riforma realizzati in quegli anni avevano un carattere contingente e hanno, sostanzialmente, seguito il percorso della riforma del 1971 senza, quindi, risolvere in modo significativo e funzionale le criticità emerse (e, qui, soprattutto, in ordine al diritto formale), tra cui: la mancanza di generalizzazione delle norme e dei principi riguardanti il procedimento amministrativo; l'assenza di integrazione con i principi e le norme introdotte dallo statuto del contribuente; lo scarso coordinamento con la riforma dell'amministrazione finanziaria, volta alla creazione di uffici "unici" in materia di tributi; l'indifferenza all'ordinamento della UE; la realizzazione di modifiche settoriali rispetto ai singoli tributi; la realizzazione di interventi scollegati, frammentati e con carattere contingente che, altresì, ostacola l'elaborazione di principi unitari.

In questa cornice il Cnel proponeva:

- la costruzione di un modello sistemico e unitario, alternativo a quello scaturito dalla riforma del 1971 e inglobante le regole generali dello Statuto del contribuente;
- la sistemazione legislativa e l'unificazione normativa, attraverso la formalizzazione di principi generali applicabili all'attività dei privati e dell'Amministrazione e il mantenimento, in una visione unificante, degli spazi adeguati per le normative settoriali, a loro volta giustificate della specificità e della differenze delle fattispecie impositive;
- la delegificazione, attraverso cui recepire in un quadro unitario le

esperienze sempre più frequenti e consolidate di efficacia regolamentare che hanno investito settori importanti dell'attuazione di imposte (come quelle sui redditi e l'iva) e degli accertamenti;

- la revisione del processo tributario e degli organi giurisdizionali, dato atto che il mantenimento di un giudice tributario misto (in parte togato e in parte laico) ovvero per l'istituzione di una vera e propria magistratura tributaria interamente professionalizzata e a tempo pieno sia una scelta "politica". Su tale scelta si è, infatti, si è delineata una disciplina del processo improntata a criteri di generalità (riguardando tutte le liti tributarie, individuate in rigorosa aderenza ai precetti costituzionali, così come interpretati dalla Corte costituzionale), di equilibrata salvaguardia degli enti titolari del potere impositivo ed esattivo e dei destinatari dei relativi atti (così da uniformarsi ai principi costituzionali in materia e in specie a quello del giusto processo) e di semplicità regolamentare;

- la sistematizzazione e l'unificazione secondo una metodologia che tenga conto, allo stesso tempo, delle specificità di ciascun tributo. Al riguardo il Cnel rinviava ad un progetto di codice della disciplina formale di attuazione dei tributi e del processo tributario elaborato in oltre 4 anni di lavoro da un gruppo di accademici coordinato dal prof. Victor Uckmar.

L'articolato elaborato dal Cnel organizzava i principi e criteri direttivi in tre articoli (a seguire l'enunciazione della delega). Nello specifico tali articoli riguardavano:

- la specificazione della finalità della creazione di una legge uniforme, ovvero la definizione di un quadro unitario e organico di norme che stabilmente agevolino lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari e la collaborazione fra Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché la riduzione dei costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia secondo determinati principi e criteri direttivi (tra cui i principi della UE e dello statuto dei contribuenti, la semplificazione, il recepimento dei consolidati indirizzi giurisprudenziali);

- la razionalizzazione degli obblighi formali e delle obbligazioni dei contribuenti stabilendo adeguate garanzie, fra le quali si è inclusa - sul piano specificamente normativo - l'applicazione delle regole generali del diritto amministrativo e del diritto civile;

- i criteri direttivi per la revisione dei poteri di accertamento che ricomprendono, tra gli altri, la centralità del principio del contraddittorio, il riordino della disciplina degli interpelli, la revisione - sollecitata da tutti i settori produttivi - della disciplina dell'abuso di diritto; il coordinamento, che tiene conto del particolare sviluppo del diritto tributario, della disciplina dei vizi degli atti con quella elaborata per il diritto amministrativo.

- i criteri direttivi per la revisione delle sanzioni, volti al superamento della disarticolazione della disciplina contemporanea e ispirata all'idea di riferire la sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata;

- i criteri e principi direttivi per la revisione del processo, tra cui: il rafforzamento e l'ampliamento della disciplina della conciliazione giudiziaria (anche per deflazionare il contenzioso); la qualificazione professionale dei giudici

tributari; la previsione di una apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa; la previsione del necessario aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia; l'istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti in considerazione dei rinnovati orientamenti giurisprudenziali al riguardo; la previsione dell'introduzione di regole volte a generalizzare la tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario;

- l'inserimento del processo telematico nella revisione della disciplina degli atti di parte e degli uffici giudiziari;

- l'eliminazione della disparità di trattamento fra contribuente e l'amministrazione mediante la previsione dell'immediata esecutorietà di tutte delle decisioni dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa;

- la previsione del riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità nonché del riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria

# LA RAZIONALIZZAZIONE, REVISIONE E UNIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA DELL'ACCERTAMENTO, DELLE SANZIONI E DEL PROCESSO A QUARAN'ANNI DALLA RIFORMA TRIBUTARIA

## 1. Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971

Dopo quarant'anni di attuazione, la riforma tributaria dimostra l'inadeguatezza del modello che aveva introdotto per il diritto formale: cioè per gli obblighi e i diritti dei contribuenti da un lato e i poteri dell'amministrazione finanziaria (anzi, considerati i diversi livelli di governo e la diversità di funzioni: delle amministrazioni finanziarie) dall'altro, in entrambi i casi con il naturale corollario di "privilegi" e "garanzie". Entrambi i profili normativi, quelli del contribuente e quello dell'amministrazione, che nella scelta di quegli anni erano stati decisi in funzione del diritto dell'imposizione. Così è stata la stessa varietà delle fattispecie impositive che, con diversa ispirazione, erano state introdotte con la legge delega di riforma del 1971 a sollecitare e giustificare norme e regole di attuazione da un lato e di accertamento dall'altro che non fossero unitarie, ma distinte e differenziate a seconda dei tributi di riferimento. Così è accaduto e accade tuttora, per i versamenti, le compensazioni, gli obblighi di dichiarazione, il diritto al rimborso, la disciplina dei termini, per il contribuente e i poteri istruttori, l'accertamento, la riscossione coattiva per l'amministrazione finanziaria.

In questi quarant'anni la gestione di una fiscalità di massa, quale quella che riferita al sistema tributario riformato nel 1971, ha da una parte aumentato l'importanza del ruolo del contribuente nell'attuazione dei tributi e dall'altra ha reso sempre più complessi e difficili i controlli dell'amministrazione finanziaria e non sempre adeguate le procedure di accertamento alla numerosità dei contribuenti ed alla crescente complessità delle fattispecie e delle basi imponibili.

Le reazioni normative a tale trasformazione per il diritto tributario formale sono state varie numerose ed anche incidenti per i contribuenti e per l'amministrazione. Comunque, non potevano che seguire il modello della riforma. Hanno continuato a riferirsi coerentemente in maniera distinta e differenziata ai singoli tributi. Anche i progressi di avvicinamento evidenti per imposte sui redditi ed iva si sono rivelati del tutto funzionali all'attuazione della dichiarazione unica, ma non hanno segnato un significativo abbandono della pluralità di modelli del diritto tributario formale.

E' difficile ora invece continuare a confermare la fiducia in quella scelta riformatrice per il diritto tributario che quarant'anni fa era apparsa chiara e condivisa.

In nome di quella scelta riformatrice. Infatti, il diritto tributario formale:

- è rimasto consapevolmente estraneo a quel processo di generalizzazione delle norme e dei principi che ha riguardato in più momenti il procedimento amministrativo;
- non ha saputo integrare normativamente i principi e le norme introdotte dallo statuto del contribuente con la varietà delle discipline accertative riguardanti i diversi tributi. E' toccato così alla giurisprudenza della Cassazione impegnarsi nel duplice ed intenso sforzo di attribuire efficacia precettiva alle disposizioni statutarie e di definirne ambito di applicazione;
- non ha saputo coordinarsi con la riforma dell'amministrazione finanziaria una volta abbandonate, in nome dell'ufficio unico, le differenti competenze degli uffici

finanziari nell'applicazione e nell'accertamento dei vari tributi;

- è rimasto sostanzialmente indifferente all'ordinamento comunitario quando richiedeva il rispetto delle norme e di principi anche nelle procedure di controllo e di accertamento e nelle prove legali;
- ha subito continue ricorrenti modifiche settoriali in funzione delle esigenze funzionali dei singoli tributi

In sostanza il modello del diritto formale, che ai tempi della riforma era apparso chiaro e funzionale al primato del diritto sostanziale con discipline distinte e differenziate a seconda delle fattispecie, si presenta dopo quarant'anni come complesso variegato e disomogeneo di disposizioni sparse in molteplici testi normativi. Privo di criteri coerenti e razionali il frutto di soluzioni contingenti con una fiducia crescente nelle modifiche delle norme di semplificazione e nella moltiplicazione di presunzioni legali e con una semplificazione normativa a tutto favore di delegificazione.

Ancorché si possano talora riscontrare alcune convergenze, questa frammentarietà ostacola fortemente (e a volte irrimediabilmente) l'elaborazione di principi unitari, la individuazione di soluzioni per i casi non espressamente disciplinati, la comprensione delle norme e, più in generale, la certezza del diritto.

Ne risultano pregiudicati tanto gli interessi del contribuente e quanto quelli dell'amministrazione finanziaria.

In primo luogo, perché la carenza di certezza del diritto e di chiarezza delle norme rende più onerosi gli adempimenti e più difficile la tutela delle proprie ragioni (e questo ovviamente vale sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria).

In secondo luogo, perché quegli stessi difetti pregiudicano il rapporto fisco-contribuente, fornendo giustificazioni (tanto comode, quanto assolutamente inaccettabili) all'evasione.

A ciò si aggiunga che il permanere procedure di controllo e di accertamento così diversificate rende difficile utilizzare pienamente lo scambio d'informazioni con altre amministrazioni finanziarie europee.

Queste, in nome del principio di equivalenza, potranno pur sempre rifiutare di fornire le informazioni per tutte le imposte erariali giustificando che quelle stesse informazioni non avrebbero potuto essere acquisite con procedure italiane.

## **2. Le ragioni della codificazione**

Pertanto continuare a lasciare immutato il modello nascente dalla riforma tributaria di quarant'anni fa non può più essere segno di un'immutata fiducia nella coerenza e nell'efficacia di quel modello.

Sembra invece esprimere consapevolmente la difficoltà di trovare un modello sistemico ed unitario alternativo a quello elaborato dalla riforma tributaria del 1971 e fondato sulla varietà e sulla diversità dell'attuazione e dell'accertamento dei distinti tributi.

Le regole generali introdotte con lo Statuto dei Diritti del Contribuente (L. 212/2000) non possono costituire una soluzione al problema, sia perché molte disposizioni riguardano la produzione normativa, sia perché le disposizioni attinenti alla



disciplina formale del tributo realizzano l'uniformità solo a livello di principi generalissimi, lasciando aperti i numerosi problemi riscontrabili a livello più propriamente attuativo.

### **3. Sistemazione legislativa e unificazione normativa**

L'unificazione legislativa sarebbe il primo segno di discontinuità con il modello del diritto tributario formale settoriale adottato con la riforma del 1971.

La disciplina formale uniforme non può però essere una mera sommatoria delle disposizioni esistenti eventualmente depurate dalle possibili sovrapposizioni. Al tempo stesso essa non può essere rappresentata da un complesso di norme frutto di una speculazione meramente dottrinale. Dovrà invece essere articolata a diversi livelli tutti coerenti con la funzione unificante

Infatti, prima di essere legislativa l'unità proposta dovrebbe essere normativa. Deve consentire quindi di formalizzare principi generali applicabili pur sempre all'attività dei privati e dell'amministrazione, anche per acquisire i dati della legge del procedimento amministrativo e quelli di origine comunitaria e per affermare un modello generale di giusto procedimento anche nel diritto tributario formale. Poi si procederebbe ad un'unificazione legislativa per affermare quei principi comuni che già possono essere riscontrati nel confronto attuale delle discipline e delle procedure settoriali delle diverse imposte. Rimarrebbe comunque lo spazio per le normative settoriali sempre garantendo la visione unificante. Tali discipline sarebbero giustificate esclusivamente della specificità e delle differenze delle fattispecie impositive. Non sarebbero per conseguenza, come avviene ora, un corollario della disarticolazione del diritto tributario formale. Infine, la delegificazione per recepire sempre in un quadro unitario esperienze sempre più frequenti e consolidate di efficacia regolamentare che hanno investito settori importanti dell'attuazione delle imposte sui redditi e dell'iva e degli accertamenti.

Questa scelta presenta l'evidente vantaggio di concentrare tutto la forza innovativa sulla sistematicità dell'intervento. Questa, infatti, condiziona alla visione unitaria anche le discipline settoriali che non ritrovino riscontro in discipline comuni.

### **4. La revisione del processo tributario**

Nell'ambito di un intervento di generale razionalizzazione delle regole attuative, non può non essere prestata attenzione al processo tributario.

La disciplina vigente - introdotta con il D.Lgs. n. 546 del 1992 - ha dato ottima prova di sé ed ha rappresentato un progresso notevolissimo e molto apprezzato rispetto alla disciplina previgente.

Tuttavia, il modello adottato oltre vent'anni orsono era evidentemente condizionato proprio dal punto di partenza: il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 e, per questo motivo, in alcune delle scelte operate meritano oggi di essere ulteriormente perfezionate e aggiornate.

In realtà, un intervento del tutto compiuto dovrebbe implicare anche la revisione degli organi giurisdizionali.

Tuttavia, in questa sede si è assunta per presupposta (in quanto aliunde da rivedere e riformare) la normativa sulla composizione organizzativa dei giudici tributari e

delle relative segreterie, che dipende essenzialmente da una scelta “politica” variamente orientabile verso il mantenimento di un giudice tributario misto (in parte togato e in parte laico) ovvero per l’istituzione di una vera e propria magistratura tributaria interamente professionalizzata e a tempo pieno, tanto se di provenienza togata, quanto di provenienza laica, peraltro sempre reclutabile concorsualmente, con modalità da definirsi.

Sulla scorta di tale presupposizione – che condiziona anche la scelta del nome degli organi giudicanti – si è delineata una disciplina del processo improntata a criteri di generalità (riguardando tutte le liti tributarie, individuate in rigorosa aderenza ai precetti costituzionali, così come interpretati dalla Corte costituzionale), di equilibrata salvaguardia degli enti titolari del potere impositivo ed esattivo e dei destinatari dei relativi atti (così da uniformarsi ai principi costituzionali in materia e in specie a quello del giusto processo consacrato al novellato art. 111 Cost.) e di semplicità regolamentare (integrando e adeguando la disciplina attualmente contenuta nel d. lgs. n. 546/1992, così come attualmente vigente, senza peraltro trascurare, ed anzi preservando tutte le positività che hanno connotato la predetta normativa, il cui notevole progresso rispetto a quella originariamente dettata dal d.p.r. n. 636/1972 è stato da tutti riconosciuto).

## **5. Metodologia della sistemazione e dell’unificazione**

Il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l’elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un’elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo.

Questo metodo obbliga ad assumere come punto di partenza le singole disposizioni vigenti, a tentare di operare una loro riorganizzazione secondo un criterio razionale ed enucleando eventuali regole generali per ciascun settore, prima, per ciascun gruppo di settori, poi, e così via con riferimento ad ambiti disciplinari di ampiezza mano a mano crescente.

Una delle caratteristiche più importanti della legge delega qui presentata consiste in ciò, che essa si giova della già compiuta elaborazione di una bozza di codice della disciplina formale di attuazione dei tributi e del processo tributario elaborato in oltre 4 anni di lavoro da un gruppo di accademici coordinato dal prof. Victor Uckmar.

I principi e criteri direttivi rappresentano quindi la sintesi di un progetto già realizzato con un sufficiente grado di dettaglio e tengono conto dei risultati cui si è pervenuti e delle principali difficoltà incontrate nonché dei maggiori nodi sciolti.

Questo spiega anche il grado di analiticità dei principi medesimi.

## **6. L’articolato.**

Dopo l’articolo 1 – che contiene la generale enunciazione della delega – i principi e criteri direttivi sono organizzati in tre articoli (artt. 2-4) che vengono richiamati espressamente dall’art. 1.

Ciascuno dei tre articoli contiene i distinti principi e criteri direttivi dedicati, rispettivamente, alla disciplina del procedimento, alle regole in materia di sanzioni

e al processo.

L'articolo 2 indica chiaramente che la finalità della creazione di una legge uniforme è la creazione di un quadro unitario e organico di norme che stabilmente agevolino lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari e la collaborazione fra Amministrazione tributaria e contribuenti, nonché riducano i costi di adempimento per le imprese favorendone la produttività e incentivando gli investimenti in Italia secondo i seguenti principi e criteri direttivi.

I due criteri direttivi di vertice sono recati dalle lett. a) e b) del citato articolo 2. Il primo delinea la struttura della disciplina secondo un'articolazione sistematica. Il secondo individua, quale punto di riferimento dei relativi contenuti, i principi dell'Unione Europea.

Sempre sul piano contenutistico, in termini generali, grande importanza viene attribuita all'obiettivo della semplificazione (lett. c) e al recepimento dei consolidati indirizzi giurisprudenziali (lett. d).

La funzione di legge generale che la nuova disciplina deve realizzare trova un necessario riflesso nell'inserimento, al suo interno, dei principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente (lett. e).

Nell'ambito delle regole relative alla posizione del contribuente si è posto l'obiettivo di perseguire una razionalizzazione degli obblighi formali e delle obbligazioni dei contribuenti stabilendo adeguate garanzie, fra le quali si è inclusa - sul piano specificamente normativo - l'applicazione delle regole generali del diritto amministrativo e del diritto civile, secondo un modello già adottato in modo parziale dallo Statuto dei diritti del contribuente in funzione di attenuazione della "specialità" *pro fisco* del diritto tributario (lett. f).

Le lett. da g) a m) contengono il complesso dei criteri direttivi afferenti la revisione dei poteri di accertamento fra cui si segnalano, in particolare, la centralità attribuita al principio del contraddittorio (lett. g.1), il riordino della disciplina degli interpelli (lett. i); la revisione - sollecitata da tutti i settori produttivi - della disciplina dell'abuso di diritto (lett. m) e, infine, il coordinamento, che tiene conto del particolare sviluppo del diritto tributario, della disciplina dei vizi degli atti con quella elaborata per il diritto amministrativo.

L'articolo 3 contiene i principi e criteri direttivi relativi alla revisione delle sanzioni.

Tale intervento è essenzialmente orientato a coordinare l'attuale disciplina - nata con il dichiarato intento di assoggettare a sanzione solo le persone fisiche autrici dell'illecito - con i successivi interventi normativi che, per le sole persone giuridiche (e quindi creando una non razionale differenziazione di regime per le società di persone), ha riferito la sanzione esclusivamente all'ente.

Questa disarticolazione della disciplina rende necessario un suo ripensamento che - considerata la crisi di rigetto cui è andata incontro l'impianto teorico da cui muoveva la riforma del 1997 - non può che andare nel senso di riferire la sanzione al soggetto tenuto all'adempimento tributario previsto dalla norma violata.

A questo principio (art. 3 lett. a) si coordinano tutti gli altri.

I criteri e principi direttivi per la revisione del processo sono contenuti nell'art. 4.

