

## La Riforma delle agevolazioni tributarie

L'attuale proliferazione di misure concernenti deduzioni e detrazioni rappresenta una delle concause, unitamente alla progressiva estensione delle misure di prelievo cedolare ed al mancato aggiornamento delle rendite catastali, del fenomeno di erosione del gettito IRPEF che ha oramai raggiunto livelli tutt'altro che fisiologici.

L'incidenza delle spese fiscali è progressivamente cresciuta nel tempo giungendo ad assumere dimensioni pressoché ingestibili. Come è dato evincere dall'ultimo Rapporto annuale sulle spese 2020, il coacervo di misure di favore consta di oltre 530 voci (a fronte delle 533 indicate nel Rapporto 2019) che determinano una diminuzione di gettito erariale di ben oltre 60 miliardi di euro. L'insieme di queste misure fornisce un quadro disarmonico, segmentato in un elevato numero di fonti normative, che si compone di misure emanate sotto la spinta di esigenze economiche, politiche e sociali differenti che si sono stratificate e sedimentate nel tempo e rispetto alle quali non si dispone di stime attendibili in ordine alla loro effettiva efficacia.

Il numero e l'estrema frammentazione delle disposizioni di favore (basti pensare che oltre 160 misure comportano, individualmente, mancati introiti per importi inferiori a 10 milioni di euro) sacrificano oltremodo l'avvertita esigenza di trasparenza e comprensibilità del tributo non consentendo di percepire l'incidenza effettiva del prelievo. L'attuale livello di complessità della normativa fiscale sottopone il contribuente a significativi costi diretti ed indiretti per l'espletamento dei propri doveri che comportano un'imposizione occulta gravante su costui.

Dalla caoticità inevitabilmente insorgono problemi di equità orizzontale posto che, a parità di base imponibile, da queste disposizioni sovente conseguono carichi tributari differenti a favore dei contribuenti maggiormente informati, o meglio assistiti. L'iniquità del sistema agisce sulla misura dell'aliquota effettiva del prelievo comportando discriminazioni di trattamento che inevitabilmente producono ricadute negative sul rapporto tra fisco e contribuenti.

La scelta, più o meno consapevole, di sostenere le classi di popolazione meno agiate attraverso un massiccio ricorso alla leva fiscale ha messo in luce alcuni limiti dello strumento impositivo nel perseguire politiche sociali. Il tributo, difatti, fornisce una visione della condizione economica dei potenziali beneficiari **parziale**,

a causa del dilagante fenomeno evasivo e **limitata**, in quanto contempla l'individuo nella sua condizione individuale e non familiare. Verosimilmente l'adozione di misure che dispongano trasferimenti a favore delle fasce di popolazione disagiate basate su differenti indicatori adoperati da altri organismi (ISEE) da parte di organismi differenti (INPS) potrebbe costituire una soluzione maggiormente efficace e pertinente allo scopo. Tali misure, inoltre, non sconterebbero il limite dell'incapienza del reddito dichiarato rispetto la misura che si intende concedere.

Il tentativo, seppur apprezzabile, di arginare il fenomeno della proliferazione delle disposizioni tributarie di favore introducendo disposizioni funzionali al "Riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale" (D.Lgs. 165/2015) attraverso il monitoraggio delle misure agevolative e susseguente rimozione delle stesse ritenute ingiustificate o superate, con conseguente destinazione delle somme recuperate ad un fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, di fatto, non ha sortito gli auspicati effetti. Dal 2015 ad oggi si è infatti assistito ad una crescita esponenziale del numero di misure di favore con conseguente accrescimento del livello di complessità del sistema.

Al contempo è bene segnalare alcuni aspetti positivi rappresentati dall'introduzione dello strumento della dichiarazione precompilata e dall'allentamento del rapporto tra incentivo e tributo in relazione a misure di recente introduzione che prevedono che il beneficio venga a tradursi direttamente in uno sconto del costo della prestazione resa, ovvero la sua conversione in un credito d'imposta cedibile a terzi. Una progressiva estensione di quest'ultima soluzione ad altre circostanze oggetto di agevolazione, se da un lato comporterebbe maggiori oneri per l'erario, consentirebbe di conseguire i seguenti non trascurabili vantaggi:

- percezione immediata dell'effetto incentivante della particolare misura il che ne favorisce l'efficacia;
- applicazione generalizzata della misura a tutti i soggetti che ricorrono alle prestazioni agevolate e non solo a quelli maggiormente informati;
- possibilità di beneficiare appieno degli effetti benefici della misura di favore anche da parte di coloro che, a causa dell'incapienza dell'imposta dovuta potrebbero beneficiarne solo in parte;

- maggior trasparenza della spesa pubblica diretta rispetto alle agevolazioni le quali, pur sottraendo risorse erariali (in termini di tributi non riscossi) sovente sfuggono ai meccanismi di contabilizzazione pubblica.

Tale ultimo aspetto, opportunamente segnalato dalla Corte dei Conti in occasione Rapporto sul coordinamento della finanzia pubblica 2020, costituisce un fattore di non trascurabile rilievo. Difatti, posto che la *tax expenditure* non comporta un allargamento del livello di spesa, pur incidendo negativamente in termini di saldo di finanza pubblica, questa si presta a fornire uno strumento di accaparramento del consenso politico attraverso l'introduzione surrettizia di favoritismi a vantaggio di alcune categorie a discapito della collettività che ne sostiene l'onere.

L'avvertita esigenza di riforma dell'imposizione reddituale passa necessariamente attraverso un'opera di riordino dell'assetto complessivo delle misure di agevolazione. Traendo insegnamento dai lavori della Commissione Cosciani che ha delineato la riforma fiscale degli anni Settanta, occorre sottolineare la necessità di intraprendere tale non semplice compito muovendo da una visione globale delle misure di favore vigenti che tenga conto, insieme alle misure di deduzione e detrazione, anche dell'incidenza di disposizioni di favore consistenti nell'assoggettamento di fette di ricchezza a forme d'imposizione cedolare, esclusioni ed esenzioni.

L'auspicata revisione organica del prelievo andrà progettata sulla base della predefinizione dei compiti che si intende assegnare al sistema tributario all'interno delle quali ben potranno figurare incentivazioni funzionali ad ulteriori esigenze avvertite dall'ordinamento (famiglia, educazione, previdenza, assistenza cooperazione, tutela ambientale) sempreché fondate su congrue valutazioni e tenuto in debito conto delle limitazioni dello strumento tributario a perseguire interessi propri dello stato sociale. Occorrerà, in altri termini, ricercare una soluzione intermedia che contemperi le contrapposte esigenze consistenti, da un lato, nella volontà di permanenza di un alto livello di incidenza di misure agevolative, la qual cosa imporrà di mantenere alta l'incidenza delle aliquote fiscali, e, dall'altro, procedere ad ampliare la base del prelievo attraverso una drastica riduzione delle agevolazioni il che consentirebbe una riduzione delle aliquote.

Conclusivamente, rievocando ancora una volta riflessioni dei nostri padri, occorrerà tenere costantemente presente il fondamentale insegnamento impartitoci da Luigi Einaudi: *"Ottima è quell'imposta data la quale, in un dato*

*momento e luogo, si ottiene il migliore soddisfacimento dei bisogni pubblici compatibilmente con la produzione del più abbondante flusso di reddito nazionale”.*

Dott. Ottavio Nocerino

A.N.T.I. – Sezione Campania