



ASSOLOMBARDA

tur

**Fisco, imprese
e crescita**

ISC

FISCO, IMPRESE E CRESCITA



ASSOLOMBARDA

STEERING COMMITTEE

Coordinamento

Carlo Ferro, Vice Presidente Politiche Industriali e Fisco - Assolombarda

Advisors

Domenico Siniscalco

Giulio Tremonti

Autori

Luciano Acciari - Studio Gianni, Origoni, Grippo, Cappelli & Partners

Eugenio Briguglio - Studio Legale Tributario Biscozzi Nobili

Cristiano Caumont Caimi - Studio Tremonti, Romagnoli, Piccardi e Associati

Fabrizio Colombo - Studio Tremonti, Romagnoli, Piccardi e Associati

Stefano Grilli - Studio Gianni, Origoni, Grippo, Cappelli & Partners

Marco Piazza - Studio Associato di Marco Piazza e Mario Bono

Dario Stevanato - Studio Legale Tributario

GRUPPO DI LAVORO

Claudio Baroni - Nestlè Group Italy

Massimo Ferrari - Pirelli & C.

Carmen Giugno - Assolombarda

Pietro Ladisa - Stella

Marco Magenta - Ernst & Young

Guido Marzorati - Assolombarda

Umberto Meneghin - RCS Mediagroup

Andrea Milone - Covestro

Valeria Negri - Assolombarda

Giancarlo Patti - Eni

Roberto Silva - STMicroelectronics

Enrico Tedesco - Roche

Marco Francesco Tomei - Bayer

Publicato: settembre 2018

Introduzione

Assolombarda è impegnata a sviluppare proposte sui temi strategici per la crescita delle imprese, delle persone e del territorio. Dopo il contributo ai temi del Lavoro, ha affrontato in questi mesi - in collaborazione con un panel di esperti di diritto tributario e di responsabili fiscali d'impresa - la materia del Fisco, come leva per la crescita e l'occupazione.

Presentiamo qui una proposta al dibattito pubblico nazionale come “libro bianco”, anche in vista della prossima legge di bilancio, ma soprattutto in una prospettiva di riforma stabile e strutturale attuabile per gradi, in funzione delle disponibilità di bilancio e del quadro generale di priorità di cui la politica è sovrana. Le indicazioni contenute nel “contratto di governo”, peraltro, aprono alla riduzione e alla semplificazione del fisco per le persone e per le imprese.

Questo studio presenta la visione delle imprese su come avviare una riforma strutturale nella direzione di un fisco promotore di crescita e innovazione, equo, semplice, certo e prevedibile per le persone come per le imprese. Diversamente, il temibile effetto è quello di interventi che accentuino ulteriormente l'enorme disorganicità del nostro sistema tributario, accumulatasi negli anni con interventi al margine in occasione delle leggi di bilancio. E finendo per smarrire così ogni prospettiva di valutazione dell'effetto complessivo che un sistema fiscale esercita: sia in termini di equità tra i diversi tipi di reddito conseguiti, sia in termini di incentivi e disincentivi alla crescita della produzione, dei consumi e degli investimenti, sia in termini di legalità e recupero dell'evasione.

La nostra proposta nasce da un metodo diverso. Il metodo della responsabilità. È venuto il momento di una riflessione comprensiva che incardini gli interventi in materia tributaria seguendo

quattro principi eretti a caposaldo. Occorre infatti:

- commisurare la priorità degli interventi secondo effetti di maggiore equità e maggiore spinta alla crescita complessiva del Paese;
- tenere ferma la necessità dell'equilibrio complessivo di bilancio, determinando cioè precise coperture agli effetti di minor gettito attesi, nella consapevolezza che la partecipazione all'area euro sia imprescindibile condizione di crescita;
- assumere di conseguenza un orizzonte temporale graduale e realistico per adottarli nell'arco dell'intera legislatura;
- rispettare rigorosamente le compatibilità derivanti dalla fiscalità internazionale cui l'Italia aderisce.

In coerenza a questo metodo di "fisco responsabile", delineiamo una serie di interventi di profonda e organica riforma, finalizzati innanzitutto a motivare gli investimenti domestici e a favorire l'attrattività verso l'Italia di investimenti esteri, a esercitare una energica spinta all'autofinanziamento per ripatrimonializzare le imprese, a facilitare l'afflusso di risparmio al finanziamento di medio-lungo termine e a favorire gli investimenti di lungo periodo.

La nostra visione è basata su quattro pilastri.

Primo. In materia di reddito d'impresa, "investire" una possibile riduzione di gettito in misure che accelerino la crescita: ridurre l'imposta sul reddito di impresa differendo una quota di imposizione solo al momento in cui sarà distribuito e abolire nel tempo imposte come l'IRAP che ancora tassano lavoro (anche se in misura oggi più limitata) e interessi.

Secondo. In materia di redditi da capitale, premiare gli investimenti a supporto delle strategie di creazione di valore nel tempo modificando l'attuale regime di tassazione sui rendimenti finanziari e capital gain, riducendo le imposte per gli investimenti di medio-lungo termine ed aggravandole per quelli di breve.

Terzo. In materia di incentivi, introdurre una forma struttu-

rale di “super deduzioni” per mettere a regime quelli attuali che sono vigenti solo a tempo determinato per la ricerca, l’industria 4.0, la formazione e per integrarli con gli interventi a maggior effetto occupazionale.

Quarto. Accompagnare e bilanciare la riforma per le imprese con una revisione strutturale anche in materia di tassazione sui redditi delle persone fisiche, con una profonda riconsiderazione dell’attuale regime di tassazione iper-progressivo sui soli redditi da lavoro dipendente e pensionistico, attraverso la riduzione del numero di aliquote oltre ad una “area no-tax”, così da permettere la detassazione del cosiddetto “minimo vitale”, e regole più semplici ed eque per la determinazione del reddito netto imponibile dei nuclei familiari.

A questi quattro pilastri, si aggiungono altri importanti elementi quali gli oneri contributivi a parità di welfare e la necessità di perseguire la via del confronto tra grandi aree continentali per la definizione congiunta di una web tax. Si aggiungono proposte concrete per l’allargamento della *cooperative compliance*, lo snellimento e l’equità del contenzioso fiscale, oggi impari nel rapporto tra fisco e contribuenti diligenti, la certezza di interpretazione delle norme etc... E infine indicazioni sull’importanza della lotta all’economia sommersa.

Ma quello che conta è il metodo complessivo. Basato su fatti, analisi e responsabilità.

È venuto il momento di progettare un fisco che metta al centro le esigenze prioritarie delle imprese e del lavoro. Proponiamo, nell’interesse non di una categoria ma dell’intera società, una riforma che ci restituisca un sistema tributario allineato in prospettiva alle medie dei Paesi avanzati, senza per questo accrescere il rapporto tra debito pubblico e PIL.

È ora il momento giusto per farlo.

Questo studio riflette considerazioni ed analisi condotte dal dicembre 2017 ad oggi con un panel di esperti. Vogliamo ringraziare i componenti dello Steering Committee per il tempo e la qualità del loro contributo al dibattito sui contenuti e alla stesura del testo. Un caloroso ringraziamento va anche ai membri del Gruppo Tecnico Fisco Assolombarda, con cui abbiamo avuto l'opportunità di confrontare le nostre riflessioni con la quotidianità della gestione tributaria di impresa. Questo studio non sarebbe stato comunque possibile senza il lavoro, la competenza e la dedizione del Settore Fisco e Diritto d'Impresa, del Centro Studi e del Settore Affari Istituzionali, Relazioni Esterne e Internazionalizzazione di Assolombarda.

Carlo Bonomi

Presidente Assolombarda

Carlo Ferro

Vice Presidente Assolombarda
Politiche Industriali e Fisco

Indice

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita: logica e contenuti di una proposta per il fisco del futuro	12
Parte 2 – Imposizione sul reddito di impresa	32
Introduzione	34
1. Obiettivi della riforma e sua giustificazione economica e giuridica.	38
2. Contenuti della riforma. L'imposizione sul reddito investito nell'impresa.	43
3. L'imposizione del reddito distribuito o prelevato dall'impresa che lo ha prodotto.	47
BOX. La riforma della tassazione sui soggetti Ires: un esercizio di quantificazione.	55
Parte 3 – Irpef, idee per una riforma	62
Introduzione	64
1. Frammentarietà del concetto legale di reddito e tendenze per una sua tassazione «al lordo» delle spese di produzione.	64
2. L'esigenza di una tutela generalizzata del «minimo vitale» nell'ambito della tassazione dei redditi.	69
3. Tassazione del reddito individuale o familiare?	74
4. Ripensare i regimi sostitutivi.	78
5. Ridefinizione della curva della progressività e riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro.	86
6. “Segregazione” delle perdite e prospettive di superamento delle attuali limitazioni alla compensazione inter-categoriale.	88
Riepilogo conclusivo.	90

Parte 4 – Rapporto Amministrazione e Contribuente	94
1. Certezza del diritto.	96
2. Contenzioso e pre-contenzioso tributario.	113
3. Rilevanza penale dell'accertamento tributario.	119
4. Digitalizzazione.	126
Parte 5 – Redditi di natura finanziaria	130
1. Riduzione del prelievo sui dividendi e capital gain derivanti da investimenti qualificati a lungo termine.	132
2. Presunzione di prioritaria distribuzione delle riserve di utili.	139
3. Utili provenienti dall'estero.	141
4. Tassazione degli organismi di investimento collettivo del risparmio.	146
5. Titoli atipici.	149
6. Finanziamenti erogati da non residenti.	152
7. Minibond.	154
8. Beneficiario effettivo.	156
9. Applicazione diretta delle convenzioni.	157
10. Ostacoli alla libertà di stabilimento e circolazione dei capitali.	161
Parte 6 – L'evasione fiscale in Italia	166
1. Aspetti definitori e metodologici.	168
2. Quantificazione dell'evasione fiscale.	174
3. Gli effetti negativi dell'evasione fiscale.	183
4. Il contrasto all'evasione fiscale.	186
Parte 7 – Summary e conclusioni	190

**Fisco, imprese
e crescita: logica
e contenuti di una
proposta per il
fisco del futuro**

1

A cura di
Carlo Ferro

Abstract

L'economia italiana manifesta un gap di crescita rispetto alle principali economie mondiali e mantiene un deficit consistente rispetto ai livelli pre-crisi (PIL -4,2%). Spese in R&S ed investimenti ritardano rispetto ad altri Paesi mentre la pressione e l'onerosità del sistema pongono l'Italia al 112mo posto su 190 Paesi nella classifica sull'attrattività fiscale. Il fisco può essere, invece, una leva di politica industriale fondamentale per ridare slancio all'economia - come avviato in molti Paesi - attivando un circolo virtuoso: riduzione della pressione fiscale - crescita della produzione - occupazione. È un obiettivo sociale prima ancora che economico. È un'urgenza di risposta ad uno scenario che cambia. Serve a questo fine una riforma tributaria organica che renda il sistema fiscale italiano moderno, stabile, coerente alla sfida competitiva delle imprese italiane sui mercati globali, da attuarsi gradualmente nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'area della moneta comune e delle priorità politiche nazionali.

Questo capitolo introduce la logica e riassume le otto direzioni fondamentali delle proposte che seguono per un "fisco del futuro" che sia promotore di crescita e innovazione, semplice, certo e prevedibile, equilibrato nel rapporto tra Amministrazione e contribuente.

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

Questo studio guarda con ottimismo al fisco come leva di politica industriale, cioè di stimolo alla produzione, oltre che come legittimo strumento di politica sociale, cioè di finanziamento della spesa pubblica per i servizi e la perequazione fra i cittadini. Può esistere, infatti, in economia un circolo virtuoso:

riduzione della pressione fiscale → crescita del PIL → equilibrio di bilancio

in quanto a livelli di tassazione meno elevati conseguono maggiori investimenti, nuova occupazione, più produzione e PIL pro-capite più elevato, quindi maggiori consumi e - con l'espansione della base imponibile per le imposte sia dirette che indirette - bilanci pubblici potenzialmente in equilibrio.

Lo scopo di questo studio è di affrontare alcuni temi della fiscalità per capire cosa manchi in Italia per andare in questa direzione, come obiettivo sociale prima ancora che economico. Infatti il *gap* di crescita, innovazione e investimenti si traduce ormai da molti anni in elevati livelli di disoccupazione e nella difficoltà di inclusione dei giovani nel mondo del lavoro, al limite del rischio sociale nel breve periodo e dell'impoverimento delle competenze generazionali nel medio termine.

Partiamo da alcuni indicatori. Relativamente al quadro economico e industriale:

- nonostante l'euforia per un 2017 tornato in crescita (+1,6%) e aspettative nell'ordine del +1,2% per l'anno in corso¹ (peraltro in progressiva erosione rispetto al +1,5% stimato a inizio anno²), il PIL Italiano è ancora al di sotto dei livelli pre-crisi: -4,2% inferiore al 2008, e di questo passo ci vorrà fino al 2021 per recuperare il *gap*;
- nel frattempo l'economia mondiale è 35 punti percen-

1 – Previsioni Fondo Monetario Internazionale, luglio 2018.

2 – Documento di Economia e Finanza, aprile 2018.

tuali sopra quei livelli, trainata da Paesi come gli Stati Uniti (+15,3% nel decennio), la Cina (più che raddoppiata nello stesso periodo) e anche la Germania (+11,7%), quelli che hanno maggiormente investito nell'economia digitale e nell'innovazione dei processi produttivi;

- in Italia gli investimenti in Ricerca e Innovazione ritardano, con una incidenza delle Spese in Ricerca e Sviluppo pari all'1,34% del PIL, meno della metà del 2,92% della Germania³. Come conseguenza le imprese italiane registrano circa 4.300 brevetti per anno, rispetto agli oltre 25.000 della Germania e circa 10.500 della Francia⁴;

- anche gli investimenti, nonostante l'Italia rappresenti la seconda economia manifatturiera in Europa, sono del -19,9% sotto i livelli pre crisi⁵. Come conseguenza le imprese italiane, particolarmente quelle manifatturiere, soffrono di vetustà del parco macchinari⁶ e ritardi nella digitalizzazione dei processi (l'"Industria 4.0") che complessivamente si traducono in *gap* di produttività.

... ed alcuni dati relativi al sistema fiscale:

- La pressione fiscale "effettiva"⁷ in Italia è al 47,9%⁸.

Secondo lo studio "Paying Taxes 2018" di World Bank e PWC

3 - Eurostat, anno 2015.

4 - European Patent Office, anno 2017.

5 - Istat, anno 2017. Vengono considerati gli investimenti fissi lordi in contabilità nazionale.

6 - L'età media dei macchinari delle imprese manifatturiere in Italia è di 12 anni e 8 mesi (UCIMU, anno 2014), mentre in Bayern e Baden-Württemberg di circa 8 anni (Assolombarda, anno 2015).

7 - La pressione fiscale "effettiva" è data dalla somma di tributi e contributi sociali in rapporto al PIL emerso, ossia non tiene conto del valore stimato dell'economia sommersa che non dà introiti per il fisco.

8 - Centro Studi Confindustria, anno 2017.

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

l'Italia è 112ma fra 190 Paesi analizzati per attrattività fiscale⁹;

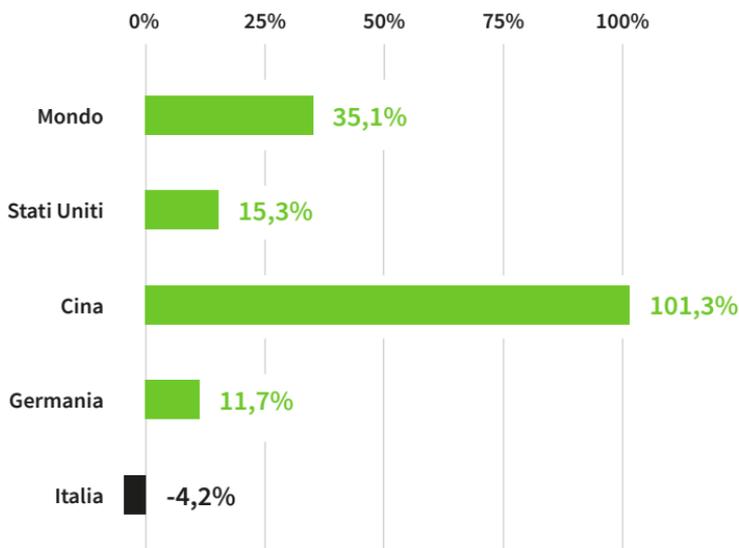
– Il cuneo fiscale, ossia l'incidenza degli oneri contributivi e assistenziali a carico sia del lavoratore sia del datore di lavoro, raggiunge in Italia il 47,7% del costo del lavoro¹⁰. L'Italia è il terzo Paese OCSE con l'incidenza più elevata. Va d'altro canto riconosciuto che l'Italia offre un sistema di *welfare* tra i più avanzati nel mondo e questo deve essere preservato;

– L'evasione fiscale e contributiva è stimata in 109 miliardi di euro all'anno (media periodo 2013-15 secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze), pari al 23,5% delle entrate tributarie teoriche totali e l'Italia si pone al quinto posto fra i 28 Paesi della UE nello studio della Commissione Europea di comparazione dei diversi livelli di *compliance* fiscale negli stati membri relativamente all'imposta sul valore aggiunto (Iva).

9 – *Paying Taxes* di World Bank Group e Pwc compara il carico fiscale su un'impresa "tipo" a livello internazionale. L'indice sintetico considera quattro parametri: 1) *Total Tax and Contribution Rate* (ammontare complessivo delle imposte pagate da un'impresa "tipo" su profitti, immobili, autoveicoli, carburanti, contributi sociali e lavoro rapportato agli utili lordi); 2) tempo necessario per gli adempimenti; 3) numero di pagamenti; 4) *post-filing index* dato dalla media semplice di quattro variabili: tempo necessario per richiedere un rimborso Iva; tempo necessario per ricevere un rimborso Iva; tempo necessario per richiedere la correzione di un errore involontario sull'Ires, anche attraverso una verifica fiscale; tempo necessario per completare una verifica fiscale.

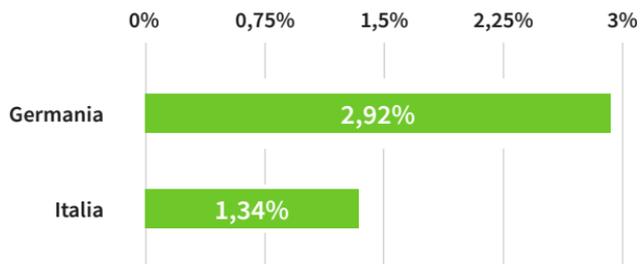
10 – OCSE, *Taxing Wages 2018*, anno 2017. Il cuneo fiscale è calcolato relativamente a un lavoratore *standard* senza carichi familiari, mogli o figli.

→ Grafico 1 - PIL 2008-2017 (var. %, prezzi costanti)



Fonte: Fondo Monetario Internazionale, Eurostat, Istat

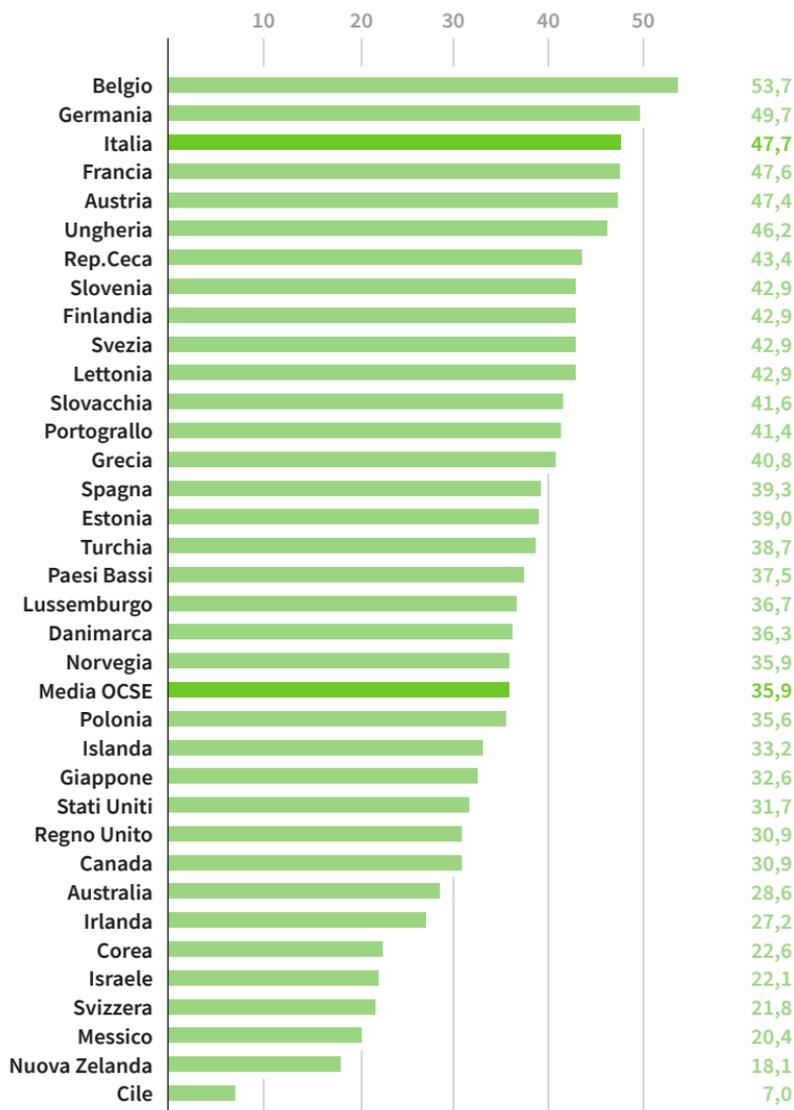
→ Grafico 2 - Spesa in Ricerca e Sviluppo nel 2015 (% sul PIL)



Fonte: Eurostat

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

→ Grafico 3 - Cuneo fiscale nel 2017 (% sul costo del lavoro)



Fonte: OCSE, *Taxing Wages 2018* (dati riferiti al 2017)

→ **Tabella 1 - Total tax and contribution rate: la classifica**
***Paying Taxes* di World Bank e Pwc**

	Rank 2018	Total tax and contribution rate (% of profit, 2016)
TOP 5		
Qatar	1	11,3%
United Arab Emirates	1	15,9%
Hong Kong	3	22,9%
Ireland	4	26,0%
Bahrain	5	13,8%
Paesi del G7		
Canada	16	20,9%
United Kingdom	23	30,7%
United States	36	43,8%
Germany	41	48,9%
France	54	62,2%
Japan	68	47,4%
Italy	112	48,0%

Fonte: World Bank Group e Pwc, *Paying taxes 2018* (dati riferiti al 2016)

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

Insomma, il sistema fiscale in Italia è oneroso negli importi e nei suoi adempimenti per le persone e le imprese che costituiscono il tessuto produttivo del Paese e diligentemente contribuiscono, ma lascia ampi spazi all’“economia sommersa”. Anche il rapporto tra fisco e contribuente ha ampi margini di miglioramento nella semplificazione, certezza e stabilità delle norme e nelle loro applicazioni. Per la gestione strategica delle imprese, l’attrattività ad investire nel medio-lungo termine non può essere lasciata a misure di sostegno che non vanno oltre il ciclo di una legge annuale di stabilità. E per la gestione amministrativa d’impresa - particolarmente se PMI - il legittimo processo di accertamento e contenzioso non dovrebbe essere così diffuso (sono pendenti 469.000 ricorsi) e protrarsi così a lungo (808 giorni di durata media dei ricorsi, cioè 2 anni e tre mesi!)¹¹.

→ **Tabella 2 - Gettito fiscale 2017 (milioni di euro)**

<i>Totale entrate tributarie erariali</i>	455.717
di cui Irpef	182.661
di cui Ires	35.246
di cui Iva	129.595
<i>Totale entrate tributarie territoriali</i>	57.226
di cui Irap	23.618

Fonte: MEF, Entrate erariali ed Entrate monitorabili degli Enti Territoriali (dati aggiornati a luglio 2018)

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

Il sistema fiscale per le imprese in Italia non è oggetto di una riforma strutturale dal 2004, con l'introduzione dell'Ires, e da allora è evoluto per stratificazioni normative non sempre coordinate e coerenti. L'evoluzione normativa negli ultimi 4 anni è stata caratterizzata da alcune misure nella giusta direzione di rilanciare gli investimenti e l'innovazione (super ammortamento e iper ammortamento per i nuovi investimenti "Industria 4.0", credito d'imposta alla R&S, riduzione aliquota Ires al 24%) e l'occupazione (esclusione del costo del lavoro dal calcolo Irap), molte delle quali tuttavia contingenti piuttosto che strutturali (super e iper ammortamento) o limitate nella portata (*cap* al credito d'imposta alla R&S e limitazione alle spese incrementali) o scarsamente efficaci nella loro effettiva attuazione (*patent box*). Nel frattempo non sono mancati segnali di profonda incertezza in uno stillicidio di rinnovi annuali delle misure di sostegno finalizzati nell'ultimo trimestre dell'anno, dettagli rilevanti lasciati a successive circolari interpretative, dispersione delle risorse in un *patchwork* di crediti d'imposta e casi di violazione di principi fondamentali di certezza delle norme (si pensi, ad esempio, alla retroattività della misura di esclusione dei dividendi esteri dal calcolo del ROL). Alcuni interventi sul rapporto Amministrazione-Contribuente hanno fatto seguito alla delega fiscale, ma niente si è fatto per riequilibrare i procedimenti di accertamento e contenzioso, con immutata attitudine da parte dell'Agenzia delle Entrate a chiedere di più ai contribuenti adempienti con accertamenti estremi, sapendo che il costo e la durata del contenzioso - piuttosto che il merito del maggior reddito presuntivamente accertato - porteranno la maggior parte dei casi ad accertamenti con adesione. Nel complesso la pressione fiscale "effettiva" è solo marginalmente mitigata negli ultimi quattro anni: dal 49% del 2015 al 47,6% stimato per il 2018¹².

In uno scenario tecnologico, demografico e ambientale che cambia, le imprese italiane o quelle estere che considerano l'Ita-

lia per la localizzazione dei propri investimenti sarebbero maggiormente attratte da un quadro organico e strutturale di riforma tributaria che renda il sistema fiscale italiano **moderno, stabile e coerente alla sfida competitiva delle imprese italiane sui mercati globali**. In particolare, oggi:

1) La **competizione è globale** e i fornitori nazionali di attività produttive e di servizi possono vincere la sfida competitiva solo in ragione della competenze, qualità e produttività delle risorse - materiali e sempre più immateriali, prima fra tutti il lavoro - e della competitività dei fattori di costo, di cui gli oneri fiscali e contributivi costituiscono un fattore rilevante. Ciò è ancora più importante per l'economia italiana data la sua vocazione manifatturiera (siamo il secondo Paese manifatturiero in Europa) e il suo orientamento all'esportazione (il nostro *surplus* commerciale è il quinto al mondo, il secondo in Europa)¹³.

2) L'**evoluzione verso le tecnologie digitali** ha, a nostro avviso, due conseguenze importanti anche per la politica fiscale:

- amplifica la rilevanza della Ricerca & Sviluppo nell'economia fisica, che deve essere fiscalmente incentivata, e

- crea una nuova "economia virtuale della rete", che deve essere recuperata a tassazione nelle giurisdizioni dove l'attività è effettivamente prodotta.

3) Il **finanziamento delle imprese sui mercati del capitale di borsa** ne condiziona le strategie, spesso in un'ottica di ritorno di breve periodo. Da qui la necessità di premiare fiscalmente gli investimenti azionari di medio-lungo termine aumentando l'incidenza fiscale per quelli prettamente speculativi.

I sistemi economici con cui l'Italia compete, la Cina, gli Stati Uniti, il Giappone, Singapore, i Paesi dell'Est Europa - per citarne solo

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

alcuni - usano diffusamente la leva fiscale per sostenere l'economia riducendo la tassazione delle imprese, incentivando le nuove installazioni, comprese ri-localizzazioni, e canalizzando contributi ingenti sia alla produzione sia alla ricerca. La recente riforma fiscale americana va, per la prima volta nella storia degli Stati Uniti, nella direzione di ridurre drasticamente l'onere fiscale per le imprese, dopo che 35 anni fa era stato ridotto quello per le famiglie. L'amministrazione Trump riconosce oggi per la crescita futura la necessità di una politica fiscale dell'offerta - che stimoli innovazione e competitività - dopo una lunga stagione di politica fiscale focalizzata sulla domanda, atta cioè a lasciare più risorse per i consumi delle famiglie o ad assorbirne per gli investimenti pubblici.