Fra le disposizioni di maggiore rilevanza si segnalano:

- il rafforzamento e l'ampliamento della disciplina della conciliazione

giudiziaria, il cui ruolo nel processo tributario è molto importante in funzione della deflazione del contenzioso e la cui limitazione al solo primo grado di giudizio è risultata priva di giustificazione (lett. b);

- il rinnovato accento sull'esigenza di qualificazione professionale dei giudici tributari (lett. f);

- la previsione (lett. h1) di una apposita regolamentazione del trasferimento dell'azione da altri giudici a quello tributario e viceversa, soltanto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia declinatoria della giurisdizione;

- la previsione del necessario aggiornamento della disciplina delle parti del processo tributario per adeguarla alle nuove disposizioni sostanziali in materia (lett. h.5);

- l'istituzione di apposito regime disciplinare per i processi tributari con pluralità di parti in considerazione dei rinnovati orientamenti giurisprudenziali al riguardo (lett. h.6);

- l'attenzione al processo telematico nella revisione della disciplina degli atti di parte e degli uffici giudiziari (lett. h.7);

- sempre in considerazione del mutato e consolidato orientamento della giurisprudenza in materia di tutela cautelare, la previsione dell'introduzione di regole volte a generalizzare la tutela cautelare in ogni stato e grado del processo tributario (lett. h.10);

- l'eliminazione della disparità di trattamento fra contribuente e l'amministrazione mediante la previsione dell'immediata esecutorietà di tutte delle decisioni dei giudici tributari valevole per tutte le parti in causa (h. 14);

- la previsione del riordino dell'assetto organizzativo dei tribunali e delle corti d'appello tributarie e dei loro componenti, secondo criteri di efficienza e di professionalità nonché del riconoscimento ai giudici tributari di ogni grado della qualità di magistrati, dotati di apposito organo di autogoverno, con riconosciuta garanzia di autonomia, anche finanziaria (lett. i e l).

\*\*\*

## **2011 Riforma del sistema fiscale - Osservazioni e proposte**

Questo testo di osservazioni e proposte fu predisposto nel 2011 in occasione dell'audizione del Presidente del Cnel dinnanzi al Parlamento nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale.

In tale occasione il Cnel aveva rinnovato l'urgenza di una riforma fiscale attraverso cui affrontare le problematiche divenute croniche e persistenti, tra cui:

- il livello eccessivo e sperequato del prelievo e la sua iniquità derivante da un tasso di evasione particolarmente alto;

- la contraddittorietà, il disordine e la farraginosità della normativa fiscale che, tra gli altri, scoraggia gli investimenti, riduce l'attrattività dell'Italia e ostacola i percorsi di crescita.

Secondo il Cnel i principali obiettivi di una riforma fiscale dovevano essere identificati nei seguenti intenti: aggiornare e ammodernare la normativa fiscale, attraverso la costruzione di uno schema unico, ordinato e coerente al proprio interno; aumentare il reddito disponibile delle famiglie (attraverso la riduzione del carico fiscale) e ,quindi, stimolare i consumi; aumentare la competitività del sistema produttivo, con la riduzione del cuneo fiscale e gli incentivi alla ricerca e all'innovazione; sostenere la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro; produrre effetti positivi, in conseguenza di un fisco "migliore", sull'indebitamento netto.

I temi ritenuti centrali dal Cnel in un processo di riforma riguardavano:

- la codificazione e la semplificazione, in merito alle quali si è tratto spunto da un imponente lavoro svolto dai più autorevoli tributaristi italiani. Al riguardo il Cnel aveva ribadito come non fosse più rinviabile la riforma del sistema tributario volta a restituire allo stesso semplificazione, certezza e coerenza con i principi dello statuto del contribuente. Si era, nuovamente, sottolineata, la necessità di un rapporto fisco-contribuente basato sulla collaborazione e sulla facilità degli adempimenti e sul miglioramento dei sistemi di accertamento, sanzionatorio e riscossione delle imposte;

- il contenimento, entro meri confini fisiologici, del cosiddetto "abuso del diritto" al fine di evitare di confondere il legittimo risparmio d'imposta con l'evasione fiscale;

- la redistribuzione del prelievo, sia per correggere la crescente concentrazione sui redditi (in particolare da lavoro, pensione e impresa), sia per recuperare la competitività e rilanciare la domanda interna;

- il monitoraggio della ricchezza posseduta per verificare la coerenza con i redditi denunciati nel corso degli anni e la contestuale previsione di una patrimoniale ordinaria, che dovrebbe essere ad aliquota contenuta, rapportata all'imposta sui redditi delle persone fisiche e progressiva con il meccanismo delle soglie;

- la riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro e del costo del lavoro, compensato con azioni di segno opposto sugli immobili (in merito ai quali occorre il preliminare l'aggiornamento delle rendite catastali) e sui grandi patrimoni mobiliari;

- il contrasto all'evasione fiscale, attraverso azioni mirate, tra cui: il rafforzamento del quadro di tracciabilità delle transazioni (con lo scoraggiamento o il divieto di pagamento in contanti oltre date soglie); la trasmissione automatica all'Agenzia delle entrate dei saldi finanziari di tutti i contribuenti; la sintesi unitaria e il raccordo delle informazioni che descrivono, in modo completo ed esauriente il comportamento fiscale e la ricchezza di ogni singolo soggetto; la previsione, per legge, dei criteri da adottare ai fini della sintesi automatica dei dati relativi a ogni contribuente; l'eliminazione delle partite IVA dormienti e il controllo preventivo sulle srl, al fine di evitare la costituzione di società per "attività di puro godimento"; l'adozione di un meccanismo di turnazione settoriale attraverso cui aggredire per periodi predeterminati le aree di maggiore evasione fiscale (anche attraverso gli strumenti delle detrazioni e dei crediti di imposta); il controllo, in via prioritaria, a carico di coloro che abbiano chiesto prestazioni sociali;

- la rimodulazione dei regimi fiscali di favore, in un'ottica di semplificazione ed efficienza dell'ordinamento tributario. Sul punto il Cnel riteneva opportuno potenziare le agevolazioni su lavoro e famiglia.

Il Cnel aveva, infine, allegato a questa pronuncia un testo contenente le osservazioni sull'eredità della riforma tributaria del 1971, elaborate a cura dell'Associazione nazionale dei Tributaristi Italiani.

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

Riforma del sistema fiscale  
**Osservazioni e proposte**

**Commissione**  
**per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I)**

in sede deliberante 22 novembre 2011

## INDICE

### *Iter del documento*

- 1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale
- 2) Codificazione e semplificazione
- 3) Redistribuzione del prelievo
- 4) Lotta all'evasione fiscale
- 5) Rimodulazione dei regimi di favore fiscali esistenti

### Allegato 1 - La codificazione del diritto tributario formale a quarant'anni dalla riforma tributaria, a cura dell'Associazione nazionale dei Tributaristi Italiani

- 1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971
- 2) Le ragioni della codificazione
- 3) Sistemazione legislativa e unificazione normativa
- 4) Metodologia della sistemazione e dell'unificazione
- 5) Articolazione del progetto



## Iter del documento

Il presente testo di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 16 e del 22 novembre 2011.

Il documento è stato approvato dalla Commissione nella seduta del 22 novembre 2011.

Il documento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione riunitasi in sede deliberante il 22 novembre 2011.

Il relatore è il consigliere Beniamino Lapadula.

Il documento è predisposto per l'audizione del Presidente del CNEL del 23 novembre 2011 presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale.

## 1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale.

Il CNEL ritiene indispensabile avviare con urgenza un processo di riforma fiscale che finalmente affronti, pur con le gradualità imposte dall'attuale situazione di crisi, il livello eccessivo e sperequato del prelievo, la sua iniquità derivante da un tasso di evasione tra i più alti dei paesi Ocse, la contraddittorietà e la farraginosità della normativa che scoraggia gli investimenti e riduce l'attrattiva dell'Italia per le scelte di localizzazione delle imprese multinazionali.

La riforma fiscale deve porsi con chiarezza l'obiettivo di modernizzare il Paese e di rilanciare la crescita.

Il CNEL ritiene a tal fine indispensabile procedere parallelamente su più fronti:

- superare il disordine, la contraddittorietà e la farraginosità dell'attuale normativa fiscale;
- aumentare il reddito disponibile delle famiglie riducendo, innanzitutto, il carico fiscale su lavoratori dipendenti e pensionati, carico cresciuto in modo inaccettabile nel corso degli anni, al fine di sostenere i consumi;
- ridare competitività al sistema produttivo riducendo il cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta, favorendo la capitalizzazione delle imprese, incentivando la ricerca e l'innovazione,
- incentivare la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro.

Il CNEL ritiene che per conseguire tali ambiziosi, ma ineludibili obiettivi sia necessario integrare i principi contenuti nella delega per reperire nuove indispensabili coperture. Sarebbe, infatti, un esercizio astratto parlare di riforma senza tener conto che dall'attuazione della delega per la riforma fiscale e assistenziale devono derivare effetti positivi ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2012, 16 per il 2013 e 20 per il 2014. Va, inoltre, considerato che i gettiti derivanti dalle rendite finanziarie e dall'IVA previsti dalla delega sono stati già, almeno in parte, anticipati nella manovra estiva. Occorre, infine, tenere conto dell'ulteriore manovra di stabilità resa necessaria dall'inasprirsi della crisi economica e finanziaria.

## 2) Codificazione e semplificazione.

Il CNEL - grazie all'apporto gratuito ed in spirito di servizio al Paese di una Commissione composta dai più autorevoli tributaristi italiani - dispone di un imponente lavoro istruttorio in materia di codificazione della normativa fiscale, che si propone di fornire al Parlamento nei termini riassunti nel documento (v. all. n. 1).

Il CNEL ribadisce la necessità inderogabile di restituire semplificazione e certezza al sistema tributario con regole stabili e rispettose dello Statuto del Contribuente. E' necessario stabilire un rapporto fisco-contribuente imperniato sulla collaborazione e sulla facilità degli adempimenti, sul miglioramento dei profili relativi ed accertamento, sanzioni e riscossione delle imposte. In tale quadro, il CNEL ritiene urgente un intervento normativo per delimitare i confini del cosiddetto "abuso del diritto" al fine di evitare di confondere il legittimo risparmio d'imposta con l'evasione fiscale.

## 3) Redistribuzione del prelievo.

Il CNEL, come ha ribadito nelle osservazioni e proposte sulla legge di stabilità, ritiene non più rinviabile una profonda redistribuzione del prelievo "non solo per correggere la crescente concentrazione sui redditi (in particolare da lavoro, pensione e impresa), ma anche in funzione di un recupero della competitività e di un rilancio della domanda interna".

In tale prospettiva, il CNEL condivide l'intenzione del nuovo Governo di sottoporre a "monitoraggio la ricchezza posseduta" per verificare la coerenza con i redditi denunciati nel corso degli anni e propone di accompagnare tale monitoraggio con l'introduzione di una patrimoniale ordinaria.

Il CNEL ritiene che il nuovo prelievo, il cui gettito dovrebbe essere destinato, in via prioritaria, alla riduzione del carico fiscale sui redditi e del costo del lavoro, deve incidere:

- a) sugli immobili, con esclusione delle prime case non di pregio e con l'immediato adeguamento degli estimi, sostituendo le attuali rendite catastali con i valori di mercato sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati dell'OMI

(Osservatorio del mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate);

b) sui grandi patrimoni mobiliari (a partire da una determinata soglia).

La base imponibile di tale patrimoniale strutturale, ad aliquota contenuta, dovrebbe essere ridotta di un ammontare rapportato all'Irpef versata negli anni precedenti. Tale riduzione dovrebbe essere progressivamente più alta, quanto più il rapporto tra patrimonio e reddito risulti coerente.

#### 4) Lotta all'evasione fiscale.

Il CNEL condivide la proposta avanzata dalla Commissione Giovannini di prevedere la messa a punto di un indicatore ufficiale dell'evasione che si affianchi a quello già esistente sull'economia sommersa, fenomeno collegato, ma non coincidente con quello dell'evasione.

Il CNEL indica le seguenti misure da adottare per dare un nuovo impulso alla lotta contro l'evasione fiscale:

1) rafforzamento del quadro di tracciabilità delle transazioni (con divieto di pagamento in contanti oltre 500 euro e divieto di girata degli assegni). Tale riduzione dell'uso del contante va accompagnata con la diffusione della moneta elettronica e con la drastica riduzione del suo costo d'uso. Questo quadro dovrebbe essere completato con la trasmissione automatica (da parte di banche e operatori finanziari) all'Agenzia delle Entrate dei saldi finanziari di tutti i contribuenti. Queste nuove informazioni, insieme a quelle già in possesso dell'Anagrafe tributaria relative ad altri registri patrimoniali potrebbero dare all'Amministrazione finanziaria la possibilità di selezionare i contribuenti esercitando nei loro confronti un vero e proprio tutoraggio. L'Anagrafe tributaria infatti, è in possesso di una vasto insieme di informazioni che, una volta raccordate e ricondotte a sintesi unitaria, descrivono in modo completo ed esauriente il comportamento fiscale e la ricchezza di ogni singolo soggetto. Questi dati vanno dall'Anagrafe dei conti correnti, ai registri di veicoli, imbarcazioni e aerei da turismo, ai dati sui contratti di affitto e assicurazioni sulla vita, alle utenze domestiche (luce, gas). Di ogni contribuente si conoscono, inoltre, le partecipazioni a società non quotate e a società di persone e si hanno i dati relativi agli studi di settore. Occorre a questo punto stabilire per legge, specifici criteri per l'elaborazione automatica di tutti questi dati per singolo soggetto e introdurre una nuova procedura di questo tipo:

- il contribuente presenta la propria intenzione di dichiarazione,
- l'Agenzia se non la ritiene congrua, segnala all'interessato il complesso di informazioni che ha sul suo conto,
- il contribuente decide, in sede di dichiarazione definitiva, se tener conto o meno, di quanto rilevato dall'Agenzia.

2) Oltre all'eliminazione delle partite IVA dormienti ed all'esclusione dall'IVA degli agricoltori esonerati dagli oneri contabili, adozione per i piccoli commercianti al dettaglio del sistema spagnolo, facendo applicare al grossista o al produttore anche l'IVA sui beni venduti dal dettagliante (sulla base di un valore aggiunto predeterminato).

3) Riduzione del numero delle Srl anche attraverso controllo preventivo, al fine di evitare la costituzione di Srl per "attività di puro godimento" (immobili, barche, auto di lusso, ecc.).

4) Rafforzamento del contrasto di interesse con l'adozione di un meccanismo di turnazione settoriale che aggredisca per un periodo predeterminato le aree di maggiore evasione attraverso il riconoscimento di detrazioni/crediti d'imposta molto consistenti: si farebbe così emergere il reale giro di affari delle categorie coinvolte per poi sospendere la detrazione applicandola ad altri settori.

5) Previsione di una priorità nelle verifiche analitiche per quei contribuenti che abbiano chiesto prestazioni sociali legate ai livelli di reddito e per le società che presentino bilanci stabilmente in perdita.

## 5) Rimodulazione dei regimi di favore fiscali esistenti.

Il CNEL condivide la necessità di una revisione organica dei regimi di esenzione esistenti in un'ottica di semplificazione ed efficienza dell'ordinamento tributario. Per tale ragione il CNEL si propone di contribuire al necessario lavoro di valutazione delle motivazioni e finalità economiche, sociali, costituzionali di ciascuna agevolazione.

Il CNEL ritiene che si debba operare in modo selettivo e che vada evitato il taglio indiscriminato dei regimi esistenti. La revisione del quadro delle *tax expenditures* censite dalla Commissione Ceriani deve, infatti, tenere conto che parti rilevanti

delle attuali agevolazioni (si pensi a quelle sul lavoro o sulla famiglia o a quelle sull'Irap), non solo non devono essere ridotte ma, al contrario, devono essere potenziate. In particolare, per quanto concerne le agevolazioni a favore dei redditi da lavoro e delle famiglie, il CNEL rileva che le stesse realizzano elementi costitutivi della struttura dell'imposta personale e rispondono a precisi dettami costituzionali.

## **Allegato 1 - La codificazione del diritto tributario formale a quarant'anni dalla riforma tributaria, a cura dell'Associazione nazionale dei Tributaristi Italiani.**

### **1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971.**

Dopo quarant'anni di attuazione, la riforma tributaria dimostra l'inadeguatezza del modello che aveva introdotto per il diritto formale gli obblighi e i diritti dei contribuenti da un lato e i poteri dell'amministrazione finanziaria (anzi, considerati i diversi livelli di governo e la diversità di funzioni, delle amministrazioni finanziarie) dall'altro, in entrambi i casi con il naturale corollario di "privilegi" e "garanzie". Entrambi i profili normativi, quelli del contribuente e quello dell'amministrazione, nella scelta di quegli anni erano stati decisi in funzione del diritto dell'imposizione. Così è stata la stessa varietà delle fattispecie impositive che, con diversa ispirazione, erano state introdotte con la legge delega di riforma del 1971 a sollecitare e giustificare norme e regole di attuazione da un lato e di accertamento dall'altro che non fossero unitarie, distinte e differenziate a seconda dei tributi di riferimento. Così è accaduto e accade tuttora, per i versamenti, le compensazioni, gli obblighi di dichiarazione, il diritto al rimborso, la disciplina dei termini, per il contribuente e i poteri istruttori, l'accertamento, la riscossione coattiva per l'amministrazione finanziaria.

In questi quarant'anni la gestione di una fiscalità di massa, quale quella che riferita al sistema tributario riformato nel 1971, ha da una parte aumentato l'importanza del ruolo del contribuente nell'attuazione dei tributi e dall'altra ha reso sempre più complessi e difficili i controlli dell'amministrazione finanziaria e non sempre adeguate le procedure di accertamento alla numerosità dei contribuenti ed alla crescente complessità delle fattispecie e della basi imponibili. Le reazioni normative a tale trasformazione per il diritto tributario formale sono state varie, numerose ed anche incidenti per i contribuenti e per l'amministrazione.

Comunque, non potevano che seguire il modello della riforma.

Hanno continuato a riferirsi coerentemente in maniera distinta e differenziata ai singoli tributi. Anche i progressi di avvicinamento evidenti per imposte sui redditi ed IVA si sono rivelati del tutto funzionali all'attuazione della dichiarazione unica, ma non hanno segnato un significativo abbandono della pluralità di modelli del diritto tributario formale.

E' difficile ora invece continuare a confermare la fiducia in quella scelta riformatrice per il diritto tributario che quarant'anni fa era apparsa chiara e

condivisa.

In nome di quella scelta riformatrice infatti il diritto tributario formale:

- è rimasto consapevolmente estraneo a quel processo di generalizzazione delle norme e dei principi che ha riguardato in più momenti il procedimento amministrativo;
- non ha saputo integrare normativamente i principi e le norme introdotte dallo statuto del contribuente con la varietà delle discipline accertative riguardanti i diversi tributi; è toccato così alla giurisprudenza della Cassazione impegnarsi nel duplice ed intenso sforzo di attribuire efficacia precettiva alle disposizioni statutarie e di definirne ambito di applicazione;
- non ha saputo coordinarsi con la riforma dell'amministrazione finanziaria una volta abbandonate, in nome dell'ufficio unico, le differenti competenze degli uffici finanziari nell'applicazione e nell'accertamento dei vari tributi;
- è rimasta sostanzialmente indifferente all'ordinamento comunitario quando richiedeva il rispetto delle norme e di principi anche nelle procedure di controllo e di accertamento e nelle prove legali;
- ha subito continue ricorrenti modifiche settoriali in funzione delle esigenze funzionali dei singoli tributi

In sostanza il modello del diritto formale che ai tempi della riforma era apparso chiaro e funzionale al primato del diritto sostanziale con discipline distinte e differenziate a seconda delle fattispecie si presenta dopo quarant'anni come un complesso variegato e disomogeneo di disposizioni sparse in molteplici testi normativi, privo di criteri coerenti e razionali, frutto di soluzioni contingenti, con una fiducia crescente nelle modifiche delle norme di semplificazione e nella moltiplicazione di presunzioni legali e con una semplificazione normativa a favore della delegificazione. Ancorché si possano talora riscontrare alcune convergenze, questa frammentarietà ostacola fortemente (e a volte irrimediabilmente) l'elaborazione di principi unitari, la individuazione di soluzioni per i casi non espressamente disciplinati, la comprensione delle norme e, più in generale, la certezza del diritto.

Ne risultano pregiudicati tanto gli interessi del contribuente e quanto quelli dell'amministrazione finanziaria. In primo luogo, perché la carenza di certezza del diritto e di chiarezza delle norme rende più onerosi gli adempimenti e più difficile la tutela delle proprie ragioni (e questo ovviamente vale sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria).

In secondo luogo, perché quegli stessi difetti pregiudicano il rapporto fisco-contribuente, fornendo giustificazioni (tanto comode, quanto assolutamente inaccettabili) all'evasione.

A ciò si aggiunga che il permanere procedure di controllo e di accertamento così diversificata rende difficile utilizzare pienamente lo scambio d'informazioni con altre amministrazioni finanziarie europee. Queste in nome del principio di equivalenza potranno pur sempre rifiutare di fornire le informazioni per tutte le imposte erariali giustificando che quelle stesse informazioni non avrebbero potuto essere acquisite con procedure italiane.

## 2) Le ragioni della codificazione.

Pertanto continuare a lasciare immutato il modello nascente dalla riforma tributaria di quarant'anni fa non può più essere segno di un'immutata fiducia

nella coerenza e nell'efficacia di quel modello. Sembra invece esprimere consapevolmente la difficoltà di trovare un modello sistemico ed unitario alternativo a quello elaborato dalla riforma tributaria del 1971 e fondato sulla varietà e sulla diversità dell'attuazione e dell'accertamento dei distinti tributi.

Le regole generali introdotte con lo Statuto dei Diritti del Contribuente (L. 212/2000) non possono costituire una soluzione al problema, sia perché molte disposizioni riguardano la produzione normativa, sia perché le disposizioni attinenti alla disciplina formale del tributo realizzano l'uniformità solo a livello di principi generalissimi, lasciando aperti i numerosi problemi riscontrabili a livello più propriamente attuativo.

Per migliorare il rapporto fisco-contribuenti bisognerebbe invece offrire al primo uno strumento efficiente e adeguatamente elaborato per svolgere la propria imprescindibile funzione e garantire ai secondi un quadro di riferimento chiaro, per quanto possibile semplificato e potenzialmente stabile per orientare le proprie scelte. Per questo bisognerebbe abbandonare l'attuale modello settoriale avviando alle difficoltà ed ai pericoli ormai insiti nell'applicazione di questo modello. Tale soluzione sarebbe coerente l'esperienza europea dove sono sempre più di frequente adottate forme di codificazione o di legislazione nazionale per il settore del diritto tributario formale. La maggior parte di loro è coerente con modelli codificati generali dell'ordinamenti come accade per la Germania, per la Francia, per il Belgio. Non mancano però anche altri esempi in cui anche al di fuori di un modello codificato si è introdotta una legislazione generale che ha investito anche il diritto tributario formale, com'è accaduto in Spagna e Portogallo. Tale soluzione troverebbe riscontri nell'ambito internazionale dove associazioni internazionali hanno già elaborato codici tributari. Tale soluzione realizzerebbe esigenze manifestate prima della riforma del 1971 da Ezio Vanoni insieme a un gruppo di importanti studiosi nei primi anni '40 del XX secolo, anche se quel tentativo, non coronato da successo ancorché fosse stato predisposto un primo elaborato, se ne sono succeduti vari altri: sono infatti numerose le deleghe legislative - emanate quasi sempre in coincidenza di importanti riforme del sistema tributario "sostanziale" - contenenti, fra gli altri criteri direttivi, la previsione della creazione di testi unici relativi alla disciplina formale dei tributi.

### 3) Sistemazione legislativa e unificazione normativa.

L'unificazione legislativa sarebbe il primo segno di discontinuità con il modello del diritto tributario formale settoriale adottato con la riforma del 1971. La disciplina formale uniforme non può però essere una mera sommatoria delle disposizioni esistenti eventualmente depurate dalle possibili sovrapposizioni. Al tempo stesso essa non può essere rappresentata da un complesso di norme frutto di una speculazione meramente dottrinale. Dovrà invece essere articolata a diversi livelli tutti coerenti con la funzione unificante.

Infatti, prima di essere legislativa l'unità proposta dovrebbe essere normativa. Deve consentire quindi di formalizzare principi generali applicabili pur sempre all'attività dei privati e dell'amministrazione, anche per acquisire i dati della legge del procedimento amministrativo e quelli di origine comunitaria e per affermare un modello generale di giusto procedimento anche nel diritto tributario formale. Poi si procederebbe ad un'unificazione legislativa per affermare quei principi comuni che già possono essere riscontrati nel confronto



attuale delle discipline e delle procedure settoriali delle diverse imposte. Rimarrebbe comunque lo spazio per le normative settoriali sempre garantendo la visione unificante. Tali discipline sarebbero giustificate esclusivamente della specificità e della differenze delle fattispecie impositive. Non sarebbero per conseguenza, come avviene ora, un corollario della disarticolazione del diritto tributario formale. Infine la delegificazione per recepire sempre in un quadro unitario le esperienze sempre più frequenti e consolidate di efficacia regolamentare che hanno investito settori importanti dell'attuazione delle imposte sui redditi e dell'IVA e degli accertamenti.

Questa scelta presenta l'evidente vantaggio di concentrare tutto la forza innovativa sulla sistematicità dell'intervento. Questa, infatti, condiziona alla visione unitaria anche le discipline settoriali che non ritrovino riscontro in discipline comuni.

#### 4) Metodologia della sistemazione e dell'unificazione.

Il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un'elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo. Questo metodo obbliga ad assumere come punto di partenza le singole disposizioni vigenti, a tentare di operare una loro riorganizzazione secondo un criterio razionale ed enucleando eventuali regole generali per ciascun settore, prima, per ciascun gruppo di settori, poi, e così via con riferimento ad ambiti disciplinari di ampiezza mano a mano crescente.

#### 5) Articolazione del progetto.

Più nel dettaglio, il progetto di codificazione - nel senso, appunto, di creazione di una disciplina uniforme delle regole attuative (o "formali") del tributo - prevede un'articolazione in quattro libri:

- il Libro Primo, dedicato agli "obblighi non patrimoniali dei privati" (scritture contabili, atti dei privati quali la dichiarazione)
- il Libro Secondo, contenente la disciplina delle funzioni amministrative (funzione conoscitiva, interpellì, funzione di controllo, atti dell'amministrazione finanziaria, attività di riesame e di accertamento con adesione).
- il Libro Terzo, dedicato alla riscossione
- il Libro Quarto, avente ad oggetto il processo tributario

## 1999 – Osservazioni e proposte su *La riforma fiscale*

Questo testo di osservazioni e proposte fu predisposto da un gruppo di lavoro inter-commissioni del Cnel, al fine di approfondire in un tavolo di ampia ed eterogenea composizione i temi della riforma Visco in ambito fiscale.

In primo luogo, il Cnel ribadiva come fosse improcrastinabile la realizzazione di una riforma fiscale volta all'aggiornamento radicale del sistema tributario e a una sua maggiore aderenza al contestuale quadro sociale ed economico, ormai profondamente mutato. In questa prospettiva il Cnel esplicitava alcuni criteri direttivi e obiettivi prioritari, tra cui: il contrasto all'evasione fiscale e lo scoraggiamento ai comportamenti elusivi; la diminuzione della pressione fiscale e l'allargamento della base imponibile; la diminuzione della pressione fiscale e contributiva complessiva; la semplificazione normativa e il decentramento; la neutralità del sistema fiscale rispetto alle scelte finanziarie e di investimento; l'incremento progressivo dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

Da un punto di vista operativo il Cnel aveva suddiviso il proprio lavoro di approfondimento in più filoni, ovvero: Irap, redditi da capitale, redditi da lavoro dipendente, redditi di impresa e di lavoro autonomo, *dual income tax*, iva e tributi indiretti minori, la finanza locale, il sistema sanzionatorio (sanzioni penali e non penali).

Nei testi antecedenti a questo (tra cui il contributo costituito dalla ricerca promossa nel 1993 e coordinata dal consigliere Victor Uckmar sul riordino dell'apparato fiscale) il Cnel aveva già più volte sottolineato la persistenza di alcune questioni annose come i livelli modesti di efficienza, trasparenza, chiarezza e sopportabilità del peso fiscale.

In questa prospettiva il Cnel condivideva l'urgenza di interventi di semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale e questi per ottenere, soprattutto, certezza, efficienza, trasparenza, equità. Il Cnel ribadiva, altresì, come a ciò (ovvero a un "fisco ordinato") siano prerequisites fondamentali una legislazione ricomposta e organica e un'amministrazione pubblica organizzata.

Il Cnel aveva, poi, ricordato i punti salienti delle riforme antecedenti a quella Visco, unitamente ai criteri cardine presenti nel Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, in cui si riteneva fossero riconosciuti in modo formale il ruolo attivo e promozionale del fisco nel determinare spazi per gli investimenti, lo sviluppo e l'occupazione. Al riguardo e in ottica comparativa con altri Paesi europei, si evinceva come l'Italia avesse fortemente risentito della proliferazione continua di norme fiscali, ognuna con proprie scadenze, adempimenti, interpretazioni, aggiornamenti, peggiorando così la già squilibrata situazione.

Il Cnel aveva, quindi, espresso alcune valutazioni inerenti le misure tecniche necessarie per meglio attuare la riforma Visco; sul punto un rilievo particolare era stato riservato agli strumenti concertativi in campo fiscale e contributivo.

Le principali osservazioni del Cnel riguardavano:

- la semplificazione che aveva, tra gli altri, fatto emergere un altro importante obiettivo, ovvero l'allargamento della base imponibile;
- le incertezze interpretative in ordine alla natura retributiva o meno di alcune

- erogazioni, nonché la valutazione dei redditi (al prezzo di mercato e non al costo) e le difficoltà della tassazione dei redditi all'estero;
- gli accresciuti e più gravosi compiti dei sostituti di imposta;
  - la riforma dell'iva, data l'elevata complessità della disciplina vigente anche per il consistente numero di provvedimenti emanati, le frequenti modificazioni, i contrasti con la normativa comunitaria;
  - l'attenuazione della pressione fiscale complessiva, con particolare attenzione al fattore lavoro e alla famiglia;
  - i problemi strutturali conseguenti alla scelta di sostituire più tributi con un unico tributo, nell'ottica della semplificazione; tra questi le difficoltà di individuazione di una unica base imponibile (cosiddetto terzo binario);
  - l'esigenza di porre in essere le basi per una convergenza fiscale in Europa, anche al fine di generare una competizione fruttuosa e di evitare, quindi, che una eccessiva sperequazione nella concorrenza fiscale determini gravi distorsioni (e, qui, soprattutto a danno dei Paesi con un maggiore grado di rigidità del bilancio pubblico);
  - il contrasto all'evasione fiscale, poiché essa altera gli equilibri di un corretto sistema fiscale basato sull'equità distributiva e determina effetti dannosi sulla competitività complessiva. Il Cnel ribadiva, inoltre, come la riduzione dell'evasione determinasse, tra gli altri, il recupero di entrate e, quindi, l'alleggerimento della pressione fiscale da effettuare, in via prioritaria, sulle fasce più deboli dei contribuenti;
  - la riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria;
  - l'aggiornamento, in tema di tassazione del fattore capitale, dell'Irap, alla luce degli effetti redistributivi prodotti tra e entro i settori produttivi in termini di carico fiscale. Ciò in quanto il Cnel rilevava come l'incidenza sulle singole componenti della base imponibile sia una chiave per agire sulla competitività sia a livello di sistema che di singole imprese. Parimenti, il Cnel riteneva positiva l'evoluzione della dit (*dual income tax*) e individuava, in merito, alcune azioni migliorative volte ad accelerare e ampliare la capitalizzazione delle imprese, a stimolare e sostenere gli investimenti diretti a creare occupazione e, a lungo termine, alla riduzione del prelievo fiscale anche per le imprese già adeguatamente capitalizzate;
  - in tema di tassazione delle rendite finanziarie e dei capitali, la neutralità del sistema fiscale rispetto alle scelte finanziarie e di investimento. Al riguardo il Cnel riteneva come la riforma Visco abbia disciplinato in modo originale ed organico la materia, realizzando un significativo avanzamento nella progressiva omogeneizzazione nel trattamento fiscale dei diversi modi di impiego dei capitali;
  - l'apprezzamento degli effetti della riforma Visco sulla tassazione del reddito d'impresa, in particolare per ciò che concerne il riordino delle imposte sui redditi applicabili alle operazioni di cessione e conferimento di aziende, fusione, scissione e permuta di partecipazioni;
  - l'alleggerimento della tassazione del fattore capitale e la riduzione del cuneo fiscale e contributivo;
  - la mancanza di azioni significative e particolarmente incidenti sui trattamenti fiscali a carico delle famiglie (oltre alle detrazioni per i figli);
  - la necessità di rivedere gli estimi e le rendite catastali, senza che però questo

- produca un aumento generalizzato della tassazione sugli immobili;
- il federalismo fiscale che deve tener conto della natura dell'Irap, formalmente regionale ma, di fatto, con una natura poco federale e senza requisiti che, di norma, caratterizzano un'imposta locale;
  - le preoccupazioni sulla riforma, collegata a quella Visco, della finanza locale e collegata al decentramento fiscale;
  - l'urgenza di affrontare la questione della riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, da improntare ad un modello di federalismo.

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

su

LA RIFORMA FISCALE

Assemblea, 18 febbraio 1999

---

Il testo di Osservazioni e Proposte sulla riforma fiscale è stato predisposto dal gruppo di lavoro intercommissioni per la riforma fiscale costituito nell'ambito delle Commissioni I e V, ed illustrato alla Assemblea dai consiglieri Guido Sansonetti, Cesare Sacchi e Armando Sarti.

## PREMESSA

Il CNEL ha costituito nel corso del 1998 un gruppo di lavoro intercommissioni (I e V) con il compito di esaminare gli effetti della riforma fiscale. Il Consiglio è dell'avviso che si sia di fronte ad una modificazione sostanziale dell'ordinamento tributario italiano, rispondente ad esigenze, sentite da tempo, di rinnovamento e di adeguamento al mutato contesto socioeconomico.

In questa ottica la recente produzione normativa può essere ricondotta ad unità, in quanto rispondente ad alcune finalità più generali e così sintetizzabili.

- riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale ed allargamento della base imponibile;
- diminuzione della pressione fiscale e contributiva complessiva;
- semplificazione normativa e decentramento;
- neutralità del sistema fiscale rispetto alle scelte finanziarie e di investimento;
- efficienza della Amministrazione finanziaria.

La notevole quantità di disposizioni emanate e l'esigenza di procedere ad una analisi approfondita ma sufficientemente rapida dei non facilmente individuabili problemi applicativi, ha suggerito di suddividere i lavori in ricerche specifiche affidate ai seguenti sottogruppi:

- IRAP
- Redditi di capitale
- Dual Incarne Tax
- Reddito di lavoro dipendente
- IVA e tributi indiretti minori Finanza locale
- Accertamento
- Sanzioni penali e non penali
- Redditi di impresa e di lavoro autonomo.

I materiali e gli approfondimenti dei sottogruppi, elaborati in piena autonomia, e la relazione conclusiva del Comitato di coordinamento sono stati riuniti in un fascicolo di documentazione al fine di consentire ulteriori analisi e confronti.

Il presente testo di osservazioni e proposte espone considerazioni generali rispetto agli obiettivi della riforma.

## I PRECEDENTI CONTRIBUTI DEL CNEL

Il CNEL ritiene utile e doveroso richiamare il prezioso contributo costituito dalla ricerca promossa nel 1993 e coordinata dal consigliere Victor Uckmar sul riordino dell'apparato fiscale.

La rilettura degli atti mostra che molti dei problemi sollevati hanno trovato concreta attuazione nella legislazione che ne è seguita. Evidenzia altresì l'attualità e la necessità che altri suggerimenti, in quella sede avanzati e non recepiti dal legislatore, trovino cittadinanza nella normativa tributaria.

La menzione di un passo della relazione rappresenta il modo migliore per sottolineare come efficienza, trasparenza, chiarezza e sopportabilità del peso fiscale siano problemi tuttora aperti.

E' pienamente da condividere la urgente necessità di interventi di semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale e questa particolarmente per ottenere certezza, efficienza, trasparenza, equità. E' vero, come diceva Benjamin Franklin, che "nulla è più certo accada nella vita di un uomo che la morte e le imposte", ma nessuno impone che le imposte siano inique. Ed è questa la via che è stata intrapresa in ogni parte del mondo e conclusa da gran parte dei paesi con i quali direttamente ci confrontiamo.

Ma per raggiungere tale fine occorre un intervento simultaneo sulla legislazione e sulla amministrazione: non si può raggiungere il risultato prefisso di un "fisco ordinato" se la legislazione non è ricomposta e l'amministrazione non è organizzata: un perfetto assetto giuridico è vano se non si ha una amministrazione in grado di gestirla: ma vale anche la reciproca, e cioè un'ottima amministrazione non è in grado di gestire un pessimo sistema giuridico".

## LE NOVITÀ DELLA RIFORMA VISCO ED IL PATTO PER LO SVILUPPO

Sono passati venticinque anni dalla prima riforma fiscale che segnò il passaggio dall'Ige all'Iva nell'imposizione indiretta e dalla ricchezza mobile e imposta complementare all'Irpef e alla Irpeg nella imposizione diretta.

La riforma 1997 è contrassegnata dall'introduzione di nuovi tributi, quali Irap e Dit, dalla soppressione o dalla sostituzione di tributi già esistenti e dalla volontà di avviare nuovi rapporti tra Fisco e contribuenti.

In un paese moderno sempre più la riforma fiscale deve da una parte ispirarsi a principi di efficienza e di semplicità, dall'altro porsi obiettivi di equità e di sviluppo.

La realtà ha dimostrato che, nonostante le buone intenzioni il sistema fiscale italiano, quanto meno negli ultimi trenta anni, è stato gestito drenando risorse per contenere lo squilibrio della finanza pubblica. Ciò ha portato ad aumenti continui della pressione tributaria e contributiva sensibilmente superiori alla media comunitaria.

Nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia ha fortemente risentito della proliferazione continua di norme fiscali, ognuna con scadenze, adempimenti,

interpretazioni, aggiornamenti che hanno peggiorato la nostra già squilibrata situazione.

Un documento di grande rilevanza quale è il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione riconosce in modo formale il ruolo attivo e promozionale del fisco, nel determinare spazi per gli investimenti, lo sviluppo e l'occupazione.

Il Presidente del Consiglio ha individuato nel Consiglio la sede opportuna per le sessioni di verifica confermando la volontà che il CNEL espliciti in concreto la sua funzione istituzionale di consulenza al Governo e al Parlamento. Tale compito è da riferire anche all'importante capitolo del Patto sociale relativo agli oneri fiscali e contributivi.

A tal fine, il CNEL osserva che, oltre alle misure tecniche necessarie per meglio attuare la riforma Visco, un'attenzione particolare va riservata alla messa a punto di validi strumenti concertativi in campo fiscale e contributivo. Il CNEL ritiene di poter in tale ambito dare utili contributi propositivi.

#### OSSERVAZIONI SUI RISULTATI DELLA RICERCA

Il tema della semplificazione è stato al centro dei lavori di numerosi sottogruppi. Si è osservato come tale obiettivo abbia trovato un limite nell'altro importante obiettivo dell'allargamento della base imponibile. In molti casi si è andati al di là della semplice enucleazione di aspetti particolari della riforma e si sono prospettate modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi che mirano anche a dare soluzione a taluni dubbi interpretativi connessi alle scelte di principio operate dal legislatore nel perseguimento dell'allargamento della base imponibile.

Per ciò che concerne il lavoro dipendente alcune incertezze interpretative riguardano la natura retributiva o meno di alcune erogazioni; la valutazione, spesso complessa, dei redditi in natura in riferimento non al prezzo di costo ma al valore di mercato; le maggiori difficoltà connesse alla tassazione dei lavoratori dipendenti all'estero; gli accresciuti e più gravosi compiti dei sostituti.

Anche il sottogruppo che ha analizzato la riforma della disciplina dell'IVA ha rilevato che il numero dei provvedimenti emanati e le modificazioni intervenute hanno tuttavia fatto sorgere il dubbio che si possa effettivamente parlare di semplificazione. Il CNEL richiama l'attenzione sulla disciplina della detrazione d'imposta e delle relative rettifiche. La vigente normativa provoca numerose incertezze nelle scelte operative e gestionali dei contribuenti e inoltre appare in contrasto con la normativa comunitaria, con il risultato di creare ingiustificate penalizzazioni nel nostro sistema economico.

La sostituzione di tributi aventi natura, scadenze e adempimenti diversi con un unico tributo non può che semplificare e razionalizzare rispetto alla precedente situazione.