L'obiettivo di una riforma del fisco per le imprese è quello di innestare nel tempo un circolo virtuoso:

INVESTIMENTI → CRESCITA → OCCUPAZIONE

nell'economia reale, utilizzando progressivamente la leva fiscale per promuovere gli investimenti e facendo leva sull'espansione del PIL e sul recupero a tassazione dell' "economia sommersa" per mantenere un equilibrio sostanziale di gettito nel medio termine.

A questo fine il **fisco del futuro** dovrebbe mutare in un quadro organico di riforma tributaria verso 4 principi, per essere:

1) promotore di crescita e innovazione

2) semplice

3) certo e prevedibile

4) equilibrato nel rapporto tra Amministrazione e contribuente.

Partendo dal presupposto che la crescita dell'economia italiana nei mercati aperti alla competizione globale non può prescindere dall'appartenenza all'area della moneta comune, una riforma organica del Fisco in Italia non può che basarsi su una visione responsabile dell'equilibrio di bilancio. Si ritiene che spazi esistano in questa direzione non solo per l'effetto "volano" per cui l'accelerazione del PIL indotta da minor pressione fiscale ne autofinanzia nel medio termine il ri-equilibrio di gettito – come sostengono diversi economisti¹⁴ - ma anche per il ventaglio di opportunità di equilibrio di bilancio perseguibili nel breve termine

14 – Si vedano ad esempio: A. Laffer, *The Laffer Curve: Past, Present, and Future, Background*, n. 1765, giugno 2004; M. Trabandt, H. Uhlig, *The Laffer curve revisited, Journal of Monetary Economics*, vol. 58, n. 4, maggio 2011, pp. 305-327; J. Wanniski, *Taxes, revenues, and the Laffer curve, The Public Interest*, n. 50, 1978, pp. 3-16. Tuttavia, la relazione tra politica fiscale e crescita è complessa e dibattuta. Tra gli altri si citano: Fondo Monetario Internazionale, *Fiscal Policy and Long-term Growth*, 2015; P. Krugman, *Zombies of Voodoo Economics*, NY Times, 24 aprile 2017.

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

su voci diverse dal prelievo fiscale sulle persone e le imprese che producono e contribuiscono. Senza voler entrare nel merito di scelte squisitamente politiche, citiamo alcune di queste opportunità ampiamente indicate nel dibattito corrente: la revisione ed efficientamento della spesa pubblica, compresa quella associata con le strutture comunitarie che non dovrebbero restare esenti da una *spending review*, la perequazione con altre fonti di imponibili (rendite da patrimoni non funzionali all'attività produttiva), il recupero in Italia (e in Europa) del gettito derivante dall'economia della rete (*web tax*), il miglior accesso ai fondi comunitari particolarmente per le aree economiche più svantaggiate e, soprattutto, il recupero del gettito dall'economia sommersa. Per capire l'importanza di quest'ultima leva sul bilancio dello Stato si consideri che, rispetto a un *tax gap* attualmente stimabile nell'ordine del 7% del PIL¹⁵, entrate aggiuntive per minore evasione fiscale pari all'1% del PIL nel periodo 1980-2017 (quindi il recupero di circa 1/7 dell'evasione fiscale stimata) avrebbero ridotto ad oggi il peso del debito pubblico sul PIL al 70% rispetto al 132% corrente¹⁶. Questo studio intende enfatizzare l'importanza del recupero di gettito dall'evasione fiscale senza, tuttavia, entrare nel merito delle misure necessarie, tema – peraltro – ampiamente affrontato nelle proposte delle assise di Confindustria.

Il “contratto di governo” che ispira l'azione del governo in carica e riflette il programma delle forze politiche di maggioranza che ne sostengono l'azione va, peraltro, nella direzione di una marcata riforma nell'arco dei prossimi anni del sistema fiscale per le imprese e le persone, secondo i principi della cosiddetta *flat tax* e anticipa una significativa riduzione nell'arco di un quinquennio delle aliquote impositive per entrambe le categorie di contribuenti.

15 – Percentuale calcolata sulla media del periodo 2013-2015.

16 – Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, elaborazioni a dicembre 2017.

Per quanto riguarda **le imprese**, il nostro studio intende contribuire con un quadro aperto e modulare (quindi applicabile per fasi e con step progressivi, in funzione del quadro complessivo di bilancio e riconoscendo alla politica la sovranità nel definire le priorità) di proposte al dibattito su come “investire” quest’ipotizzata riduzione di imposizione in una riforma che sostituisca misure contingenti con modifiche strutturali atte ad accelerare crescita e innovazione e si applichi a tutte le imprese indipendentemente dalla loro forma giuridica o dimensione. Si tratta, infatti, di un set di misure che intende essere bilanciato nel suo complesso ed è proposto nella sua globalità in una prospettiva di medio termine, la cui attuazione è, nondimeno, graduabile per blocchi e nel tempo, in funzione delle priorità politiche e dei vincoli di bilancio.

Il nostro studio si concentra sulle imposte dirette e presenta proposte nelle diverse aree delle imposte per il reddito di impresa, per le persone fisiche, per i redditi da capitale e le rendite finanziarie e per la semplificazione ed il rapporto fisco-contribuente.

In sintesi, fra i molteplici interventi presentati nei capitoli che seguono, la proposta si articola in otto direzioni:

– **Spostare parte significativa dell’imposizione sul reddito di impresa dalla generazione alla distribuzione del reddito**, in modo da incentivare il re-investimento dei profitti per la crescita dell’impresa. Si propone infatti di introdurre, a sostanziale parità di aliquota a livello dell’attuale 24%, il differimento di circa un terzo delle imposte al momento - se e quando accadrà - di distribuzione dei redditi (ad esempio con un’aliquota del 7%), riducendo quindi l’imposta prelevata al momento della generazione del reddito di impresa a circa 2/3 del totale (ad esempio con un’aliquota del 17%). In sostanza l’imposta verrebbe ridotta solo per le risorse che resteranno nel circuito di investimento dell’impresa. Per le imprese industriali ciò consentirebbe di finanziare investimenti, R&S e sostenere il capitale circolante per la crescita; per le impre-

Parte 1 – Fisco, imprese e crescita

se bancarie di ampliare le risorse per il credito alle imprese, particolarmente per le PMI, nel presupposto che il singolo imprenditore sappia fare un uso virtuoso delle risorse mantenute in azienda per accelerare la crescita con ricadute positive per l'intero sistema economico nazionale. La tassazione si completerà al momento della distribuzione fuori dal perimetro consolidato dei gruppi di imprese, così da incentivare ugualmente il re-investimento in nuove attività e l'innovazione del portafoglio di business delle imprese.

– Poter **abrogare progressivamente**, contestualmente a forme alternative ed equivalenti di allocazione del gettito fra amministrazione centrale e regionali, **l'Irap**, la cui struttura - anche dopo l'esclusione del costo del lavoro dalla base di calcolo - è considerata un disincentivo agli investimenti ed un fattore distorsivo dell'incidenza fiscale complessiva rispetto al reddito, particolarmente per le PMI.

– Allineare misure di incentivo alla Ricerca & Sviluppo, alla formazione, nuova occupazione e a determinate categorie di investimenti (quali quelli per la digitalizzazione dei processi di impresa o per il rimpatrio di attività produttive) ai processi pluriennali di pianificazione d'impresa, mettendo a regime provvedimenti temporanei con **misure strutturali di “super-deduzione”** (cioè deducibilità in misura superiore al 100% del costo storico) **per categorie di spese o ammortamenti qualificati**. Si propone così di sostituire la logica di interventi di detassazione selettiva varati con leggi di bilancio annuale - con le complessità di attuazione, distorsioni e incertezze di prospettiva che la caratterizzano - con un quadro strutturale basato su norme semplici e stabili nel tempo.

– Favorire l'afflusso di capitale di rischio per il finanziamento degli investimenti per la crescita, dando attuazione all'art. 47 della Carta Costituzionale. In aggiunta alla continuità del regime PIR - che si sta rivelando efficace per la capitalizzazione delle imprese e per il ritorno agli investitori

- si propone di **modulare la tassazione dei dividendi e delle plusvalenze azionarie a favore degli investimenti di medio-lungo termine**, che normalmente riflettono l'attitudine dell'investitore ad accompagnare strategie di creazione di valore nel tempo, a fronte di un aggravio di aliquota per quelle generate nel brevissimo-breve periodo, quindi generalmente collegate a attitudini di investimento speculative, quelle che portano pressione *short-termiste* sul management delle società quotate.

- **Semplificare il sistema nel numero e complessità delle norme** (si applicano in Italia oltre 100 imposte¹⁷) e **nella linearità e automatismo degli adempimenti, e renderlo più equo nel rapporto Amministrazione - contribuente**, particolarmente per quanto riguarda il contenzioso tributario, la revisione dell'istituto dell'interpello, il miglioramento della *cooperative compliance* e delle procedure in materia di fiscalità *cross-border* e la stabilità delle norme fiscali incentivanti. Anche mantenere il più possibile costanti le regole di determinazione della base imponibile ed avvicinarle ai criteri contabili applicati alla redazione del bilancio civilistico sarà importante per semplificare gli adempimenti da parte del contribuente. Si auspica, infine, un più equilibrato dispositivo in materia di rilevanza penale dell'accertamento tributario che sia intransigente per le condotte evasive o elusive intenzionali ma non generalizzi per soglie dimensionali ai casi di diversa interpretazione da parte dell'amministrazione rispetto ai criteri applicati dal contribuente in buona fede, che è materia tecnicamente complessa e raramente oggettiva.

- Introdurre una tassazione dei **redditi generati sulla rete internet** (la cosiddetta *web tax*) che corregga le distorsioni di attribuzione del reddito oggi esistenti nella tassazione delle attività "virtuali", restituendo gettito a quelle giurisdizioni - come l'Italia - nella misura in cui da questa provengono i "fattori produttivi" (i dati che circolano sul web) e/o

siano basati i “clienti” (utenti web o clienti di spazi pubblicitari) a prescindere dalla giurisdizione di incorporazione di chi cede o di chi fattura i servizi. Questo non può ovviamente avvenire che nel rispetto dei criteri OCSE e nel quadro degli accordi fiscali internazionali.

– Accompagnare questi interventi con un’equivalente **riforma della imposizione sulle persone fisiche** coerente nell’incidenza e nei meccanismi con le imposte sul reddito di impresa, che ne riduca l’incidenza complessiva, tuteli una “area di *no-tax*” e riduca il numero degli scaglioni impositivi attenuandone la progressività, particolarmente nelle fasce medio-basse, equilibri l’impatto sui nuclei familiari passando da un sistema basato sulla persona fisica ad uno basato sulla famiglia e favorisca il riconoscimento delle spese di produzione del reddito ad abbattimento della base imponibile per tutte le categorie di contribuenti. Anche in questa area sono necessari interventi di semplificazione degli adempimenti nonché un più equilibrato rapporto fisco-contribuente.

– Considerare la **riduzione graduale dei contributi ed oneri a carico dei lavoratori e delle imprese** - oltre a quanto già fatto con la datassazione dei premi di produttività - tra le priorità nella destinazione di risorse di bilancio al fine di mitigarne l’impatto sul costo del lavoro e/o aumentare il netto in tasca del lavoratore senza incidere sul livello di welfare corrente. Questo duplice obiettivo è riconciliabile solo finanziando una parte del sistema di *welfare* con altre fonti di bilancio, attraverso la destinazione *ad hoc* di risorse nell’ambito della politica di spesa.

Tutto questo significherebbe - a nostro avviso - creare nel tempo un sistema fiscale **promotore di crescita e innovazione, semplice, certo e prevedibile ed equilibrato nel rapporto tra Amministrazione e contribuente.** Significherebbe avviare un **nuovo paradigma “fisco-impres-crescita”** che - nel quadro di una politica economica complessiva e con gradualità temporale in ragione dei vincoli di bilancio e delle priorità di intervento che sono prerogative della politica - acceleri gli investimenti per la crescita, soprattutto in un tessuto di PMI come quello italiano. Ciò nell'interesse non di una categoria economica ma dell'intera società. Infatti non c'è nuova occupazione senza crescita, non c'è crescita senza innovazione, non c'è innovazione senza investimenti e non ci sono investimenti dove non c'è attrattività, di cui il sistema fiscale di un Paese è fra i fattori chiave.

Imposizione sul reddito di impresa

2

A cura di

Luciano Acciari e Stefano Grilli

Abstract

L'impresa è il principale strumento di produzione di ricchezza per il Paese. Un ordinamento tributario orientato alla crescita economica, pertanto, dovrebbe favorire fiscalmente gli utili reinvestiti nell'attività produttiva.

In quest'ottica si propone un modello di tassazione del reddito d'impresa a doppia aliquota, basato su due momenti impositivi diversi: una prima imposizione (ad es. 17%) è applicata sul reddito prodotto e reinvestito in azienda e una seconda imposizione (ad es. 7%) su quello distribuito.

A questo nuovo sistema di prelievo fiscale si accompagna la proposta di graduale soppressione dell'Irap, con evidenti vantaggi, anche in termini di semplificazione, per le imprese.

Il fisco diventa così una leva per lo sviluppo, consentendo di innescare un circolo virtuoso che, attraverso una minore tassazione e maggiori investimenti, crea nuova occupazione e ulteriore ricchezza per il Paese.

Introduzione.

Problemi e obiettivi della proposta.

L'impresa è il principale strumento di produzione di ricchezza per il Paese; pertanto, il sistema fiscale deve essere orientato a favorire l'impiego e l'utilizzo delle risorse fino a quando esse sono impiegate nell'esercizio della attività stessa.

La naturale conseguenza di tale impostazione è che il prelievo impositivo dovrebbe essere differito fino al momento in cui tali risorse sono distolte dall'attività di impresa ovvero destinate a finalità estranee al suo esercizio. Tuttavia, poiché l'impresa di per sé beneficia di servizi generali provvisti dallo Stato o dalla pubblica amministrazione in generale, essa deve farsi carico della contribuzione al relativo finanziamento attraverso una imposizione periodica, ancorché per una quota limitata rispetto all'imposizione complessiva gravante sulla ricchezza prodotta.

In tale contesto, potrebbe altresì essere valutata l'opportunità di un riequilibrio dell'imposizione dei redditi prodotti dal capitale di rischio rispetto a quella che grava sulla remunerazione del capitale di debito, oggi a vantaggio di quest'ultima rispetto alla prima. Il sistema attualmente in vigore, infatti, prevede che l'imposizione complessiva sugli utili d'impresa (considerando sia l'imposizione sui redditi prodotti dall'impresa sia quella gravante sul partecipante-beneficiario finale dell'utile) è superiore a quella che colpisce, presso l'investitore, i redditi passivi derivanti dallo sfruttamento di capitale (interessi, *royalties*, plusvalenze e redditi finanziari in genere). Difatti, questi ultimi costituiscono, di regola¹, un costo deducibile per la società e sono generalmente assoggettati ad imposizione con imposte sostitutive ad un'aliquota proporzionale inferiore alle aliquote marginali Irpef. Diversamente, gli utili sono indeducibili per la società che li corrisponde e scontano, sul socio-persona fisica, le aliquote marginali

1 – Con l'eccezione delle plusvalenze su azioni e quote di partecipazione.

Irpef o quelle proporzionali sostitutive, a seconda dei casi.

La non neutralità del sistema rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese disincentiva il ricorso al capitale di rischio, gli investimenti produttivi, la crescita delle imprese e, di conseguenza, del mercato dei capitali, determinando una perdita di benessere per tutta la società. L'incentivo alla patrimonializzazione delle imprese rappresenta, in un sistema di economia sociale di mercato, un obiettivo strategico per la creazione di un mercato unico efficiente². Tale riequilibrio può essere realizzato o prevenendo meccanismi compensativi nella tassazione delle imprese che generano tale ricchezza ovvero nell'occasione della revisione della tassazione dei redditi finanziari.

Nelle sue linee essenziali, la proposta prevede l'introduzione di un sistema di tassazione del reddito d'impresa basato su due presupposti impositivi differenti con due aliquote diverse:

a) una imposizione al momento della produzione del reddito calcolato con le regole attuali dell'imposta sul reddito delle società, con aliquota ridotta fintanto che il reddito prodotto dall'impresa è impiegato nella sua attività produttiva ovvero in quella delle altre società appartenenti al gruppo a cui essa appartiene, intese come parti di un'unica realtà imprenditoriale;

b) un'ulteriore imposizione al momento della distribuzione (o comunque destinazione a finalità estranee all'esercizio di impresa) del reddito prodotto dall'impresa calcolato sull'utile o sulle riserve formate con utili effettivamente distribuiti, se effettuato a soggetti che non appartengono al medesimo gruppo a cui appartiene l'impresa distributrice;

c) l'aliquota complessiva potrà essere mantenuta al livello della attuale imposta sul reddito delle società ovvero ridot-

2 – European Commission, A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action, Communication From The Commission To The European Parliament and The Council, COM(2015) 302 final.

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

ta anche valutando l'opportunità di una riduzione del carico fiscale sul reddito di impresa rispetto agli altri redditi da investimento;

d) l'imposizione è applicata a tutti i soggetti che producono reddito di impresa e pertanto anche alle imprese individuali e non solo alle società o altri enti collettivi;

e) l'imposizione è anche sostitutiva dell'attuale imposta regionale sulle attività produttive (Irap), di cui si propone gradualmente l'abrogazione, il cui gettito per le Regioni dovrebbe essere compensato da una quota della nuova imposta. La soppressione dell'Irap comporta l'eliminazione dell'onere da questa imposta indotto sul costo del lavoro (ancorché limitato alle residue imposizioni) e sulla remunerazione del capitale di debito.

Vantaggi della proposta.

Questa proposta presenta i seguenti vantaggi:

a) *Crescita economica*: il sistema proposto rappresenta un incentivo a non distribuire la ricchezza al di fuori del gruppo economico che l'ha creata e quindi al suo reinvestimento con un ritorno positivo in termini di ulteriore creazione di ricchezza.

b) *Competitività*: il sistema aumenta l'attrattività del nostro sistema-Paese per gli investitori in genere anche di paesi terzi, perché riduce l'imposizione sul reddito reinvestito in attività produttive.

c) *Neutralità (finanziaria)*: il differimento di parte del prelievo al momento dell'estrazione della ricchezza dall'impresa riduce lo squilibrio esistente a danno del capitale di rischio, rispetto a quello di debito in funzione dei tempi in cui si procede al prelievo in quanto la tassazione per competenza, cui è soggetto il reddito di impresa, è ridotta solo ad una parte del reddito prodotto.

d) *Equità*: il sistema può essere applicato a tutti i soggetti che producono reddito d'impresa; risulta pertanto neutro rispetto alla forma giuridica dell'impresa nonché alla sua articolazione organizzativa (società holding a capo di un gruppo industriale piuttosto che una società articolata in differenti divisioni) in quanto la dilazione del prelievo fiscale sull'utile distribuito è prevista con riferimento alle distribuzioni che avvengono a favore delle società che appartengono al gruppo.

e) *Semplificazione*: il sistema è coerente con quello attuale in termini di base imponibile (in ogni caso connessa al risultato del bilancio di esercizio) ed è compatibile con i principi generali dell'imposizione del reddito d'impresa e con il diritto comunitario.

1. Obiettivi della riforma e sua giustificazione economica e giuridica.

Profili economici.

La tassazione ridotta del reddito che risulta effettivamente investito nell'impresa migliora l'efficienza e la competitività del sistema tributario, nonché la sua equità:

a) migliora l'efficienza del sistema, ossia la sua neutralità, perché:

I) applicata anche ad imprenditori individuali e società di persone, elimina il disincentivo alla produzione, al rischio d'impresa ed alla accumulazione del capitale nell'impresa, funzionale alla sua crescita dimensionale, che sono determinati dall'imposizione progressiva³ che grava su tali redditi. Inoltre, elimina la forte penalizzazione delle nuove iniziative economiche, anch'essa determinata dal prelievo di quote via via crescenti di reddito prodotto. Non in ultimo, assicura un uguale regime di tassazione dei redditi d'impresa, a prescindere dalla forma giuridica che essa assume. Il differimento del prelievo a favore dei soggetti che appartengono al medesimo gruppo non è un beneficio ma la considerazione dell'unità dell'impresa economica per cui il reddito resta comunque investito nell'ambito della stessa;

II) in generale, compensa la maggiore imposizione determinata dalle imposte sui consumi, che colpiscono il reddito nel momento della spesa e risultano regressive, rispetto al crescere della spesa; riduce l'incentivo all'eva-

3 – Si tratta di considerazioni diffuse tra gli economisti del filone liberista, ma non solo. Tra i tanti, già C.F. Bastable, *Public Finance*, 3a ed., Londra, 1922, 311 s.; F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londra-New York, 1960, 278 s.; M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, 1962, 173.

sione, perché riduce la tassazione sul reddito dichiarato (fintanto che non è distribuito)⁴;

b) migliora la competitività del sistema, perché determinerebbe un sostegno significativo alle iniziative di investimento, favorendo l'autofinanziamento ad integrazione in forma strutturale e non contingente delle provvidenze temporanee previste dal sistema attuale;

c) la riduzione delle aliquote nominali, per la parte del prelievo che incide sul reddito prodotto e non distribuito, e della tassazione effettiva in funzione del differimento della parte residua del prelievo alla effettiva distribuzione del reddito, aumenterebbe l'attrattività per gli investimenti esteri⁵.

Profili giuridici.

La tassazione ridotta del reddito che resta investito nell'impresa non viola il principio di uguaglianza tributaria, riguardato sotto il profilo dell'equità orizzontale, per il quale soggetti con redditi di uguale ammontare devono scontare uguali imposte.

E difatti, la minore tassazione del reddito reinvestito:

a) incentiva la capitalizzazione delle imprese;

b) si coniuga perfettamente con il principio di capacità contributiva associato a quello di progressività, inteso, il primo, come principio di ripartizione dei carichi pubblici (oltre che come limite sostanziale all'imposizione), il secondo, come strumento di uguaglianza sostanziale nella tassazione;

c) riduce l'asimmetria dell'imposizione per competenza che comporta l'onere del finanziamento del pagamento delle imposte, rispetto alla tassazione per cassa che di regola si applica agli altri redditi.

4 - Tra i tanti economisti, R. Posner, *Economic Analysis of Law*, 7a ed., New York, 2007, 533; J. Slemrod, *On the High-Income Laffer Curve*, in *Tax Progressivity and Income Inequality*, a cura di J. Slemrod, Cambridge, 1996, 177 s.

5 - S. Giannini, *L'imposizione sulle imprese: regime vigente e ipotesi di riforma*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1995, I, 228.

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

L'incentivo alla patrimonializzazione delle imprese può ben giustificare deroghe al principio di equità orizzontale in relazione alla ridotta imposizione sui redditi di impresa limitata alla fase di generazione del reddito. Si tratta infatti di un obiettivo legittimo, alla luce del fatto che le imprese italiane sono più esposte finanziariamente rispetto a quelle di altri Paesi comunitari; e perseguito dal legislatore a più riprese negli ultimi anni, con interventi ora contingenti ora strutturali: dapprima, con la detassazione parziale del reddito reinvestito nell'acquisto di beni strumentali, prevista per lavoratori autonomi ed imprese dalle c.d. "leggi Tremonti"; quindi, con l'importante riforma del '97, che ha portato – tra l'altro - all'introduzione della *Dual Income Tax*⁶; in seguito, con l'art. 9, legge 23 dicembre 2000, n. 388, poi abrogato, e con l'art. 1, commi 40-42, legge 24 dicembre 2007, n. 244, rimasto inattuato, che avevano introdotto l'opzione per la tassazione proporzionale dei redditi prodotti da società di persone e imprese individuali; infine, con l'istituzione, prima, della deduzione del rendimento nozionale del capitale proprio (Ace), prevista per tutte le imprese dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201; poi, di un regime opzionale di tassazione separata del reddito d'impresa prodotto da imprese individuali e società di persone (Iri), ad opera dell'articolo 1, comma 547, l. 11 dicembre 2016, n. 232, che ha appunto, tra gli altri, lo scopo di incentivare la capitalizzazione e, per essa, la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese⁷.

In particolare, la logica di limitare l'imposizione progressiva per gli impieghi produttivi del reddito, propria del regime Iri, rispetta quella del sistema a doppia aliquota, qui proposto, che, dunque, non comporta stravolgimenti della normativa vigente, per es-

6 – D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 466, attuativo della delega conferita con l'art. 3, comma 162, lett. a), legge 23 dicembre 1996, n. 662.

7 – Senza dimenticare la norma di cui all'art. 68, comma 6-bis, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante il Testo unico delle imposte sui redditi, abrogata nel 2014, che disponeva l'esenzione delle plusvalenze derivanti dalla vendita di partecipazioni sociali, se reinvestite in altre società dello stesso settore.

sere applicato anche a imprenditori individuali e società personali.

D'altro canto, la riforma qui proposta si palesa come opportuna, dal momento che nemmeno l'introduzione della deduzione Ace ha eliminato la maggiore convenienza fiscale, per le imprese, a ricorrere al capitale di debito. Il risultato è che il mercato italiano rimane caratterizzato da un'esigua presenza di grandi società di capitali e da un'elevato numero di piccole e medie imprese con una capitalizzazione medio-bassa ed un alto tasso di indebitamento.

La capacità contributiva manifestata dal possesso di un reddito è anche capacità – di quel reddito – di soddisfare i bisogni di chi lo possiede: in uno, di essere destinato al consumo. Il reddito rappresenta infatti l'insieme dei consumi che l'individuo può sostenere per soddisfare i propri bisogni. La capacità contributiva va quindi riguardata non solo dal lato della sua (del reddito) produzione, ma anche dal punto di vista dell'utilizzo che ne viene fatto. Come rilevato in dottrina, appare perciò legittimo graduare la tassazione del reddito in ragione della meritevolezza sociale dei consumi cui esso è destinato⁸.

E non vi è dubbio che, nella valutazione di meritevolezza di un consumo, si debba riconoscere la capacità dell'investimento produttivo – e la sua centralità, in un sistema capitalistico fondato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione - di generare esternalità positive per tutta la società in termini di occupazione, prestazioni sociali, flussi reddituali che circolano nella collettività: in

8 – D. Stevanato, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Bologna, 2014, 483 s.

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

uno, di orientare la proprietà e l'iniziativa privata alla funzione sociale tutelata ed incoraggiata dagli articoli 41 e 42 della Costituzione⁹. Ne deriva la piena legittimità costituzionale di una riduzione d'imposta sul reddito non consumato ma reinvestito nell'impresa.

Va infine considerato che, dal punto di vista della giustizia distributiva, una graduazione del prelievo sul reddito in ragione della meritevolezza dei suoi impieghi traduce meglio del sistema attuale l'idea – cara ai teorici del neo-contrattualismo – per cui una persona dovrebbe esser tassata per i beni e servizi di cui s'appropria consumandoli, invece che in relazione al contributo dato alla loro produzione¹⁰. Anche sotto questo aspetto, dunque, il proposto sistema a doppia aliquota si mostra rispettoso dei canoni fondamentali della giustizia tributaria.

9 – L'idea che il reddito risparmiato o reinvestito in attività produttive meriti un trattamento più benevolo, perché guadagnato con sacrificio e perché adempie un'importante funzione sociale, risale ad importanti economisti ed è anche diffusa presso i fautori delle teorie redistributive dell'imposta: v. J.S. Mill, *The Principles of Political Economy*, Londra, 1848. È oggi ripresa, tra gli studiosi del diritto tributario, da D. Stevanato, *op. cit.*, 505-509.

10 – J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971, 278.

2. Contenuti della riforma. L'imposizione sul reddito investito nell'impresa.

Ambito soggettivo della proposta e determinazione dell'aliquota ridotta.

Il principio cui s'ispira questa proposta è che il sistema fiscale deve favorire il reimpiego produttivo della ricchezza ad opera dell' "impresa" che la ha creata; ciò al fine di alimentare la virtuosità del processo produttivo. Per questa ragione, si propone l'applicazione di un'aliquota ridotta sul reddito accantonato e mantenuto (*i.e.* investito) nell'impresa, con differimento dell'imposizione residua al momento della distribuzione.