Tuttavia, si sono evidenziati alcuni problemi strutturali che, se non opportunamente e rapidamente affrontati possono minare la capacità della riforma di raggiungere l'obiettivo della semplificazione.



Le principali difficoltà riguardano la determinazione della base imponibile con il formarsi di un cosiddetto terzo binario del bilancio necessario alla determinazione dei valori Irap, distinto da quello contabile e da quello rilevante ai fini delle imposte sui redditi.

Il CNEL, pur nella consapevolezza che temi importanti (politica fiscale europea, evasione, federalismo fiscale e ristrutturazione della Amministrazione finanziaria) sono rimasti sullo sfondo, attribuisce ad essi grande rilevanza e quindi sottolinea la necessità di un attento approfondimento.

L'affermazione contenuta nel Patto sociale, secondo cui, una sorta di convergenza fiscale in Europa costituisce un interesse fondamentale, sottolinea l'importanza strategica del problema. Se eccessivamente sperequata, la concorrenza fiscale tra Paesi comporta distorsioni gravi soprattutto per Stati come l'Italia che presentano un maggiore grado di rigidità del bilancio pubblico, mentre un certo grado di competitività può essere un utile e flessibile strumento di politica economica. Ciò amplifica l'esigenza di un attento orientamento verso un regime comune opzionale di determinazione della base imponibile, ferma la fissazione delle aliquote da parte dei singoli Stati.

Un'evasione elevata (quale è quella italiana) altera gli equilibri di un corretto sistema fiscale basato sull'equità distributiva e determina effetti dannosi sulla competitività complessiva. Il CNEL riafferma la volontà delle parti sociali di dare al problema dell'evasione una svolta decisiva, partendo dalla riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

Il CNEL sottolinea l'assoluta necessità che alla lotta all'evasione siano dedicate le migliori risorse umane e adeguati strumenti tecnici, condividendo l'opinione che l'alleggerimento della pressione fiscale possa essere significativo soltanto in presenza di un recupero di entrate. Il processo di alleggerimento deve prioritariamente riguardare le fasce più deboli dei contribuenti.

Alle iniziative destinate a combattere l'evasione, si connette il tema della pressione fiscale complessiva. Vi è una diffusa aspettativa in questa direzione ed esiste l'impegno del Governo, confermato nel recente Patto sociale, di restituire i proventi della lotta all'evasione attraverso una diminuzione delle imposte dirette, secondo quanto previsto dal collegato alla Finanziaria.

Nell'ambito della riforma sono individuabili alcune aree di intervento: tassazione del fattore capitale, prelievo fiscale e contributivo sul lavoro, tassazione delle famiglie. Su questi argomenti i gruppi di studio hanno formulato proposte operative di integrazione o di modifica.

Per quanto riguarda la tassazione del fattore capitale, l'introduzione dell'Irap sta producendo una redistribuzione del carico fiscale tra i diversi settori produttivi e all'interno dei settori stessi tra le singole imprese in relazione alla diversa incidenza delle varie voci della base imponibile.

Al riguardo, il CNEL considera necessario procedere, appena disponibili i dati definitivi sul gettito del 1998, ad una approfondita valutazione, anche in funzione dei possibili riflessi sulla competitività internazionale e sul bilancio pubblico.

L'introduzione della dit costituisce una positiva evoluzione. Secondo il gruppo di studio, la stessa novità dell'imposta richiede, tuttavia, alcune modifiche

migliorative, volte sia ad accelerare e ampliare la capitalizzazione delle imprese, sia a stimolare e sostenere gli investimenti diretti a creare occupazione. L'accelerazione del meccanismo dit dovrebbe portare, in prospettiva, a una riduzione del prelievo fiscale anche per le imprese già oggi adeguatamente capitalizzate.

La neutralità del sistema fiscale rispetto alle scelte finanziarie e di investimento sembra essere uno degli obiettivi perseguito con più efficacia nell'ambito della tassazione delle rendite finanziarie.

Il CNEL riconosce che la riforma ha disciplinato in modo originale ed organico la materia, realizzando un significativo avanzamento sulla strada della progressiva omogeneizzazione nel trattamento fiscale dei diversi modi di impiego dei capitali.

La riforma ha inciso direttamente sulla disciplina della tassazione del reddito d'impresa, in particolare per ciò che concerne il riordino delle imposte sui redditi applicabili alle operazioni di cessione e conferimento di aziende, fusione, scissione e permuta di partecipazioni.

Dovrebbe, quindi, essere conseguito anche l'obiettivo di un alleggerimento della tassazione del fattore capitale.

Circa il prelievo fiscale e contributivo sul lavoro, lo studio evidenzia il divario che potrebbe determinarsi tra le attese generate dalla riforma dell'Irap (fiscalizzazione dei contributi sanitari) e gli effetti prevedibili sull'occupazione.

Il CNEL richiama l'attenzione su questo aspetto cruciale e invita Governo e Parlamento ad individuare, nel quadro delle indicazioni del Patto sociale, interventi diretti alla effettiva riduzione del cuneo fiscale e contributivo, operando sia sugli oneri diversi dall'Irap, sia sulla stessa Irap. Naturalmente tali interventi andranno armonizzati con gli obiettivi del federalismo fiscale e della semplificazione.

Per quanto riguarda il trattamento fiscale delle famiglie, l'esame sottolinea la mancanza di cambiamenti significativi, se si esclude un limitato intervento sulle detrazioni per i figli. Un importante punto di svolta potrebbe essere costituito dalle proposte del ministro delle Finanze, destinate a modificare in modo strutturale il meccanismo di tassazione sulle abitazioni. Le ipotesi contenute nelle schede si ispirano alla stessa logica (ridurre gli oneri sulle case e renderne più agevole la circolazione nell'intento di rianimare l'insieme delle attività connesse all'edilizia) e utilizzava il medesimo strumento della tassazione separata al 19 per cento.

Il CNEL ritiene necessario evitare che la revisione degli estimi possa produrre un aumento generalizzato del gettito sulle abitazioni.

Una riflessione sul federalismo fiscale non può che prendere avvio dall'introduzione dell'Irap (terza imposta per gettito). Nominalmente è una imposta regionale. Tuttavia l'esame ha evidenziato che essa ha natura poco federale e non soddisfa molti dei requisiti che dovrebbero caratterizzare una imposta locale. La base imponibile è distribuita in modo molto sperequato tra le diverse regioni del territorio italiano. Il riferimento al principio del beneficio, come criterio di ripartizione del carico tributario, è molto tenue. La base imponibile è mobile e ogni differenza nell'onere del prelievo, che le regioni potranno introdurre a partire dal 2000, potrebbe riflettersi in fenomeni di delocalizzazione delle attività produttive.

Numerose preoccupazioni accompagnano anche l'altra parte della riforma collegata al decentramento fiscale, e cioè, quella relativa alla riforma della finanza locale.

## CONCLUSIONI

Il CNEL, nell'intento di dare un concreto e pronto contributo propositivo ha individuato alcune ipotesi di modifica all'attuale impianto fiscale.

L'esame dei lavori ha consentito di individuare alcuni suggerimenti ritenuti prioritari o comunque di più immediato interesse.

Alcune delle idee elaborate dai sottogruppi hanno già trovato collocazione normativa o la stanno trovando in questi giorni. Ciò dimostra la validità delle analisi svolte e l'esistenza di un concorde orientamento con il Governo su molti aspetti. Del resto, l'obiettivo principale dei lavori è quello di contribuire al miglioramento dei decreti legislativi e se, del caso, all'ampliamento delle deleghe.

Dagli elaborati emerge una logica comune: rendere socialmente accettabile ed economicamente più produttivo il sistema fiscale; ridare fiducia nell'operato dell'Amministrazione finanziaria; favorire la ripresa produttiva e l'interscambio; eliminare tentazioni elusive; portare chiarezza e semplicità nell'applicazione delle norme; rianimare il settore edilizio e favorire la circolazione delle abitazioni; diminuire gli oneri di dichiarazione in capo ai contribuenti.

Il CNEL ritiene utile formulare alcune osservazioni conclusive che riprendono anche i grandi temi oggi presenti nel dibattito politico.

Circa gli obiettivi della riforma fiscale, il CNEL:

1. sottolinea la crescente esigenza di attenuare la pressione fiscale complessiva, con particolare attenzione al fattore lavoro e alla famiglia;
2. condivide lo sforzo di ricerca di neutralità rispetto alle differenti tipologie di investimento e di omogeneizzazione della tassazione sulle rendite finanziarie;
3. apprezza l'impegno governativo nel trovare soluzioni valide al difficile problema della semplificazione e del miglioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti, pur rilevando che in queste due aree la strada da percorrere è ancora molto lunga e irta di difficoltà.

Il CNEL condivide e sostiene le diffuse attese esistenti nel Paese verso le iniziative che il Parlamento assumerà in tema di federalismo fiscale. Un'analisi esauriente è contenuta nel documento conclusivo che Camera e Senato hanno recentemente presentato sul tema. Sul piano della realizzazione tecnica, il CNEL è del parere che non siano ancora a punto strumenti idonei per conseguire gli obiettivi di decentramento fiscale, di attribuzione equilibrata agli enti di risorse autonome, di invarianza sostanziale del peso complessiva in capo ai contribuenti.

Il CNEL osserva che il problema della riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria è ancora nella fase iniziale. Raccomanda un forte e diffuso impegno in questa direzione richiamando l'attenzione sulla grande attualità di quanto nel 1957 ebbe ad affermare l'allora Ministro delle Finanze Ezio Vanoni il quale esplicitamente disse che sino a quando la disastrosa Amministrazione Finanziaria non fosse stata

posta nelle condizioni di operare, nessuna riforma avrebbe potuto avere esito positivo.

Spesso buone leggi tributarie diventano cattive leggi perché inapplicate o male attuate con la necessità di porvi illusorio rimedio sostituendole con altre che finiscono col fare la stessa fine, proprio per la carenza delle strutture deputate alla loro applicazione. Ovviamente anche l'Amministrazione finanziaria dovrà essere improntata ad un modello di federalismo. Ricordiamo che un buon assetto giuridico è vano se non ha un'amministrazione in grado di gestirlo.

## 1994 - Osservazioni e proposte su "La riforma della amministrazione finanziaria"

Questa pronuncia si inseriva nella linea di lavoro attivata dal Cnel intorno al dibattito - particolarmente vivace in quegli anni - sul processo di ammodernamento del sistema tributario. Nello specifico il Cnel aveva organizzato nel 1991 un Forum su "Ammodernamento della Amministrazione tributaria ed equità fiscale" e, successivamente, aveva costituito sia un Osservatorio permanente con l'incarico di seguire in maniera continuativa il processo di ammodernamento innescato dalla legge di riforma sia il gruppo di lavoro su "Fisco Ordinato". Gli atti relativi ai lavori svolti in tali occasioni rappresentarono la base per l'elaborazione di queste osservazioni e proposte, focalizzate sui processi di ristrutturazione e riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, a loro volta calati nelle scelte di politica economica e sociale del tempo.

Sulla base delle direttrici elaborate nelle succitate sedi tecniche, il Cnel aveva strutturato questa pronuncia individuando alcuni filoni principali, tra cui: la struttura degli uffici centrali e periferici; l'adeguamento del sistema informativo; la revisione delle procedure; i rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente; la realizzazione e funzionamento dei CAAF.

Nello specifico il Cnel segnalava:

- la necessità di "limitare" la produzione di norme nella fase di ristrutturazione dell'apparato dell'Amministrazione finanziaria;
- l'opportunità che il Parlamento dovesse formulare in campo tributario solo norme generali, nonché l'eliminazione del sistema di emanazione dei provvedimenti a ridosso delle scadenze;
- la critica alla Legge di ristrutturazione del 29 ottobre 1991 n. 358, secondo cui il Ministero delle Finanze veniva "derubricato" a mero Ministero delle Entrate, ossia senza considerare la pluralità di funzioni primarie a esso spettanti. Il Cnel ribadiva, altresì, come questa riforma dovesse essere strutturale e di natura sostanziale e non solo formale;
- l'adeguamento del sistema informativo, attraverso l'avvio dei progetti volti a creare reti e banche dati tra loro connesse e comunicanti. Il punto il Cnel ribadiva la necessità di monitorare le risorse ivi destinate unitamente ai risultati conseguiti, anche al fine di individuare eventuali sprechi o investimenti poco fruttuosi;
- la revisione delle procedure, alla luce delle varie tipologie;
- i rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente, da ispirarsi a principi di collaborazione (*in fieri* lo Statuto del Contribuente);
- la realizzazione e il funzionamento dei CAAF;
- il riordino dell'apparato normativo in materia fiscale secondo specifici criteri direttivi, tra cui: a) il riesame della legislazione non riconducibile a testi unici, da riproporre in forma chiara e coerente; b) la ristrutturazione del sistema tributario in ordine alle peculiarità del sistema produttivo italiano e in particolare per ciò che riguarda la propria frammentazione; c) la semplificazione nelle procedure a carico del contribuente e dell'Amministrazione finanziaria; d) la definizione dei principi generali di riferimento, con particolare attenzione alle garanzie del contribuente in relazione soprattutto alla tutela del contraddittorio

(accertamento sintetico, presuntivo, garanzie delle difese preventive, ecc.); e) l'individuazione delle norme in contrasto con la normativa CEE; f) l'individuazione e la riorganizzazione dei tributi che non rendono o che rendono meno di quanto costano;

- le debolezze croniche del sistema fiscale, ossia i livelli non eccellenti di equità e trasparenza, superabili anche attraverso la revisione delle voci impositive e delle aliquote, il contrasto alle pratiche evasive ed elusive, il potenziamento dei controlli (incidenti per lo più sui "contribuenti noti");

- la frammentarietà e lo scollegamento delle iniziative legislative in materia fiscale e tributaria;

- il disagio e la carenza del personale dell'Amministrazione finanziaria, i ritardi nell'attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria e sul funzionamento degli Uffici;

- le conseguenze derivanti dalla mancata attuazione dell'accordo di Schengen (1992) su molteplici fronti, tra cui: i controlli, i sistemi informatici; la circolazione delle persone, le frodi fiscali;

- la necessità di progettare gli Uffici unici tributari e gli sportelli polifunzionali, anche attraverso la semplificazione delle regole gestionali e contabili e l'unificazione dei ruoli organici;

- la debolezza dell'organizzazione e il lento potenziamento del servizio ispettivo e di controllo;

- l'eccessiva complessità di alcuni modelli, tra cui il sistema delle successioni e delle donazioni;

- la considerevole giacenza dei rimborsi dovuti dall'Erario ai contribuenti che danneggia sia il primo che le imprese, le quali devono ricorrere al credito per recuperare la liquidità così sottratta (Iva, Irpef...);

- le problematiche del contenzioso tributario, per cui e a causa di una normativa frammentata e farraginoso, non è possibile contare su prassi amministrative consolidate. Sul punto il Cnel rilevava l'importante arretrato e, tra le sue conseguenze, sottolineava l'immobilizzazione di ingenti somme che potrebbero essere dovute all'Erario;

- il giudizio critico sul Secit e la necessità di una sua riconsiderazione; i miglioramenti da apportare all'attività svolta dal corpo della Guardia di Finanza, nella prospettiva di utilizzare tale corpo in indagini di rilevante complessità e snellire le attività di accertamento;

- la necessità di dare contenuto operativo in campo fiscale e tributario ai principi contenuti nella Legge 241/1990 in materia di trasparenza della PA e, specificatamente, alle norme indicanti l'obbligo, a carico della PA, di concludere con l'adozione di un provvedimento espresso: Ciò comporterebbe l'emanazione di regolamenti che individuino i responsabili dei numerosi atti emessi dai Ministeri;

- l'opportunità di riordinare la curva delle aliquote dell'Irpef, al fine di ridurne il grado di progressività e il numero di scaglioni;

- la chiarezza nei principi da adottare nella ristrutturazione del sistema fiscale, alla luce del quadro generale del Paese, che inglobano la scelta trasparente nelle modalità di ripartizione del carico fiscale (più tassazione indiretta o tassazione diretta; meno tasse sulla produzione e sul lavoro e più tasse sulle rendite o viceversa; imposizioni fiscali decentrate sostitutive di quella centrale o

accentrare tutto il prelievo, etc.);

- la necessità di definire l'autonomia impositiva delle Regioni e degli altri Enti locali, anche con il fine di responsabilizzare gli amministratori pubblici;

- la semplificazione ulteriore delle posizioni dell'Iva (anche attraverso l'imitazione dei modelli adottati dagli altri Paesi) e l'avvio di una riforma della tassazione delle rendite finanziarie e delle plusvalenze, approfittando anche delle privatizzazioni per la creazione di un "azionariato popolare diffuso", educando la popolazione a tali orientamenti e studiando collateralmente la possibilità di dirottare più capitale di rischio sulle imprese, anche di piccole dimensioni;

- la costituzione di una Commissione parlamentare bicamerale, cui delegare la periodica verifica dei risultati sia dell'imposizione, che della gestione con studi sul costo/beneficio che deriva da ogni adempimento richiesto ai contribuenti.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

su

"LA RIFORMA DELLA AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA"

*(Assemblea, 20 aprile 1994)*



## Premessa

*A conclusione del suo documento di Osservazioni e proposte in materia fiscale, l'Assemblea del CNEL, nel giugno 1991, si impegnavo a seguire e stimolare il dibattito sul processo di ammodernamento del sistema tributario, anche attraverso la predisposizione di strumenti per il monitoraggio delle interrelazioni tra evoluzione normativa, assetti organizzativi, efficienza ed efficacia della macchina tributaria.*

*L'Assemblea dava pertanto incarico alla Sottocommissione integrata per il Fisco (costituita nell'ambito della I Commissione) di promuovere ed organizzare un Forum su "Ammodernamento della Amministrazione tributaria ed equità fiscale", che ha avuto luogo presso il CNEL il 25 novembre 1991. Tale Forum ha costituito una prima occasione per fare il punto sul significato e la portata della legge di riforma della Amministrazione finanziaria, che il Consiglio aveva fortemente sollecitato, e sulla posizione delle forze sociali presenti nel CNEL su alcuni temi particolarmente rilevanti, come la riduzione dei margini del segreto bancario; sulla base delle risultanze del Forum, la Sottocommissione ha predisposto un testo di osservazioni sui regolamenti di attuazione della legge di riforma, trasmesso al Ministro delle Finanze nel dicembre del 1991.*

*Proseguendo nella sua attività di monitoraggio, il CNEL costituiva, nel luglio del 1992, un Osservatorio permanente con l'incarico di seguire in maniera continuativa il processo di ammodernamento innescato dalla legge di riforma. L'Osservatorio, costituito nell'ambito della I Commissione, è composto da consiglieri del CNEL, rappresentanti delle parti sociali presenti nel Consiglio, funzionari designati dalla Amministrazione finanziaria ed esperti nelle materie interessanti la riforma della Amministrazione.*

*Con un primo momento di verifica e riflessione comune, l'Osservatorio ha promosso un Forum, che ha avuto luogo il 25 novembre 1992, sullo stato di attuazione della legge di riforma, con particolare riferimento ai temi delle procedure, del contenzioso tributario, della formazione e dell'aggiornamento del personale, in relazione alla operatività dell'amministrazione tributaria.*

*L'Osservatorio ha promosso infine, in collaborazione con il Ministero delle Finanze, un Forum (che si è svolto il 28 aprile 1993), nel quale sono stati esaminati i temi della organizzazione dei nuovi uffici periferici, degli sviluppi della legislazione delegata in materia fiscale e delle possibilità di semplificazione delle procedure e dei tributi. Nel corso dell'incontro sono state inoltre esaminate alcune ipotesi di riordino della legislazione in materia tributaria con specifico riferimento alle cosiddette "preleggi tributarie", finalizzate a porre vincoli a quella "alluvione normativa" in materia fiscale che ha caratterizzato la legislazione degli ultimi anni.*

*Gli atti del Forum sono stati pubblicati nella collana "Documenti CNEL".*

*La I Commissione, sulla base dei documenti, riteneva opportuno predisporre un testo di Osservazioni e proposte e dava mandato ad un Gruppo di lavoro composto dai Consiglieri: Giancarlo Fornari, Aroedo Forni, Valentino Giannotti, Armando Sarti, Cesare Sacchi, Ivano Spalanzani, Mauro Tognoni, Victor Uckmar e Vincenzo Viganò di elaborare un documento sulla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria. Il testo elaborato dal Gruppo di lavoro veniva approvato dalla I Commissione nella seduta del 12 aprile 1994, relatore il consigliere Giannotti.*

## 1. Introduzione

La I Commissione del CNEL, sulla base delle risultanze e degli studi acquisiti, giudica maturo il momento per suggerire al Parlamento un'autonomia funzionale del Ministero delle Finanze, che il Parlamento stesso ha sottovalutato nel passato, trascurando quegli aspetti di funzionalità e di specificità che avrebbero dovuto consigliare una tale soluzione già da tempo.