Questo sistema si applicherebbe a tutti i soggetti che esercitano attività d'impresa, dai soggetti persone fisiche a quelli collettivi, residenti ed alle stabili organizzazioni dei non residenti, inclusi gli enti non commerciali (in relazione all'attività d'impresa svolta, s'intende). L'imposta sul reddito d'impresa manterrebbe, per il resto, la sua attuale conformazione. Non sono toccate le norme di determinazione della base imponibile. L'utile distribuito ai soci resta, pertanto, indeducibile.

La misura dell'aliquota nominale complessiva del prelievo va invece fissata tenendo conto anche del beneficio derivante dal potenziale cumulo della deduzione Ace (che tuttavia si ritiene di escludere per la parte riferibile all'utile accantonato, al fine di evitare duplicazioni di benefici sul medesimo valore *i.e.* il reddito non distribuito¹¹), che persegue lo stesso obiettivo ma agisce sulla base imponibile.

Non si prevedono modifiche al sistema di tassazione dei redditi distribuiti ai soci-persone fisiche, che normalmente si rendono

11 - La deduzione Ace è, infatti, ordinariamente commisurata all'incremento del patrimonio netto derivante non solo da utili accantonati, ma anche dai conferimenti e apporti dei soci (senza obbligo di restituzione).

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

no necessarie per coordinare (integrare) le modifiche alla tassazione dei redditi societari con le regole dell'imposizione personale (al fine di eguagliare l'imposizione progressiva Irpef). La riduzione d'imposta opera nell'ambito dell'impresa senza effetti di recupero a livello dei soci.

Soggetto passivo della nuova imposta pertanto sarà l' "impresa" (nella sua diversificata qualificazione giuridica) e non il soggetto che riceve il reddito distribuito il quale sarà a sua volta assoggettato ad imposizione in base alle altre norme dell'ordinamento.

Individuazione del reddito soggetto ad aliquota ridotta e disciplina delle perdite.

Il reddito soggetto all'aliquota applicata al momento della produzione è costituito dall'utile (fiscale) prodotto dall'impresa nel periodo d'imposta.

Non si rendono necessarie modifiche alle norme in materia di riporto delle perdite fiscali¹² atteso che esse ridurranno l'onere impositivo in misura corrispondente alla nuova aliquota dell'imposta sul reddito delle società mentre non avranno impatto sulla base imponibile della nuova imposta sulla distribuzione posto che la stessa sarà già di fatto ridotta dalla dimensione contabile della perdita.

Imprenditori individuali e società di persone.

Per mantenere lo stesso trattamento a tutti i redditi d'impresa, a prescindere dalla forma giuridica scelta dall'imprenditore, l'aliquota ridotta andrebbe poi applicata anche sull'utile accantonato presso le società di persone e l'azienda dell'imprenditore individuale, come attualmente prevede il regime Iri. Come per il regime Iri, l'utile accantonato andrebbe tassato, con una aliquota corrispondente a quella ridotta in via separata presso l'imprendi-

12 - Artt. 8 e 84, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

tore e i soci¹³. Al momento della distribuzione l'utile scontrerebbe, invece, l'imposizione personale progressiva, che, al fine di evitare una doppia tassazione del reddito prelevato, andrebbe considerato come costo deducibile dal reddito soggetto all'aliquota ridotta.

La sottrazione di una parte di reddito d'impresa alle aliquote progressive dell'Irpef, per assoggettarlo ad una minore aliquota, rispetta, altresì, pienamente la funzione del principio di progressività, intesa nel senso di strumento di uguaglianza nei sacrifici, da un lato, e di efficiente allocazione delle risorse nel mercato, dall'altro. Sotto il primo aspetto, perché, se si ritiene che l'imposizione progressiva si basi sull'assunto che unità aggiuntive di reddito hanno una utilità via via decrescente¹⁴, allora essa non può applicarsi ai redditi reimpiegati nell'attività produttiva, che hanno un'"utilità sociale" più elevata di quelli distribuiti (che sono consumati per fini privati). Sotto il secondo aspetto, perché il reinvestimento del reddito nell'impresa ne favorisce la spontanea riallocazione nel mercato tramite le dinamiche dei processi produttivi e degli scambi di mercato.

Per distinguere tra utile accantonato ed utile distribuito, l'imprenditore/società di persone dovrà dotarsi di una contabilità adeguata, che dia garanzia di attendibilità. Andrebbe valutata l'opportunità di estendere l'obbligo della contabilità ordinaria, attualmente previsto solo per i soggetti con un volume d'affari su-

13 – Art. 55-bis, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L'utile prodotto dalla società rimane imputato all'imprenditore e al socio, i quali provvedono a dichiararlo e a tassarlo separatamente nelle rispettive dichiarazioni. L'impresa individuale e la società di persone non acquisiscono autonoma soggettività passiva.

14 – Tra i più noti economisti, R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959. Questa concezione, diffusasi anche nella dottrina finanziaria italiana, ha successivamente ispirato i promotori del principio di progressività, inserito nell'art. 53, Cost.: cfr. S. Scoca, intervento all'Assemblea Costituente, seduta del 23 maggio 1947 (www.nascitacostituzione.it/02p1/04t4/053/index.htm).

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

periore a certe soglie¹⁵. In alternativa, il sistema della tassazione separata del reddito al momento della produzione dovrebbe essere previsto in via solo opzionale, come è per il regime Iri, per consentire all'imprenditore di scegliere volta a volta se applicarlo, in base all'effettiva convenienza (ad esempio, la tassazione separata preclude detrazioni e deduzioni personali, invece applicabili nel regime ordinario).

Non pare necessario prevedere correttivi per contenere gli effetti di cumulo tra aliquota agevolata e deduzione Ace, che comunque si verificano per i redditi accantonati presso l'impresa atteso a seguito del loro prelievo scontano l'imposizione progressiva Irpef.

Il sistema proposto richiederebbe di abrogare il regime Iri, dal momento che risponde alla stessa *ratio* e funziona in modo sostanzialmente simile.

15 – Art. 18, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi.

3. L'imposizione del reddito distribuito o prelevato dall'impresa che lo ha prodotto.

L'aliquota aggiuntiva sugli utili distribuiti.

Coerente con il principio di compatibilità con le risorse del bilancio dello stato, su cui si fonda questa proposta, l'aliquota da applicare al reddito distribuito ai soci, come dividendo, dovrebbe essere determinata in misura tale che, sommata all'aliquota applicata sulla quota tassata alla produzione, lasci inalterato l'attuale carico impositivo ordinario dell'imposta sul reddito delle società, attualmente pari al 24% (27,5% per banche e imprese finanziarie). Sempre in relazione al medesimo principio di compatibilità finanziaria del nuovo sistema, dovrà essere valutato se, nel determinare la misura delle aliquote in fase di attuazione, si debba tener conto anche dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive che sarebbe soppressa ed il cui gettito dovrebbe essere compensato dalla imposizione unica sul reddito di impresa, come delineato nella presente proposta. L'imposta aggiuntiva è corrisposta all'atto della distribuzione, tramite versamento effettuato dall'impresa nell'esercizio in cui i dividendi sono effettivamente erogati o l'utile prelevato dall'impresa (anche per effetto della destinazione delle risorse a finalità estranee all'esercizio di impresa). L'aliquota di imposta integrativa non è prelevata sull'utile distribuito ad altre imprese appartenenti al medesimo gruppo e facenti parte del regime di consolidato fiscale; ciò come detto al fine di agevolare il trasferimento ed il reinvestimento della ricchezza prodotta all'interno del medesimo gruppo economico.

In termini giuridici, l'imposta applicata al momento della distribuzione è un'imposta che grava sulla società, analogamente a quanto avviene con le attuali, imposta sul reddito delle società ed imposta regionale sulle attività produttive, ed incide pertanto sul

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

suo patrimonio e non su quello dei soci, come invece per la ritenuta di imposta o l'imposta sostitutiva, anch'esse applicate sull'ammontare dell'utile distribuito. Ne consegue con riferimento all'imposta dovuta dalla società sulla parte di reddito distribuita, la stessa è l'unica responsabile verso l'erario, anche nell'ipotesi di mancata effettuazione e mancato versamento¹⁶.

L'applicazione dell'imposta aggiuntiva al momento della distribuzione costituisce una notevole semplificazione rispetto ad altre – pur praticabili – soluzioni, anche perché evita in radice il rischio di cumuli d'imposizione sulla stessa porzione di reddito, che si potrebbe verificare quando redditi accantonati in un periodo siano distribuiti in un periodo successivo (ciò che invece accadrebbe qualora si considerassero i dividendi come deducibili e il reddito di periodo risultasse incapiente). L'aliquota aggiuntiva incide infatti solo sugli utili distribuiti e solo al momento – e per il fatto – della distribuzione; è quindi indifferente alla tassazione scontata dall'utile alla produzione.

Al momento della definizione della sua specifica disciplina, si dovranno anche prevedere meccanismi idonei a preservare sulla quota di imposizione da applicare al momento della distribuzione dell'utile, quelle esenzioni ed agevolazioni che hanno trovato applicazione sulla quota assoggettata ad imposizione al momento della produzione ed assoggettate ad aliquota ridotta.

Concetti di distribuzione e di destinazione a finalità estranee all'impresa.

Si considera distribuzione imponible, l'attribuzione, a qualsiasi titolo, di utili a favore di soggetti diversi da quelli che appartengono al gruppo. È considerata tale anche l'attribuzione di utili in natura. In questo caso, l'aliquota aggiuntiva è applicata sul valore normale dei beni assegnati che, anche in tale ipotesi, è a carico

¹⁶ – Mentre, per la parte di trattenuta a titolo di ritenuta, risponde anche il sostituto-socio in caso di mancata effettuazione e mancato versamento, ai sensi dell'articolo 35, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

esclusivo della società. Non opera pertanto la norma di cui all'art. 27, comma 2, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, che obbliga i soci a versare alla società l'ammontare della ritenuta o dell'imposta sostitutiva, laddove applicabili sulla distribuzione.

Sono assimilate ad una distribuzione di utili le varie ipotesi di destinazione di beni a finalità estranee all'esercizio dell'impresa regolate dal Tuir (e.g. fattispecie di consumo personale dell'imprenditore).

È assimilata alla distribuzione di utili anche l'assegnazione di beni ai soci (anche verso corrispettivo inferiore al loro valore normale). Per la società, l'eventuale plusvalore (pari alla differenza tra il valore normale del bene ed il suo costo fiscalmente riconosciuto) concorre alla determinazione del reddito regolarmente assoggettato all'applicazione dell'aliquota ordinaria (ridotta) mentre il valore normale del bene assegnato è assoggettato all'aliquota aggiuntiva dovuta in relazione alla distribuzione in natura che si è verificata. Dal punto di vista del socio, onde evitare la duplice imposizione dello stesso elemento di "reddito", occorre eliminare la norma che qualifica come reddito diverso la differenza tra il valore di mercato e il corrispettivo annuo per la concessione in godimento dei beni dell'impresa¹⁷. Nella prospettiva del socio, infatti, il valore normale del bene ricevuto sarà soggetto alla imposizione ordinariamente prevista per i dividendi (in natura).

Per le imprese, i dividendi ricevuti saranno sempre oggetto del medesimo regime fiscale attualmente applicabile così come le plusvalenze dalla cessione di partecipazioni disciplinate dall'artt. 86 e 87 del Tuir. Tuttavia, al fine di evitare duplicazioni o salti di imposta, per le imprese che percepiscono dividendi dovrà essere prevista una specifica disciplina per la determinazione del reddito su cui (non) applicare l'imposta al momento della successiva distribuzione al fine di distinguere gli utili formati con dividendi per i quali la società distributrice ha già pagato l'imposta

17 – Art. 67, lett. h-ter), D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dall'art. 2, comma 36-terdecies, d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

da quelli formati con dividendi per i quali l'imposta non è stata pagata in quanto distribuiti nell'ambito del gruppo.

Plusvalenze.

Coerente con il principio secondo cui il reddito che rimane presso l'impresa deve scontare solo l'aliquota ridotta, le plusvalenze realizzate dal socio non determinano l'applicazione dell'aliquota aggiuntiva sulla società, perché non comportano la fuoriuscita dell'utile, in esse inglobato, dal circuito dell'impresa.

La plusvalenza resta comunque imponibile presso il socio, che è un soggetto d'imposta distinto dalla società, poiché aumenta la sua capacità contributiva. Essa sconterebbe l'attuale imposizione prevista dagli artt. 58, 86 e 87 del Tuir.

In via alternativa, è stata esplorata l'ipotesi di considerare imponibile solo la parte di plusvalenza che non riflette gli utili della partecipata, onde esentare solo gli utili già tassati presso l'impresa (diversamente da quanto accade nel sistema attuale, che invece prevede, a determinate condizioni, l'esenzione totale delle plusvalenze societarie¹⁸). Per individuare la parte di plusvalenza che riflette utili già prodotti e tassati presso l'impresa, occorrerebbe sommare al costo fiscalmente riconosciuto della partecipazione la quota di riserve di utili non distribuiti corrispondente alla partecipazione detenuta dal socio. Occorrerebbe considerare solo le riserve formatesi durante il periodo di possesso della partecipazione. In questo modo, la plusvalenza imponibile sarebbe data dai soli utili che non sono già stati tassati presso la società.

Il costo fiscale della partecipazione andrebbe pertanto aggiustato di anno in anno, per tenere conto degli utili (e delle perdite)

18 – Artt. 87 e 58, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. La parte imponibile del 5 per cento della plusvalenza costituisce una ripresa a tassazione, necessariamente forfettaria, dei costi di cessione della partecipazione, che, per l'art. 4, lett. e), legge delega 7 aprile 2003, n. 80, dovevano essere indeducibili. Cfr. A. Viotto, *Il regime tributario delle plusvalenze da partecipazioni*, Torino, 2013.

prodotti. Esso sarebbe pertanto incrementato in misura pari: (a) ai redditi prodotti dalla società, al netto (b) della relativa imposta e (c) dei dividendi distribuiti. Questo sofisticato sistema, che ricalca quello previsto per la determinazione del costo fiscale delle partecipazioni in società trasparenti, è già stato adottato in Norvegia, con il nome di *RISK system*, dove ha riscosso un notevole successo per la sua efficienza¹⁹. Data la sua complessità applicativa, soprattutto con riferimento alle plusvalenze relative a partecipazioni in società non residenti, tale soluzione è stata accantonata.

Imprenditori individuali e società di persone.

Il meccanismo di applicazione dell'aliquota aggiuntiva sul reddito distribuito dalla società di persone e su quello prelevato dall'imprenditore non differisce molto da quello descritto finora. Come l'aliquota ridotta, anche quella aggiuntiva è applicata in via separata dall'imprenditore o dal socio e da questi liquidata nella dichiarazione dei redditi.

L'attuale sistema di determinazione del costo fiscalmente riconosciuto delle partecipazioni in società di persone²⁰ dovrà essere coordinato con il sistema della "doppia aliquota" qui proposto.

Aspetti internazionali. Tassazione di dividendi e plusvalenze di fonte estera e norme difensive.

Dividendi di fonte estera percepiti da soggetti residenti.

È principio acquisito dell'economia pubblica quello secondo cui i redditi devono essere tassati almeno una volta ma non di più. Ogni sistema fiscale dovrebbe rispettare questo principio, perché la tassazione non ostacoli lo sviluppo del mercato e l'efficiente allocazione delle risorse (c.d. *single tax principle*²¹).

19 - Cfr. Aa.Vv., *Tax Policy in the Nordic Countries*, a cura di P.B. Sorensen, MacMillan Press Ltd., 1998.

20 - Art. 68, comma 6, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

21 - Art. 109, comma 3-bis, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

La proposta rispetta questo principio. Per i dividendi di fonte estera vengono mantenute le attuali norme compensative, che prevedono un'imposizione aggiuntiva sui dividendi pagati da utili che abbiano scontato, alla produzione, un livello di tassazione non congruo (*i.e.* inferiore alla metà di quello applicato agli utili prodotti in Italia). Il parametro di riferimento è in questo caso costituito dall'aliquota ridotta applicata al momento della produzione del reddito. Per ragioni di semplificazione, si può considerare l'aliquota effettiva per gli utili rivenienti da partecipazioni di controllo e l'aliquota nominale prevista dall'ordinamento estero per le partecipazioni non di controllo.

Gli utili che hanno invece scontato una tassazione non inferiore alla metà di quella italiana, individuata come al punto, seguono il regime vigente: esclusione per i percettori imprese, imposta sostitutiva per soggetti non imprenditori.

Plusvalenze di fonte estera realizzate da soggetti residenti.

L'attuale sistema di determinazione delle plusvalenze può trovare applicazione anche in caso di applicazione del sistema impositivo oggetto della presente proposta.

Tassazione di dividendi e plusvalenze conseguiti da investitori non residenti.

Dividendi di fonte italiana distribuiti a soggetti non residenti.

Per essere compatibile con il diritto dell'Unione europea, il sistema della doppia aliquota è analogamente applicato sia ai dividendi distribuiti a favore di soggetti residenti in Italia sia a favore di soggetti residenti in Stati membri o aderenti all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE). Questo sistema può essere applicato senza modificare la misura delle ritenute attualmente previste dall'art. 27, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

La doppia aliquota sembra compatibile anche con i vigenti trattati contro le doppie imposizioni, le cui limitazioni non toccherebbero l'aliquota aggiuntiva. Questo sistema, infatti, a differenza del sistema delle ritenute alla fonte, non incide il contribuente non residente sul dividendo percepito, bensì insiste sull'utile prodotto dalla società che lo distribuisce.

Più in generale, una modifica dei trattati che potrebbe rendersi necessaria, anche a prescindere da ragioni conseguenti all'adozione della presente proposta, è l'adozione di una norma di limitazione dei benefici (*lob clause*), che contrasti efficacemente fenomeni di interposizione. Potrebbe all'uopo valutarsi l'opportunità di modificare la riserva di non applicazione della *lob clause*, che l'Italia ha posto alla sottoscrizione della Convenzione Multilaterale per l'implementazione delle misure anti-BEPS²².

22 - <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm>.

Plusvalenze conseguite da soggetti non residenti.

Il sistema di tassazione delle plusvalenze attualmente in vigore può trovare applicazione anche per gli investitori non residenti.

Consolidato e trasparenza fiscale.

L'implementazione della doppia aliquota non richiederebbe significative modifiche alla disciplina del consolidato fiscale, che si applicherebbe all'imposta soggetta ad aliquota ridotta al momento della produzione, essendo estranea a detto regime l'aliquota da corrispondere al momento della distribuzione.

Analoga neutralità del sistema proposto si verifica con riferimento al regime della cd trasparenza fiscale atteso che quest'ultimo riguarderebbe esclusivamente il reddito imponibile soggetto ad aliquota ridotta al momento della produzione e non invece quello distribuito e soggetto all'aliquota di imposta da corrispondere al momento della distribuzione.

BOX

La riforma della
tassazione sui
soggetti Ires:
un esercizio di
quantificazione.

A cura di
Assolombarda

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

La proposta di riforma presentata nel capitolo consiste nell'eliminare gradualmente l'Irap sulle società di capitali e nel rimodulare l'Ires attraverso una differenziazione del prelievo in due momenti, con una prima aliquota - come oggi - al momento della produzione del reddito e una seconda aliquota al momento della distribuzione degli utili.

Nel seguente box viene svolto un primo esercizio di stima dei principali elementi numerici della proposta, accompagnato da una prima quantificazione degli impatti per le entrate fiscali e delle possibili aliquote praticabili per la rimodulazione dell'Ires.

Secondo gli ultimi dati disponibili del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia, il gettito Irap nel 2017 risulta pari a 23,618 miliardi, di cui si stima sia pari a 10,817 miliardi il gettito connesso alle società di capitali²³.

Pertanto, la proposta di eliminazione dell'imposta comporterebbe a regime minore gettito fiscale pari a circa 10,8 miliardi di euro.

Sempre secondo i dati del Dipartimento delle Finanze, il gettito Ires nel 2017 ammonta a 35,246 miliardi di euro, che con una aliquota al 24% corrispondono a 146,858 miliardi di base imponibile.

23 - In mancanza di dati ufficiali aggiornati, si è applicata la proporzione del 2015, pari al 45,8% del totale.

Nell'ipotesi di un costo per il fisco di circa 4,2 miliardi di euro in termini di minori entrate, quindi ponendo come vincolo un gettito annuo Ires di 31 miliardi di euro²⁴, e considerando un coefficiente di distribuzione degli utili sul totale utili prodotti del 60%²⁵, è possibile individuare le coppie di aliquote che soddisfano tali vincoli²⁶.

Di seguito se ne riportano alcune:

Aliquota sul reddito prodotto	Aliquota sul reddito distribuito
14,0%	11,8%
15,0%	10,2%
16,0%	8,5%
17,0%	6,8%
18,0%	5,2%

24 – Il costo ipotizzato è, per la precisione, 4,246 miliardi di euro, pertanto il gettito IRES annuo assunto come vincolo è di 31,000 miliardi di euro.

25 – Per cautela si è scelta la percentuale più bassa, rispetto a una quota che negli ultimi anni è oscillata tra il 60% e il 65%.

26 – Tali valori soddisfano la seguente equazione di equilibrio:

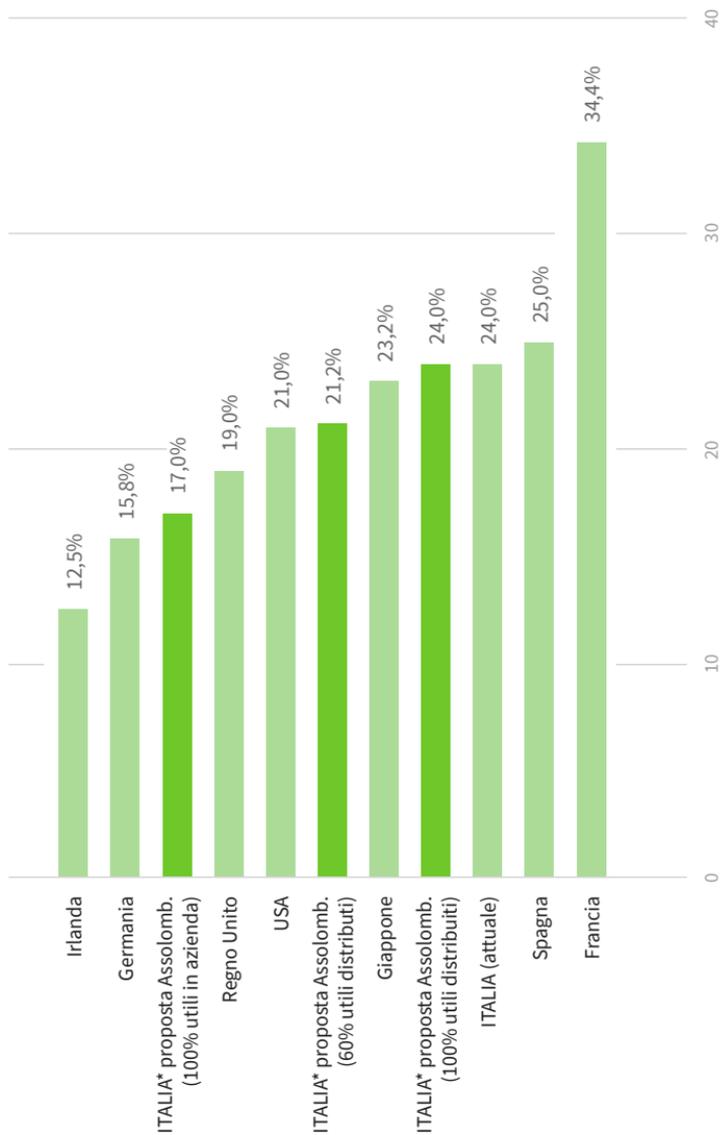
$y_1 \cdot 146,858 + y_2 \cdot (146,858) \cdot 0,6 = 31$ con y_1 l'aliquota sul reddito prodotto e y_2 l'aliquota sul reddito distribuito.

Parte 2 — Imposizione sul reddito di impresa

La proposta che Assolombarda avanza si esemplifica con una prima aliquota sul reddito prodotto del 17% (pari a circa 2/3 dell'attuale) e una seconda aliquota in occasione della distribuzione degli utili pari al 7% (il restante terzo). Questa coppia di aliquote permette di avere rispetto ad oggi una indifferenza per le società che distribuiscono immediatamente la totalità degli utili (pagherebbero $17\%+7\%=24\%$) e un vantaggio crescente per chi trattiene gli utili in azienda. Il costo per il fisco sarebbe pari a circa 4 miliardi a regime, fatta salva ovviamente la possibilità di giungere gradualmente in un orizzonte temporale superiore all'anno alla piena applicazione della proposta, e senza includere l'impatto positivo che si potrebbe generare nel medio-lungo termine in termini di maggior produzione di reddito e quindi di maggior gettito.

Una rimodulazione di questo genere dell'attuale tassazione Ires accrescerebbe l'attrattività fiscale del nostro Paese nel confronto internazionale: il grafico seguente riporta le attuali aliquote nominali sul reddito delle imprese di alcuni Paesi e le confronta con le aliquote complessive risultanti dalla proposta (date dalla somma tra l'aliquota sul reddito prodotto e l'aliquota sul reddito distribuito), differenziate per tre valori di propensione alla distribuzione degli utili: 100% ossia con utili interamente distribuiti; 60% ossia pari all'attuale propensione media delle imprese italiane, 0% ossia con utili totalmente reinvestiti in azienda.

→ Grafico 1 – Confronto internazionale OCSE delle aliquote dell'imposta sul reddito delle imprese



Fonte: OCSE e elaborazioni Assolombarda*

Irpef, idee per una riforma

3

A cura di

Dario Stevanato

Abstract

Una riforma dell'Irpef dovrebbe avere la finalità di eliminare le distorsioni che caratterizzano l'attuale regime impositivo, in modo da garantire semplicità, equità ed efficienza.

Si propone, pertanto, di rimodulare le aliquote e gli scaglioni, nonché di razionalizzare le *tax expenditures*, a favore di un sistema di tassazione al netto delle spese di produzione, per tutte le tipologie di reddito (da lavoro, immobiliare, finanziario ecc.). Nel contempo dovrebbe essere riconosciuta una fascia esente universale, così da permettere la detassazione del cosiddetto "minimo vitale".

Si potrebbe valutare, inoltre, l'opportunità di spostare l'asse impositivo dall'individuo alla famiglia, eventualmente su base opzionale, attraverso l'introduzione di *splitting* legali o quozienti familiari.

Un'ulteriore linea di intervento riguarda le cedolari e le imposte sostitutive, che andrebbero ripensate e, se possibile, ridotte ed uniformate almeno nell'aliquota di riferimento.

Introduzione.

L'imposta personale progressiva sul reddito delle persone fisiche presenta, come oramai riconosciuto da tempo e da una pluralità di osservatori, molteplici criticità.

Queste si addensano lungo diverse direttrici, che possono così essere riassunte.

1. Frammentarietà del concetto legale di reddito e tendenze per una sua tassazione «al lordo» delle spese di produzione.

Sul piano della definizione del concetto legale di reddito numerose appaiono le deviazioni rispetto al modello teorico della *comprehensive income tax*: si pensi alla mancata tassazione dei redditi figurativi, specie di quello sulla prima casa (pur a fronte dell'abolizione dell'imposta sulla proprietà e della deducibilità degli interessi passivi sui mutui); alla esclusione delle plusvalenze immobiliari ultraquinquennali o infraquinquennali se relative a beni ereditati o adibiti ad abitazione principale; alla mancata tassazione delle liberalità (peraltro del tutto condivisibile in un sistema ancorato al concetto di «reddito prodotto» e «fonti produttive», e non a quello di «reddito-entrata»); alla difficoltà di imputazione agli individui di redditi realizzati mediante strutture intermedie «non trasparenti» (come i trusts); all'operare di agevolazioni ed esenzioni, come quella concernente la determinazione catastale dei redditi fondiari e l'esenzione triennale da ultimo concessa agli agricoltori.

Sul piano della determinazione della base imponibile, l'Irpef ha in parte non trascurabile smarrito le caratteristiche di un'im-

posta sul «reddito netto», determinata cioè su basi analitiche tenendo in considerazione i costi di produzione dei singoli redditi. E ciò per effetto di diversi fattori.

Per la categoria di reddito più importante sia dal punto di vista del numero dei contribuenti coinvolti che dal punto di vista del gettito, cioè i lavoratori dipendenti, il nostro ordinamento risulta disallineato rispetto alle legislazioni fiscali degli altri Paesi (non solo europei), come già veniva lamentato ai tempi della riforma tributaria degli anni Settanta, a causa del mancato riconoscimento delle spese di produzione del reddito. Il Tuir non concede infatti deduzioni per spese di lavoro dipendente, escludendo soltanto dalla retribuzione imponibile alcune spese sostenute dal datore di lavoro (anche) a vantaggio dei dipendenti (ad esempio per servizi di mensa e trasporti collettivi).

Le detrazioni che in origine assolvevano al compito di forfettizzare le spese di produzione del reddito di lavoro dipendente sono state in modo opaco trasformate in un metodo indiretto per esentare una fascia di reddito corrispondente al minimo vitale e accentuare la progressività: infatti tali detrazioni hanno un andamento decrescente (*phase out*) e oltre un certo livello di reddito (55 mila euro) non operano più.

Le attuali detrazioni concesse ai titolari di redditi di lavoro dipendente sembrano infatti assolvere a un diverso compito rispetto a quello che era assegnato loro fino a qualche anno fa: in passato le detrazioni d'imposta concesse ai titolari di redditi di lavoro dipendente tenevano luogo, sia pure in modo forfettario, delle spese di produzione del reddito.

Considerata l'enorme platea di soggetti coinvolti e la difficoltà di gestire, sia per i contribuenti che per l'amministrazione finanziaria, una deduzione dei costi su basi analitiche e documentali, il legislatore aveva optato per un criterio forfettario di considerazione delle spese, attraverso appunto specifiche «detrazioni»

dall'imposta. Queste tuttavia furono sostituite con «deduzioni» decrescenti all'aumentare del reddito, finalizzate all'esenzione od all'attenuazione del gravame fiscale sui redditi minimi o comunque di importo meno elevato, e ad una modulazione della progressività.

Si tratta, tuttavia, di misure concettualmente non equipollenti: la deduzione dei costi di produzione, anche se al limite concessa attraverso criteri medio-ordinari o forfettari, precede la quantificazione del reddito netto tassabile. Al contrario, le deduzioni concesse sui redditi di minore entità mirano ad istituire delle fasce esenti, in ossequio al principio costituzionale di esenzione del minimo d'esistenza.

Quest'ultimo può e deve operare, insomma, soltanto dopo che il reddito è stato depurato dalle spese di produzione: in caso contrario, cioè laddove i costi di produzione del reddito non vengano defalcati dall'imponibile, il rischio che si corre è quello di tassare un reddito apparentemente superiore al minimo, ma che in realtà si colloca al di sotto della «soglia vitale», laddove venisse correttamente calcolato «al netto».

Da questo punto di vista lo strumento della detrazione dall'imposta, a valere sui redditi di lavoro dipendente, presenta profili di opacità, in quanto lo stesso formalmente opera a valle della determinazione dell'imposta e dunque del reddito su cui questa è calcolata. E a riprova del carattere ambivalente e ambiguo che le detrazioni palesano in questo contesto si consideri appunto che mentre le stesse - in un recente passato - costituivano un espediente tecnico per tener conto, in modo appunto forfettario, dei costi sostenuti per produrre il reddito, nell'attuale panorama normativo appaiono finalizzate a ridurre l'impatto della tassazione sui redditi degli scaglioni più bassi, in continuità con quanto avveniva nel sistema delle deduzioni dal reddito complessivo (rimasto in vigore per qualche anno), come del resto attesta il loro carattere decrescente, fino ad annullarsi, all'aumentare del reddito imponibile.

Se infatti si trattasse di detrazioni finalizzate a forfettizzare i costi di produzione del reddito, le stesse dovrebbero comunque spettare indipendentemente dal livello di reddito posseduto: anzi, si potrebbe postulare, almeno entro un certo limite, un loro andamento crescente, correlato positivamente all'entità del reddito prodotto.

Si può ricordare che nel progetto di riforma tributaria degli anni Settanta venivano concesse delle detrazioni forfettarie a fronte di determinate spese relative alla posizione personale del soggetto, salva la facoltà per quest'ultimo di documentare l'eventuale presenza di maggiori spese e dunque la spettanza di una maggiore detrazione.

Questo schema appare oggi applicato in diverse legislazioni estere, che ammettono la deducibilità su base analitica delle spese di produzione, dirette e anche indirette, del reddito di lavoro dipendente (per viaggio, aggiornamento professionale, mantenimento di abitazioni, assicurazioni sanitarie, *child care*, etc.), e in alternativa una deduzione standard, fissa o correlata al reddito (Francia, Belgio, Germania, Spagna, etc.). Si noti che, soltanto dopo aver determinato il reddito netto, si applica la *personal allowance*, cioè l'esenzione del reddito di sussistenza per tener conto che le ricchezze minime non palesano capacità contributiva (c.d. esenzione del «minimo vitale»).

La determinazione dei redditi «al lordo» dei costi di produzione è inoltre riscontrabile anche in altre categorie di reddito, come nei proventi del capitale finanziario o – di fatto – in quelli di fonte immobiliare.

Quanto ai primi, la formula della tassabilità dei redditi di capitale «senza alcuna deduzione», che in origine intendeva evitare che nella considerazione del frutto (cedola, interesse, etc.) cioè del provento del capitale fossero operate decurtazioni, ha finito per essere interpretata come una norma che impedisce la deducibilità dei costi di produzione del reddito, che pure possono esistere anche in questa categoria: si pensi alle spese di gestione dei

conti e dei depositi, alle imposte patrimoniali sui titoli posseduti, o anche all'eventualità di interessi passivi pagati su somme prese a prestito. Si aggiunga, poi, che i redditi in questione non vengono depurati dall'inflazione. Eppure non vi sono ostacoli concettuali ad ammettere in deduzione le spese di produzione, come dimostrano alcune esperienze straniere in cui ad essere tassato è l'interesse netto (depurato da interessi passivi, spese di amministrazione, etc.: cfr. Danimarca, Svezia, Spagna, etc.). Le spese potrebbero alternativamente essere ammesse in deduzione secondo criteri forfettari.

Quanto ai redditi di fabbricati, la forfettizzazione delle spese di produzione ma soprattutto il progressivo abbassamento della percentuale ammessa in deduzione a un importo poco più che simbolico (5% del canone) hanno di fatto trasformato il reddito fiscale da locazione dei fabbricati in un reddito tassato al lordo, con impossibilità di dedurre interessi sul mutuo (ammessi come noto, sotto forma di una detrazione d'imposta e con dei limiti, solo per l'abitazione principale), spese di gestione, oneri di manutenzione, tasse sulla proprietà, oneri assicurativi, etc., e men che meno «perdite locative», che altri ordinamenti tributari riconoscono.

Anche nel caso dei redditi immobiliari, come in quelli finanziari, si ha l'impressione che i meccanismi di tassazione sostitutiva, a carattere agevolativo, costituiscano tra l'altro un modo per sopperire alle distorsioni insite in una tassazione al lordo dei costi. Anziché definire meglio, come sarebbe corretto fare, il concetto di reddito, lo si tassa secondo logiche forfettarie che avvicinano l'Irpef a un'imposta sul «prodotto» invece che a un'imposta sul «reddito», salvo concedere mitigazioni dell'aliquota (col rischio di distorsioni di segno opposto che, anziché annullarsi, si amplificano vicendevolmente).

2. L'esigenza di una tutela generalizzata del «minimo vitale» nell'ambito della tassazione dei redditi.

«Il fallimento della personalità dell'Irpef si è accompagnato ad una sostanziale neutralizzazione dell'originario, e già ridottissimo 'minimo vitale', oggi sostituito da discipline orientate piuttosto alla diversificazione dell'incidenza dell'imposta sulle singole categorie reddituali»¹. Quest'osservazione descrive efficacemente la situazione esistente oggi in Italia: l'esenzione dei redditi minimi (o «minimo vitale»), implicita nel principio di capacità contributiva e da attuare doverosamente secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 97/1968), non è oggi concessa su basi universali, per le ragioni che seguono.

Da un lato, si tratta di una delle conseguenze dei molti regimi cedolari e sostitutivi di tassazione: l'applicazione di ritenute a titolo di imposta e di imposte sostitutive – a volte con carattere opzionale - su molte tipologie reddituali (interessi, dividendi, *capital gains*, canoni di locazione, plusvalenze immobiliari, etc.) si è accompagnata non soltanto ad una tassazione di tali redditi «al lordo» delle spese di produzione, ma altresì al prevalere di automatismi impositivi che hanno impedito l'operare di esenzioni o sgravi per i redditi minimi. Quando la tassazione alla fonte ha carattere definitivo, cioè è a titolo d'imposta, non è in prima battuta possibile tener conto della situazione personale o familiare del contribuente o dei suoi altri redditi, che il sostituto non conosce, dunque non vi è spazio per l'applicazione di minimi esenti (salvo come vedremo ammettere la disapplicazione della ritenuta su richiesta del percettore all'erogatore del reddito, secondo un modulo impositivo che in Italia non trova oggi applicazione).

1 – A. Fedele, "Ancora sulla nozione di capacità contributiva nella costituzione italiana e sui limiti costituzionali all'imposizione", in Aa.Vv., *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Cedam, 2014, p. 25.

Lo stesso accade quando l'imposta viene applicata «separatamente» in dichiarazione, nell'ambito di un regime sostitutivo che funziona alla stregua di una «cedolare secca». Un regime del genere presenta indubitabili vantaggi in termini di semplicità applicativa, sostanziale eliminazione del rischio di evasione, anticipazione del gettito, ma determina una perdita dei tratti di progressività e personalità dell'imposta, tra cui la mancata esenzione dei redditi minimi.

La tassazione alla fonte con ritenute dal carattere tendenzialmente definitivo, e non semplicemente in acconto, potrebbe tuttavia accompagnarsi alla detassazione dei redditi minimi. La deduzione potrebbe infatti essere fatta valere direttamente dal contribuente nella dichiarazione annuale, anche in presenza di redditi già tassati alla fonte mediante ritenute, che si trasformerebbero in un credito d'imposta. In presenza di un reddito complessivo superiore alla soglia di esenzione vi sarebbe una compensazione con le imposte dovute, mentre in caso contrario sorgerebbe un diritto al rimborso o al riporto del credito agli anni successivi². La ritenuta alla fonte opererebbe dunque «a titolo di imposta» o «a titolo di acconto» a seconda del livello del reddito del percipiente.

In Germania, del resto, in cui pure dividendi e interessi sono assoggettati a una *withholding tax*, trova applicazione una dedu-

2 – Un'idea del genere è già stata affacciata in passato, sia pure in relazione ad altri contesti. Come riferisce V. Visco, "L'imposizione dei redditi di capitale e di impresa", in Av.Vv., *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo* (a cura di B.Bises), Bologna, Il Mulino, 2015, p. 146, nella proposta di riforma elaborata nel 1948 Cosciani riteneva che interessi e dividendi dovessero essere inclusi nella base imponibile dell'imposta personale: «era prevista infatti una imposizione proporzionale sul reddito complessivo cui si aggiungeva, per un numero limitato di contribuenti un prelievo progressivo. Cosciani quindi proponeva di applicare una ritenuta alla fonte su interessi e dividendi con l'aliquota normale, salvo il diritto per il contribuente di chiedere il rimborso qualora, in virtù delle detrazioni personali spettanti, il prelievo fosse risultato eccessivo».

zione accordata per i proventi del risparmio (*Sparerfreibetrag*), e fino a concorrenza i *capital income* sono così esentati dall'imposta. Analoga situazione è riscontrabile nel sistema norvegese, che concede una deduzione personale dai *capital income*, mentre Austria e Belgio consentono su basi opzionali di inserire i redditi di capitale di basso ammontare nella dichiarazione annuale, parificandoli ai redditi di lavoro e garantendo così loro accesso alla *basic allowance*.

Da ultimo anche il Regno Unito ha introdotto dal 2016 una *personal savings allowance*, cioè una franchigia o soglia esente per i proventi derivanti dal risparmio finanziario (interessi bancari, obbligazionari, su polizze assicurative, etc.), correlata al reddito complessivo posseduto, con la possibilità di richiedere il rimborso di quanto eventualmente già pagato attraverso ritenuta alla fonte.

Si noti che questo meccanismo potrebbe essere concepito come «onere», e non come «obbligo», del contribuente: il percettore di redditi di capitale tassati alla fonte avrebbe facoltà di scelta se indicarli nella dichiarazione, al solo fine di beneficiare dell'esenzione alla base, e avrebbe ragione di farlo soltanto nel caso in cui non vi fossero altri redditi da cui scomputare utilmente la *basic allowance*.

Si tratterebbe così di adattare un meccanismo che era stato suggerito dalla dottrina, ancorché mai attuato dal legislatore, per effettuare il coacervo in sede di dichiarazione dei redditi tassati alla fonte, al solo fine della liquidazione delle aliquote progressive sul reale «reddito complessivo» del contribuente³.

3 – Si veda C. Cosciani, *Su di alcune deformazioni della progressività*, in Riv. dir. fin., 1975, I, p. 6, il quale, nell'evidenziare le numerose distorsioni al principio di progressività già evidenti non appena data attuazione alla riforma tributaria degli anni settanta, scriveva che si sarebbe quanto meno dovuto «sancire l'obbligo della dichiarazione dei redditi esenti ai fini dell'imposta personale o assoggettati alla fonte in via definitiva, ai fini del calcolo dell'aliquota da applicarsi sugli altri redditi del contribuente che concorrono a formare l'imponibile».

In una ipotetica *flat-rate tax*, dove non vi sarebbe ovviamente alcun bisogno di liquidare aliquote progressive, il cumulo in dichiarazione di tutti i redditi, compresi quelli già tassati alla fonte, avrebbe invece la funzione di garantire in via generalizzata, senza distinzioni quanto a tipologie reddituali possedute, una corretta fruizione della *personal allowance*.

Ciò potrebbe avvenire senza soverchie complicazioni amministrative, da un lato perché le operazioni di liquidazione dell'imposta dovuta, al lordo dei redditi già tassati alla fonte, sarebbero estremamente semplici; dall'altro perché per tutti i contribuenti possessori di altri redditi, da cui fosse possibile dedurre la *personal allowance*, non vi sarebbe alcuna ragione per effettuare il coacervo, che potrebbe dunque essere reso facoltativo.

Quella evidenziata appare un'alternativa preferibile rispetto alla rinuncia ad applicare soglie esenti ai *capital income* già tassati in via definitiva alla fonte, giacché ciò perpetuerebbe le distorsioni insite nel sistema attuale.

Si noti inoltre che in alcuni Paesi la mancata inclusione di determinati redditi di capitale nel reddito complessivo assoggettato ad aliquote progressive, con tassazione degli stessi in via separata, si accompagna comunque a una differenziazione delle aliquote del prelievo e alla previsione di minimi esenti. Vengono infatti riproposte nell'ambito dei singoli «microcosmi» che connotano la tassazione degli interessi o dei dividendi (per citare alcuni esempi ricorrenti) logiche analoghe a quelle operanti nell'ambito dell'imposta sul reddito complessivo, pur senza includere tali proventi nel reddito complessivo. Vi è dunque in quei contesti la concessione di una soglia esente e aliquote differenziate specifiche su interessi, dividendi o *capital gains*, considerati nel loro ammontare oggettivo, oppure una esenzione e aliquote differenziate che dipendono dalla «capacità economica» complessiva dell'individuo, cioè dal suo essere un contribuente a basso, medio o alto reddito (Regno Unito, Stati Uniti, Spagna etc.).

Tendenzialmente priva di giustificazioni è invece la scelta del legislatore italiano di non concedere una *basic allowance* (esenzione del minimo vitale) in modo uniforme nemmeno all'interno del perimetro in cui trova applicazione l'Irpef progressiva. Le detrazioni d'imposta che determinano indirettamente una *no tax area* spettano infatti ai titolari di redditi di lavoro dipendente e pensione (con una fascia esente di circa 8.150 euro), ai lavoratori autonomi in modo quasi dimezzato (con esenzione fino a 4.800 euro), mentre non viene concessa ai titolari di altri redditi Irpef (imprenditori individuali, soci di società di persone, titolari di redditi immobiliari, etc.).

Ne deriva una difficoltà di inquadramento delle detrazioni in questione: escluso che le stesse servano a detassare in via generalizzata i redditi necessari alla sussistenza del contribuente e della sua famiglia – dato il loro carattere selettivo – si potrebbe propendere per una giustificazione in chiave di discriminazione qualitativa a favore dei redditi di lavoro.

Anche sotto questo profilo l'ordinamento tributario italiano si presenta eccentrico nel panorama internazionale: negli altri Paesi la *personal allowance* è concessa su basi universali, non dipende cioè dal tipo di reddito prodotto, e spesso si accompagna a modulazioni legate al numero di familiari a carico e a situazioni di disagio sociale (presenza di persone disabili, minori di età o anziani, etc.).

3. Tassazione del reddito individuale o familiare?

Le imposte ad aliquote progressive, come l'Irpef, pongono una serie di problemi di non facile soluzione con riguardo alla scelta dell'unità impositiva.

Se infatti il soggetto passivo del tributo è individuato nella «persona fisica» cui vengono imputati i redditi posseduti, si creano nell'ambito dei nuclei familiari situazioni potenzialmente molto distorsive. A parità di reddito complessivo familiare vengono infatti penalizzate le famiglie monoreddito, rispetto alle coppie sposate in cui entrambi i coniugi lavorano: a parità di reddito familiare queste ultime godono infatti di una minor tassazione, dovuta alle minori aliquote progressive applicabili su ciascun reddito individuale.

Per sopperire a questo stato di cose alcuni ordinamenti prevedono uno «*splitting*» legale dei redditi. In Belgio, ad esempio, vi è lo *splitting* dei redditi dell'unico coniuge che produce: il 30% del reddito del coniuge che lavora, fino a un massimo di circa 10 mila euro, viene attribuito all'altro coniuge e tassato a suo nome. Questa spalmatura del reddito è possibile anche se entrambi i coniugi lavorano, in presenza di un forte differenziale retributivo, cioè quando un coniuge produce più del 70% del reddito totale della coppia.

Altri ordinamenti, come quello francese, prevedono invece l'istituto del «quoziente familiare» (sistema obbligatorio, non essendo consentita la presentazione di dichiarazioni separate), che comporta uno *splitting* corretto con dei coefficienti, per ottenere una scala di equivalenza e adattare la capacità contributiva alla situazione socio-demografica della famiglia. Il reddito familiare viene così diviso in quote, e sugli scaglioni in cui ciascuna di esse ricade vengono applicate le diverse aliquote e calcolata l'imposta: il risultato viene poi moltiplicato per il numero di quote in cui è stato suddiviso il reddito familiare.

In questi Paesi nel concetto di «famiglia» in senso fiscale rien-

tra non solo la famiglia «legale» ma anche le coppie di fatto.

Entrambi questi sistemi (*splitting* o quoziente familiare), tuttavia, possono generare un disincentivo al lavoro nei confronti del secondo coniuge (di solito, la donna lavoratrice), posto che il reddito guadagnato da quest'ultimo – se di basso importo - finisce per scontare (con lo *splitting* o il quoziente) un'aliquota più elevata di quella che sarebbe applicabile considerando tale reddito isolatamente.

Sta di fatto che l'ordinamento italiano non prevede alcun istituto riconducibile all'idea dello *splitting* o del quoziente familiare, e la dimensione impositiva della famiglia entra in gioco soltanto sotto profili limitati, ad esempio attraverso l'attribuzione di detrazioni per carichi di famiglia (attraverso il concetto di «familiare a carico»).

Vale la pena di rammentare che in origine l'Irpef prevedeva il cumulo dei redditi della famiglia, sia pure in una versione disattenta al principio di parità dei coniugi, affermata solo con la riforma del diritto di famiglia nel 1975: il reddito della moglie era attribuito al marito, sulla base della presunzione secondo cui quest'ultimo ne avrebbe avuto la disponibilità. Si generava così una distorsione, posto che il cumulo faceva scattare più elevate aliquote progressive, e uno svantaggio per le coppie sposate, con evidente contraddittorietà rispetto alla soggettività passiva attribuita ai singoli individui e alla scelta di tassare in capo a un determinato soggetto (il marito) redditi di cui era titolare un diverso contribuente (la moglie).

Il cumulo dei redditi, che creava un disincentivo al matrimonio, venne come noto meno a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della Corte (Corte Cost., n. 179/1976).

Scomparso da decenni il distorsivo cumulo dei redditi, l'attuale Irpef ad aliquote progressive, incentrata sugli individui (l'unità impositiva – cioè il soggetto passivo del tributo – è la singola persona, non la famiglia), incentiva oggettivamente fenomeni erosivi di *splitting* (anche con intestazioni di comodo di cespiti

produttivi di reddito), che tuttavia potrebbero a loro volta essere visti come una legittima difesa rispetto alle distorsioni connesse al mancato riconoscimento del quoziente o dello *splitting* legale. E nei confronti di questi fenomeni (erosivi o difensivi, a seconda dei punti di vista) il legislatore reagisce con norme in senso lato antielusivo che rischiano a loro volta di eccedere rispetto agli obiettivi perseguiti, complicando il sistema (si pensi ad esempio al regime dell'impresa familiare e ai limiti dirigitici cui soggiace l'attribuzione di quote del reddito di impresa ai familiari dell'imprenditore)⁴.

Si osservi anche, per inciso, che le problematiche evidenziate dipendono dall'andamento progressivo delle aliquote, mentre verrebbero meno in un'imposta ad aliquota legale unica, resa progressiva «per deduzione»: se infatti l'aliquota formale è invariante rispetto all'entità del reddito posseduto, non fa alcuna differenza optare per la tassazione su base individuale, per il cumulo dei redditi o per lo *splitting* legale.

Ciò detto, vale anche la pena di osservare che la dimensione e le caratteristiche della famiglia possono entrare in gioco nella modulazione dell'esenzione alla base, graduando cioè il minimo vitale esente da imposta in funzione delle necessità del nucleo, della sua numerosità, dell'eventuale presenza di soggetti deboli (minori di una certa età, soggetti anziani con disabilità, etc.), e di altre condizioni socio-demografiche, riproducendo nel particolare contesto le scale di equivalenza tipiche dei sistemi incentrati sul quoziente familiare.

Una differenziazione della fascia esente in funzione delle esigenze e caratteristiche della famiglia sarebbe rispettosa dei principi costituzionali (per l'art. 29 Cost. la Repubblica deve riconoscere i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio), realizzando in fondo, sia pure attraverso una modu-

4 – Lo stesso «cumulo dei redditi», dichiarato incostituzionale, rispondeva tra l'altro alla dichiarata esigenza di evitare intestazioni fittizie e di comodo dei redditi nell'ambito della famiglia per aggirare la progressività del tributo.

lazione dell'importo della fascia esente, quanto già oggi accade in parte con le detrazioni per carichi di famiglia. Questa deduzione modulare potrebbe essere agganciata al reddito complessivo del nucleo familiare, elevando la famiglia a soggetto passivo formale del tributo, salvi meccanismi di solidarietà tra i membri della famiglia nel pagamento del medesimo. La tassazione su base familiare potrebbe essere accordata come meccanismo opzionale, evitando così rischi di distorsioni e problemi di legittimità costituzionale.

Del resto la stessa Corte Costituzionale, nella parte finale della sentenza n. 179 del 1976, auspicava che «sulla base delle dichiarazioni dei propri redditi fatte dai coniugi, ed in un sistema ordinato sulla tassazione separata dei rispettivi redditi complessivi, possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente sistema di tassazione (espresso in un solo senso o articolato in più modi) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice»: la Corte prefigurava così un sistema, mai attuato dal legislatore, di facoltativa tassazione unitaria - con correttivi - dei redditi della famiglia.

4. Ripensare i regimi sostitutivi.

Nel commentare la transizione dalle imposte sui singoli redditi, di matrice ottocentesca, all'imposta personale e progressiva, uno storico della tassazione osservava che «se si voleva introdurre il concetto di progressività, non si poteva assolutamente evitare di tener conto del reddito globale. Agire in modo diverso avrebbe significato rischiare di sovratassare il contribuente il cui reddito aveva un'unica fonte a vantaggio di quello i cui introiti avevano origini diversificate: la stessa persona poteva, infatti, essere proprietario terriero, padrone di un portafogli di valori mobiliari e membro di consigli d'amministrazione ben remunerati»⁵.

Si poteva dunque mantenere in vita un sistema di imposte di categoria proporzionali, completandole con un'imposta sul reddito globale, come accaduto in Inghilterra con la «*Super Tax*» applicabile ai redditi superiori a un certo ammontare, o in Italia con l'imposta progressiva complementare sui redditi. In alternativa, si poteva optare in modo deciso per un'imposta progressiva sul reddito complessivo, sul modello della *comprehensive income tax*.

Questo vincolo concettuale, ovvero la necessità di applicare la tassazione progressiva alla sommatoria dei redditi del contribuente, era ben presente alla Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria insediatasi negli anni Sessanta del XX secolo, tanto che il suo presidente, Cesare Cosciani, si dimise dall'incarico dopo aver preso atto del prevalere dell'orientamento favorevole a escludere i redditi finanziari (interessi) dalla base imponibile dell'imposta che stava per nascere.

L'esigenza di applicare le aliquote progressive al reddito complessivo trovò poi consacrazione nei principi direttivi della legge delega n. 825 del 1971: se per l'art. 2 il carattere personale e progressivo dell'imposta doveva essere attuato grazie alla «applicazione dell'imposta al reddito complessivo netto comunque conseguito» e al «concorso alla formazione del reddito complessivo

5 – G. Ardant, *Storia della finanza mondiale*, Roma, Editori Riuniti, 1981, p. 258.

di tutti i redditi propri del soggetto», per l'art. 9 la materia delle esenzioni e dei regimi sostitutivi a carattere agevolativo avrebbe dovuto essere «regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione».

Si voleva così evitare che il disegno riformatore venisse stravolto da una applicazione selettiva della progressività a un sottoinsieme dei redditi del contribuente, in violazione dei principi di universalità e personalità dell'imposta.

Da allora, tuttavia, il legislatore si è mosso nella direzione esattamente opposta: con formule, modalità e aliquote sempre diverse molti redditi vengono determinati in modo agevolato o del tutto esentati (redditi fondiari dei terreni), esclusi da imposizione (plusvalenze ultraquinquennali su fabbricati), tassati con cedolari secche (locazioni e plusvalenze immobiliari), con regimi sostitutivi proporzionali (interessi, dividendi e *capital gains*, redditi di autonomi «minimi», *carried interest*), ammessi su base opzionale a favorevoli regimi di affrancamento agevolato (plusvalenze azionarie o su terreni edificabili o agricoli), esentati se di lungo periodo (plusvalenze su piani di investimento del risparmio), blanditi con *lump sum* in cifra fissa (redditi dei non residenti trasferiti in Italia), tassati – ancorché soltanto in via provvisoria - con l'aliquota proporzionale Ires (redditi di imprese individuali e di società di persone), e altro ancora.

Le deroghe ai principi di generalità e progressività dell'imposizione, in questo modo, non sono state «limitate nella maggior possibile misura», come raccomandava la legge delega per la riforma tributaria, bensì incessantemente estese quasi in ogni direzione, inseguendo di volta in volta ragioni di tecnica impositiva, finalità di contrasto all'evasione, intendimenti agevolativi o di anticipazione del gettito, politiche di attrazione di nuovi cespiti reddituali alla sfera impositiva italiana, obiettivi di esenzione del risparmio, assetti di neutralità fiscale rispetto alle forme di esercizio dell'impresa, e via discorrendo. Tanto che si potrebbe

seriamente discutere di quale sia, *de iure condito*, il criterio generale cui si ispira la tassazione dei redditi, rispetto al quale definire le «deroghe»: se i casi di erosione dalla base imponibile Irpef diventano infatti innumerevoli, è difficile riconoscere ancora alla progressività e universalità dell'imposizione un'effettiva valenza di principio generale. Il sistema italiano di tassazione dei redditi sembra piuttosto evoluto nel segno della settorialità e della proporzionalità, con la vistosa eccezione dell'imposta progressiva sul lavoro e sulle pensioni (che in buona parte rappresentano dei salari differiti).