In questo momento particolare, tuttavia, bisogna essere coscienti del fatto che sia la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria sia la riforma del sistema tributario non possono essere avulsi da scelte di politica economica e sociale; eventuali ipotesi di "tetto fiscale" infatti, non possono essere assunte senza correlarle a quei necessari tagli alle spese che comportano anch'essi scelte sull'impiego delle risorse.

L'impiego delle risorse, poi, non può non tener conto degli indirizzi assunti in tema di spesa sociale, di sostegno alla produzione (con scelte su quali produzioni sostenere), di incentivazione al risparmio o al consumo, di esaltazione dell'iniziativa privata o del suo scoraggiamento per sostituirla con un controllo diretto del Pubblico nell'economia.

È difficile definire aprioristicamente, quindi, la qualità-quantità dell'imposizione fiscale senza poter valutare le indicazioni derivanti da un preciso programma di politica socio-economica.

Quanti sono intervenuti nel dibattito politico di questi ultimi tempi hanno convenuto nel ritenere conclusa la stagione dell'accentramento delle entrate e del decentramento delle spese. Anche se in questo assunto sorge la non facile definizione del dosaggio tra decentramento delle competenze e quello delle risorse, che veda maggiormente coinvolto l'Ente locale e non comporti oneri fiscali aggiuntivi per la comunità.

Uno dei compiti prioritari del nuovo Parlamento sarà, sicuramente, quello di modificare il sistema del prelievo tributario, dando un nuovo assetto con l'autonomia impositiva degli Enti locali e maggiore coerenza ai principi di solidarietà, di capacità contributiva e di progressività, indicati dalla Costituzione, nel contesto dell'intera entrata dalla finanza pubblica allargata. Particolarmente pressante appare la necessità di una stabilizzazione della pressione tributaria globale (il cui incremento, di quasi un punto annuo negli ultimi dieci anni, è stato eccessivo in un lasso di tempo troppo breve) in vista di una riduzione della pressione tributaria virtuale, realizzabile mediante il riordino dell'Amministrazione tributaria (lotta all'evasione e contrasto dell'elusione).

La ristrutturazione globale, infatti, richiede chiarezza sugli scopi e sulle conseguenze delle decisioni assunte, nella consapevolezza che non esista alcuna imposizione fiscale economicamente e socialmente neutra. È necessario, allora, indicare con chiarezza di programma quali siano i diritti sociali dei cittadini da finanziare con le entrate fiscali, evitando scelte ideologiche.

A tal fine la I Commissione del CNEL ritiene di poter fornire, nelle conclusioni del presente elaborato, indirizzi di massima necessari ad un primo sviluppo delle tematiche tributarie.

## 2. Le linee direttrici sulle quali si è mosso il CNEL

Sulla base di quanto affermato in premessa, occorre scongiurare l'errore commesso con la riforma tributaria del 1973, ritenendo di poter trascurare la macchina fiscale nell'erronea convinzione di poter governare il rapporto tributario unicamente con leggi, decreti e circolari. L'exasperato sovrapporsi di una serie di complicazioni, che al limite della tollerabilità ha segnato un distacco profondo con la Società, trae origine da una macchina fiscale incapace di garantire il rispetto dei prescritti obblighi tributari, trasferiti in numero sempre maggiore alla buona coscienza del contribuente.

Seguendo le linee predisposte nel documento originario, l'osservatorio si è mosso secondo i seguenti filoni principali:

- A. Struttura degli Uffici centrali e periferici.
- B. Adeguamento del sistema informativo.
- C. Revisione delle procedure.
- D. Rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente.
- E. Realizzazione e funzionamento dei CAAF.

Già da un primo scambio di idee è emersa l'opportunità di esaminare anicchimenti delle linee direttrici sopraelencate, con varianti per le semplificazioni e con la raccomandazione di seguire molto attentamente la "fase di attuazione" nel nuovo modello di Amministrazione finanziaria.

Di seguito, comunque, viene illustrato sinteticamente quanto è stato fatto in merito ai singoli settori.

#### *A. Struttura degli Uffici*

Per quanto riguarda la struttura degli uffici, si è passati nel 1993 dalla legislazione di merito alla fase sperimentale: è stato definito e completato l'organigramma dell'apparato centrale dell'Amministrazione Finanziaria e di quello regionale; sono stati delineati i rispettivi compiti ed organici.

Si percepiscono, tuttavia, all'interno delle strutture in costruzione, elementi di tensione e perplessità che potrebbero costituire aspetti critici del sistema nel passaggio dalla cultura dell'atto alla cultura del risultato, la quale ultima costituisce la cultura a base della riforma.

Per riordinare l'Amministrazione tributaria si chiedeva una "tregua nella produzione normativa", che avrebbe determinato l'ambiente ottimale in cui intraprendere tale riforma. Il CNEL si è reso conto, suo malgrado, che una richiesta del genere equivale ad una dichiarazione d'intenti di difficile realizzabilità. Ciò non toglie che al riordino dell'Amministrazione finanziaria debbano impegnarsi tutte le forze del paese, per consentire che essa avvenga nelle migliori condizioni possibili, senza emergenze o distrazioni, con un'adeguata normativa di razionalizzazione, aderente alle esigenze.

Esiste per l'Amministrazione finanziaria una tipicità di funzioni e compiti che è sua propria, specifica del settore; il Parlamento dovrebbe tutelare maggiormente tale tipicità formulando, in campo tributario, norme generali e lasciando la loro realizzazione e la loro gestione alla competenza e responsabilità dell'Amministrazione finanziaria stessa.

Di contro va eliminato l'imperante, pessimo sistema di emanare provvedimenti a ridosso delle scadenze, seguendo una vecchia esecrabile logica (provvedere ai problemi man mano che essi vengono a scadenza) che risente della mancanza di adeguati e realistici programmi di lavoro, che consentono di anticipare i problemi affrontandoli tempestivamente (ne è ultimo esempio l'introduzione delle direttive in tema di c/c fiscale).

I risultati della avviata riforma sono ancora lontani dal poter essere giudicati nella loro globalità e, in tal senso, l'azione dell'Osservatorio istituito presso il CNEL appare ancora attuale, nonché degna di essere ulteriormente perseguita.

Dovendo muovere all'apparato anche adeguate critiche costruttive, è doveroso rilevare come la Legge di ristrutturazione del 29.10.91 n. 358 appaia quasi concepita ed impostata non come riforma del Ministero delle Finanze, bensì come riforma di un ipotetico Ministero delle Entrate.

Il Ministero delle Finanze, infatti, va inteso non solo nell'aspetto dell'"organizzazione della pubblica Amministrazione delegata a reperire le risorse", ma anche, e soprattutto, come espressione globale ed estrinsecazione di una serie di attività e di funzioni primarie, che lo Stato è tenuto a garantire nell'interesse della stessa collettività.

Queste attività e queste funzioni comprendono: l'azione meramente impositiva (aspetto fiscale); la tutela dei diritti civili (pubblicità immobiliare);

- la rilevazione, inventariazione e classificazione di tutto il patrimonio immobiliare (catasto);
- la gestione dei beni patrimoniali e demaniali dello Stato;
- la tutela economica alle frontiere, con l'armonizzazione dei servizi doganali secondo le regole comunitarie, meglio note come "accordo di Schengen".

Questa elencazione comprende tutti servizi d'istituto, attribuiti alla competenza dei diversi Dipartimenti: delle Entrate, del Territorio, (istituiti in virtù della Legge sopracitata) e delle Dogane (di cui alla Legge 349/90).

Tali compiti e funzioni hanno una loro tipicità e professionalità peculiari (non riscontrabili in altri settori dei pubblici servizi), che li rende particolarmente importanti nella gestione della Cosa pubblica; ma tutte queste funzioni devono essere considerate di pari importanza, in quanto sono tutte finalizzate alla realizzazione di un interesse pubblico sovrano. L'apparato fiscale, in sostanza, se non viene seguito ed assistito con un'attenzione particolare, rischia di realizzare una riforma strutturale di natura puramente formale senza entrare nella sostanza; di questo fenomeno abbiamo già esperienza, in quanto ad esso va attribuito il fallimento della precedente riforma fiscale. Il clima operativo potrebbe deteriorarsi a causa di idee vecchie, luoghi comuni e vecchi pregiudizi, cui rischiano di contrapporsi azioni irrazionali di rivolta che nullificherebbero le nuove impostazioni.

Bisogna evitare che, in questo caso, trovi ancora fondamento il vecchio assioma in base al quale "tutto deve cambiare affinché tutto possa restare come prima". In sintesi, mentre la crisi fiscale e finanziaria del Paese richiede tempestivi interventi, la crisi di credibilità dell'Amministrazione finanziaria richiede interventi razionali, autorevoli, ma soprattutto meditati e consapevoli.

## *B. Adeguamento del sistema informativo*

L'adeguamento del sistema informativo è stato seguito in maniera meno approfondita

dall'Osservatorio; comunque si è potuto assistere, nell'ambito del 1992, ad una inversione di tendenza laddove si è passati da un'Amministrazione Finanziaria che chiedeva una miriade di informazioni al contribuente, ad una Amministrazione che intende rilevare nel suo interno, attraverso reti informatiche tra banche dati, tutti gli elementi informativi necessari alle sue esigenze. A tal fine, l'Amministrazione Finanziaria ha in opera lo sviluppo di una ragnatela di collegamenti, articolata sul codice fiscale dei contribuenti e suscettibile di esprimere molti elementi significativi ai fini dell'accertamento edell'informazione del contribuente. In questa azione sorge il problema di rimodulare, nell'ambito delle nuove idee e della nuova struttura, i "Centri di servizio" la cui istituzione non è stata ancora completata.

Il "sistema delle comunicazioni" (Uffici - Anagrafe Tributaria) va rimodulato alla luce della avviata razionalizzazione procedurale e delle semplificazioni dei modelli di dichiarazione dei redditi, va anche realizzato un ritorno all'interno dell'Amministrazione finanziaria dell'attività informatica, attualmente delegata all'esterno, come bagaglio formativo ed operativo del suo personale.

Si ritiene che, in attuazione dei programmi di semplificazione, si debba tener conto della nuova struttura degli uffici tributari periferici, per non incorrere nuovamente nella sempre criticata mancanza di contemporaneità tra modifiche legislative e modifiche organizzative (tali critiche risalgono già alla legge di riforma n. 825/1971).

Pertanto, è opportuno conoscere lo stato di avanzamento dell'organizzazione informatica e dei programmi di modifica elaborati dal Ministero: è questo un punto delicatissimo dell'Amministrazione Finanziaria, in quanto dev'essere garantito in ogni momento, attraverso la rete informatica, il flusso informativo dei dati e degli strumenti di gestione dei servizi fra gli uffici periferici, fra questi ed i nuclei informativi centrali, nonché fra Amministrazione e Consorzio Nazionale degli Esattori.

I più recenti errori sulla richiesta di chiarimenti in tema di "contributo diretto lavorativo" hanno riproposto il tema dell'Anagrafe tributaria, la cui gestione in concessione assorbe ingenti risorse senza risultati soddisfacenti. Gli interventi in questo settore andrebbero riferiti al decentramento del sistema informativo, superando l'attuale configurazione accentrata, ed alla revisione dei rapporti tra concessionario e committente; ciò anche al fine di realizzare una effettiva capacità di decisione e di controllo da parte dell'Amministrazione.

Va dato anche premio all'informazione operativa da fornire all'Organizzazione, per un suo puntuale conseguimento degli obiettivi fissati, ed agli indirizzi generali da portare a conoscenza del contribuente, per consentire l'osservanza delle disposizioni relative ai diritti/doveri che gli competono.

Nella "comunicazione al cittadino", è interessante l'esperienza della Malesia, dove, con un opuscolo annuale ("The 1994 budget" dell'ottobre 1993), il Ministro informa i cittadini sulla politica della spesa e, soprattutto, sull'entità e la tipologia del prelievo della ricchezza, che intende perseguire; il tutto determina, quindi, un contesto di equità e certezza che costituisce un impegno per il Governo ed un riferimento per cittadini e soggetti economici nazionali ed esteri.

### *C. Revisione delle procedure*

La revisione delle procedure appare ancora in fase di avvio, esistono alcune

Commissioni Ministeriali che se ne stanno facendo carico, con le quali l'Osservatorio istituito presso il CNEL dovrà coordinarsi.

Le procedure vanno distinte in due classi principali:

- quelle con valenza interna all'Amministrazione Finanziaria;
- quelle aventi anche rilevanza per il contribuente. Particolarmente delicate sono le procedure per l'accertamento dei tributi, la riscossione, i rimborsi e le sanzioni.

Le procedure di quest'ultimo quartetto, in particolare, necessitano di una unificazione a livello legislativo perché cessino le note sperequazioni in termini di modalità di accertamento o gravità delle sanzioni o modalità dei rimborsi.

Il loro studio andrebbe condotto da gruppi di lavoro, al cui interno siano rappresentate competenze ed esperienze nei diversi settori della materia tributaria, sia appartenenti all'Amministrazione finanziaria che alle rappresentanze sociali.

L'accertamento e la riscossione vanno riesaminati per ogni singola imposta, dopo aver individuato una metodologia uniforme, rimodulando e semplificando le procedure, onde consentire al contribuente corretto di procedere direttamente ed in maniera semplice alla liquidazione della propria imposta ed al suo versamento, senza timori di errore.

I rimborsi devono avvenire in tempi più veloci; si dovrebbe cercare di emulare i tempi dell'Olanda (15 gg.), della Germania (30 gg.), della Francia (40 gg.) o della Gran Bretagna (sei mesi). Gli attuali lunghi tempi dei rimborsi, oltre a fornire una pessima immagine agli occhi del contribuente, determinano un debito pubblico non contabilizzato che, solo per IVA ed imposte dirette, avrebbe già raggiunto la misura di 67.000 miliardi.

In tali casi, se lo Stato manca di liquidità potrà trasformare il debito occulto in palese ricorrendo temporaneamente alla conversione del rimborso in titoli di stato. Ciò andrebbe limitato alle sole imposte dirette, al fine di evitare crisi di liquidità nell'operatività delle imprese qualora il principio fosse adottato per l'IVA. Provvedimenti di questa specie non possono essere che "contingenti" e di applicazione straordinaria.

I rimborsi, vale ripeterlo, debbono essere eseguiti entro un massimo di sei mesi, come avviene negli altri Stati evoluti della Comunità.

#### *D. Rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente*

L'Amministrazione finanziaria sta facendo seri sforzi per riformare anche quella mentalità burocratica, il cui superamento è indispensabile per i buoni rapporti tra Amministrazione Finanziaria e cittadini; molto ci si aspetta dallo "Statuto del contribuente".

Bisogna ammettere che l'Amministrazione finanziaria sta aprendosi alla collaborazione delle varie categorie che rappresentano i contribuenti. È stato realizzato, infatti, una specie di "Parlamentino di consultazione e di stimolo" per consentire il confronto tra queste rappresentanze e l'Amministrazione.

Allo sviluppo di questo nuovo tipo di rapporto culturale, andrebbe fatta partecipare l'educazione scolastica, già dalla scuola dell'obbligo, in modo da educare il futuro cittadino al "diritto/dovere" di contribuire alla spesa pubblica ed alle sue finalità. Del pari è

necessario formare alla funzione precipua di "servizio al cittadino" la mentalità di tutti coloro che partecipano alla gestione o sono inseriti nell'amministrazione della Cosa pubblica.

L'Amministrazione finanziaria, fino a ieri ritenuta solo custode fedele (e talvolta ingiusta) del patrimonio di un non ben identificato "Erario", deve imparare a curare anche i legittimi interessi dei singoli contribuenti. In tale nuova impostazione è necessario che l'Amministrazione proceda autonomamente a sanare ogni situazione di ingiustizia, indipendentemente dall'esistenza di un attore che la provochi. Si cominci finalmente ad assimilare il concetto di Fisco, come servizio per la comunità nazionale.

#### *E. Realizzazione e funzionamento dei CAAF*

I CAAF vanno distinti nelle loro due tipologie base:

- CAAF imprese;
- CAAF lavoratori dipendenti e pensionati.

La legislazione in materia si sta evolvendo per entrambe le tipologie; forse avremmo avuto già da quest'anno un diffuso ricorso al CAAF-Lavoratori dipendenti e pensionati, con il Mod. 730, se dal mese di gennaio fosse stata realizzata l'intenzione dichiarata dall'Amministrazione finanziaria di inviare il modello 730 precompilato a tutti i possibili utenti.

Per adesso la diffidenza di contribuenti ed imprese nei confronti del nuovo strumento è ancora forte. Certamente, tenendo presente che la funzione più importante del CAAF consiste in una sorta di accertamento sulla correttezza formale delle dichiarazioni (da cui conseguentemente viene sollevata l'Amministrazione Finanziaria), sottolineiamo la necessità di pervenire ad un rapporto molto più stretto tra CAAF ed Amministrazione.

Per i CAAF-imprese dovrà, invece, seguirsi il modello francese per giungere ad un abbattimento d'imposta anche piccolo (in termini di deduzione o detrazione) che, invogliando il piccolo imprenditore a rivolgersi a questa struttura, lo ripaghi parzialmente di essersi fatto carico delle spese per quella parte dell'accertamento, relativa alla regolarità formale della propria contabilità e conseguente dichiarazione.

Per quanto riguarda, infine, l'informatizzazione del sistema, di cui al precedente punto "B" (adeguamento del sistema informativo), a cui i CAAF non sono indifferenti, dovrà giungersi alla presentazione del solo supporto informatico con conservazione dei modelli di dichiarazioni (Mod. 740-750) presso il CAAF-imprese (per quelle di sua competenza) e non alla presentazione anche dei supporti cartacei. Questi ultimi potranno essere raccolti dall'Amministrazione finanziaria solo in caso di necessità, per il controllo mirato nei confronti dell'imprenditore.

#### Una iniziativa per migliorare il sistema

Sempre nell'ambito del CNEL, d'intesa con il Ministro delle Finanze, nel novembre 1992 ha preso corpo un'altra iniziativa: il gruppo di lavoro "Fisco Ordinato".

Tale gruppo di lavoro, suddiviso in sottogruppi, è stato incaricato, della formulazione di una "ipotesi di riordinamento dell'attuale apparato normativo in materia fiscale che,

oltre a garantire il contribuente, possa consentire la piena attuazione della riforma dell'Amministrazione". Per tale ragione è d'obbligo farne cenno nel presente lavoro.

Le direttrici del riordino sono state tracciate nelle seguenti sei linee guida:

- riesaminare la legislazione non riconducibile ai Testi Unici suggerendo come riproporla in forma chiara e coerente;
- ripensare la struttura del sistema tributario in ordine alle peculiarità del sistema produttivo italiano in particolare per ciò che riguarda la sua frammentazione;
- verificare le procedure imposte al contribuente e alla Amministrazione per cogliere i possibili spazi di semplificazione;
- fissare i principi generali di riferimento, con particolare attenzione alle garanzie del contribuente in relazione soprattutto alla tutela del contraddittorio (accertamento sintetico, presuntivo, garanzie delle difese preventive, ecc.);
- individuare le norme in contrasto con la normativa CEE;
- individuare i tributi che non rendono o che rendono meno di quello che costano.

Alcuni membri del CNEL e dell'Osservatorio istituito presso il CNEL hanno partecipato ai lavori anche di questo gruppo, producendo al suo interno opportune proposte. I risultati di questo lavoro sono stati raccolti in una relazione autonoma.