Ciò detto, ci si può chiedere quali siano realisticamente gli obiettivi e i modelli impositivi di riferimento di una riforma. Una prima opzione teorica è l'integrale smantellamento o lo sfoltimento dei regimi sostitutivi e cedolari, e l'adesione al modello puro della *comprehensive income tax*, con inclusione nella base imponibile assoggettata ad aliquote progressive di tutti i redditi, calcolati su basi analitiche, che oggi vengono tassati con ritenute a titolo di imposta o regimi sostitutivi. Si tratta tuttavia di un'opzione difficilmente percorribile, per una pluralità di ragioni, tra cui l'aggravio di tassazione che ciò comporterebbe per molte categorie sociali (come possessori di fabbricati o titolari di redditi finanziari, anche di medio ammontare), la rinuncia alle ritenute d'imposta a titolo definitivo e alla semplificazione che questo comporta, l'abbandono dei metodi catastali di determinazione dei redditi fondiari: un'operazione di questo tipo, anche se ripristinerebbe una situazione di uguaglianza ed equità tra le diverse fonti di reddito, nonché di grande precisione nella loro determinazione, incontrerebbe verosimilmente la forte resistenza di molti contribuenti, peraltro trasversalmente presenti in tutte le categorie sociali (anche un lavoratore dipendente, ad esempio, può avere dei frutti del risparmio tassati alla fonte in via definitiva e proporzionale, o dei redditi di fonte immobiliare), senza dunque poter contare sull'appoggio di una parte maggioritaria dell'elettorato. Una riforma del genere, insomma, anche se sorretta da

solide ragioni di ordine tecnico e pienamente giustificabile sul piano dell'equità, non sarebbe facilmente percorribile sul piano politico.

Per ragioni diverse anche l'altra opzione teorica sul tappeto, per certi aspetti radicalmente alternativa, ovvero la trasformazione dell'Irpef ad aliquote progressive e dei regimi sostitutivi in un'imposta ad aliquota unica applicabile al reddito globale del contribuente eccedente una soglia-base di esenzione (che attuerebbe, almeno secondo i più accreditati modelli teorici ispirati alla *flat tax*, l'esenzione del minimo vitale garantendo una qual certa progressività dell'imposta, la cui intensità verrebbe a dipendere dalla scelta dei parametri di riferimento – aliquota unica e ammontare della fascia esente e delle deduzioni), appare di non facile attuazione, nonostante si tratti di un'opzione che sta riscuotendo, proprio nel nostro Paese, grande interesse, figurando nelle proposte di importanti forze politiche: la stessa realizzerebbe certamente l'ideale dell'equità orizzontale e sarebbe in linea con le esigenze di semplificazione (anche attraverso lo sfondamento o la totale eliminazione delle *tax expenditures*), ma a costo di perdere i vantaggi riconoscibili alle aliquote progressive a scaglioni, che consentono di meglio differenziare la posizione degli individui abbienti non tanto rispetto ai più poveri (che sarebbero esentati dall'Irpef se non sussidiati attraverso l'imposta negativa o integrazioni al minimo), quanto rispetto a quella della *middle class*.

Va osservato, in ogni caso, che la presunta superiorità dell'imposta ad aliquote progressive, rispetto alla *flat tax*, è tutta da dimostrare, poiché in realtà ciascun modello impositivo presenta vantaggi e svantaggi: se l'imposta ad aliquote progressive consente di attuare una maggiore differenziazione tra individui dotati di redditi di diverso ammontare, la *flat tax* appare preferibile sotto altri profili, ad esempio attenuando o evitando sul nascere il problema della tassazione dei redditi familiari, del drenaggio fiscale legato all'inflazione, dei problemi di «salto» nelle aliquote marginali, della diversa incidenza dell'imposta su redditi di fon-

te differenziata, della tassazione dei dividendi, della compensabilità di profitti e perdite maturati in diverse categorie reddituali (oggi ostacolata dai tanti regimi sostitutivi), e altro ancora⁶.

Occorre in ogni caso considerare che la *flat tax*, per essere percorribile politicamente e sul piano del consenso, dovrebbe non determinare aggravamenti sensibili per strati significativi della popolazione, il che però appare problematico se la stessa dovesse essere progettata a parità di gettito complessivo⁷.

L'aliquota unica dovrebbe perciò essere fissata senza il vincolo della parità di gettito, e la perdita di introiti dovrebbe essere colmata non già, ovviamente, attraverso misure *una tantum* (ad esempio condoni), o contando su recuperi di base imponibile difficilmente preventivabili, quanto attraverso riduzioni di spese (o nuove entrate) di importo non trascurabile. Il che, se da un lato appare coerente rispetto all'obiettivo di ridurre il carico fiscale sui redditi di lavoro, d'altra parte rende una riforma del genere di problematica attuazione (nonostante, si ripete, la stessa figura

6 – Si consenta di rinviare, sul tema, a D. Stevanato, *Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax. Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito*, Bologna, Il Mulino, 2016.

7 – Per una puntuale conferma empirica dell'obiezione, intuitiva e spesso invocata dagli oppositori della *flat tax*, secondo cui la stessa determinerebbe vantaggi per le classi più ricche e per i più poveri, con penalizzazione delle classi medie, si veda da ultimo M. Baldini e L. Rizzo, *Se la flat tax può favorire i poveri*, in www.lavoce.info del 26 giugno 2018. Gli autori citati osservano che con un'aliquota unica al 30 per cento e una deduzione familiare di 8.200 euro moltiplicata per la scala di equivalenza Ocse per famiglie di diversa composizione si otterrebbe – a parità di gettito complessivo – una riduzione dell'incidenza dell'imposta sui redditi più bassi e su quelli più alti, mentre per i redditi intermedi vi sarebbe una perdita. Per ottenere una distribuzione del reddito meno disuguale, sempre con il vincolo della parità di gettito, occorrerebbe costruire una *flat tax* con aliquota unica fissata al 35% e la deduzione familiare a € 10.500 equivalenti (peraltro anche in tal caso le classi medie subirebbero un lieve peggioramento).

nei programmi di governo di alcuni partiti politici), data la nota difficoltà di individuare fonti attendibili di copertura finanziaria, e l'altrettanto nota difficoltà di progettare riduzioni d'imposta in deficit.

Laddove siano ritenute impraticabile le linee di riforma testé accennate, potrebbe allora essere tentata una strada intermedia, anche valorizzando soluzioni adottate in altri ordinamenti. Molti sistemi fiscali prevedono in effetti regimi sostitutivi e speciali di tassazione di determinati *capital income*; tuttavia, da un lato le ipotesi di «cedolarizzazione» dei redditi appaiono in genere meno numerose di quanto siano in Italia, dall'altro esistono comunque dei correttivi che attenuano una rigida proporzionalità nel prelievo di questi redditi e introducono degli elementi di «personalità» dell'imposizione.

Una prima minimale linea di intervento potrebbe prevedere, mantenendo l'attuale assetto, una omogeneizzazione, se non una unificazione, delle aliquote cui attualmente i redditi vengono assoggettati ad imposte sostitutive o ritenute a titolo d'imposta. Nei sistemi ispirati alla *dual income taxation*, del resto, i redditi del capitale sono assoggettati ad un'unica aliquota proporzionale, che in quel modello teorico dovrebbe essere altresì allineata all'aliquota *corporate*. Oggi i redditi tassati in Italia in modo proporzionale scontano invece aliquote differenziate: 5 e 15% i redditi degli autonomi minimi, 10 e 21% i canoni di locazione, 20% le plusvalenze immobiliari, 12,5% gli interessi dei titoli di Stato, 26% interessi, dividendi, capital gains e altri proventi finanziari, 8% applicato al «valore lordo» in caso di affrancamento di partecipazioni e terreni, 10% i premi di produttività. Vi è poi l'esenzione (aliquota zero) per i rendimenti di lungo periodo ritratti dai cosiddetti «PIR», come pure un'esenzione temporanea (triennale) per i redditi agrari. E, ancora, una *lump sum* di 100 mila euro sui redditi esteri dei soggetti che trasferiscono la residenza fiscale in Italia. E nessuna di queste aliquote è allineata o è mai stata allineata all'aliquota *Ires pro tempore* vigente.

Un secondo tipo di intervento potrebbe riguardare la tassazione di dividendi e *capital gains*: se infatti si considera congiuntamente l'imposta sugli utili societari e quella sui soci il carico fiscale complessivo supera di poco l'aliquota marginale Irpef applicabile sopra l'ultimo scaglione fissato a 75 mila euro (43,76 contro 43%). Questo tipo di tassazione penalizza soprattutto gli investitori a più basso reddito, e determina in generale conseguenze distorsive e penalizzazioni dell'investimento societario, che innescano la ricerca di *backdoors* per ottenere la monetizzazione degli utili sotto altre forme, utilizzando possibilità concesse dal sistema con il rischio di contestazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria per la loro asserita elusività o per altre ragioni (si pensi all'affrancamento del valore delle azioni o quote seguito dalla vendita alla società stessa che, nell'acquistare azioni proprie, riduce e «restituisce» ai soci poste di patrimonio netto; alla distribuzione di utili sotto forma di compensi agli amministratori; alla pattuizione di elevati interessi sui prestiti erogati dai soci o sulle obbligazioni da questi sottoscritte).

Ferma restando la possibilità di esplorare altre soluzioni al problema evidenziato, come una riduzione dell'aliquota su dividendi e *capital gains*, o una ancor più radicale riforma nel senso della tassazione degli utili solo al momento della distribuzione (se si reputasse sostenibile finanziariamente la perdita – dagli effetti peraltro provvisori, riassorbibili nel medio-lungo periodo con la distribuzione dei dividendi – del gettito Ires), una risposta al problema evidenziato potrebbe basarsi, anche prendendo spunto da esperienze di altri ordinamenti (come quello tedesco), sul mantenimento della ritenuta alla fonte nella misura attuale (26%) accompagnata dalla facoltà, per i soci con aliquota media inferiore al 26%, di includere i relativi redditi in dichiarazione chiedendo all'intermediario di disapplicare la ritenuta o considerando la stessa alla stregua di una ritenuta in acconto. Potrebbe inoltre essere prevista una soglia esente, sempre con possibilità di chiedere all'intermediario la disapplicazione della ritenuta.

Interessi e dividendi potrebbero in alternativa, seguendo altri modelli impositivi, essere tassati «separatamente» in dichiarazione con aliquote differenziate a seconda del livello complessivo dei restanti redditi dell'individuo, soluzione che è variamente adottata nelle legislazioni di alcuni Paesi (Danimarca, Regno Unito, Stati Uniti).

Ancora, su questo tema, si potrebbero differenziare le aliquote di tassazione a seconda del carattere più o meno durevole dell'investimento, favorendo gli investimenti di più lungo periodo, anche senza arrivare all'estremo della totale esenzione subordinata a un lunghissimo *holding period* e a standardizzazione e rigidità quanto al tipo di investimenti (come oggi accade con i «PIR»).

5. Ridefinizione della curva della progressività e riduzione del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro.

Anche se la fissazione di aliquote e scaglioni appartiene al novero delle scelte essenzialmente «politiche», fortemente condizionate da esigenze di gettito e dunque poco adatte a considerazioni e proposte di ordine tecnico, si può nondimeno svolgere qualche considerazione sulle distorsioni determinate dall'attuale conformazione dell'Irpef.

Come infatti riconosciuto da molti osservatori, le aliquote marginali effettive sono oltremodo erratiche, con salti d'aliquota e aliquote marginali effettive superiori al 100%, dovute ad esempio alla perdita del diritto di fruire all'intero assegno per nucleo familiare, al «bonus 80 euro», alla struttura delle addizionali locali (che si pagano, al superamento della soglia esente, sull'intero reddito), con determinazione del fenomeno noto come «trappola della povertà». Ancora, al superamento della soglia esente l'accesso al «bonus 80 euro» determina un'aliquota marginale fortemente negativa, con riduzione dell'aliquota media.

Si tratta soltanto di alcuni esempi delle numerose distorsioni e incoerenze dell'attuale disegno della progressività dell'Irpef. Un recente studio dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica conclude la sua analisi sull'attuale struttura dell'Irpef nei termini che seguono: «contrariamente alle intenzioni più volte dichiarate dal legislatore, l'aliquota marginale rimane sostanzialmente invariata, anziché crescente, a partire da soli 28mila euro annui fino a svariati milioni di reddito. Come conseguenza, a dispetto del disegno di progressività desiderato o presentato, la struttura italiana ha assunto una conformazione riconducibile a tre livelli di cuneo: l'esenzione, un livello intermedio fino a circa 28mila euro di imponibile Irpef, ed un livello massimo indifferenziato tra 28mila e infinito»⁸.

8 – Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, *Fisco. La giungla delle aliquote effettive. Il sistema italiano di imposte e benefici per le persone e le famiglie*, Documento di valutazione n. 1, 2017.

Inoltre, l'andamento rapidamente decrescente della detrazione spettante per la produzione di redditi di lavoro dipendente, soprattutto tra 8 mila e 28 mila euro, determina una ripida inclinazione della curva di progressività proprio sui redditi di basso-medio ammontare. Tanto che si potrebbe affermare che, in un certo senso, l'Irpef è (anche fortemente) progressiva sui redditi di minore ammontare, e proporzionale su quelli elevati.

Nel contesto di una complessiva riforma dell'Irpef, dunque, non vi è dubbio che andrebbero riviste aliquote nominali e scaglioni (si pensi al salto di aliquota nominale, dal 27 al 38%, in corrispondenza del passaggio dal secondo al terzo scaglione), come pure deduzioni, detrazioni e benefici, in modo da incentivare l'offerta di lavoro anche attraverso una crescita più uniforme delle aliquote marginali e medie (obiettivo che appare possibile anche senza sconvolgimenti nei saldi di finanza pubblica, e che potrebbe avvenire sul piano tecnico, come minimo, rimodulando le detrazioni e riducendo l'aliquota corrispondente al terzo scaglione), e una riduzione del cuneo fiscale e contributivo.

6. “Segregazione” delle perdite e prospettive di superamento delle attuali limitazioni alla compensazione inter-categoriale.

Tra le caratteristiche di personalità connaturate a un’imposta sul reddito complessivo dovrebbe figurare la piena compensabilità delle perdite, che costituisce un ulteriore profilo dell’esigenza di tassare i redditi «al netto». Se l’imposta deve insistere su un incremento di ricchezza netta, non vi sono ragioni ostative alla piena rilevanza dei «saldi negativi», dovuti a un’eccedenza dei costi di produzione sui proventi, né limiti alla possibilità di scomputarli anche da redditi appartenenti ad altre categorie. La compensazione intercategoriale delle perdite è insomma insita nel modello dell’imposta personale sul reddito complessivo. L’assenza di meccanismi di compensazione sfavorisce in particolare i contribuenti con redditi irregolari, rispetto a soggetti che hanno un flusso di entrate regolare nel tempo.

Nell’ordinamento tributario italiano la compensabilità incontra invece numerose eccezioni.

Da un lato ciò è effetto della forfettizzazione degli imponibili e della tassazione al lordo dei costi di produzione, con conseguente irrilevanza delle eventuali perdite sofferte, che emergono solo in un sistema di determinazione dei redditi «analitico»: si pensi ai proventi costituenti redditi di capitale, tassati indipendentemente dal fatto che i costi, non ammessi in deduzione, eccedano i proventi stessi dando luogo a un risultato negativo; si pensi, ancora, ai redditi determinati catastalmente. In questi casi l’impossibilità di utilizzare le perdite in compensazione da altri redditi positivi dipende, a monte, dall’irrilevanza della perdita stessa, che per definizione non può sorgere in sistemi di determinazione della ricchezza che non operano in senso algebrico.

Sotto un diverso profilo l’assenza di meccanismi di compensazione si deve alla «pluralità» dei criteri di tassazione dei redditi

e ai numerosi sistemi cedolari. Una perdita realizzata nell'ambito di un regime proporzionale e sostitutivo (come una minusvalenza su partecipazioni) non può in linea di massima essere scomputata da redditi tassati con aliquote graduate, perché altrimenti l'effetto dell'imposizione cedolare verrebbe amplificato; si verificherebbe cioè un fenomeno paragonabile allo scomputo di un costo relativo a una gestione esente da proventi imponibili.

La perdita maturata nell'ambito di un regime sostitutivo e proporzionale potrebbe per la verità essere «trasformata» in un credito di imposta, calcolato con l'aliquota della cedolare, da utilizzare a scomputo di redditi (ad esempio, di lavoro o impresa individuale) tassati in modo progressivo: meccanismi del genere sono previsti per garantire la compensazione delle *capital losses* dai Paesi che hanno adottato la «*dual income taxation*». L'ordinamento italiano sembra invece del tutto insensibile alla tematica evidenziata: alcuni redditi basati sul capitale, mobiliare o immobiliare, non possono assumere segno negativo, mentre quelli i cui criteri di calcolo consentono l'emersione di un *capital loss* scontano una scelta normativa nel segno della «segregazione», cosicché nessun tipo di compensazione tra basi imponibili o trasformazione delle perdite in crediti d'imposta liberamente utilizzabili trova cittadinanza nel sistema.

Altrettanto distorsiva appare poi la scelta di non consentire compensazioni tra redditi positivi e saldi negativi nell'ambito dell'ampia categoria economica dei «redditi finanziari», che il Testo Unico delle Imposte sui Redditi suddivide come noto in due distinte categorie giuridiche (redditi di capitale e redditi diversi), connotate dalla medesima aliquota d'imposta proporzionale. E così, ad esempio, una minusvalenza derivante dal realizzo di strumenti finanziari, rilevante nell'ambito dei «redditi diversi», non può essere scomputata da eventuali redditi di capitale (interessi su obbligazioni, su depositi, conti correnti, e così via), ma solo da successive plusvalenze, sempre rilevanti come «redditi diversi» (a meno che non si opti per il regime del risparmio gestito).

Inoltre, anche nell'ambito dell'Irpef progressiva sul reddito semi-complessivo, in cui pure non vi sono ostacoli concettuali né difficoltà amministrative ad ammettere in compensazione perdite e redditi di diverse categorie, la relativa disciplina è intrisa di logiche «schedulari», tipiche delle imposte reali, anziché essere ispirata – come ci si potrebbe attendere - a principi di personalità. In specie, le perdite derivanti dall'esercizio di imprese individuali o dalla partecipazione a società commerciali di persone (che non siano «imprese minori») non sono scomputabili da redditi di altre categorie (fondiari, di lavoro dipendente, etc.), ma solo da redditi omogenei, cioè aventi la stessa fonte, eventualmente prodotti negli esercizi successivi (art. 8 Tuir), senza che si riescano a ravvisare delle motivazioni tecniche o di opportunità (al netto di ragioni di gettito) per una tale limitazione.

Riepilogo conclusivo.

Una riforma dell'Irpef finalizzata a un almeno parziale recupero dei principi di personalità e progressività dell'imposta, nonché a maggiore semplicità, equità ed efficienza, con eliminazione di alcune delle gravi distorsioni che affliggono oggi la tassazione dei redditi in Italia, potrebbe in definitiva svilupparsi secondo le seguenti linee:

a) riavvicinamento del concetto di reddito fiscale al reddito in senso economico, circoscrivendo le ipotesi di esenzione o agevolazione, con tassazione nei limiti del possibile del reddito effettivo al netto dei costi e delle spese di produzione;

b) eliminazione delle ambiguità insite nelle attuali detrazioni concesse a fronte della produzione di determinati redditi di categoria e collocate a valle della determinazione dei redditi stessa, a favore del riconoscimento delle spese di

produzione (vedi la precedente lettera a). Introduzione nel contempo di una vera e propria fascia esente universale, indipendente dal tipo di reddito posseduto, onde realizzare la detassazione del c.d. «minimo vitale» o «minimo d'esistenza»;

c) incremento dell'importo della suddetta fascia esente o minimo vitale (*personal allowance*), oggi sancita in via indiretta per i redditi di lavoro dipendente e pensione, avvicinandola a quella in media prevista da altri Paesi occidentali;

d) previsione di minimi esenti anche all'interno dei microcosmi reddituali assoggettati a ritenuta a titolo d'imposta o ad imposta sostitutiva (sempre che, naturalmente, non si preferisca riassorbire la tassazione di tali redditi all'interno dell'Irpef progressiva);

e) riduzione progressiva della pressione tributaria e contributiva sul lavoro, con l'obiettivo di allinearla alla media UE;

f) introduzione di meccanismi di perequazione nella tassazione dei redditi familiari, attraverso *splitting* legali, quozienti familiari, o una differenziazione della *personal allowance* legata a *status* e condizioni dei membri della famiglia;

g) riduzione e ripensamento dei regimi di tassazione cedolare e sostitutiva, attraverso meccanismi di esenzione alla base e richiesta di disapplicazione della ritenuta, possibilità di optare per la tassazione in dichiarazione se più favorevole, introduzione di elementi di differenziazione dell'aliquota del prelievo a seconda dell'ammontare dei restanti redditi dell'individuo;

h) revisione di aliquote, scaglioni, deduzioni, detrazioni e benefici allo scopo di eliminare le distorsioni attualmente

Parte 3 — Irpef, idee per una riforma

presenti nel disegno della progressività dell'Irpef (come aliquote marginali elevatissime o negative, aliquote medie decrescenti in determinati intervalli, un'eccessiva progressività sui redditi meno elevati, etc.);

i) introduzione di meccanismi di adeguamento automatico al tasso di inflazione per scaglioni di imponibile, deduzioni e detrazioni, al fine di evitare il c.d. «*fiscal drag*» o «progressività a freddo», ovvero l'inasprimento del prelievo - dovuto alla progressività delle aliquote - a fronte di incrementi di reddito puramente nominali;

l) superamento dell'attuale regime di «segregazione» delle perdite realizzate nell'ambito dei redditi di categoria, a favore di una compensazione trasversale senza limiti, eventualmente surrogata dalla trasformazione di perdite realizzate all'interno di regimi cedolari in crediti di imposta (calcolati alla stessa aliquota) utilizzabili a scomputo dell'Irpef ordinaria.

Rapporto Amministrazione e Contribuente

4

A cura di

**Eugenio Briguglio, Cristiano Caumont Caimi
e Fabrizio Colombo**

Abstract

Mutamenti frequenti nella normativa fiscale e nella sua interpretazione non solo generano maggiori oneri per i contribuenti, ma rappresentano anche un forte disincentivo agli investimenti nel nostro Paese. Da qui l'esigenza di proporre alcuni interventi di riforma finalizzati a garantire la certezza del diritto, attraverso le seguenti direttrici:

- la pubblicazione di circolari tempestive e complete;
- la revisione dell'istituto dell'interpello;
- il miglioramento della *cooperative compliance*;
- l'introduzione, nello Statuto del contribuente, di un principio che renda stabili nel tempo i regimi fiscali incentivanti.

Si avanzano, inoltre, alcune proposte volte a meglio definire la rilevanza penale dell'accertamento tributario, a rafforzare le procedure deflattive del contenzioso ed a rendere più professionale ed efficiente la giustizia tributaria.

Si auspica, infine, la transizione verso la totale digitalizzazione dei dati fiscali, con il duplice obiettivo di facilitare l'attività di verifica dell'Amministrazione finanziaria e di semplificare gli adempimenti a carico del contribuente.

1. Certezza del diritto.

1.1. Circolari, interpelli e consulenza giuridica.

Premessa.

Nel sistema tributario italiano, nel solco dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione – positivamente espressi, in materia tributaria, all’art. 10, primo comma, dello Statuto dei Diritti del Contribuente – l’Agenzia delle Entrate è chiamata a svolgere un ruolo di indirizzo mediante l’emanazione di circolari, note, risoluzioni e risposte ad istanze di interpello.

La strada maestra della chiarezza normativa resta quella di una appropriata formulazione della norma stessa, affiancata dalla emanazione di circolari illustrative complete e tempestive, tali da risolvere le più generali tematiche interpretative. In questo contesto, l’istituto dell’interpello deve rimanere uno strumento residuale, destinato a risolvere le sole tematiche interpretative connesse alle specificità delle casistiche dei contribuenti.

In tale ottica, le proposte qui di seguito formulate saranno tese:

- da un lato, a rafforzare l’attività di interpretazione generale svolta dall’Amministrazione finanziaria, avuto riguardo, in particolare, alle norme di nuova introduzione, così da rendere tale attività maggiormente funzionale all’assolvimento dell’obbligazione tributaria da parte del contribuente ed alleggerire, al tempo stesso, gli oneri procedurali gravanti sia sull’Amministrazione finanziaria che sul contribuente stesso;

- e
- dall’altro lato, per tutte le fattispecie non regolate né regolabili in via generale, a rendere più omogenee le risposte agli interpelli ed a rendere più celere la relativa procedura. Infatti, nonostante il sostanziale riordino della disciplina degli interpelli intervenuto nel 2015¹, le soluzioni legislative

1 – D.lgs. 24 settembre 2015, n. 156.

ad oggi adottate non sembrano ancora pienamente idonee a garantire una omogeneità e uniformità dei pareri resi e ad assicurare la tempestività nel rilascio delle risposte dell'Amministrazione finanziaria. L'obiettivo delle proposte di seguito descritte è dunque quello, da un lato, di centralizzare maggiormente la competenza alla trattazione delle istanze di interpello, al fine di eliminare il rischio di risposte discordanti in relazione a fattispecie analoghe e, dall'altro lato, di rendere più celere e certo l'iter procedurale degli interPELLI.

1.1.1 La consultazione pubblica e la tempistica di emanazione delle circolari.

Sul solco della prassi consolidata a livello internazionale e recentemente adottata anche in Italia in materia di prezzi di trasferimento², si potrebbe valutare di introdurre una forma di consultazione pubblica del testo delle circolari emanate dall'Agenzia delle Entrate, in specie, in relazione alle disposizioni di nuova introduzione.

Data la complessità della procedura, la partecipazione alla fase di consultazione potrebbe essere riservata alle associazioni sindacali e di categoria, nonché agli ordini professionali.

La decisione di partecipare o meno alla consultazione sarebbe del tutto discrezionale e non avrebbe impatti sul comportamento successivo che le associazioni, gli ordini professionali e i loro associati riterranno, in totale autonomia, di adottare in relazione alle fattispecie trattate nel documento di prassi che verrà definitivamente emanato.

² – Ci si riferisce alla procedura di consultazione pubblica sui prezzi di trasferimento avviata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze relativamente all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 110, settimo comma, Tuir, e dall'articolo 31-quater, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, a seguito della quale sono stati emanati il D.M. 14 maggio 2018, ed il Provvedimento 30 maggio 2018, n. 108954.

Occorrerebbe, inoltre, che la pubblicazione della prassi amministrativa sulla corretta interpretazione delle norme fiscali di recente approvazione sia tempestiva e funzionale all'assolvimento dei relativi obblighi tributari.

In tale prospettiva, l'Amministrazione finanziaria dovrebbe pubblicare le circolari interpretative rispettando lo spirito dello Statuto del contribuente e quindi almeno sessanta giorni prima del connesso adempimento tributario.

1.1.2 Interpelli: competenza degli uffici.

L'attuale ripartizione delle competenze alla trattazione delle istanze di interpello tra le diverse articolazioni dell'Amministrazione finanziaria³, a seconda del volume di affari e/o del domicilio fiscale del soggetto istante, non è idonea a garantire uniformità circa la posizione interpretativa espressa dall'Amministrazione finanziaria. L'esperienza concreta dimostra che sono tutt'altro che infrequenti le situazioni in cui vengono fornite dalle diverse direzioni competenti pareri difformi su questione analoghe.

Al fine di garantire una maggiore uniformità di interpretazione, consentendo anche all'Amministrazione finanziaria di svolgere una più efficace e coerente azione di indirizzo, si ipotizza l'attribuzione ad un unico soggetto, da individuarsi nell'attuale Divisione Contribuenti dell'Agenzia delle Entrate, della competenza ad esaminare tutte le istanze di interpello c.d. "ordinario" e "anti-abuso", vale a dire delle istanze che sono di norma espressioni di interessi più generali e ricorrenti, a prescindere da chi sia il

3 – Cfr. punto 2 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 4 gennaio 2016, in base al quale la competenza ad esaminare le istanze di interpello è attribuita alla Direzione Regionale competente in relazione al domicilio fiscale del soggetto istante, fatta eccezione per talune ipotesi, individuate nel Provvedimento stesso, in cui la competenza viene attribuita alla Direzione Centrale (oggi, per effetto del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 1° marzo 2018, Divisione Contribuenti).

soggetto istante e quale sia il settore dell'imposizione interessato. Si osservi che tale "centralizzazione" della competenza in capo alla Divisione Contribuenti produrrebbe anche l'effetto, in combinato disposto con le indicazioni recentemente fornite dall'Agenzia delle Entrate con provvedimento 7 agosto 2018, n. 185630, di favorire la diffusione delle interpretazioni di prassi. Tale provvedimento prevede infatti la pubblicazione di tutte le risposte alle istanze di interpello emesse dalle strutture "centrali" della Agenzia delle Entrate (oltre alla pubblicazione di documenti di sintesi relativi alle posizioni interpretative espresse in risposta alle istanze di interpello sui nuovi investimenti e le risposte fornite a seguito delle richieste di consulenza giuridica).

1.1.3 Segue: la riduzione/certezza delle tempistiche.

Nonostante le modifiche apportate nel corso del 2015 volte a garantire una più sollecita risposta da parte dell'Amministrazione finanziaria alle istanze di interpello, tale finalità in concreto non è ancora del tutto perseguita. In particolare, le tempistiche della procedura di interpello risultano nella prassi frequentemente dilatate ed incerte, soprattutto in ragione del meccanismo attualmente in vigore per il caso di richiesta di documentazione integrativa, che attribuisce all'Ufficio ulteriori sessanta giorni per fornire la propria risposta⁴.

In tale contesto, può dunque accadere (caso peraltro non affatto infrequente nella prassi) che al contribuente venga richiesto di produrre, anche in prossimità della scadenza del termine ordinario (*i.e.* novanta giorni, ovvero centoventi), una ingente mole di documentazione/informazioni, con la conseguenza che, sommando il tempo necessario al contribuente per riscontrare questa richiesta e gli ulteriori sessanta giorni concessi alla Agenzia per fornire la propria risposta, si determina una rilevante, ed imprevedibile, dilatazione dell'effettiva durata della procedura.

⁴ - Art. 4, d.lgs. n. 156, citato.

In tale contesto, sarebbe, quindi, più efficace e coerente con la *ratio* dell'istituto in esame prevedere, in caso di richiesta di integrazione della documentazione a suo tempo presentata, una vera e propria “sospensione” dei termini ordinari di risposta, ricominciando così gli stessi a decorrere, da dove erano rimasti, appena il contribuente fornisce i documenti richiesti.

1.1.4 Segue: l'interpello disapplicativo.

Ancora oggi, la presentazione dell'interpello c.d. “disapplicativo” costituisce una "*conditio sine qua non*" per la disapplicazione da parte del contribuente delle disposizioni tributarie aventi caratteri antielusivo specifico.

Si propone, dunque, in coerenza alla soluzione già adottata in relazione alle altre tipologie di interpello, e al fine di deflazionare il carico di lavoro degli Uffici (si pensi, ad esempio, alla mole di interPELLI che devono ora essere presentati in occasione delle operazioni straordinarie per disapplicare le norme che limitano la riportabilità delle perdite fiscali, degli interessi passivi e delle eccedenze Ace), l'introduzione di una modifica normativa volta a superare l'attuale formulazione e a rendere anche questa forma di interpello facoltativa.

1.1.5 La consulenza giuridica.

L'istituto della consulenza giuridica si caratterizza per avere ad oggetto tematiche fiscali di carattere generale (e non, come invece accade negli interPELLI, singole fattispecie concrete) proposte su istanza degli stessi Uffici dell'Amministrazione finanziaria, delle associazioni sindacali e di categoria e degli ordini professionali nonché delle altre Amministrazioni dello Stato, enti pubblici, enti pubblici territoriali e assimilati e degli enti istituzionali operanti con finalità di interesse pubblico.

L'assenza di un termine perentorio entro cui deve essere fornita la consulenza giuridica, nonché di forme di silenzio assenso, rischia di pregiudicare, in maniera significativa, l'effettività dell'istituto in esame.

In ragione della criticità appena evidenziata, si propone l'introduzione di una disciplina analoga a quella già prevista per l'interpello. In specie, mantenendo fermo il termine di 120 giorni individuato dalla prassi dell'Amministrazione finanziaria, eventualmente prorogabile per altri 60 giorni, si dovrebbe esplicitare la natura perentoria, adottare anche per questi la modifica in materia di sospensione del termine sopra delineata nonché prevedere, in caso di mancato rispetto del termine medesimo, il c.d. "silenzio-assenso".

1.2. Cooperative compliance.

Premessa.

L'obiettivo perseguito dal regime di adempimento collaborativo (c.d. "cooperative compliance")⁵ è quello di istituire un rapporto di collaborazione continuativo tra l'Agenzia delle Entrate e i contribuenti presenti sul territorio italiano di più rilevanti dimensioni. Tale rapporto di collaborazione risponde alla duplice finalità di consentire, (i) all'Amministrazione finanziaria, di beneficiare di una spontanea e preventiva condivisione da parte del contribuente delle principali informazioni (*rectius* dei principali rischi) di carattere fiscale che interessano l'operatività dello stesso, e (ii) al contribuente, di ottenere, da parte della Amministrazione, un puntuale e tempestivo riscontro in merito alle eventuali problematiche fiscali connesse alla suddetta operatività.

5 – Il regime di adempimento collaborativo è regolato dal d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, che ne stabilisce finalità, requisiti di ingresso, obblighi ed effetti in capo alle parti coinvolte.

Nell’ottica di rendere il regime più diffuso ed efficiente, le proposte che si intendono avanzare riguardano quattro macro-aree: (i) la riduzione della soglia di ricavi richiesta per accedere al regime, (ii) la possibilità di esternalizzare taluni adempimenti connessi alla gestione del rischio fiscale, (iii) l’introduzione di alcune semplificazioni procedurali per i soggetti di minori dimensioni e, infine, (iv) l’individuazione di ulteriori benefici da concedere ai contribuenti aderenti al regime.

1.2.1 Allargamento della platea dei contribuenti ammessi al regime.

Ai sensi dell’art. 7, quarto comma, d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, citato, in fase di prima applicazione della disciplina, i soggetti autorizzati a presentare domanda di ingresso nel regime di collaborazione con l’Agenzia delle Entrate sono esclusivamente i contribuenti che: (i) conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro; (ii) hanno presentato istanza di adesione al Progetto Pilota sul Regime di Adempimento Collaborativo di cui all’invito pubblico del 25 giugno 2013 ed hanno un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro; (iii) intendono dare esecuzione alla risposta dell’Agenzia delle Entrate, fornita a seguito di istanza di interpello sui nuovi investimenti, di cui all’art. 2, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 147, indipendentemente dal volume di affari e ricavi⁶.

⁶ – Inoltre, è prevista un’estensione “per trascinamento” del regime in favore delle società del gruppo che, pur in assenza dei prescritti requisiti dimensionali, esercitano le funzioni di indirizzo in relazione al sistema di controllo del rischio fiscale della società qualificate, purché «tale inclusione sia ritenuta necessaria ai fini di una completa rappresentazione dei processi aziendali», come citato nella circolare Assonime del 22 aprile 2016, n. 14 (paragrafo 2). In sostanza, è sufficiente che una società del gruppo soddisfi i requisiti dimensionali di ammissione al regime per consentire l’accesso anche alle altre società del gruppo che, pur essendo prive dei suddetti requisiti, svolgono le funzioni di indirizzo.

Al momento, sono entrate nel regime di adempimento collaborativo solo quattordici società⁷, di cui cinque facenti parte del medesimo gruppo, e solo settanta sono le società qualificate ad accedervi⁸.

Al fine di ampliare la platea dei soggetti che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo, è anzitutto necessario ridurre quanto prima la soglia di ricavi richiesti per accedere allo stesso, scendendo progressivamente fino ad un fatturato pari a 100 milioni di euro⁹.

7 – Le società che hanno aderito al regime sono le seguenti: Ferrero S.p.a.; Ferrero Commerciale Italia S.r.l.; Ferrero Industriale Italia S.r.l.; Ferrero Management Services Italia S.r.l.; Ferrero Technical Services S.r.l.; Finecobank Banca Fineco S.p.a.; Leonardo S.p.a.; Prada S.p.a.; Shell Italia E&P S.p.a.; Unicredit S.p.a.; Barilla G. e R. Fratelli S.p.A; Bper Banca S.p.a., e da ultime, Enel S.p.a e E-Distribuzione S.p.a..

8 – Cfr. Relazione sullo stato di attuazione del regime di adempimento collaborativo, aggiornata al 30 giugno 2017, trasmessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Parlamento il 28 settembre 2017.

9 – In particolare, ai sensi dell'art. 7, quarto comma, d.lgs. n. 128, citato, è stato fissato al 31 dicembre 2019 il termine finale per la prima fase di applicazione del regime di adempimento collaborativo. Una volta conclusa tale fase dovrebbe essere avviato un percorso che porti all'inclusione dell'intera platea dei contribuenti con ricavi superiori a 100 milioni di Euro (ossia i c.d. grandi contribuenti) (Cfr. Relazione sullo stato di attuazione del regime di adempimento collaborativo, aggiornata al 30 giugno 2017, trasmessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Parlamento il 28 settembre 2017). Ad oggi, tuttavia, manca una disposizione normativa che regoli l'estensione del regime in commento ai suddetti contribuenti.

1.2.2 Semplificazione del *Tax Control Framework*.

Nell'ottica di alleggerire gli oneri amministrativi imposti ai contribuenti al fine di poter accedere al regime collaborativo, è opportuno introdurre alcune disposizioni volte a semplificare lo strumento di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, *i.e.* il *Tax Control Framework* (di seguito, anche: "TCF")¹⁰.

In tal senso, sarebbe opportuno prevedere, nei confronti di tutti i soggetti aderenti al programma, la facoltà, su base opzionale, di esternalizzare l'attività di controllo dei rischi fiscali. Infatti, non essendo possibile esternalizzare la fase relativa alla definizione delle linee strategiche di carattere fiscale – che spetta necessariamente agli amministratori della società –, al fine di "alleggerire" il ruolo di soggetti interni alla società, senza far venire meno quel presidio dei rischi fiscali richiesto dalla norma, si potrebbe ipotizzare di affidare ad un soggetto esterno quantomeno le attività di controllo.

A tal fine potrebbe essere opportuno avvalersi delle figure professionali esterne alla società che già oggi si occupano delle

10 – A tal riguardo, si deve rilevare che uno dei requisiti cardine per l'accesso al regime è l'implementazione del TCF, ossia un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale. Tale sistema – da strutturare nel contesto del sistema di governo aziendale e di controllo interno – deve assicurare (I) una chiara attribuzione di ruoli e responsabilità ai diversi settori dell'organizzazione dei contribuenti in relazione ai rischi fiscali; (II) efficaci procedure di rilevazione, misurazione, gestione e controllo dei rischi fiscali il cui rispetto sia garantito a tutti i livelli aziendali, e (III) efficaci procedure per rimediare ad eventuali carenze riscontrate nel suo funzionamento ed attivare le necessarie azioni correttive. Le modalità attraverso le quali attuare i requisiti essenziali sopra descritti sono rimesse alla scelta del contribuente, cosicché il sistema di rilevazione del rischio fiscale possa meglio adattarsi alle esigenze della singola impresa.

attività di *review* delle “decisioni fiscali” assunte dalla società (*i.e.* consulenti fiscali e/o “revisori fiscali”). In altri termini, i consulenti esterni avrebbero il compito di assicurare quel ruolo di *assurance* delle scelte fiscali della società, che altrimenti dovrebbe essere condotto internamente all’azienda. Tale attività potrebbe essere formalizzata mediante l’individuazione di alcuni *standard* e *key performance indicators* cui uniformare i contratti di esternalizzazione, al fine di garantire la qualità del servizio erogato.

1.2.3 Semplificazione del regime per i soggetti di minori dimensioni.

In considerazione dell’auspicato ampliamento della platea dei partecipanti, sempre in via facoltativa, e limitatamente ai soggetti che presentano un volume di affari o di ricavi compreso tra 100 e 300 milioni di euro, si potrebbe prevedere, alternativamente, quanto segue:

I) una fase di elaborazione condivisa del documento afferente al TCF, eliminando l’obbligo da parte del contribuente di allegare tale documento all’atto della presentazione della domanda di ammissione al regime dell’adempimento collaborativo. In questo modo, la “mappatura” dei rischi fiscali connessi all’attività svolta dal contribuente, unitamente all’individuazione dei processi di rilevazione, misurazione, gestione e controllo degli stessi, avverrebbe con il supporto dell’Agenzia delle Entrate e sarebbe, quindi, più mirata ed efficace¹¹; ovvero

II) l’introduzione di un regime di adempimento cooperativo “de-procedimentalizzato”, che non prevede una interlocuzione costante e preventiva con l’Amministrazione, ma solo l’obbligo per il contribuente di implementare un

¹¹ – Si osserva che un simile approccio è stato recentemente avallato dall’Agenzia delle Entrate nell’ambito dell’agevolazione “*Patent Box*”, proprio in relazione ai contribuenti di minori dimensioni.

adeguato strumento di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale (i.e. il TCF) da mettere a disposizione dell'Amministrazione in caso di richiesta. Tale modalità “semplificata” di adozione del regime di adempimento collaborativo permetterebbe comunque al contribuente di poter usufruire (in tutto o in parte) dei benefici propri della collaborazione¹².

1.2.4 Estensione dei benefici.

Sebbene la normativa vigente garantisca già alcuni benefici ai soggetti che accedono al regime di adempimento collaborativo, questi non paiono sufficienti a incentivare adeguatamente le imprese ad accedere al regime, anche considerati i notevoli oneri procedurali che la stessa richiede. Ciò, peraltro, risulterà ancor più evidente in caso di ampliamento della platea dei contribuenti ammessi al regime.

In tale prospettiva, sembra opportuno introdurre normativamente¹³ ulteriori vantaggi in caso di accesso del contribuente al regime di adempimento collaborativo, e in specie:

I) la riduzione dei termini di accertamento ai fini Ires, Irap e Iva (attualmente pari a 5 anni) a 3 anni, in linea con quanto attualmente previsto per la c.d. “fatturazione elettronica”;

II) l'eliminazione delle sanzioni amministrative (e non la semplice riduzione del 50%) e di quelle penali con riguardo ai

12 – Si osserva che un simile approccio viene adottato nell'ambito della disciplina del *transfer pricing*, dove, in caso di contestazione da parte dell'Amministrazione finanziaria in merito alla correttezza dei prezzi di trasferimento, non possono essere irrogate sanzioni se il contribuente predispone una adeguata documentazione descrittiva delle proprie transazioni infragruppo internazionali (c.d. *Master File e Country File* o *TP documentation*), ne comunica l'esistenza nella propria dichiarazione dei redditi e la fornisce ai verificatori al momento del controllo.

13 – Si tratterebbe in specie di modificare l'attuale formulazione dell'art. 6, d.lgs. n. 128, citato.

rischi fiscali debitamente comunicati dal contribuente;

III) l'attribuzione, in via esclusiva, una volta presentata l'istanza di adesione, e quindi anche nel corso dell'istruttoria, della competenza a condurre eventuali attività di controllo e accertamento all'Ufficio chiamato a gestire la procedura di adempimento collaborativo, anche per i periodi di imposta antecedenti alla richiesta di accesso al regime;

IV) l'introduzione di un meccanismo di "collaborazione volontaria" in relazione alle condotte pregresse all'accesso al regime di *cooperative compliance*, con riconoscimento di un regime sanzionatorio premiale.

1.3. Procedure in materia di fiscalità *cross-border*: APA e MAP.

Premessa.

In un mondo sempre più globalizzato, dove i gruppi multinazionali e le transazioni *cross-border* costituiscono ormai la base dell'economia tradizionale e di quella digitale, diventa sempre più importante poter acquisire certezza, in via preventiva, circa il regime fiscale degli scambi internazionali. E, ove ciò non sia possibile, poter risolvere con celerità situazioni di potenziale doppia imposizione.

A livello di legislazione domestica e convenzionale, l'Italia si è da tempo dotata di strumenti finalizzati ai predetti scopi. Ci si riferisce, in particolare, agli accordi preventivi (c.d. APA), alle procedure amichevoli (c.d. MAP) e, da ultimo, allo strumento della rettificazione dei prezzi di trasferimento in diminuzione ex art. 31-quater, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. In concreto, tuttavia, questi strumenti stentano ancora a produrre risultati soddisfacenti, soprattutto in termini di speditezza ed efficienza delle procedure^{14,15}.

La recente concentrazione delle competenze per tutte le suddette procedure presso l'Ufficio Accordi Preventivi e Controversie Internazionali, attualmente radicato presso la Direzione Centra-

le Grandi Contribuenti della Agenzia delle Entrate, unitamente all'integrazione del suo organico e alla riorganizzazione del piano di lavoro, previsti dall'art. 1, commi 982 e 983, della Legge di Bilancio per il 2018, auspicabilmente favorirà l'efficientamento delle procedure.

Ciononostante, ribadita la necessità di un ulteriore ed importante rafforzamento della struttura organizzativa, esistono ancora, a livello normativo ed interpretativo, alcune previsioni che ostano ad un pieno utilizzo degli strumenti vigenti da parte dei contribuenti e che meriterebbero una revisione.

1.3.1 Advance Pricing Agreements.

L'interpello internazionale in materia di prezzi di trasferimento, di cui alla lett. a) dell'art. 31-ter, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, elaborato sulla falsariga degli APA di matrice OCSE, attraverso il quale un'impresa con attività internazionale ha la possibilità di definire preventivamente, in contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria, i prezzi di trasferimento, dovrebbe avere, in base al dato normativo attuale, una durata di centottanta giorni¹⁶.

Tale termine è sempre stato però (pacificamente) ritenuto ordinatorio. Con la conseguenza che la sua inosservanza non produce effetti sulla procedura – la quale, salva diversa volontà delle parti, prosegue nel suo normale svolgimento – e, in concreto, i procedimenti durano molto di più di centottanta giorni.

14 – Al 31 dicembre 2016, l'Italia aveva un numero pendente di MAP pari a 438 e la durata media della procedura si assestava attorno ai 15 mesi per i casi aventi ad oggetto tematiche di “transfer pricing” e ai 40 mesi per i rimanenti profili di “doppia imposizione”.

15 – Per quanto riguarda l'APA, secondo le ultime statistiche rese disponibili dalla Agenzia delle Entrate, nel 2013 la durata media dei procedimenti era stimata in poco più di 16 mesi, mentre, attualmente, l'esperienza pratica dimostra che i procedimenti presentano una durata assai più lunga.

16 – Punto 4.1 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 21 marzo 2016, n. 42295.

In tale contesto, al fine di garantire una maggiore certezza circa la durata del procedimento di interpello internazionale in materia di prezzi di trasferimento, sarebbe opportuno introdurre un termine perentorio ai fini della sua conclusione. A questo proposito, un termine realistico potrebbe essere individuato in 12 mesi, prorogabile di ulteriore 6 mesi in casi eccezionali e motivati, entro il quale l'accordo deve essere concluso, ovvero la procedura deve essere chiusa negativamente. Tale termine appare equo sia al fine di tutelare la posizione del contribuente sia al fine di garantire un lasso di tempo congruo all'Agenzia delle Entrate per svolgere la relativa istruttoria.

Nell'ottica di rafforzare il rapporto di collaborazione e fiducia tra il Fisco e il contribuente virtuoso, si propone altresì, a partire dalla data di presentazione della istanza di APA, di riservare la competenza esclusiva a condurre eventuali attività di controllo ed accertamento in materia di prezzi di trasferimento all'Ufficio Accordi preventivi e Controversie Internazionali anche in relazione a periodi di imposta antecedenti a quelli oggetto della istanza medesima.

1.3.2 Mutual Agreement Procedures.

Il comma 1-ter, dell'art. 39, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto nel 2015¹⁷, prevede espressamente la facoltà di ottenere – su richiesta congiunta da parte del contribuente e dell'amministrazione finanziaria – la sospensione del processo qualora (i) sia iniziata una procedura amichevole ai sensi della Convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni stipulate dall'Italia (in breve "DTC"), ovvero nel caso in cui (ii) sia iniziata una procedura amichevole ai sensi della Convenzione relativa all'eliminazione delle doppie imposizioni in caso di rettifica degli utili di imprese associate n. 90/463/CEE del 23 luglio 1990 (in breve "Convenzione Arbitrale").

¹⁷ – D.lgs. 24 settembre 2015, n. 156.

Parte 4 – Rapporto Amministrazione e Contribuente

Nonostante l'innegabile semplificazione introdotta dalla norma in oggetto, questa non è comunque idonea a superare una delle problematiche più rilevanti delle MAP da Convenzione Arbitrale, ossia l'obbligo di rinunciare al contenzioso interno al fine di avere pieno accesso alla procedura convenzionale, ivi inclusa la fase arbitrale¹⁸.

A ciò si aggiunge il fatto che la rinuncia al contenzioso è richiesta dall'Agenzia delle Entrate quale *conditio sine qua non* al fine di concedere, in pendenza di MAP da Convenzione Arbitrale¹⁹, la sospensione amministrativa della riscossione²⁰.

Ora, la sospensione del processo recentemente introdotta dovrebbe di per sé ritenersi idonea a superare l'obbligo di rinuncia al contenzioso interno, considerato che non esiste più il rischio che, nelle more della procedura internazionale, intervenga una decisione dell'autorità giurisdizionali, la quale inibirebbe la prosecuzione della MAP da Convenzione Arbitrale²¹.

Pertanto, sarebbe opportuno prevedere, a livello normativo (o quanto meno di prassi), che non sia richiesta – in caso di sospensione del processo – la rinuncia al contenzioso interno, al fine del passaggio alla fase arbitrale della MAP.

Analoga previsione dovrebbe operare anche ai fini della sospensione amministrativa degli obblighi di pagamento, consen-

18 – La circostanza che il comma 1-ter, art. 39, d.lgs. n. 546, citato, non abbia comportato modifiche nel rapporto tra contenzioso interno e procedura convenzionale è stato confermato dalla sessa Agenzia delle Entrate nella Circolare n. 12/E dell'8 aprile 2016. L'Amministrazione ha infatti affermato che «la facoltà concessa alle parti di chiedere la sospensione del processo quando sia iniziata una procedura amichevole [...] non comporta modifiche sotto il profilo dei rapporti tra le predette procedure amichevoli ed il contenzioso interno».

19 – Cfr. Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 21/E del 2012.

20 – Art. 3, secondo comma, l. 22 maggio 1993, n. 99 di notifica e di esecuzione dalla convenzione arbitrale.

tendo il suo accoglimento non solo a condizione della rinuncia al procedimento, ma anche in caso di sospensione dello stesso. In tal modo verrebbe ricondotto a coerenza l'intero sistema e non verrebbero frapposti ostacoli, neppure di carattere finanziario, al legittimo diritto del contribuente alla risoluzione della propria situazione di doppia imposizione.

1.4. Stabilità delle norme tributarie incentivanti.

In un contesto in cui si auspica una sempre maggiore collaborazione e trasparenza nei rapporti tra Fisco e contribuente, il difetto di "stabilità" della norma fiscale costituisce un'evidente anomalia dell'attuale legislazione.

Più precisamente, il principio di irretroattività delle norme di natura fiscale, prevista dall'art. 3 dello Statuto dei Diritti del Contribuente, manca di specificità con riferimento alle disposizioni aventi natura incentivante che richiedono, quale condizione necessaria di applicazione, l'adozione da parte del contribuente di un comportamento "attivo", sia esso di natura patrimoniale ovvero personale, destinato a riverberare i suoi effetti nell'arco di una pluralità di periodi d'imposta. È il caso, ad esempio, dell'Ace, applicabile in presenza di incrementi patrimoniali, dell' "Iper Ammortamento" e del "Super Ammortamento", la cui applicazione presuppone l'acquisto di determinati beni strumentali, ovvero ancora il caso delle varie norme agevolative per il (r)impatrio delle persone fisiche, che presuppongono il trasferimento della loro residenza fiscale in Italia.

21 – In tal senso pare esprimersi, d'altra parte, la stessa Agenzia delle Entrate nella citata Circolare n. 12/E del 2016, in cui viene affermato che qualora sia disposta la sospensione del giudizio «resterà esclusa l'eventualità che intervengano giudicati ostativi ad un diverso componimento della questione; inoltre, in caso di esperibilità della fase arbitrale, l'assenza di pronunce intervenute nelle more garantirà la facoltà di optare per la procedura arbitrale, previa rinuncia al contenzioso interno, ovvero per la prosecuzione di quest'ultimo».

Ora, proprio in ragione del fatto che l'accesso ai predetti benefici richiede l'adozione da parte del contribuente di specifici comportamenti "attivi", è particolarmente sentita, soprattutto dagli investitori internazionali, l'esigenza di garantire la stabilità delle regole incentivanti²².

Tale esigenza potrebbe essere soddisfatta attraverso una ulteriore declinazione positiva del principio di irretroattività, tale per cui le norme in questione non possano essere abrogate né modificate (*in peius*) per un orizzonte temporale pari all'intero periodo di agevolazione fissato dalla norma ovvero, in assenza di una simile previsione, per un periodo coerente con l'orizzonte temporale minimo (ad esempio, 5 anni) che giustifica il comportamento attivo richiesto al contribuente.

22 – Si tratta, a ben vedere, di una esigenza del tutto speculare a quella sottesa all'intervento di riforma recentemente adottato con il c.d. "Decreto Dignità", d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni con l. 9 agosto 2018, n. 96, il quale ha previsto, a certe condizioni, con riferimento all'Iper-Ammortamento, la revoca del beneficio in caso di cessione a titolo oneroso del bene strumentale ovvero di suo trasferimento a strutture produttive situate all'estero durante l'arco temporale di fruizione del beneficio.

2. Contenzioso e pre-contenzioso tributario.

Premessa.

Pur registrandosi nel corso degli ultimi anni un trend decrescente, i dati forniti dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria parlano ancora di 400.000 controversie fiscali pendenti a fine 2017; le pendenze tributarie in Cassazione, che sempre a fine 2017 ammontavano ad oltre 50.000, costituiscono circa la metà delle cause civili pendenti davanti al giudice di legittimità.

Le criticità dell'attuale sistema di giustizia tributaria originano principalmente dalla scarsa efficacia di taluni strumenti deflattivi del contenzioso, che presentano ancora troppi limiti normativi di accesso, e dalle peculiarità dell'ordinamento della Giustizia Tributaria, non del tutto idonee ad assicurare "standard" adeguati di indipendenza e professionalità degli organi giudicanti.

La proposta di riforma si articola, dunque, lungo le seguenti linee direttrici: rafforzamento degli strumenti che consentono una definizione in sede stragiudiziale delle vertenze fiscali e, al tempo stesso, efficientamento della fase giudiziale attraverso una sostanziale rivisitazione dell'attuale ordinamento della giustizia fiscale, in specie, dei criteri di selezione dei giudici tributari.

2.1. Contraddittorio preventivo generalizzato.

Sebbene il diritto del contribuente al contraddittorio preventivo trovi espressione positiva in diverse disposizioni normative, manca, nell'ordinamento interno, una regola di portata generale che sancisca l'operatività "sempre e comunque" di tale principio. Una siffatta regola generale esiste invece in ambito comunitario, ragione per cui si viene a verificare una disparità di trattamento a seconda che il controllo fiscale abbia ad oggetto un tributo armonizzato (tipicamente l'Iva), per il quale il contraddittorio preventivo è sempre garantito, piuttosto che un tributo non armonizzato

(Ires, Irpef, Irap, tributi locali, ecc.), per il quale, invece, l'obbligo al contraddittorio preventivo sussiste solo nei casi regolati da disposizioni *ad hoc*.

Al fine di garantire maggiore coerenza e sistematicità all'ordinamento, e prevenire, ove possibile, l'insorgere di controversie fiscali evitabili, si propone l'introduzione di una regola positiva che sancisca, quale principio generale dell'ordinamento, il diritto del contribuente all'instaurazione di un contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria, preventivo all'emissione di qualunque atto impositivo, quale che sia la tipologia di imposta accertata ed il procedimento amministrativo di verifica/controllo che precede l'emissione dell'atto impositivo.