#### La situazione che determinò un'inversione di tendenza

Nel 1992 la pressione tributaria e le complicazioni burocratiche hanno indotto i contribuenti a pericolose azioni di rigetto del sistema. Di questo si sono occupati, oltre al CNEL, lo stesso Parlamento ed il Ministero delle Finanze, cercando di correre ai ripari con opportune soluzioni.

Il Ministero delle Finanze, in particolare, sebbene impegnato a fondo nella propria riforma strutturale, ha affrontato subito il problema delle semplificazioni, impegnandosi a produrre modelli di dichiarazione più semplici (quattro facciate) e ad inviare modelli 730 precompilati a contribuenti con reddito di pensione o di lavoro dipendente. Notevoli semplificazioni sono state ottenute anche mediante l'eliminazione degli allegati e l'abolizione degli elementi relativi al redditometro. L'aver esteso, poi, l'esenzione dalla dichiarazione anche ai proprietari di immobili con rendita inferiore al milione, dovrebbe decrementare il numero di soggetti obbligati alla dichiarazione già dall'anno in corso.

Il Ministro delle finanze sta avanzando proposte legislative anche per la semplificazione degli elementi costitutivi del reddito d'impresa, della relativa documentazione e della contabilità.

In tale opera il Ministero delle finanze si è visto affiancare dal Parlamento che, raccogliendo in un unico testo tutte le proposte avanzate dai Parlamentari e dal Governo sul tema, ha portato in discussione un disegno di legge cumulativo, tale da affrontare organicamente il problema strutturale della produzione legislativa tributaria (codice delle leggi tributarie), il problema dei rapporti contribuente-fisco (mediante una sorta di "statuto del contribuente") e le necessarie semplificazioni di carattere strutturale (dei tributi), dei modelli (dichiarazioni e versamenti) e procedurale (accertamento). Lo scioglimento delle Camere ha fatto decadere questo testo, essendo ancora in discussione



alla Camera dei deputati. È importante che esso venga assunto dal nuovo Parlamento per iniziarne *ex-novo* la discussione, onde apportare ogni possibile miglìoria e licenziarlo entro breve tempo.

Le idee hanno cominciato, comunque, a dare i loro frutti ed all'Amministrazione finanziaria bisogna riconoscere il merito di aver prontamente recepito quella parte di esse che maggiormente incidono sugli aspetti sostanziali e formali connessi con le dichiarazioni fiscali, trasfondendole nel D.L. n. 503 del dicembre 1993 ed in quello di fine anno.

Malgrado questo meritorio lavoro, l'opera di semplificazione risulta appena avviata e, nei programmi dei movimenti politici che vogliono proporsi come centri di aggregazione in vista delle elezioni, il problema tributario è stato considerato prioritario non meno di quello occupazionale.

### Punti di debolezza del sistema

#### Equità fiscale

Parlare di equità e di riforma fiscale, in un momento come questo, non appare facile stante il clima politico e, più in generale, la confusione creatasi nel Paese, che non consente una riflessione del tutto equanime e serena.

Evitando moralismi di maniera, occorre, comunque, un confronto serio, aperto e soprattutto non influenzato da ideologie; le rappresentanze sociali nel CNEL, in tale confronto, possono essere un importante riferimento per una meditata scelta di rotta; ad esempio: per una riduzione del numero delle voci di prelievo; per una ulteriore semplificazione del "sistema"; per una revisione in termini razionali e non fiscali dei regimi agevolativi; per una armonizzazione della fiscalità nel rispetto dei principi del diritto comunitario.

Equità e trasparenza devono essere perseguiti non ignorando le tendenze all'attribuzione di facoltà impositive agli Enti Territoriali, in un contesto di indirizzo e di coordinamento centrale, che dev'essere finalizzato anche:

1) alla drastica riduzione dalle attuali 202 "voci impositive" (e non "tributi", come giustamente sottolineato dal Ministro), di cui ben 37 gravanti sugli immobili. È opinione diffusa, secondo esperti e studiosi della materia tributaria, che il 97% delle entrate sia costituito da sole 16 voci di prelievo della ricchezza;

2) alla revisione delle aliquote; in quanto il loro "innalzamento" oltre una equilibrata misura ingenera maggiore evasione ed elusione (elevando il guadagno, si eleva la appetibilità del ricorso a questi fenomeni).

Appare interessante, in merito, esaminare la statistica delle varie tipologie di reddito, IRPEF per le persone fisiche e le società di persone e IRPEG, per le società di capitali, risultante dall'analisi delle dichiarazioni dei redditi eseguite dalla SOGEI, nei volumi "Analisi dei redditi delle persone fisiche suddivisi per categorie omogenee di contribuenti - Dichiarazioni (mod 740 e mod IO I presentate nel 1991 (pagine da 21 a 49), "ANALISI DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI PRODOTTI IN FORMA ASSOCIATA PRESENTATE NEL 1991 - mod 750 (pagine da 67 a 149) e "ANALISI DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DELLE PERSONE GIURIDICHE PRESENTATE NEL 1991 - mod 760 pagine da 33 a 81) che si forniscono in allegato (all. 1/a;1/b;1/c).

Seppure si possa ampiamente disquisire sul modo di rilevazione o formulazione delle statistiche in argomento e possano anche addursi numerose giustificazioni alle situazioni anomale in esse prospettate, non si può ignorare, di contro, che queste statistiche opportunamente affinate e rese più attuali possono costituire un modo per individuare quali settori controllare in maniera mirata, in quanto più esposti a fenomeni di evasione o elusione.

La diffusione di questi fenomeni fa sì che ogni reddito, anche d'impresa, che non abbia a disposizione opportunità o meccanismi per sottrarsi alla morsa del fisco (ne siano esempio le imprese dell'indotto e quelle che lavorano per gli Enti pubblici), finisce per essere inciso in maniera eccessiva.

Le attività per combattere, ridurre ed eliminare l'evasione, attraverso la riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, appaiono come una delle condizioni fondamentali per avviare, con la necessaria gradualità, la revisione per la riduzione delle aliquote, tenendo conto che la pressione fiscale attuale è elevata e sperequata.

Non è difficile, infatti, imputare il fenomeno dell'evasione anche alla scarsità dei controlli eseguiti dall'Amministrazione finanziaria. L'Amministrazione italiana, attualmente, riesce a controllare soltanto lo 0,98% dei contribuenti, a differenza di quella Belga (91,7%), di quella Spagnola (50%) e di quella Francese (20%), i cui risultati andrebbero emulati.

Si conclude, quindi, circa una diffusa iniquità del sistema che, carente di controlli, incide pesantemente sui contribuenti noti (quelli che non possono defilarsi) mediante percentuali, gravanti sul PIL, ben superiori alle medie ufficiali dichiarate, già sufficientemente gravose (42,4% di pressione fiscale 1992, secondo dati OCSE).

## Legislazione

Si deve prendere atto che il Governo Ciampi, e per esso il Ministro delle Finanze, è riuscito a far approvare dal Parlamento numerosi provvedimenti che incidono sull'emergenza, divenuta quotidianità, e sulle periodiche e rapaci "manovre economiche". La normativa prodotta ed approvata nel 1993 evidenzia l'oneroso impegno dello stesso Governo (All. 2).

Non si può, tuttavia, sottacere come l'anticipato scioglimento delle Camere abbia lasciato nel "libro delle buone intenzioni" numerosi altri disegni e proposte di Legge, meritevoli di definitivo varo; tra di esse, esemplificando: quelle recanti l'autonomia impositiva (ben quattro proposte); il completamento della revisione del contenzioso; la riforma del sistema tributario (quattro proposte); misure fiscali per le società e per le attività finanziarie (ben nove proposte); l'attenuazione della pressione fiscale su specifici settori (agricoltura, zootecnia, assicurazioni, automobili, *fiscal drag*, ecc.).

Tali iniziative, tuttavia, numerose e sordinate sono ben lungi da quel razionale programma di politica economica e tributaria, auspicata e richiesta dal CNEL e dalla società civile.

## Motivazione del personale

In questo tema, un'osservazione del Ministro delle Finanze D. De Stefani, datata 1923, appare più che mai attuale, in quanto riflette pienamente la situazione di disagio in cui versa il personale della Amministrazione Finanziaria:

"... troppi volti senza espressione alcuna, troppe personalità impoverite e vuotate, mentre sarebbe compito mio, dei Direttori Generali e degli Ispettori Superiori di restituire ad essi l'originaria freschezza e fiducia nella vita: quella che avevano i primi giorni della loro entrata in servizio, quando la gioia di un concorso vinto non era ancora scomparsa per le opprimenti delusioni" (D. De Stefani, una riforma al rogo, Roma 1963).

Fortunatamente esistono anche soggetti che per vivacità ed attaccamento al lavoro si distaccano dallo stereotipo illustrato; tuttavia si avverte l'esigenza di impostare una politica del personale seria, concreta, basata su regole e strumenti preordinati ad adeguare e qualificare il personale, quali: selezione; formazione; promozione; responsabilizzazione (con la conseguente verifica dei risultati di gestione); razionalizzazione ed ottimizzazione delle sedi di lavoro; introduzione di meccanismi incentivanti dei risultati e della qualità delle prestazioni.

Non si possono sottacere le gravi inadempienze dell'Amministrazione nei confronti del proprio personale, non sempre tenuto nella giusta considerazione, come per la mancata sistemazione delle posizioni giuridiche conseguite dai primi dirigenti, prevista dal D.M. 28.12.1991 o il mancato tempestivo pagamento delle indennità di missione congenitamente in ritardo, talvolta anche di qualche anno.

In questo contesto è opportuno sottolineare che la trasparenza voluta dalla legge 241/90 e le recenti iniziative del Dipartimento della Finanza Pubblica, sebbene lodevoli, non devono volgersi contro il personale operativo, il cui patrimonio di lavoro, esperienza, professionalità, cultura, conoscenza giuridica e capacità di analisi economico-finanziaria va tutelato, individuando, coloro che si sono creati comode nicchie da cui respingere ogni responsabilità.

Malgrado queste carenze nella politica del personale, non è mancata, di contro, l'irrogazione di sanzioni per responsabilità penali, civili, amministrative e patrimoniali che, applicate in maniera non sempre equilibrata, hanno contribuito a bloccare la già scarsa produttività ed allontanare il personale intellettualmente più dotato.

#### L'Amministrazione finanziaria - funzionamento degli Uffici

Nella pubblicazione del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica: "Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni", (1993) in cui l'attività dell'Amministrazione finanziaria, è stata giudicata dalle imprese, vengono differenziati gli Uffici IVA e del registro (che si collocano sulla media nazionale) da quelli del Catasto (che sono al di sotto della media nazionale). In particolare, gli uffici IVA e registro dell'Italia Centrale ottengono un giudizio migliore, in termini di organizzazione e tempi di risposta, rispetto agli altri del Nord e, soprattutto, a tutti quelli del Sud. I giudizi negativi per gli uffici del catasto (riferiti principalmente ai tempi lunghi), vengono soprattutto dalle imprese del Sud (73,9%), da quelle operanti nei centri più grandi e da quelle di maggiori dimensioni. Leggermente meno critici sono i giudizi sulla competenza del personale (il 37% delle imprese la giudica scarsa e il 55% adeguata) e sulla funzionalità degli Uffici, che sono ritenuti disorganizzati dal 46% delle imprese e sufficientemente

organizzati dal 38%.

Tale "valutazione", che va considerata prevalentemente in termini di "servizio al contribuente", delinea una immagine riduttiva della complessità e della globalità del lavoro tributario: non si fa menzione, infatti, dei compiti espletati dalla ex-Direzione Generale delle Imposte Dirette e dai suoi Uffici Periferici, nonché dell'attività espletata dagli Ispettori Compartimentali e dalle Intendenze di Finanza.

Sono anche stati ignorati, nel giudizio, i Dipartimenti (Entrate, Territorio e Dogane) che all'epoca della suddetta relazione erano già una realtà in sviluppo (Legge 358/91 e Legge 349/90).

Esposto sinteticamente il giudizio delle imprese su alcuni settori dell'Amministrazione finanziaria, dobbiamo ammettere che nella realizzazione della riforma della propria Organizzazione l'Amministrazione non si è comportata efficacemente, in quanto i ritardi di attuazione appaiono lampanti ove si osservi che l'Art. 73 del regolamento DPR 27/3/93, n. 247 recante: "Norme transitorie in materia di uffici del Personale del Ministero delle Finanze e spazi temporali delle conseguenti iniziative di riordinamento", prevedeva la tempistica sottoelencata, a decorrere dal 21 maggio 1992:

Entro

Regolamenti organizzazione interna Direz. Centrali	1 mese
Direz. Centr. Dip. Entrate e Territorio e Direz. Generale del Personale	4 mesi
Sezione staccata Provveditorato Gen. Stato	1 mese
Direzione Regionale Entrate e Territorio e Direz. Compartimentale Territorio	4 mesi
Uffici Entrata ed Uffici del Territorio	2 anni

Allo stato dei fatti:

- gli Uffici Tributarî sono ancora da costituire;
- 22 mila unità si sono perse per decadenza del termine fissato dalla Legge per comunicare alla Funzione pubblica le integrazioni delle unità organiche;
- esistono vuoti organici che comportano situazioni di collasso in tutti gli uffici.

Il decreto ministeriale predisposto ai sensi dell'Art. 55 comma 2 del DPR n. 287/92, attualmente in corso di emanazione, ha determinato, invece, il dimensionamento degli istituendi Uffici delle Entrate: "Proiezione delle vacanze e degli esuberî" - Ripartizione a livello provinciale, da cui risulta la seguente situazione in tutto il territorio nazionale:

#### LE QUALIFICHE DEL PERSONALE ESISTENTE

	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Totale
Organico	1100	2003	5984	6242	9445	6829	4097	35600
Presenti	2467	464	17185	668	8452	991	4073	34299
Carenze		1539		5515	993	5838	24	1301
Esuberi	1367		1131					

(A seguito di oltre 1000 dimissioni verificatesi nel 1993 sono ancora da ridurre le entità dei vari livelli soprattutto del IX livello - comprensivo del personale del ruolo ad esaurimento).

La composizione degli uffici nelle singole ripartizioni a livello provinciale, poi, manifesta, in forma macroscopica, una sperequazione distributiva del personale sul territorio nazionale a vantaggio degli uffici del meridione. Per poter evidenziare detta situazione, si prendano i casi della Lombardia, regione economicamente più fertile per l'Erario, del Piemonte e della Liguria, dove gli organici presentano tutti dati negativi.

Le carenze di personale si riflettono, in maniera più drammatica, proprio sulle qualifiche che sono dedite alle funzioni di controllo, accertamento e di verifica. Le qualifiche funzionali VI, VII, VIII e IX, infatti, presentano carenze di organico rispettivamente del 97%, del 55%, dell'88% e del 32%. Giova ricordare come i Centri di servizio non coprano le esigenze dell'intero territorio nazionale, malgrado le indicazioni della legge 146/80 (previste: 14 sedi; realizzate: 11). Ancora più grave è il fatto che alcune sedi, sebbene costituite di recente, hanno gravi carenze organiche (ne sia esempio il Centro di servizio di Trento, istituito il 1.4.1993 con un organico previsto di 240 unità, opera soltanto con 18 uomini. Negli U.S.A un unico Centro di servizio con 1000 unità gestisce in tempi brevissimi ben 120 milioni di dichiarazioni).

Del resto la situazione generale in cui versa l'Amministrazione Finanziaria la si può rilevare ancora più chiaramente dal prospetto allegato (AIV3).

#### Dipartimento del territorio

Già nella formulazione dell'art. 8 della legge 358/91 e nell'art. 45 del regolamento di attuazione emergono incongruenze e differenze notevoli tra Dipartimento del Territorio e Dipartimento delle Entrate; se, infatti, i Comitati Regionali Tributarî sono destinati ad essere Organismi di raccordo tra le realtà sociali, civili ed economiche operanti a livello regionale ed Amministrazione Finanziaria, sicuramente la loro struttura non rispecchia la complessità delle realtà che si intende raccordare. I Comitati dovrebbero interessarsi, oltre che della programmazione dell'attività, anche dei risultati ottenuti in ordine alla lotta all'evasione ed ai rapporti con i contribuenti del territorio, proponendo le modifiche necessarie al miglioramento dei servizi.

Nasce anche l'esigenza di correggere le disparità esistenti qui ricordate, estendendo la rappresentanza nei Comitati alle altre componenti sociali ed imprenditoriali non previste. Anche il Dipartimento del Territorio andrebbe coinvolto per un raccordo con l'Ente Regione, con le organizzazioni sindacali, con i datori di lavoro; per un'attività di monitoraggio sull'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Amministrazione Finanziaria nella Regione; per la rilevazione dei livelli di produttività delle strutture fiscali operanti nella Regione; per la formulazione di proposte secondo logiche premianti la professionalità e la produttività; per il servizio di informazione e la relazione semestrale al Ministero delle Finanze, prevista dal comma 1 dell'art. 8 della legge 358/91. Tutto ciò andrebbe fatto nell'interesse del cittadino oltre che dell'Amministrazione stessa.

## Dogane - Gli accordi di Schengen

Ancora non trovano applicazione gli accordi firmati dai Ministri del gruppo Schengen, nel giugno 1992, i cui punti si possono riassumere come segue:

- controllo effettivo alle frontiere esterne;
- modalità di rilascio di un visto uniforme;
- trattamento delle domande di asilo;
- realizzazione del Sistema informatico Schengen (S.I.S.);
- rispetto delle disposizioni della convenzione relativa agli stupefacenti;
- rispetto delle disposizioni legali in materia di protezione degli schedari individuali;
- regime di circolazione delle persone negli aeroporti.

Il CNEL, allo stato attuale, vuole evidenziare l'esigenza di procedere:

- ad una ricognizione sulle disposizioni comunitarie già recepite, a seguito dell'entrata in vigore delle norme contenute nell'accordo stesso e nella convenzione di attuazione nell'ambito C.E. (es. merci circolanti all'interno del territorio comunitario, circolazione dei bagagli, ecc.), ed al rapido recepimento di quelle restanti;
- all'armonizzazione dei metodi di lavoro per il controllo e la sorveglianza delle frontiere (Cooperazione giudiziaria in materia di stupefacenti, lotta all'esportazione illegale di stupefacenti, ecc.) nell'intento di superare le difficoltà derivanti da difformi metodologie.

Mancherebbe, inoltre, un progetto di riqualificazione professionale del personale del Dipartimento delle Dogane, finalizzato alla realizzazione dello specifico servizio doganale uniforme per tutti i Paesi comunitari, qual è "EURODOGANE"; si renderebbe necessario armonizzare non solo i controlli, ma anche: i sistemi informatici; la circolazione delle persone; la lotta alla droga, alla frode fiscale per l'esportazione clandestina dei capitali, e quant'altro. Questa carenza formativa ed informativa pone l'Italia in coda ai paesi C.E., insieme alla Grecia, per non aver rispettato gli accordi; produce anche un imbarazzante, negativo giudizio da parte dei rappresentanti dei Governi del Gruppo Schengen.

## Uffici unici tributari e sportelli polifunzionali

Altro argomento da trattare è la progettazione degli "uffici unici tributari" (previsti dalla legge di ristrutturazione e dai regolamenti collegati); questi uffici dovrebbero avviare rapporti più sereni e dare efficienza al servizio nei confronti dei cittadini-contribuenti; questo tipo di efficienza dovrebbe essere caratterizzante della futura Amministrazione Finanziaria. Non si deve ignorare la complessità di questo progetto, in quanto esso va integrato con quello degli "sportelli polifunzionali" operanti presso le Camere di Commercio. È inoltre di questi giorni la notizia che il Ministero sta collaudando 200 apparecchi di risposta automatica "self-service" per fornire ai contribuenti informazioni sulla loro posizione fiscale, estratto contributivo INPS e situazione INAIL degli infortuni,

mediante impiego della tessera del codice fiscale (All. 4).