2.2 Obbligo di risposta e competenza per le istanze di autotutela.

Ad oggi, la richiesta rivolta dal contribuente agli organi dell'Amministrazione finanziaria di procedere, in forza del potere di autotutela, all'annullamento, in tutto o in parte, di un atto fiscale ha carattere meramente "sollecitatorio". Allo stato della legislazione vigente, infatti, la presentazione della richiesta da parte del contribuente non comporta alcun obbligo giuridico in capo all'Amministrazione finanziaria di dare un riscontro motivato alla domanda entro un termine prefissato. Ciò costituisce un evidente ostacolo alla realizzazione di un rapporto Fisco – contribuente orientato, nel paradigma costituzionale, ai caratteri della collaborazione, della correttezza e della trasparenza. L'inerzia dell'Amministrazione si protrae oltre termini ragionevoli e, spesso, si risolve in una mancata risposta.

Al fine di improntare, anche sotto questo profilo, il rapporto tra il Fisco ed i contribuenti a canoni di buona amministrazione e collaborazione, si propone quindi l'introduzione di un termine perentorio entro il quale l'Agenzia deve prendere posizione in ordine alla istanza presentata dal contribuente, indicando altresì le

ragioni sottese al proprio convincimento.

Tale termine, in coerenza con quanto previsto per gli interpellati, potrebbe essere ragionevolmente individuato in 120 giorni, essendo questa una altezza temporale in grado di bilanciare le esigenze organizzative proprie dell'Agenzia con le esigenze di certezza proprie dei contribuenti. Si potrebbe altresì valutare, con riferimento ad atti fiscali che presentano particolare complessità, tali da richiedere un approfondimento straordinario da parte degli esaminatori, la previsione di una proroga di 60 giorni, motivatamente attivabile da parte dell'Amministrazione finanziaria adita.

Al fine di rendere più efficace lo strumento dell'autotutela, un'ulteriore proposta è quella di attribuirne la competenza ad un organo distinto rispetto all'Ufficio emittente, seppur sempre appartenente, trattandosi di "autotutela" appunto, alla medesima Amministrazione finanziaria. Tale organo potrebbe essere individuato – anche in un'ottica di centralizzazione ed armonizzazione delle risposte – nelle Direzioni Regionali territorialmente competenti, strutture ad oggi già interessate dalle istanze di autotutela, ma solo su sollecitazione dell'Ufficio emittente ed al superamento di determinate soglie quantitative.

2.3 L'acquiescenza parziale.

L'acquiescenza del contribuente ai rilievi mossi dall'Amministrazione finanziaria determina la riduzione del carico sanzionatorio in misura pari ad 1/3 dell'importo irrogato.

Stando alla lettera della legge, ed alla posizione assunta al riguardo dall'Amministrazione finanziaria, il beneficio premiale opera solo a condizione che l'acquiescenza venga prestata alla pretesa impositiva nella sua interezza, e non già a singole contestazioni fiscali formulate in uno stesso atto impositivo.

Tale impostazione, oltre a condurre a risultati erratici e ingiustificatamente penalizzanti - derivando la possibilità o meno di

prestare acquiescenza ad una data contestazione dal fatto che la stessa sia stata o meno esercitata congiuntamente ad altre contestazioni aventi autonoma rilevanza -, finisce per limitare l'ambito di operatività dell'istituto in esame e, così, il raggiungimento della finalità deflattiva allo stesso sotteso.

Si propone dunque un intervento di riforma che, anche nel solco della soluzione interpretativa recentemente delineata dalla Suprema Corte di Cassazione²³, preveda l'introduzione di una regola positiva che consenta al contribuente di prestare acquiescenza anche parziale alle contestazioni mosse dall'Amministrazione finanziaria a mezzo di un medesimo atto fiscale, permettendo al contribuente di selezionare i singoli rilievi che intende definire in via agevolata.

Inoltre, coerentemente a quanto già previsto in relazione ad altri istituti deflattivi del contenzioso, sarebbe opportuno intervenire normativamente sul parametro cui applicare la riduzione sanzionatoria, sostituendo l'attuale riferimento alla sanzione in concreto irrogata con il minimo edittale della stessa.

2.4 L'istituto del reclamo-mediazione.

A partire dal 2012, con una finalità essenzialmente deflattiva del contenzioso, è stata prevista una fase pre-contenziosa obbligatoria per le liti tributarie di minor valore, individuate, nell'attuale legislazione, in quelle inferiori a 50 mila euro.

Sebbene se ne condividano le finalità, l'istituto in esame presenta, attualmente, due essenziali criticità che ne limitano in maniera significativa l'efficacia: la prima attiene al suo ristretto ambito di applicazione, confinato alle sole liti fiscali minori; la seconda attiene alla individuazione del soggetto chiamato a va-

²³ – Corte di Cassazione, sent. 11 maggio 2018, n. 11497, la quale ha affermato il principio di diritto secondo cui: «In materia tributaria, l'istituto dell'acquiescenza di cui all'art. 15 d.lgs. n. 218 del 1997 può operare, in ragione della ratio deflattiva ad esso sotteso, anche in relazione a singoli addebiti dotati di rilevanza autonoma, pur se ricompresi in un accertamento unitario».

lutare la fondatezza delle ragioni di doglianza sollevate dal contribuente, individuato, seppure in una sua diversa articolazione, all'intero dello stesso Ufficio che ha emanato l'atto impositivo, e risolvendosi così l'istituto in esame in una sorta di nuova fase di autotutela.

In ragione delle criticità appena evidenziate, un intervento di riforma che consenta di assicurare all'istituto in esame il perseguimento della finalità deflattiva sottesa allo stesso potrebbe concretizzarsi nell'estensione del suo ambito di operatività a tutte le liti fiscali, indipendentemente dal loro valore.

Inoltre, si potrebbe prevedere l'attribuzione della competenza ad esaminare la legittimità/fondatezza della istanza di reclamo/mediazione formulata dal contribuente ad un organo (davvero) "terzo" rispetto alle parti in causa. A questi fini, si potrebbe pensare di attribuire la competenza ad un organo "misto" (composto da esponenti dell'Amministrazione finanziaria, dell'ordinamento giudiziario e del mondo accademico e delle professioni), costituito presso le Direzioni Regionali, ovvero di attribuire tale competenza allo stesso collegio giudicante, nell'ambito di un tentativo obbligatorio di mediazione da esercitare nel corso di una "udienza preliminare" del processo.

2.5 Gli organi della giurisdizione tributaria.

Le criticità dell'attuale sistema di ordinamento della giurisdizione tributaria attengono principalmente ai criteri di selezione dei giudici, ancora troppo lontani dal garantire la piena indipendenza e professionalità degli stessi.

Un intervento di riforma non può dunque prescindere dalla modifica di tali criteri selettivi, riservando, in specie, l'accesso alla giurisdizione tributaria ai soli magistrati "togati", reclutati secondo gli ordinari criteri previsti per la magistratura ordinaria (*i.e.* mediante concorso "per esami") e dedicati allo svolgimento di tale attività a tempo pieno.

Tale intervento dovrebbe poi essere accompagnato da ulteriori misure volte a sciogliere il vincolo di dipendenza economico/organizzativa delle Commissioni Tributarie dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, parte interessata nel contenzioso tributario, e, dunque, di ostacolo alla piena indipendenza dei giudici. Mantenendo ferme le attribuzioni dell'organo di autogoverno (Consiglio Superiore della Giustizia Tributaria), si potrebbe valutare di radicare le Commissioni Tributarie sotto la competenza economico/organizzativa del Ministero della Giustizia.

Ancora, a garanzia della preparazione tecnico-giuridica dei membri delle Commissioni su una materia così complessa ed in continua evoluzione come è quella tributaria, si presenta opportuno intensificare l'attività di formazione ed aggiornamento.

Per favorire, infine, un processo tributario maggiormente efficiente e celere, si ritiene opportuno istituire, all'interno di ciascuna Commissione Tributaria, sezioni specializzate, competenti in relazione ai diversi settori dell'imposizione e/o alle diverse materie trattate, nonché prevedere l'introduzione, quanto meno per il primo grado di giudizio, di un giudice monocratico competente a decidere le cause sino ad un determinato limite di valore (che potrebbe, in ipotesi, essere individuato nell'importo di 50 mila euro attualmente previsto per l'istituto del reclamo/mediazione).

3. Rilevanza penale dell'accertamento tributario.

Premessa.

L'attuale sistema penale tributario, nonostante la riforma intervenuta nel 2015²⁴, tuttora prevede l'applicazione di sanzioni penali per condotte che non sono caratterizzate da particolare insidiosità o da frodolenza, e che appaiono già adeguatamente punite a livello amministrativo. Il diritto penale tributario configura, pertanto, delle risposte repressive che risultano per certi versi sproporzionate rispetto alla effettiva gravità delle violazioni contestate e che finiscono per aggravare il carico di lavoro – già particolarmente consistente – degli uffici giudiziari, senza espletare efficacemente la funzione dissuasiva.

L'obiettivo della proposta è quello di completare il lavoro avviato nel 2015 (già in parte orientato a circoscrivere l'area del penalmente rilevante), riservando – attraverso gli interventi di seguito descritti - le sanzioni di carattere penale ai soli comportamenti connotati da un particolare disvalore socio-economico e mantenendo le sole sanzioni amministrative per le violazioni meno gravi. Una tale proposta appare, allo stato, percorribile ed opportuna, in quanto le sanzioni pecuniarie amministrative, avendo natura sostanzialmente afflittiva, rappresentano delle misure repressive adeguate e sufficientemente dissuasive. Non solo, ma questa riforma permetterebbe agli organi inquirenti e giudicanti di concentrarsi sulle fattispecie effettivamente meritevoli di tutela penale.

3.1 Dichiarazione infedele.

Il reato di dichiarazione infedele è stato oggetto di forti critiche, in quanto la relativa fattispecie incriminatrice nella sua precedente formulazione colpiva comportamenti che si risolvevano anche in mere valutazioni di tipo estimativo, ovvero giuridico-tributario,

²⁴ - D.lgs. 24 settembre 2015, n. 158.

intrinsecamente connotate da margini di opinabilità ed incertezza. Nonostante l'intervento riformatore del 2015, che ha chiaramente escluso la rilevanza penale di questo tipo di valutazioni con riferimento ai componenti passivi di reddito, introducendo la dizione di elementi passivi "inesistenti", l'attuale testo dell'art. 4²⁵ lascia ancora margini di incertezza con riferimento ai componenti attivi. E ciò sia in ragione della lettera della norma, che utilizza un linguaggio meno preciso, riferendosi a "elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo", sia in ragione delle cause esimenti previste dal comma 1-bis della medesima disposizione, le quali, al fine di escluderne la punibilità, prendono comunque in considerazione condotte che hanno natura valutativa/estimativa.

Al fine di assicurare certezza e tassatività alla fattispecie, come richiesto dalla nostra Costituzione, nonché per rendere coerente la fattispecie incriminatrice sul lato attivo e passivo, appare quindi necessario un ulteriore affinamento della previsione normativa volta a delimitare puntualmente il perimetro applicativo del reato di dichiarazione infedele. In tal senso, pare necessario meglio delineare la definizione di elementi attivi, precisando che gli stessi hanno rilevanza penale solo laddove si determini una dicotomia tra elementi attivi indicati in dichiarazione e quelli "effettivamente" percepiti, colpendo così le sole condotte che (senza l'uso di mezzi fraudolenti, sanzionati dagli artt. 2 e 3) si estrinsecano in una condotta callida, vale a dire nella oggettiva divergenza tra il dato reale e il dato dichiarato.

3.2 Omesso versamento dell'Iva.

È bene premettere che i delitti di omesso versamento sono rimasti estranei all'impostazione politico-criminale del d.lgs. n. 74, citato, nel quale si era volutamente focalizzata l'area della risposta penale alle violazioni afferenti alla dichiarazione dei redditi, per poi essere reintrodotti "in corsa" nell'ordinamento nel tentativo

di rafforzare l'efficacia della riscossione erariale.

Dato questo quadro, parrebbe opportuno un ripensamento del trattamento sanzionatorio attualmente previsto per il reato di omesso versamento dell'Iva²⁶. Tale reato, infatti, colpisce condotte difficilmente qualificabili come insidiose²⁷, essendo il contribuente punito per non aver versato, entro un certo termine, quanto regolarmente riportato nella dichiarazione annuale, eventualmente anche per cause a lui non imputabili, come nel caso della c.d. "crisi di liquidità".

L'irrogazione di una sanzione penale in questo contesto risulta, pertanto, sproporzionata rispetto a quella che è l'effettiva pericolosità del comportamento posto in essere. Ciononostante, considerato l'automatismo sotteso alla fattispecie incriminatrice (come notato, il reato si integra per il solo fatto di non aver versato quanto dichiarato a titolo di imposta dovuta) e l'obbligatorietà dell'azione penale, tale previsione si risolve in un aggravio di lavoro non giustificato per gli Uffici giudiziari.

Al fine di adeguare il trattamento sanzionatorio alla effettiva gravità della condotta che si intende reprimere e, al tempo stesso, di consentire agli organi della magistratura penale di concentrarsi sulle fattispecie che hanno un vero disvalore socio-economico, si ritiene, pertanto, opportuno riservare la repressione della condotta di omesso versamento dell'Iva alla sola sanzione amministrativa, ferma restando la piena rilevanza penale delle violazioni dichiarative in materia di Iva (*i.e.* la dichiarazione fraudolenta, l'infedele dichiarazione e l'omessa presentazione della dichiarazione, punite dal d.lgs. n. 74/2000, rispettivamente, la prima, agli artt. 2 e 3, la seconda, all'art. 4, e, la terza, all'art. 5).

I comportamenti che integrano l'omesso versamento Iva resterebbero punibili in via amministrativa²⁸ mediante applicazione di una sanzione che, secondo quanto anche recentemen-

26 - Art. 10-ter, d.lgs. n. 74/2000.

27 - In questo senso, cfr. Corte di Giustizia, sent. 2 maggio 2018, nella causa C-574/15.

28 - Art. 13, d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471.

te affermato dalla Corte di Giustizia²⁹, risponde ai caratteri della effettività (e dunque risulta sufficientemente dissuasiva), e della equivalenza rispetto alle misure applicabili per violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza.

In alternativa, si potrebbe prevedere quantomeno l'introduzione di una specifica causa esimente, volta ad escludere la punibilità di tale condotta nell'ipotesi in cui il contribuente si trovi nella oggettiva impossibilità, non determinata da suoi comportamenti dolosi o gravemente colposi, di adempiere al debito erariale. L'introduzione di questa esimente non sarebbe tuttavia priva di criticità, dato che, anzitutto, (i) è tutt'altro che agevole individuare su base normativa circostanze tassative al ricorrere delle quali il contribuente possa essere ritenuto oggettivamente impossibilitato ad adempiere agli obblighi di versamento dell'Iva, senza ricadere nella ipotesi residuale della "forza maggiore"; inoltre, (ii) essendo l'operatività della esimente rimessa alla valutazione del giudice, questo intervento non ridurrebbe comunque il carico di lavoro per gli uffici giudiziari.

3.3 Omesso versamento delle ritenute.

Nella versione precedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 158, citato, la norma che reprime il reato di omesso versamento di ritenute puniva il (solo) mancato versamento, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, delle ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti. Per effetto delle modifiche apportate dalla riforma del 2015, la rilevanza penale è stata invece estesa anche all'omesso versamento di ritenute risultanti dovute sulla base della dichiarazione, ancorché le stesse non siano state certificate dal sostituto.

La norma, così come attualmente formulata, finisce così per colpire (anche) una condotta invero non insidiosa, né fraudolenta,

²⁹ – Corte di Giustizia, sent. 2 maggio 2018, nella causa C-574/15.

consistente nel mero mancato versamento di ritenute risultanti dovute sulla base della dichiarazione, anche se non certificate al sostituto. Se, infatti, è proprio il rilascio di documenti idonei a dimostrare che le ritenute sono state effettivamente effettuate (ma poi non versate) ad attribuire alla condotta il carattere della fraudolenza/insidiosità, permettendo al sostituto di scomputarsi un credito per una imposta mai versata, allora, quando, come nel caso dell'omesso versamento di ritenute non certificate, tale insidiosità non ricorre non vi è motivo alcuno che giustifichi il ricorso alla sanzione penale, essendo a tal fine sufficiente la sanzione amministrativa.

In coerenza con l'obiettivo di riservare la repressione penale alle sole condotte effettivamente meritevoli di tale sanzione, si potrebbe limitare la rilevanza penale al solo caso di omesso versamento di ritenute certificate, recuperando, dunque, quanto alla individuazione della fattispecie, l'originaria formulazione dell'art. 10-*bis*, d.lgs. 74, citato.

3.4 Rimodulazione delle soglie di rilevanza penale.

L'integrazione di buona parte dei reati tributari dipende dal superamento di determinate soglie di punibilità, individuate con riferimento agli imponibili sottratti a imposizione e/o all'imposta evasa. Tali limiti quantitativi, ove non individuati in misura percentuale, ovvero determinati, oltre ad un certo ammontare, in "cifra assoluta", risultano spesso sproporzionati per i contribuenti che si caratterizzano per un elevato volume d'affari e che, per questo solo, sono facilmente suscettibili di integrare le soglie attualmente previste.

Al fine di evitare un trattamento eccessivamente penalizzante, che possa pregiudicare le grandi imprese e, dunque, tra l'altro, ostacolare l'attrazione degli investimenti, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere le soglie di rilevanza penale esclusivamente in misura percentuale ovvero di ulteriormente incremen-

tare quelle in “cifra assoluta” attualmente previste.

Inoltre, si potrebbe valutare l'introduzione di una soglia, anche minima, in relazione alle fattispecie che oggi ne sono prive (in particolare, l'art. 2), e che, come tali, attraggono nella sfera penale anche violazioni di portata del tutto residuale.

3.5 Comunicazione della notizia di reato.

La prassi attuale prevede che l'attività di verifica/controllo fiscale si concluda con la mera individuazione del maggiore imponibile da riprendere a tassazione rispetto a quello dichiarato (o non dichiarato, per il caso di omessa presentazione della dichiarazione dei redditi), e non già con la liquidazione dell'eventuale maggiore imposta dovuta, sulla base della complessiva situazione reddituale del contribuente (tenendo conto, ad esempio, dei maggiori costi correlati ai ricavi contestati).

Per evitare il rischio di attivare procedimenti penali sulla base di denunce che risultano poi essere oggettivamente indebite (in quanto relative a condotte “sotto soglia”) e quindi inutilmente pregiudizievoli, anche a livello reputazionale, per il contribuente (o per i suoi organi amministrativi), sarebbe opportuno prevedere un maggiore allineamento tra il momento della comunicazione della notizia di reato e il momento della liquidazione della maggiore imposta dovuta³⁰.

30 – Il problema della quantificazione dell'imposta evasa ai fini della comunicazione di notizia di reato è stata ben evidenziata nella recente circolare del Comando Generale della Guardia di finanza, 27 novembre 2017, n. 1/2018. Pur dando indicazione ai verificatori di operare una preliminare quantificazione della imposta (considerando sia i componenti attivi che passivi di reddito) e di darne compiuta illustrazione nella citata comunicazione, la circolare conclude, tuttavia, nel senso che la denuncia debba essere trasmessa anche nelle ipotesi in cui non sia possibile – tipicamente nell'ambito di un accertamento induttivo - operare nell'immediato una accurata liquidazione del tributo e l'imposta venga determinata con riferimento ai soli componenti positivi di reddito non dichiarati dal contribuente.

Una ipotesi potrebbe essere quella di riservare, in via normativa, il potere/dovere di denuncia dei reati fiscali ai soli organi competenti all'accertamento della imposta, sospendendo i termini di prescrizione fino alla emissione degli atti impositivi; in alternativa, per evitare di ripristinare la c.d. "pregiudiziale" tributaria, e nell'assunto che l'imposta evasa è elemento costitutivo dei reati fiscali, si potrebbe prevedere un dovere di dettagliata e motivata liquidazione, all'interno dell'atto istruttorio/impositivo o, comunque, della comunicazione della notizia di reato, dell'imposta in concreto dovuta in relazione agli imponibili contestati.

4. Digitalizzazione.

Premessa.

Con il termine *Big Data* si è soliti indicare una raccolta di dati, estesa in termini di Volume, di Velocità e di Varietà, al fine di estrarre Valore. Il Dipartimento delle Finanze dispone di un articolato sistema di Banche Dati, essenziali per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali. Dal sito del Ministero delle Finanze risulta che, alla data del 14 ottobre 2016, le Direzioni Generali in cui si articola il Dipartimento delle Finanze avevano a disposizione ben 147 banche dati (è quindi probabile che in questi 2 anni il numero delle banche dati sia ulteriormente aumentato). Alle informazioni presenti nelle banche dati esistenti si aggiungeranno a breve inoltre le informazioni derivanti dalla fatturazione elettronica.

4.1. Efficientamento dei processi di utilizzo dei *Big Data* a beneficio dell'azione di contrasto dell'Amministrazione e dell'alleggerimento degli adempimenti a carico dei contribuenti.

A fronte dell'enorme mole di informazioni a disposizione del Dipartimento delle Finanze, è anzitutto auspicabile che, in applicazione dei principi generali dell'ordinamento (espressamente codificati, con riferimento al settore tributario, nell'art. 6, quarto comma, dello Statuto dei Diritti del Contribuente), non siano più richiesti "documenti ed informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente".

Il corretto e sapiente utilizzo delle informazioni e dei dati presenti nelle banche dati, inoltre, dovrebbe determinare il progressivo abbandono delle attuali metodologie induttive di determinazione del reddito (fondate, ad esempio, su parametri, studi di settore, indici sintetici di affidabilità, etc.) a favore di una rico-

struzione sempre più analitica e quindi sempre più coerente con l'obiettivo di colpire l'effettiva capacità contributiva di ciascuno specifico contribuente.

Invero, le innumerevoli banche dati attualmente disponibili consentono già all'Amministrazione Finanziaria, elaborando i dati derivanti dalle differenti fonti (sia interne alle proprie Direzioni Generali sia esterne in quanto di pertinenza di altre amministrazioni pubbliche) di cui dispone il Ministero della Economia e delle Finanze, di individuare con tempestività i comportamenti anomali dei contribuenti, prevenendo (o comunque intervenendo tempestivamente per reprimere) i fenomeni di evasione che oggi vengono spesso perseguiti solo a distanza di anni dalle azioni criminose.

Si pensi al diffuso utilizzo delle frodi perpetrate mediante emissione (e conseguente utilizzo) di fatture per operazioni inesistenti, che costituiscono il vero cancro del sistema economico italiano, anche per gli effetti distorsivi della concorrenza che essi determinano.

Si tratterebbe quindi di monitorare con maggiore tempestività i (mancati) versamenti delle imposte per intercettare fenomeni che, qualora non determinati da momentanee difficoltà finanziarie degli imprenditori, sovente nascondono l'esistenza delle c.d. società cartiere.

Una tempestiva verifica nei confronti di tali soggetti (per quanto possa comunque risultare inefficace al fine di recuperare le imposte evase, trattandosi di spesso di enti privi di qualsiasi sostanza) ridurrebbe sensibilmente il protrarsi delle attività criminali (che peraltro, protraendosi nel tempo, possono ingenerare il falso convincimento da parte degli operatori in buona fede sulla reale attività esercitata).

Un corretto e sapiente utilizzo dei dati rinvenuti dalle banche dati consentirebbe inoltre di modificare radicalmente le metodologie di accertamento, oggi troppo spesso fondate su dati campionari e per ciò stessi ontologicamente imprecisi e quindi,

nella percezione dei contribuenti onesti, ontologicamente “odiosi”. Come detto, il progressivo ampliamento della fatturazione elettronica determinerà l’aumento esponenziale dei dati a disposizione dell’Amministrazione Finanziaria, che quindi potrà meglio calibrare l’attività di accertamento sulla base di dati reali anziché sull’utilizzo di dati campionari più o meno sofisticati.

Come innanzi evidenziato, i *Big Data* si caratterizzano per l’enorme Volume di dati presenti, per la loro enorme Varietà e per la Velocità in cui i dati medesimi sono disponibili.

La combinazione di tali fattori (3V) consente agli utilizzatori di estrarre Valore dalle informazioni (quindi 4V).

Per far ciò occorre peraltro non solo che le banche dati siano in grado di comunicare tra loro ma che vi sia poi un personale altamente qualificato in grado di elaborare i dati in modo tale da estrarre il Valore che essi sono in grado di offrire.

A tal fine si auspica che vengano eseguiti tutti gli investimenti opportuni per attivare ogni necessario percorso formativo che consenta agli operatori di analizzare ed interpretare le informazioni desunte dalle banche dati in modo tempestivo e corretto.

La comprensione dei dati, la loro corretta lettura e la tempestività del loro utilizzo consentono infatti di perseguire con efficacia molteplici obiettivi.

Innanzitutto, consentono di prevenire (o comunque di limitare tempestivamente) i più gravi episodi di frodi fiscali. Con l’inserimento anche delle informazioni derivanti dalla fatturazione elettronica consentiranno inoltre di attuare metodologie di accertamento focalizzate su dati reali piuttosto che su medie di settore più o meno attendibili e comunque non sempre in linea con l’effettivo andamento del mercato in cui il contribuente opera.

Inoltre, il più diffuso e consapevole utilizzo delle banche dati consentirà di evitare le richieste dei documenti che sono già in possesso delle amministrazioni pubbliche, evitando così rilevanti e inutili aggravii per il contribuente.

Redditi di natura finanziaria

5

A cura di

Marco Piazza

Abstract

La disciplina fiscale dei redditi finanziari dovrebbe favorire l'afflusso di capitali alle imprese e distinguere, pertanto, gli investimenti speculativi da quelli che, invece, sono effettuati per finanziare durevolmente i piani di sviluppo delle aziende.

Con l'obiettivo di agevolare i proventi derivanti da investimenti a lungo termine, analogamente a quanto avviene per i "PIR", si propone di ridurre la tassazione su dividendi e capital gain relativi a partecipazioni qualificate, qualora quest'ultime siano detenute da persone fisiche per almeno 5 anni.

L'ordinamento tributario, inoltre, dovrebbe garantire equità e coerenza agli investitori e consentire alle imprese di ridurre il costo delle proprie fonti di finanziamento, anche in termini di *compliance*. In questa prospettiva si colloca la proposta di razionalizzare il regime fiscale degli utili di fonte estera e di intervenire sulle norme che violano il principio di libera circolazione dei capitali.

1. Riduzione del prelievo sui dividendi e *capital gain* derivanti da investimenti qualificati a lungo termine.

1.1 La doppia imposizione economica.

A seguito della “miniriforma” contenuta nell’art. 1, comma 1003 della legge 205 del 2017, gli utili distribuiti dalle società di capitali italiane e dalle società di ogni tipo residenti all’estero, se percepiti da persone fisiche residenti in Italia al di fuori dell’esercizio di imprese commerciali o se percepiti da non residenti, sono soggetti ad una imposta sostitutiva del 26%¹.

1 – Per i dividendi relativi alle partecipazioni cosiddette “qualificate” di cui all’art. 67, comma 1, lettera c) del Testo unico (che rappresentano una percentuale di diritti di voto in assemblea ordinaria superiore al 2% o una partecipazione al capitale superiore al 5% per le società con azioni negoziate in mercati regolamentati e, rispettivamente, al 20% e 25% per le altre partecipazioni), l’art. 1, comma 1006, della legge 205 del 2017, prevede un regime transitorio, applicabile ai dividendi distribuiti a partire dal 1° gennaio 2018 e fino al 31 dicembre 2022. Essi concorrono a formare il reddito complessivo imponibile soggetto ad Irpef ed addizionali:

- nella misura del 40%, se sono formati con utili prodotti fino all’esercizio in corso al 31 dicembre 2007;
- nella misura del 49,72%, se sono formati con utili prodotti a partire dall’esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 e sino all’esercizio in corso al 31 dicembre 2016;
- nella misura del 58,14%, se sono formati con utili prodotti a partire dall’esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016 e sino all’esercizio in corso al 31 dicembre 2017.

Gli utili percepiti da **imprenditori individuali, società in nome collettivo e società in accomandita semplice** residenti in Italia concorrono a formare il reddito complessivo del beneficiario nella misura del 58,14%².

Gli utili percepiti da **società semplici** ed equiparate ed **enti non commerciali** (anche nell'esercizio d'impresa³) residenti in Italia concorrono a formare il reddito complessivo nella misura del 100%⁴.