Elemento condizionante nella progettazione degli sportelli unici, per la loro corretta gestione, è lo snellimento delle procedure e la semplificazione delle dichiarazioni fiscali (che, a nostro parere, dovrebbe coinvolgere non soltanto la dichiarazione dei redditi e quella dell'IVA, ma anche quella di altri tributi minori); in quest'operazione l'Amministrazione dovrebbe raccogliere anche i suggerimenti degli uffici periferici; allo stato attuale dei lavori, infatti, questi ultimi non sembrano essere stati mai coinvolti ufficialmente, forse a causa della fretta con cui si sta procedendo.

Nello snellimento delle procedure bisogna tener presente:

- lo schema di regolamento delle Direzioni regionali delle Entrate; lo schema dei compartimenti Doganali e del territorio;
- lo studio propositivo fatto per la determinazione (in base a indici di produttività) dei carichi di lavoro, del numero e delle articolazioni degli uffici unici delle Entrate, con indicazione conseguenziale del fabbisogno del personale dei diversi livelli.

Occorre, pertanto, stimolare l'Amministrazione finanziaria a:

- semplificare le regole gestionali e contabili (alcune delle quali - cfr. Uffici Registro - sono del 1888, blandamente ritoccate nel 1953);
- realizzare l'unificazione (già legiferata) dei ruoli organici, quale necessaria premessa nella preposizione dei funzionari agli Uffici che ad essi competono; ciò anche al fine di vitalizzare lo sprone delle carriere ed introdurre un sistema incentivante, basato sull'effettivo svolgimento delle funzioni e sulla reale assunzione di responsabilità (carriera fondata sulla meritocrazia).

#### Servizi di ispezione e di controllo

L'organizzazione ed il potenziamento del servizio ispettivo e di controllo sembra debole, proprio in questo momento in cui, invece, dovrebbe intensificarsi la lotta all'evasione fiscale sia sul territorio nazionale che a livello comunitario.

A tal proposito l'Osservatorio indica la necessità di una riqualificazione dell'ufficio di coordinamento centrale dei servizi ispettivi, in modo che possa assumere la dignità di una "direzione centrale", per l'importanza delle competenze, la specificità e la delicatezza dei compiti da svolgere.

Tuttavia, questa "Direzione centrale" deve operare nei controlli agli Uffici senza sottrarre funzioni alle Direzioni Regionali in materia di controllo ai contribuenti se non per motivi strumentali. Diversamente, tali misure si contrapporrebbero alle scelte di fondo che supportano la Riforma dell'Amministrazione finanziaria, tese a potenziare e rendere più efficienti e trasparenti i controlli, attraverso una coraggiosa razionalizzazione delle competenze derivante da un forte decentramento a favore di ben individuate strutture locali.

Fra l'altro, la equivoca collocazione del sistema ispettivo nell'ambito delle nuove strutture amministrative induce a ritenere necessario un coordinamento più diretto di tutta l'attività di controllo e di ispezione, sia quella nei confronti degli uffici, sia quella rivolta ai contribuenti.

Una tale attività non può certamente essere esercitata solo dal SECIT, nella sua attuale organizzazione e per l'interpretazione data alle proprie funzioni dal Servizio.

In questo quadro globale va riconsiderato anche il cosiddetto "SIC" (Servizio Ispettivo Centrale) che, seppur nuova struttura in sostituzione degli aboliti Ispettorati Compartimentali delle Tasse sugli Affari e Imposte Dirette, opera in un clima di inadeguatezza: organico insufficiente (previste 300 unità, presenti attualmente solo 130), mancanza di regolamento, carenze logistiche e rari mezzi strumentali.

#### "Modelli siderali" e l'imposta di successione

I "modelli siderali", volendo usare le parole del Presidente della Repubblica, evidenziano una mentalità che non rispetta né il tempo a disposizione, né le necessità di semplicità dei contribuenti. Laddove il contribuente è chiamato ad eseguire autonomamente un compito o un'obbligazione tributaria, queste devono essere semplici, lineari e devono richiedere poco tempo. Non è giusto, né opportuno, richiedere al cittadino grossi sacrifici personali per ottemperare al proprio dovere di contribuente.

Questo indirizzo è stato imboccato per le dichiarazioni dei redditi e per quelle IVA, mentre altrettanto non è stato fatto in materia di imposta di successione e donazione.

Le dichiarazioni di successione ammontano annualmente a circa 330 mila, con un introito erariale di circa 1.000 miliardi. Appare esecrabile che ingenti somme siano ancora da acquisire all'Erario, per imposta principale, perché 241 mila dichiarazioni di successione rimangono non liquidate.

Ad esse, per il periodo 1991 - 1992, corrisponde un'imposta, ancora da riscuotere, di 1.100 miliardi (non viene considerato il 1993 in quanto la liquidazione delle relative dichiarazioni sono ritenute dal Ministero soltanto in ritardo. Ma media dell'arretrato al 1993 può calcolarsi in circa 120 mila dichiarazioni).

In sostanza, sia l'imposta principale sopra citata, che quella complementare, dovuta a seguito degli accertamenti degli uffici competenti, rappresentano una cospicua fonte di entrate erariali per oltre 4.000 miliardi, troppo spesso non acquisiti per carenze amministrative; la cifra diventa maggiore se si aggiungono anche le carenze nell'azione di rettifica e di accertamento sulle dichiarazioni successive infedeli (cespiti omessi o valori dei beni inferiori).

Il recupero delle imposte, sia principali che complementari, potrebbe proficuamente essere effettuato dotando gli uffici, che si trovino in sofferenza, di ulteriore personale, per un periodo limitato di tempo (da 6 a 12 mesi); personale che potrebbe costituire un gruppo mobile, invogliato ad assumere questo tipo di incarico da una adeguata incentivazione (formato prevalentemente da scapoli e da volontari).

È da notare che il 30-35% delle dichiarazioni di successione sono "siderali" a causa dei dati richiesti in una modulistica estremamente complessa con istruzioni quasi inesistenti (All. 5).

#### Situazione nelle giacenze dei rimborsi

La mole dei rimborsi che l'Erario deve al contribuente incidono negativamente sulla sua immagine e sui conti delle imprese per il frequente ricorso al credito, necessario a



ricreare la liquidità rastrellata.

La esposizione globale dell'Erario, come detto in precedenza, assomma a 67.263 miliardi suddivisi tra IVA e Imposte Dirette. Si ritiene di ignorare ulteriori possibili crediti vantati dai contribuenti per altre imposte, in quanto già le cifre di Iva ed imposte dirette sono di tutto rilievo.

#### A)-Rimborsi NA

Le giacenze dei rimborsi a livello nazionale, al 15-12-93, erano di 368.816 domande, per un importo totale di oltre 27.000 miliardi; ad essi vanno aggiunti altri 1.500 miliardi per interessi dovuti; il totale assomma a oltre 29.000 miliardi di crediti IVA vantati dagli imprenditori, gran parte dei quali esportatori (All/4).

È bene tener presente che già fino al 1980, cioè più di dieci anni addietro, si erano accumulate ben 21.000 pratiche di rimborso inevase, per 603 miliardi circa. Nei dieci anni seguenti la problematica non è mai stata affrontata radicalmente.

#### B) - Rimborsi Imposte Dirette

I rimborsi in questione (per IRPEF, ILOR, IRPEG) fanno capo a 15.988.604 soggetti, per un importo complessivo di 28.222 miliardi; ad essi vanno sommati 9 miliardi 438 milioni, per un totale complessivo di L. 37.660 miliardi 438 milioni (All/4).

Ne deriva che il ricorso al credito da parte delle imprese interessate ai rimborsi rappresenta un costo aggiuntivo di non poca entità, dovuto unicamente a inefficienza amministrativa. Ne deriva la necessità di trovare meccanismi idonei a risolvere questa difficile situazione, quale dovrebbe essere il c/c fiscale, la cui realizzazione ha avuto inizio da quest'anno, con modalità improntate alla vecchia filosofia, essendosi contraddistinta per fretolosità, confusione e mancanza di tempestiva informazione. Inoltre, il ricorso al c/c fiscale ancora non consente compensazioni tra partite ed è sottoposto a procedure marchingnose, da snellire.

#### Contenzioso tributario

In uno Stato di diritto, che si pone tra gli obiettivi quello dell'equità fiscale, la pari dignità tra pubblico e privato a tutela dei reciproci interessi costituiscono base fondamentale del convivere civile.

Purtroppo, il contenzioso tributario è lo specchio della torrenziale legislazione frammentaria, che costringe uffici e contribuenti ad un continuo, faticoso aggiornamento, impedendo il consolidamento di una prassi amministrativa. Si ritiene necessario che Parlamento, Governo ed Amministrazione finanziaria siano più attenti nel modificare con leggi, decreti ed Atti amministrativi le impostazioni giuridiche consolidate nel tempo, se non in casi ove si realizza una completa innovazione.

Nelle leggi che, varate dal Parlamento, devono ancora trovare la loro attuazione esiste un "momento di composizione" delle vertenze sia nell'ambito della Direzione Regionale delle Entrate, che nella realizzazione della nuova procedura del contenzioso tributario. Si ritiene importante, quanto prima, dare pratica realizzazione a queste norme.

Il contenzioso tributario, in fisiologico arretrato, immobilizza ingenti somme che

potrebbero essere dovute sia all'Erario che ai contribuenti; la situazione delle giacenze può così riassumersi:

RICORSI GIACENTI al 31.12.1993		
presso la Commissione Tributaria di I O grado	n.	2.747.350
presso la Commissione Tributaria di 2° grado	II.	308.410
presso la Commissione Tributaria Centrale	II.	442.000
(al 31 dic. 1992 erano 292.350)		

TOTALE n. 3.497.760

Le vertenze giacenti al 31 ottobre 1993, riflettenti i VECCHI TRIBUTI, sono:

GIACENTI AL 31.12.92	N.	33.329
PERVENUTI NEL 1993	N.	7.280
DECISI NEL 1993	N.	5.030
GIACENTI AL 31.12.93	N.	35.579

Mediamente, presso la Commissione Centrale, vengono definiti 10.000 ricorsi l'anno. Per smaltire l'arretrato, quindi, senza tenere conto dei ricorsi che continuano ancora ad affluire, occorrono circa 40 anni; ben oltre il limite del 1998 fissato dal legislatore con il D.L. 30 agosto 1993.

Né può essere considerata valida la soluzione di trasmettere tutti i ricorsi della Commissione Centrale alla suprema Corte di cassazione, in quanto quest'ultima si trova già oberata da vertenze tributarie per oltre 10.000 pratiche.

Ricordiamo, incidentalmente, che i plichi recanti le domande prodotte per la nomina a giudice tributario nel nuovo contenzioso (24.000), al 31 gennaio 1994, non sono stati ancora aperti, per cui le operazioni relative alle nuove nomine (8.000) comporteranno differimenti temporali non lievi. Anche in questo campo si evidenzia la necessità di soluzioni e di scelte a carattere manageriale.

## Il Secit

L'istituzione di questo organismo, nel 1981, va considerata sullo sfondo di una quasi assoluta mancanza di controllo esterno sulla gestione delle entrate, e di quelle tributarie in particolare, sebbene la Corte dei Conti italiana - a differenza delle consimili istituzioni straniere - abbia disertato tale funzione malgrado le fosse demandata dalla legge istitutiva del 1862.

Le prestazioni del SECIT si sono rivelate spesso inferiori alle aspettative; forse per il giudizio prevalentemente politico che ha sotteso alla nomina di alcuni superispettori; la nascita del Servizio era stata presentata come una specie di agenzia specializzata che controllasse il corretto operare dell'Amministrazione finanziaria nel suo insieme e nelle sue componenti, nonché capace di svolgere un'accanita ed efficace lotta all'evasione,

individuandone fattori e nicchie.

Purtroppo anche i Superispettori hanno ritenuto dovere prevalente la tutela ad oltranza dell'Erario, anche a danno del contribuente o dell'economia; il compito di indagare, poi, su reali o fantasiose collusioni a carico degli appartenenti all'Amministrazione ha determinato un rigetto da parte degli appartenenti alle altre componenti dell'Amministrazione finanziaria.

In occasione della ristrutturazione, va operata una riconsiderazione di tutta l'attività del SECIT, al fine di rendere efficace anche questo importante Organo dello Stato, in sintonia con la nuova struttura dell'Amministrazione Finanziaria. Né appare velleitario chiamarlo anche a svolgere un'azione di tutela nei confronti del contribuente.

Non intervenendo, si rischia che tra Amministrazione e SECIT si approfondisca ulteriormente il solco che operativamente li divide; non si ritiene sufficiente, infatti, il semplice raccordo che si intende realizzare in seno al Comitato Regionale di Finanza per superare le incomprensioni e le diffidenze. Il CNEL dovrebbe formulare uno studio in materia, con una proposta diretta alle Autorità politiche, per predisporre quanto occorre, la Commissione del CNEL potrebbe invitare ad un "Colloquio-intervista" il Direttore del SECIT ed il nuovo dirigente generale dell'Ufficio ispettivo unificato presso il Dipartimento delle Entrate, nonché taluni Direttori Regionali delle Entrate, per cominciare a delineare i nuovi possibili rapporti di interazione.

#### La Guardia di Finanza

Non bisogna ignorare che nel nostro ordinamento tributario trova collocazione anche la Guardia di Finanza. Seppure questo Corpo militare ha un suo ordinamento ed una sua normativa speciale, tuttavia, appare verosimile che risenta ed approfitti del riordino dell'organizzazione ministeriale, per coordinarsi con le nuove strutture centrali e periferiche. Nel tempo, questo Corpo di polizia amministrativa ha assunto una serie di compiti, troppo spesso non coerenti con le finalità istitutive (lotta all'evasione, tutela dell'Erario, vigilanza dei confini), che hanno finito per distrarre la maggior parte del suo personale dai compiti d'istituto.

Seppure altamente meritoria l'attività nelle indagini per tangentopoli, non si ritiene necessario un utilizzo a massa di questo Corpo altamente specializzato. Sarebbe più proficuo ed economico affiancare suoi singoli elementi alle ordinarie forze di polizia, con compiti specifici di assistenza nelle indagini a rilevanza economica e tributaria.

Si dovrebbe prevedere un limite alla possibilità di impegnare il Corpo da parte di qualsiasi magistrato, per qualsivoglia indagine, solo perché ritenuto più affidabile o per altre ragioni; si potrebbe pensare, ad esempio, di sottoporre tutte le richieste d'intervento all'autorizzazione preventiva del Presidente della Corte d'appello.

Recuperata, in tal modo, la piena operatività del Corpo in materia tributaria, bisognerebbe utilizzarlo prevalentemente in compiti particolari di indagine, in cui la formazione ed una mentalità speculativa di tipo poliziesco è indispensabile per un serio esito delle operazioni.

Ad esempio, potremmo citare tutte le indagini necessarie a contrastare le frodi comunitarie, la delinquenza economica organizzata, gli illeciti arricchimenti e lo svolgimento delle indagini a carico degli appartenenti all'Amministrazione pubblica per casi di corruzione, concussione e collusione, ma sempre mediante affiancamento ad altre

polizie.

Non ignorando la competenza che questo Corpo è andata formandosi negli anni in tema di indagini valutarie, potrebbe affidarsi ad esso tutte le indagini bancarie più complesse, prevedendone la richiesta di collaborazione quando gli uffici, o le altre polizie, rilevassero la particolare complessità o l'estremo tecnicismo delle indagini.

Ogni medaglia ha il suo rovescio. Tra i difetti di questo Corpo va evidenziata l'eccessiva formalità nei rilievi, talvolta unicamente preordinati alla composizione di rendimenti di servizio prestigiosi, ma di reale scarso apporto all'Erario. Questo è dovuto al fatto che su questi risultati di facciata spesso si costruiscono avanzamenti di carriera ed altri premi.

I risultati del Corpo andrebbero giudicati, quindi, sui risultati finali (tributi pagati) delle verbalizzazioni, piuttosto che sulle verbalizzazioni stesse.

Peraltro, la richiesta del Corpo, di conferire ai verbali della Guardia di finanza natura di "accertamento", per evitare inutili burocratiche lungaggini, appare sensata nella misura in cui le gerarchie del Corpo eseguano un corretto ed effettivo esame critico dell'operato delle pattuglie verbalizzanti, anche nell'ottica della tutela del contribuente verbalizzato, ed esercitino effettivamente il potere dell'autotutela, mediante l'annullamento di quei verbali che si rivelassero scorretti proceduralmente o privi di fondamento. Questa tutela, finora è stata esercitata solo in casi rarissimi, giustificando al contribuente responsabilità non precisate o nascondendosi dietro il successivo previsto riesame da parte degli uffici, che avrebbe dovuto sanare tutto. Peraltro, gli uffici si sono sempre dimostrati restii ad annullare verbalizzazioni eseguite dalla Guardia di Finanza, costringendo i contribuenti regolarmente a ricorsi in contenzioso.

Queste ultime considerazioni costituiscono ulteriore motivo a favore della opportunità di conferire "natura di accertamento" ai verbali della Guardia di Finanza, poiché in tal modo si trasferirebbe al Corpo anche la responsabilità che ne consegue. Peraltro, tale conferimento snellirebbe sensibilmente le procedure di quelle verbalizzazioni che si rivelassero ben fondate e che, non sarebbero più soggette all'esame ed alla integrale trasposizione negli atti di accertamento degli Uffici, farebbero acquisire all'Erario in tempi brevi le somme verbalizzate. Troppo spesso gli uffici hanno motivato "per relationem" i loro accertamenti con semplici riferimenti ai verbali della Guardia di Finanza, determinando l'annullamento in contenzioso dei propri atti d'accertamento (in tal senso leggesi la relazione del Comandante Generale al Convegno nazionale sulle politiche fiscali della CISL - Roma 3/4 febbraio 1994 - pagg. 13 e 14).

#### Trasparenza della Pubblica Amministrazione - Legge 241/1990

Tra i principi contenuti nella legge 241/1990, assume notevole rilevanza quello enunciato nel primo comma dell'art. 2: "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso". Questa disposizione assume una estrema pericolosità, per gli appartenenti all'Amministrazione pubblica, particolarmente se viene collegata alla legge 26 aprile 1990 n.86 che modifica l'art. 328 del codice penale nella seguente nuova formulazione: "art. 328 - Rifiuto di atti d'ufficio.

Omissione

comma 1 omissis.

comma 2 - Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio o non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa".

Per dare contenuto reale a queste disposizioni è necessaria l'emanazione del regolamento che individui i responsabili dei numerosi atti che ogni Ministero emette. In merito, il Ministero delle finanze, pur essendo tra i dicasteri che avevano inviato tempestivamente al Consiglio di Stato il regolamento per il doveroso esame, ha dovuto ritirarlo onde modificarlo alla luce della nuova struttura. A tale motivo va attribuito, quindi, il ritardo sulla scadenze indicate dalla legge. Attualmente, una apposita commissione di studio sta concludendo la revisione del regolamento. Esso, pertanto, dovrebbe essere stato licenziato entro il mese di febbraio dal Ministro ed essere, nuovamente, dai primi di marzo, all'esame del Consiglio di Stato.

#### Proposte a breve termine

Riteniamo che per salvaguardare l'occupazione, in un momento di crisi della grande impresa, debba agevolarsi la volontà di "mettersi in proprio", di creare nuove produzioni, di inventare nuovi servizi. Questo appare infatti come un possibile futuro del sistema economico, nei momenti di crisi occupazionale. Tale agevolazione deve svilupparsi sulle direttrici del fisco non meno che del credito e va inserita in un più ampio programma di sviluppo.

Nell'immediato, invece, si ritiene di suggerire una serie di proposte che, seppure ampiamente dibattute in Parlamento o nel Governo, trova la Commissione ben convinta della necessità della loro introduzione:

- Per lo sviluppo delle imprese e dell'occupazione è necessaria l'incentivazione delle attività imprenditoriali, abolendo o abbassando le barriere economiche di accesso ed agevolando lo sviluppo particolarmente delle imprese medio-piccole.
- Occorre superare, nell'Amministrazione finanziaria, la costante divisione tra compiti di gestione e di governo del personale in quanto i dirigenti, i funzionari e gli impiegati, che devono ottenere risultati nella realizzazione della riforma dell'Amministrazione, devono essere gestiti e governati in funzione dei risultati conseguiti e non in base ad automatismi impersonali (necessita premiare il merito in tutte le forme possibili).
- Problemi di selezione, formazione, promozione, responsabilizzazione, motivazione, destinazione e quant'altro inerisce al personale o sono rapportati a programmi di gestione, facenti capo ad un responsabile che ne risponde, oppure si rischia di continuare con vecchie fratture, con sterili manifestazioni d'intento trasfuse addirittura in leggi ed una burocrazia che si pone al di sopra

dei cittadini e dell'interesse generale al corretto rapporto con i contribuenti.

- Procedere in un esame approfondito delle voci impositive che procurano un gettito non significativo con conseguente sfortimento di tutte quelle il cui gettito è marginale o può essere fuso con altre voci più significative.
- Riordinare la curva delle aliquote IRPEF, rendendola meno progressiva ed articolata su un numero più contenuto di scaglioni. Nell'affrontare questo impegno è bene cominciare a considerare l'imposizione diretta anche in funzione degli obblighi contributivi: quest'ultimi, infatti, sono da ritenere ad essa strettamente connessi.
- Distinguere la previdenza basata sulla solidarietà da ogni altro tipo di previdenza.
- Introdurre forme di finanziamento contributivo innovative rispetto alle formule esistenti.
- Procedere ad una ristrutturazione del sistema fiscale impostata in funzione di una chiara scelta nella ripartizione del carico fiscale (più tassazione indiretta o tassazione diretta; meno tasse sulla produzione e sul lavoro e più tasse sulle rendite o viceversa; imposizioni fiscali decentrate sostitutive di quella centrale o accentrare tutto il prelievo; e così via). Tale decisione di ristrutturazione va assunta considerando il quadro globale dell'economia del Paese e la gestione delle sue risorse; ciò anche in funzione delle decisioni sulla spesa sociale, sui servizi pubblici di cui ci si vuol fare carico, sulle condizioni di democrazia e sicurezza.

In funzione di quanto espresso nella linea che precede, è importante definire particolarmente l'autonomia impositiva delle Regioni e degli altri Enti locali, con il fine, anche, di responsabilizzare gli amministratori pubblici.

Semplificherebbe ulteriormente il sistema l'eliminazione di una gran mole delle posizioni IVA delle imprese marginali, realizzando le aperture lasciate in tale direzione dall'art. 24 della sesta direttiva sull'IVA. In tale operazione si potrebbe imitare il modello inglese o francese (tassazione forfettaria) o addirittura introdurre semplicemente una "tassa di esistenza" per le imprese marginali, onnicomprensiva di tutti i tributi gravanti sulle imprese, rateizzata con cadenza bimestrale.

Procedere alla riforma della tassazione delle rendite finanziarie e delle plusvalenze, approfittando anche delle privatizzazioni per la creazione di un "azionariato popolare diffuso", educando la popolazione a tali orientamenti e studiando collateralmente la possibilità di dirottare più capitale di rischio sulle imprese, anche di piccole dimensioni.

## Conclusioni

Le recenti vicende concernenti la congiuntura economica e la situazione occupazionale, hanno comportato un ampliamento nell'uso degli ammortizzatori sociali; si evidenzia, pertanto, la necessità di attribuire al fisco ogni onere inerente a tali ammortizzatori sociali, rappresentando essi una scelta nel modo di governare il Paese.

In previsione dei nuovi scenari politici post-elettorali, per le rilevate gravi irrazionalità del sistema tributario, aggravate da altrettanti gravi difetti nell'organizzazione interna del lavoro, è necessario continuare seriamente nella riforma dell'Amministrazione Finanziaria

evitando incertezze, indeterminazioni legislative e inadeguatezze organizzative.

Il CNEL deve assumere l'iniziativa di proposte operative sul gravoso tema della fiscalità; il suo ruolo deve essere di stimolo e sollecitazione nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, ma, soprattutto, di interpretazione del diffuso malessere del cittadino/contribuente.

Il CNEL diviene, pertanto, luogo e laboratorio di proposte che, nel caso specifico, per l'intensità e le dimensioni delle problematiche in discussione, devono essere avanzate con atteggiamento deciso, sia nei confronti dell'Esecutivo che del Parlamento, affinché tra le priorità dei propri programmi vi sia un tema "Fisco" depurato dalle "alchimie" e dalle "finezze elusive" di un passato molto recente.

Il recupero dei ritardi e delle remore, delle macroscopiche distonie e delle conseguenti difficoltà potrà essere realizzato mediante:

- autonomia funzionale del Dicastero delle Finanze e riconoscimento dell'atipicità dei servizi tributari, magistralmente messa in risalto dai "Rappresentanti del personale finanziario (U.F.E.)" riuniti a Bruxelles il 26-27 agosto 1992 (vds. documento allegato);
- opera di "comunicazione" con il Corpo sociale sia per la conoscenza che per la formazione di una maggiore coscienza del dovere fiscale;
- armonizzazione impositiva Stato/Enti territoriali, fornendo a questi ultimi autonomia di prelievo e relativa responsabilità;
- costituzione di una Commissione bicamerale (Senatori e Deputati), a cui delegare la periodica verifica dei risultati sia dell'imposizione, che della gestione relativa, con studi sul costo/beneficio che deriva da ogni adempimento richiesto ai contribuenti.
- riconoscimento per l'Amministrazione finanziaria di quella tipicità e delicatezza di funzioni e compiti che è una sua caratteristica, non altrettanto rilevabile, o non rilevabile in pari livello, presso gli altri dicasteri; il Parlamento dovrebbe quindi autodisciplinarsi per tutelare tale tipicità con la formulazione, in campo tributario, di norme a contenuto molto generale, evitando di scendere in norme di minuto dettaglio, la cui realizzazione andrebbe lasciata alla competenza e responsabilità dell'Amministrazione finanziaria stessa.

\*\*\*

## 1991 - Parere sul "Documento di politica tributaria a medio termine"

Questa pronuncia fu deliberata dal Cnel in occasione della specifica richiesta di parere avanzata dall'allora Ministro delle Finanze, On. Formica; il relatore del documento in argomento fu il Consigliere Uckmar.

Il parere in questione si inseriva in un contesto di finanza pubblica caratterizzato da alcuni significativi peggioramenti, confermati dalle dinamiche dei principali indicatori, tra cui: il disavanzo pubblico allargato assorbente il 38% del risparmio totale (rispetto al 12% degli altri Paesi dello Sme); la quota italiana al 19% del prodotto interno, il 24% del risparmio privato, 32% del debito pubblico, il 49% del disavanzo pubblico; il rapporto del debito pubblico sul Pil al 102% (molto al di sopra dei limiti fissati dalla CEE); la percentuale del disavanzo sul Pil al 10%; l'incremento nel breve periodo della componente fiscale in misura inferiore rispetto a quella programmata.

In questo quadro era opinione comune delle più autorevoli istituzioni (italiane e straniere) che la pressione fiscale fosse al limite di rottura, tale da rendere il sistema economico non competitivo, con uscite di imprese, forze lavoro, investimenti e risparmio (a sua volta attratto dai titoli di debito pubblico). Al raggiungimento di tale soglia contribuirono vari fattori, *in primis* l'elevata componente evasione-erosione e la conseguente crescita della pressione fiscale sui contribuenti che non rientravano in tali sacche.

Dato l'assunto di non poter aumentare la pressione fiscale, si reputava necessario operare con rigorosi criteri selettivi e tagli della spesa pubblica, fermo restando la tutela del "welfare state"; ciò anche nel fatto che gli attesi risparmi provenienti dalle privatizzazioni non potevano essere disponibili nel breve periodo.

In questa prospettiva e in assenza di margini per l'aumento delle entrate fiscali, il Cnel reputava urgenti le azioni volte al recupero dell'equità, della trasparenza e dell'efficienza (quali elementi propri in uno Stato di diritto) nell'ordinamento tributario; nello specifico esso le riconduceva a specifici filoni, ovvero: le strategie della politica tributaria a medio termine; la maggiore equità del prelievo attraverso l'assoggettamento a imposizione delle basi imponibili finora legalmente (erosione) o illegalmente (evasione ed elusione) escluse dalla tassazione.

Nello specifico le azioni segnalate dal Cnel riguardavano:

- l'allargamento della base imponibile e contemporanea riduzione delle aliquote, secondo le direttive dell'OCSE (già realizzato in altri Paesi, a partire da quella statunitense del 1986);
- la condivisione dell'orientamento secondo cui la crescita della pressione fiscale sarebbe sostenibile nel caso in cui essa venisse distribuita su un orizzonte temporale ampio e accompagnata da correzioni della congiuntura, qualora poco favorevole. Tale crescita avrebbe dovuto, altresì, riequilibrare l'imposizione indiretta rispetto a quella diretta, data la similitudine degli effetti sui prezzi di questi strumenti nel medio periodo;
- la necessità di dare maggiore risalto al processo di organizzazione dell'amministrazione finanziaria in senso imprenditoriale e con il ricorso alle moderne tecnologie (e, qui, soprattutto il personale). Sul punto il Cnel ribadiva come il prerequisito di una qualunque riforma del fisco fosse rappresentato dall'esistenza di un apparato adeguatamente organizzato;



- il riordino della legislazione e la codificazione tributaria, sia per il rispetto dei diritti del cittadino sia per l'attività operativa della PA. Al riguardo il Cnel condivideva la proposta secondo cui, al fine di evitare un'eccessiva e dannosa produzione di norme, che *"le eventuali innovazioni tributarie dovrebbero essere proposte una sola volta all'anno in occasione della presentazione della legge finanziaria, dopo essere stata elaborata e definita sulla base di un'ampia e approfondita istruttoria tecnica, in contraddittorio con le parti sociali, con l'apporto dei Ministeri settorialmente competenti e degli altri organismi pubblici interessati, a cominciare dal Cnel, e previa consultazione delle commissioni parlamentari competenti"*;
- la costituzione di un apposito organismo (come accade in molti Paesi, ad esempio il "Joint Commitee on Taxation" degli USA) nell'ambito del Ministero delle Finanze o in Parlamento, che a tempo pieno ed in modo permanente, provveda alla ricerca per quanto si debba fare in materia tributaria e predisponga i testi dei disegni legislativi.

PARERE

SUL

"DOCUMENTO DI POLITICA TRIBUTARIA A MEDIO TERMINE"

*(I Commissione, in sede deliberante, 17 Settembre 1991)*

*Il parere, richiesto dal Ministro delle Finanze, on. Formica, è stato predisposto dalla I Commissione ed esaminato dalla stessa in via definitiva - ai sensi dell'articolo 6, comma 5 del Regolamento del CNEL - il 17 settembre 1991, relatore il consigliere Uckmar.*

La grave situazione della finanza pubblica, presa a base per la redazione del "documento preliminare", in queste settimane forse ha subito un peggioramento o quanto meno sono emersi ulteriori dati negativi. Secondo i dati conosciuti in questi giorni il disavanzo pubblico allargato assorbe il 38% del risparmio totale contro il 12% degli altri partners dello SME. Inoltre, la quota italiana è il 19% del prodotto interno, il 24% del risparmio privato ma ben il 32% del debito pubblico ed il 49% del disavanzo pubblico. Il debito pubblico è arrivato al 102% del prodotto lordo, mentre la CEE ne fissa il limite al 50% entro il 1993. La percentuale del disavanzo sul PIL che oggi è al 10, secondo i programmi dovrebbe scendere al 6 (il doppio rispetto al tetto fissato dalla CEE).

In questo peggioramento dei conti la componente fiscale ha segnato negli ultimi mesi un incremento, rispetto a quello dell'anno precedente, anche se non nella misura programmata, ma ben superiore al tasso di incremento del PIL e della inflazione.

E' opinione comune, confermata dalle più alte autorità italiane e straniere, interessate al settore, che la pressione fiscale è al limite di rottura e rende il sistema economico italiano in grave difficoltà particolarmente con riguardo alle competizioni internazionali, già determinando uscita di imprese, di forze di lavoro e di capitali, ormai libere di muoversi nell'ambito europeo: si preferiscono investimenti all'estero e si riducono gli investimenti dall'estero: anche la borsa italiana ne risente in concomitanza con il dirottamento del risparmio verso i titoli del debito pubblico.

E' da sottolineare che al di là del rapporto reddito nazionale lordo/prelievo coattivo (fiscale e parafiscale), denunciato per l'eccessivo livello, vi è la componente evasione-erosione superiore rispetto a quella degli altri Paesi presi in considerazione, sicché la pressione effettiva sui contribuenti che non rientrano nelle sacche di evasione-erosione ha superato il limite di rottura, determinando effetti negativi sia psicologici che economici.

E' quindi da condividere l'opinione secondo la quale, non essendo possibile aumentare la pressione fiscale, occorre procedere, con rigorosi criteri selettivi, a tagli della spesa pubblica: in modo da non determinare negative conseguenze a quanto è necessario per esigenze sociali, ma indubbiamente debbono essere eliminati sprechi e dissipazioni quali quelli più volte denunciati con specifica competenza dalla Corte dei Conti.

Particolarmente nelle ripetute dichiarazioni del Ministro del Tesoro - e del resto è ripreso nel "documento preliminare" - si fa molto affidamento sui ricavi da "privatizzazioni", ma si ha l'impressione di come sia difficile superare gli interessi contrastanti, e non sempre ideologici (superati persino nei paesi fino ad ieri a regime collettivistico) tanto che nel 1991 è improbabile venga ottenuto il gettito da privatizzazioni, sia pure previsto nella modesta cifra di 6000 miliardi.

Posto che la pressione fiscale non può essere ulteriormente elevata e poche speranze sono da porre - almeno a breve termine - nei proventi da dismissioni, l'unica elasticità rimane nella riduzione della spesa pubblica, ma anche qui sono evidenti le difficoltà a procedere in modo sostanzioso, talvolta adombrate in rapporto alla tutela dello "*welfare state*".

Posto che non sembra esservi margine per l'aumento delle entrate fiscali, è certo siano necessari ed urgenti interventi per portare l'ordinamento tributario all'equità, alla trasparenza ed all'efficienza, elementi propri in uno Stato di diritto. Questo è l'obiettivo importante da perseguire secondo il "documento preliminare", particolarmente nel capitolo 5 ("Le strategie della politica tributaria a medio termine"), ed *in primis* "la maggiore equità del prelievo attraverso l'assoggettamento a imposizione delle basi imponibili finora legalmente (erosione) o illegalmente (evasione ed elusione) escluse dalla tassazione".

Nel necessario recupero a tassazione di vaste aree di imponibile (si parla di 250/300 mila miliardi), da perseguire quanto prima, si intrecciano problemi di diverso segno che consigliano valutazioni e decisioni tanto esplicite quanto meditate.

In sostanza si deve perseguire l'obiettivo posto a base delle riforme attuate all'estero negli ultimi anni, a partire da quella statunitense del 1986 e secondo le direttive dell'OCSE: allargamento della sfera imponibile e contemporanea riduzione delle aliquote.

E' stato considerato con attenzione l'orientamento del documento ministeriale che, alla pag. 17, ritiene "fattibile una crescita della pressione tributaria, ma distribuita su un orizzonte temporale più ampio e corretto per l'andamento congiunturale meno favorevole del previsto".

Tale crescita dovrebbe "riequilibrare l'imposizione indiretta rispetto a quella diretta" tenuto anche conto che "nel medio termine, gli effetti sui prezzi di questo strumento (l'imposizione indiretta) non vengano più ritenuti molto diversi da quelli di un aumento dell'imposizione diretta".

Per quanto riguarda le singole proposte, di massima sono state condivise (salvo l'avvertimento di non sottrarre con proposte specifiche la parte riferita all'assistenza/spesa sanitaria alla competenza di altri Dicasteri), anche se i delegati delle organizzazioni sindacali hanno manifestato critiche e suggerimenti per quanto riguarda l'organizzazione e particolarmente del personale.

In effetti dal "documento preliminare" non risulta sia stata attribuita l'importanza che merita all'organizzazione dell'amministrazione ed in primis del personale, pure avendo individuato fra "i principi ai quali si ispirerà l'azione di politica tributaria a medio termine il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività di accertamento attraverso la riforma in senso imprenditoriale dell'Amministrazione finanziaria, il coordinamento interno ed il maggiore ricorso alle moderne tecnologie", anche perché si dice essere questo uno dei principi "che si sono andati progressivamente consolidando nel corso degli ultimi anni". Per vero, secondo l'inchiesta che è stata preliminare al documento approvato dall'Assemblea del CNEL il 13 giugno 1991 particolarmente attraverso l'audizione di autorevoli e competenti funzionari del centro e della periferia - non è risultato che sia stato fatto alcunché neppure nell'ultimo biennio "per la riforma in senso imprenditoriale dell'Amministrazione finanziaria".

Il CNEL è fermamente convinto che non solo tanti programmi di riforma ma neppure la gestione ordinaria possono essere attuati se preliminarmente non viene riorganizzata l'amministrazione, necessità già indicata come prioritaria all'epoca della riforma degli anni 1971-73 ed oggi ancora più sentita per l'annotazione di "imprenditorialità": non c'è dubbio, anche per volumi di "affari", che la più importante azienda del Paese sia quella dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Ma la priorità, se così può dirsi, assoluta è quella di porre ordine alla legislazione. Anche se l'Amministrazione è ben organizzata, cattivi saranno i risultati se l'apparato normativo non è adatto allo scopo di attuare un ordinamento rispondente ai requisiti dell'equità, della trasparenza e dell'efficienza. E questo non soltanto per il rispetto dei diritti del cittadino (richiamati nell'allegato 20), ma anche dell'attività operativa della Pubblica Amministrazione.

Già le continue innovazioni (oltre 500 provvedimenti legislativi in 5 anni, di cui oltre 200 decreti legge, dei quali appena 12 convertiti nel testo originale!) rende improbo il lavoro. Tenuto conto delle circolari, note e risoluzioni è stato calcolato che ogni 4 ore l'operatore è colpito da un "messaggio" fiscale. A parte il requisito della "certezza" del diritto fiscale, che pur è un postulato della Carta costituzionale, l'operatore, particolarmente il piccolo imprenditore, che spesso deve agire senza adeguata assistenza, si trova in situazione di estrema difficoltà nell'osservare e fare osservare il disposto della legge. Anche questo tema è stato affrontato nel documento

preliminare che fra l'altro auspica che "le eventuali innovazioni tributarie dovrebbero essere proposte una sola volta all'anno in occasione della presentazione della legge finanziaria, dopo essere stata elaborata e definita sulla base di un'ampia e approfondita istruttoria tecnica, in contraddittorio con le parti sociali, con l'apporto dei Ministeri settorialmente competenti e degli altri organismi pubblici interessati, a cominciare dal CNEL, e previa consultazione delle commissioni parlamentari competenti".

Questo auspicabile progetto peraltro presuppone un ordinamento giuridico a regime, ottenibile solo con una "codificazione tributaria" sulla quale tanto avevano insistito grandi maestri e uomini politici da Vanoni, ad A. D. Giannini e Berliri, codificazione che era stata posta fra gli obiettivi primari dalla riforma degli anni 1971-73, da attuarsi preliminarmente con singoli Testi Unici, solo in parte emanati.

Un così fondamentale programma di riforma e gestione (sia pure annuale, in sede di presentazione della legge finanziaria) richiede vasta preparazione giuridica, economica, contabile, aziendale, pubblicista ed impegno completo, non distratto da altre attività. In questi anni la collaborazione è stata di alto livello, ma sempre temporanea e prestata da chi deve svolgere altre attività, di per sé assai impegnative specie quando si è trattato di alti funzionari della Pubblica Amministrazione. Sembra sia giunto il momento - di fronte a programmi di tanta vasta portata in un settore così importante per la vita ed il futuro del Paese - di procedere alla costituzione di un apposito organismo, (come si riscontrano in molti Paesi: si pensi al "*Joint Commitee on Taxation*" degli USA) nell'ambito del Ministero delle Finanze o addirittura del Parlamento, che a tempo pieno ed in modo permanente, provveda alla ricerca per quanto si debba fare in materia tributaria e predisponga i testi dei disegni legislativi.

Come in tutte le aziende che intendono vivere e progredire, occorre investire negli studi, nella ricerca, nell'assistenza tecnica. E' una necessità che è stata avvertita e soddisfatta in tutti gli Stati che hanno un ordinamento tributario adeguato alle esigenze di un fisco equo, trasparente, efficiente.





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)