Anche le plusvalenze sono soggette ad una imposta sostitutiva del 26%, se non sono conseguite nell'esercizio d'impresa⁵. Altrimenti concorrono alla formazione del reddito d'impresa beneficiando di una esenzione del 41,86% per gli imprenditori individuali e del 50,28% per le società di persone, nei casi in cui

- 2 – V. articolo 59 del Testo unico. Per effetto dei Dm. 2 aprile 2008 e 26 maggio 2017 i dividendi concorrono alla formazione del reddito complessivo:
- nella misura del 40%, se sono formati con utili prodotti fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2007;
 - nella misura del 49,72%, se sono formati con utili prodotti a partire dall'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 e sino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2016.
- 3 – Circolare 6/E del 2015, par. 5.2.
- 4 – Con riferimento agli enti non commerciali, il Dm 26 maggio 2017 dispone che i dividendi formati con utili prodotti fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2016, non concorrono alla formazione del reddito imponibile nella misura del 22,26% del loro ammontare.
- 5 – Articolo 5, comma 2, D. Lgs. 461 del 1997, come modificato dall'art. 1, comma 1000 della legge 205 del 2017. Per le partecipazioni qualificate, l'imposta sostitutiva del 26% si applica solo alle plusvalenze non conseguite nell'esercizio d'impresa realizzate a partire dal 1° gennaio 2019 (art. 1, comma 1005 della legge citata). Per quelle realizzate prima di tale data, si applica il regime transitorio di cui al Dm 27 maggio 2017. Pertanto, le plusvalenze e le minusvalenze realizzate dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 concorrono alla formazione del reddito imponibile per il 58,14% del loro ammontare (49,72% per le società semplici).

la partecipazione ceduta abbia i requisiti per l'applicazione della *participation exemption*⁶.

Il sistema ha il difetto di **non eliminare la doppia imposizione economica** sui redditi delle società di capitale.

Per comprendere il fenomeno confrontiamo il caso di un imprenditore che eserciti la propria attività in qualità di socio di una società di capitali con quello in cui la eserciti in qualità di imprenditore individuale (o socio di società di persone). Per semplicità si trascurano gli effetti dell'Irap sul reddito della società e delle addizionali Irpef sul reddito della persona fisica.

Si suppone che il dividendo percepito dal socio cada nello scaglione Irpef tassato al 38%.

Socio di società di capitali

A	Reddito lordo della società	10.000
B	Ires (24% di A)	-2.400
C	Utile netto della società	7.600
D	Dividendo	7.600
E	Imposta sostitutiva (26% di D)	-1.976
F	Reddito netto del socio	5.624
G	Totale imposte (B + E)	-4.376

Imprenditore individuale

a	Reddito d'impresa	10.000
b	Irpef	-3.800
c	Reddito netto dell'imprenditore	6.200
	Doppia imposizione economica (G-b)	576

Nella tabella che segue si riportano le aliquote di tassazione dei dividendi e delle plusvalenze che eliminerebbero la doppia imposizione economica. È evidente il divario rispetto a quella effettiva, soprattutto per i soci con redditi di minor importo.

	Aliquota marginale				
	43%	41%	38%	27%	23%
Doppia imposizione economica non eliminata	0,76%	2,76%	5,76%	16,76%	20,76%
Aliquota di imposta sui dividendi che eliminerebbe la doppia imposizione	25,00%	22,37%	18,42%	3,95%	-1,32%

1.2 Penalizzazione degli investimenti qualificati di lungo termine.

Inoltre, il sistema non differenzia, se non in situazioni specifiche, la fiscalità degli investimenti partecipativi a lungo termine rispetto a quelli meramente speculativi. Incentivi agli investimenti a lungo termine sono contenuti nella recente disciplina dei piani di investimento del risparmio (PIR)⁷, ma tale disciplina è essenzialmente rivolta al risparmio finanziario delle famiglie e non all'imprenditore in senso proprio, che agisce, in una visione di lungo termine, con lo scopo di dare all'azienda continuità e di aumentarne il valore.

In passato, la legislazione fiscale aveva dato rilevanza alla distinzione fra redditi di fonte essenzialmente speculativa e redditi derivanti dalla dismissione (di natura eccezionale) di patrimoni aziendali creati in diversi anni⁸.

Tracce dell'apprezzamento da parte del legislatore della sostanziale differenza esistente fra i redditi di natura speculativa e quelli derivanti dal realizzo di investimenti a lungo termine sono riscontrabili ancora nell'art. 16 del Testo unico, che prevede la tassazione separata per diverse tipologie di redditi o plusvalenze formatesi in più anni.

1.3 Proposta.

Per incentivare gli investimenti a lungo termine non solo nel contesto dei piani di investimento del risparmio, ma anche da parte dei detentori di partecipazioni rilevanti che di norma rivestono

7 – Legge n. 232 del 2016, art. 1, commi 100 e ss.

8 – DL. 853 del 1984, art. 3, undicesimo comma.

ruoli decisivi nella gestione della società, si dovrebbe introdurre un meccanismo che, senza eccessi di complessità, differenzi l'incidenza fiscale sulle plusvalenze e sui dividendi in funzione della durata dell'investimento.

Si dovrebbe attenuare il livello di tassazione sostitutiva del 26% in relazione ai dividendi e alle plusvalenze relative a partecipazioni “qualificate” (ai sensi dell'art. 67, comma 1, lettera c) del Testo unico) detenute ininterrottamente per un determinato periodo di tempo.

Il **periodo di tempo** potrebbe essere stabilito in 5 anni, lo stesso previsto per l'applicazione dell'esenzione dei redditi prodotti nell'ambito dei piani di investimento del risparmio.

Quanto all'aliquota di tassazione, sarebbe corretto fissarla in misura tale da rendere nulla la doppia imposizione economica in presenza di dividendi che cadono nello scaglione del 27%⁹; allo stato attuale della legislazione questa percentuale si attesterebbe al 3,95%.

Ovviamente la soglia andrebbe adattata nel caso in cui fossero modificate le aliquote di imposizione delle persone fisiche o delle società.

Per le partecipazioni “non qualificate”, pare sufficiente la legislazione di favore prevista per i piani di investimento del risparmio, motivata da esigenze diverse da quella di non discriminare quei contribuenti che abbiano scelto di esercitare la propria attività industriale o commerciale in forma associata, avvalendosi dello strumento giuridico della società di capitali.

9 – La scelta dello scaglione del 27% può derivare sia dal fatto che (basandosi sui dati relativi alle dichiarazioni dei redditi 2017 per il 2016 disponibili sul sito del MEF) è lo scaglione di reddito complessivo imponibile in cui si concentra la maggior parte dei contribuenti, senza considerare lo scaglione minimo del 23%, sia perché è la percentuale che si ottiene ponderando i 5 scaglioni di reddito per le relative frequenze.

Ciò premesso occorre osservare, sul piano maggiormente operativo, che:

- 1) la regola dovrebbe essere applicata sia sui dividendi sia sui redditi diversi di natura finanziaria;
- 2) per consentire di avere importi omogenei ai fini della riportabilità delle minusvalenze, il meccanismo dovrebbe essere impostato in forma di abbattimento dell'imponibile piuttosto che di riduzione dell'aliquota. Ad esempio, il reddito imponibile che determinerebbe un'imposizione del dividendo pari al 3,95%, corrisponderebbe al 15,2% del dividendo o della plusvalenza;
- 3) per stabilire l'anzianità di possesso delle partecipazioni si dovrebbe usare la prassi già collaudata in materia di *participation exemption* (metodo FIFO);
- 4) la tecnica di tassazione proposta, producendo un risultato nel complesso equitativo, dovrebbe consentire di eliminare il complesso regime transitorio attualmente vigente.

2. Presunzione di prioritaria distribuzione delle riserve di utili.

2.1 Una presunzione che ostacola la mobilità delle fonti di finanziamento.

La presunzione fiscale assoluta che la società distribuisca prima le riserve formate con gli utili e poi quelle di capitale (art. 47, comma 1 del testo unico) è in contrasto con la logica dell'investitore il quale ragiona in termini di "recupero del capitale". L'investitore, in altri termini, stima i tempi di rientro del capitale investito e l'entità del surplus che percepirà rispetto all'investimento iniziale. Il contrasto fra la presunzione fiscale e la logica finanziaria induce gli operatori a soluzioni innaturali (finanziamenti soci infruttiferi, riserve targate, etc.) che complicano la gestione dei rapporti fra i soci, con i creditori e con il fisco.

La norma, inoltre, risulta ingestibile quando il socio percepisca utili corrisposti da società non residenti, di cui non abbia il controllo. La società emittente, infatti, deve, secondo la circolare 26/E del 2004, comunicare ai soci (e, in ogni caso, agli intermediari tenuti agli obblighi di sostituzione di imposta) la diversa natura delle riserve oggetto della distribuzione, nonché il regime fiscale applicabile, dato che potrebbe accadere che riserve di capitale siano riqualificate in riserve di utili e riserve di utili in riserve di capitale. Ma le società estere non sono tenute ad accollarsi questo onere. Gli intermediari finanziari italiani che intervengono nella riscossione del provento non possono che applicare in ogni caso la ritenuta d'ingresso.

2.2 Proposta.

Poiché la presunzione che gli utili siano distribuiti con priorità rispetto alle riserve di capitali – in quanto illogica dal punto di vista dell’investitore – viene molto spesso aggirata dagli operatori, non dovrebbero esserci importanti impatti sul gettito se venisse abrogata. Si guadagnerebbe in termini di trasparenza delle strutture finanziarie (e quindi anche fiscali) delle imprese.

3. Utili provenienti dall'estero.

3.1 Sistema poco equo stratificato nel tempo.

Nonostante il susseguirsi di interventi correttivi, il regime fiscale degli utili di fonte estera appare ancora alquanto irrazionale.

Nel grafico più avanti riportato è rappresentato il livello di tassazione complessivo del reddito prodotto dalla società e distribuito al socio, sommando le imposte pagate dalla società italiana o estera, le eventuali ritenute subite all'estero sui dividendi, la tassazione dei dividendi in Italia al netto del *tax credit* per le imposte estere ove spettante.

Si assume che il reddito complessivo del socio sia pari a 75 mila euro e che, quindi, la sua aliquota marginale Irpef sia del 43%.

Vengono presentate le seguenti simulazioni:

- 1) partecipazione diretta in società estera a tassazione ordinaria con aliquota del 30%;
- 2) partecipazione diretta in società estera a tassazione ordinaria con aliquota del 24%;
- 3) partecipazione diretta non di controllo in società estera a tassazione privilegiata con aliquota del 12,5%;
- 4) partecipazione diretta non di controllo in società estera a tassazione privilegiata esente;
- 5) partecipazione diretta di controllo in CFC con aliquota del 12,5%;
- 6) partecipazione diretta di controllo in CFC esente;
- 7) partecipazione indiretta in CFC aliquota del 12,5% e con esimente commercialità;
- 8) partecipazione indiretta in CFC esente con esimente commercialità;
- 9) partecipazione indiretta in società estera a tassazione ordinaria con aliquota del 30%;

Parte 5 — Redditi di natura finanziaria

- 10) partecipazione indiretta in società estera a tassazione ordinaria con aliquota del 24%;
- 11) partecipazione diretta in società italiana.

I livelli di tassazione sono determinati in funzione di diverse possibili combinazioni di:

- aliquota di imposta sulle società gravante sul reddito della società;
- aliquota della ritenuta d'imposta applicata all'estero sul dividendo.

Dal grafico 1 risulta in particolare che:

1) la percezione di dividendi pagati da società estera a fiscalità ordinaria, a causa dell'impossibilità per le persone fisiche di recuperare le ritenute estere è praticamente sempre penalizzata rispetto alla percezione di dividendi di fonte italiana (v. linea tratteggiata grigia);

2) in tutti i casi in cui la ritenuta applicata all'estero sui dividendi è moderata, produrre redditi in un Paese a fiscalità privilegiata è più conveniente che produrli in Italia (v. linea tratteggiata grigia).

L'anomalia dipende:

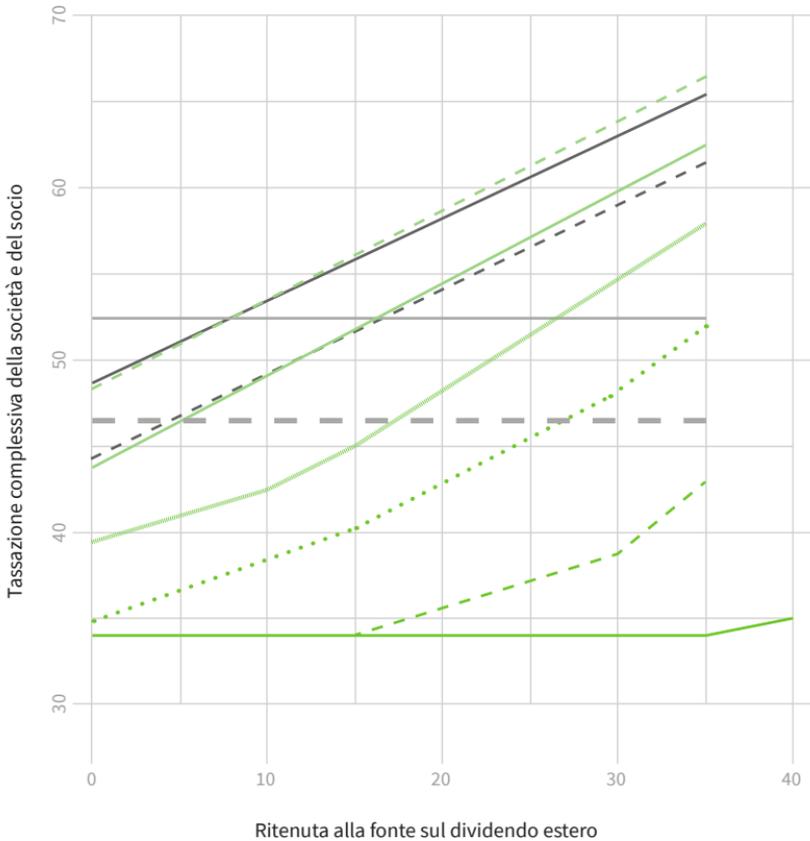
- dall'irrazionale tassazione dei dividendi in capo alle persone fisiche, combinata, per i dividendi esteri con l'impossibilità di beneficiare del *tax credit*;
- dall'applicazione della tassazione separata con l'aliquota media relativa al reddito complessivo prodotto nel periodo d'imposta dal contribuente sugli altri redditi (con il limite inferiore costituito dall'aliquota dell'imposta sulle società), che genera una più favorevole tassazione del reddito da CFC, oltre al non assoggettamento alle imposte addizionali comunali e regionali.

Accade così che la disciplina CFC, nata per penalizzare i soci delle iniziative localizzate in Paesi a fiscalità privilegiata, risulta, in certi casi, addirittura conveniente rispetto alla disciplina ordinaria.

Va considerato che le novità che saranno introdotte dallo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2016/1164 approvato dal Governo il 9 agosto 2018 ed attualmente in attesa dei necessari pareri, pur modificando radicalmente gli articoli del Testo unico che regolano la materia, non producono effetti sui livelli di tassazione nelle varie possibili casistiche.

Parte 5 – Redditi di natura finanziaria

→ Grafico 1 – Confronto fra tassazione dei redditi di fonte estera e redditi di fonte italiana per persona fisica residente



- Partecipazione diretta di controllo in CFC (0%)
- - - Partecipazione diretta di controllo in CFC (12,5%)
- Partecipazione indiretta in CFC con esimente commercialità (0%)
- Partecipazione indiretta in CFC con esimente commercialità (12,5%)
- Partecipazione diretta in società a tassazione ordinaria (24%)
- - - Partecipazione diretta in società a tassazione ordinaria (30%)
- Partecipazione indiretta in società a tassazione ordinaria (30%)
- Partecipazione indiretta in società a tassazione ordinaria (24%)
- Partecipazione diretta non di controllo in società a tassazione privilegiata (0%)
- - - Partecipazione diretta in società italiana

3.2 Proposta.

La tassazione degli utili di fonte estera dovrebbe essere tale da non generare discriminazioni in funzione del luogo di localizzazione dell'investimento.

A tal fine si dovrebbe:

1) consentire alle persone fisiche che percepiscono utili di fonte estera di farli concorrere alla formazione del reddito complessivo nella misura del 58,14% anziché assoggettarli alla tassazione del 26% sul “netto frontiera”;

2) in ogni caso risolvere legislativamente il conflitto fra la circolare 9/E del 2014 e le istruzioni al quadro RM della dichiarazione sulla possibilità di applicare la regola del netto frontiera anche per i dividendi non percepiti attraverso intermediari finanziari italiani;

3) applicare la tassazione per trasparenza dei redditi delle CFC senza “tassazione separata”, così da assoggettare questi redditi a tassazione progressiva e alle addizionali, da un lato, ma da consentire, per le società residenti di compensare i redditi da CFC con le perdite;

4) rendere concretamente possibile l'opzione per il consolidato mondiale, considerato che la legge attuale contiene tanti vincoli da rendere lo strumento inutilizzabile.

4. Tassazione degli organismi di investimento collettivo del risparmio.

4.1 Non compensabilità dei guadagni con le perdite dei fondi comuni d'investimento.

Il ruolo degli organismi d'investimento collettivo del risparmio è fondamentale per canalizzare mezzi propri verso le imprese con maggiori prospettive di crescita.

La disciplina fiscale dei relativi redditi, come definita per i fondi comuni diversi da quelli immobiliari, costituisce, però, un ostacolo alla loro diffusione presso l'ampia categoria degli investitori "privati" (quelli, cioè, che non detengono le partecipazioni all'OICR nell'esercizio d'impresa).

Infatti – come chiaramente illustrato nella circolare 33/E del 2010, par. 3.1.2 e 3.2.2 – se al momento dello smobilizzo dell'investimento a seguito della cessione delle quote o azioni o del loro rimborso, anche in occasione della liquidazione dell'organismo, nonché in altre occasioni individuate dalla legge, la differenza fra l'ammontare percepito e il costo della quota è positiva, la differenza è considerata "reddito di capitali" (art. 44, comma 1, lettera g) del Testo unico), normalmente soggetta ad una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta del 26%; viceversa se la differenza è negativa, è considerata minusvalenza deducibile, ma solo da eventuali altri redditi diversi di natura finanziaria (art. 67, comma 1, lettera c-ter del Testo unico). Poiché i redditi di capitale sono tassati "senza alcuna deduzione" (art. 47, comma 1 del testo unico), e quindi non possono essere compensati con eventuali minusvalenze, l'investitore privato si trova nell'impossibilità di compensare i guadagni realizzati in occasione della cessione, rimborso o liquidazione della quota o delle azioni del fondo con eventuali perdite realizzate su altre attività finanziarie.

Se, ad esempio, una persona fisica non imprenditore che de-

tiene una partecipazione nel fondo A e una nel fondo B, entrambe al costo di 1.000, cede la prima a 700 e la seconda a 1.200, consegue un reddito di capitale di 200 e una minusvalenza di 300. Poiché il reddito di capitale non può essere compensato con la minusvalenza, pur avendo nel complesso perduto, il contribuente subisce una tassazione pari al 26% di 200.

Per l'investitore non è facile comprendere la logica sottostante a questa regola. Come viene infatti messo in luce negli "Orientamenti sui concetti chiave della direttiva GEFIA" dell'ESMA (ESMA/2013/611), una delle principali caratteristiche degli organismi di investimento collettivo (che li differenziano dalle società) è che l'organismo aggrega il capitale raccolto per investirlo, con lo scopo di generare un rendimento aggregato attraverso **l'acquisto, la detenzione o la vendita di beni di investimento** e l'eventuale svolgimento delle attività finalizzate a ottimizzare o aumentare il valore di tali beni.

Il valore delle quote del fondo è, quindi, influenzato prevalentemente dall'interazione con il mercato; in particolare dalla crescita o decrescita di valore dei beni d'investimento che costituiscono l'investimento aggregato.

Dal punto di vista economico, quindi, i guadagni e le perdite derivanti dal fondo sono maggiormente assimilabili a quelli realizzabili mediante rapporti attraverso cui possono essere conseguiti differenziali positivi e negativi in dipendenza di un evento incerto, i quali dovrebbero essere annoverati fra i "redditi diversi e non fra i redditi di capitale".

Da notare che l'anomalia sopra descritta non si verifica se le quote di fondi comuni sono detenute nell'ambito di una gestione di patrimoni individuali con opzione per il regime del risparmio gestito, di cui all'art. 7 del D. Lgs. 461 del 1997, ma si tratta di un approccio agli investimenti finanziari maggiormente sofisticato (e più oneroso) del tradizionale dossier titoli. Spesso, quindi, l'industria del

risparmio è indotta a “creare” strumenti finanziari innovativi il cui scopo principale è quello di replicare i risultati economici di un fondo comune d’investimento utilizzando forme giuridiche che consentano di aggirare il problema della tassazione del provento come “reddito di capitale”, con danni in termini di trasparenza dei mercati finanziari e distorsioni nella concorrenza fra gli intermediari finanziari.

4.2 Proposta.

Si dovrebbe stabilire che i proventi dei fondi comuni d’investimento sono “redditi diversi di natura finanziaria”, in modo da consentire di compensarli con eventuali minusvalenze realizzate e di rendere così più efficiente e trasparente un settore fondamentale per il sostegno allo sviluppo delle imprese.

5. Titoli atipici.

5.1 Difficile inquadramento fiscale dei titoli strutturati.

La circolazione dei capitali avviene sempre più diffusamente attraverso l'emissione di titoli strutturati, con caratteristiche sempre più complesse.

I titoli strutturati si caratterizzano per la presenza di una "componente derivata" che può incidere sul risultato dell'investimento in modo più o meno significativo, a seconda dei casi.

È quindi difficile comprendere quando il titolo generi redditi diversi di natura finanziaria, di cui all'art. 67, comma 1, lettera c-quater¹⁰, e quando invece sia annoverabile fra i titoli atipici, la cui definizione è desumibile per esclusione dall'art. 44, comma 2, lettera c) del testo unico e il cui regime fiscale è stabilito dagli artt. 5 e 8 del DL 512 del 1983¹¹.

10 – In base all'art. 67, comma 1, lettera c-quater sono "redditi diversi di natura finanziaria" quelli comunque realizzati mediante rapporti da cui deriva il diritto o l'obbligo di cedere od acquistare a termine strumenti finanziari, valute, metalli preziosi o merci ovvero di ricevere o effettuare a termine uno o più pagamenti collegati a tassi di interesse, a quotazioni o valori di strumenti finanziari, di valute estere, di metalli preziosi o di merci e ad ogni altro parametro di natura finanziaria.

11 – L'art. 44, comma 2, lettera c), n. 2) considera "similari alle obbligazioni" i titoli di massa che contengono l'obbligazione incondizionata di pagare alla scadenza una somma non inferiore a quella in essi indicata, con o senza la corresponsione di proventi periodici, e che non attribuiscono ai possessori alcun diritto di partecipazione diretta o indiretta alla gestione dell'impresa emittente o dell'affare in relazione al quale siano stati emessi, né di controllo sulla gestione stessa. Come evidenziato nella circolare 26/E del 2004, non si qualificano come "titoli atipici" quelli che presentano i requisiti per essere considerati simili alle obbligazioni perché, ad esempio, garantiscono la restituzione del capitale ovvero, pur garantendola, assicurano anche una partecipazione diretta o indiretta alla gestione della società emittente o dell'affare in relazione al quale sono stati emessi".

Parte 5 – Redditi di natura finanziaria

Una sorta di confine è stato definito dalla risoluzione 72/E del 2010 relativa agli ETC (*Exchange Trade Commodities*) che sono titoli rappresentativi di indici di prezzo di determinate merci che non prevedono la corresponsione di interessi.

Secondo l’Agenzia i redditi prodotti dagli ETC hanno natura di redditi diversi e non redditi di capitale. Non si tratta di redditi di capitale perché **non derivano dal mero godimento del capitale investito** ossia da un impiego statico di capitale (da intendersi come rapporto - di fatto - assimilabile ad un contratto di mutuo). Tale circostanza esclude che a detti redditi possa applicarsi il regime fiscale degli interessi derivanti da obbligazioni o titoli similari né quello dei cosiddetti “titoli atipici” disciplinati dall’art. 5 del decreto legge n. 512 del 1983. Si tratta invece di redditi diversi perché gli ETC costituiscono un impiego dinamico in cui il capitale è utilizzato come strumento per il conseguimento del reddito, il quale, inoltre, si presenta di natura aleatoria perché dipende dall’andamento dell’attività sottostante.

In altre fattispecie pare più difficile applicare i principi contenuti nella risoluzione 72/E del 2010 accertando, caso per caso, se il capitale versato dall’investitore all’emittente all’inizio del rapporto costituisca un impiego statico di capitale finalizzato a conseguire un reddito derivante dal mero godimento del capitale

Il concetto è ribadito nella circolare n. 4/E del 2006 che ha chiarito che le obbligazioni e i titoli similari alle obbligazioni sono identificate in funzione del diritto al rimborso integrale del capitale, come valore minimo assicurato alla scadenza del prestito (in tal senso si è espressa anche l’ABI con il parere n. 1234 del 13 settembre 2010). Si legge infatti nella circolare appena citata che: “qualora, invece, non sia assicurato il rimborso integrale del capitale mutuato - in mancanza dei requisiti previsti per il loro inquadramento come azioni o titoli assimilati - i titoli e gli strumenti finanziari rientrano, più genericamente, tra i titoli di massa indicati nell’ art. 67, comma 1, lettera c-ter) del TUIR che, se produttivi di redditi di capitale (ossia se derivanti da un impiego del capitale), rientrano nella disciplina dei titoli atipici di cui all’ art. 5 del Decreto-legge 30 settembre 1983, n. 512, convertito nella legge 25 novembre 1983, n. 64”.

investito oppure costituisca un impiego dinamico strumentale al conseguimento di un reddito di natura aleatoria, distinzione questa importante perché nel primo caso, si ricadrebbe nella nozione di “titolo atipico” come definito nella circolare 10/E del 2005, par. 6.4¹² e nella risoluzione 53/E del 2011¹³ sopra citate.

La distinzione non è priva di rilievo perché se titoli strutturati il cui regolamento preveda la corresponsione (anche aleatoria) di proventi fossero considerati “atipici”, questi proventi sarebbero considerati “redditi di capitale” e quindi non potrebbero essere sommati algebricamente agli altri redditi diversi di natura finanziaria ed, in particolare, essere compensati con eventuali minusvalenze realizzate.

L’incertezza normativa genera interpretazioni discordanti fra gli intermediari finanziari e gli investitori.

5.2 Proposta.

La categoria dei “titoli atipici”, istituita oltre 30 anni fa sull’onda dello scoppio di uno scandalo finanziario di ampia portata, quando il nostro sistema tributario non prevedeva ancora la tassazione dei redditi diversi di natura finanziaria, appare ormai del tutto anacronistica. Da più parti ne è stata chiesta l’abrogazione, senza successo.

Anche in questo caso l’inerzia del legislatore contribuisce a dare opacità ai mercati finanziari e genera distorsioni nella concorrenza fra gli intermediari finanziari.

12 – Secondo cui i titoli obbligazionari i quali assicurino rendimenti commisurati a parametri di natura finanziaria rientrano nel novero dei titoli atipici, qualora non garantiscano la restituzione del capitale versato.

13 – Che, in relazione ai titoli emessi da società veicolo non residente in relazione ad operazioni cartolarizzazione, non ha escluso che siano “atipici”, anche quando non sia garantito il rimborso del capitale e il pagamento della remunerazione.

6. Finanziamenti erogati da non residenti.

Esistono ancora molti aspetti irrazionali nella tassazione dei redditi di capitale che ostacolano l'acquisizione delle varie forme di finanziamento mediante capitale di debito delle imprese, con danni in termini di competitività.

6.1 Ancora incerta l'esenzione sugli interessi da finanziamenti erogati da soggetti residenti in Paesi collaborativi.

L'esenzione da ritenuta sugli interessi da finanziamenti a medio lungo termine, erogati da banche e assicurazioni europee e da investitori istituzionali residenti in Stati che consentono un adeguato scambio d'informazioni (art. 26, comma 5-bis del Dpr. 600/73), non ha prodotto effetti benefici a causa della sua infelice formulazione. La locuzione «ferme restando le disposizioni in tema di riserva di attività per l'erogazione di finanziamenti nei confronti del pubblico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385» ha creato incertezze che hanno dissuaso le banche estere. È evidente che il legislatore aveva solo l'intenzione di evitare che un'esenzione generalizzata fosse intesa come una indiretta deroga alle regole sull'esercizio dell'attività finanziaria in Italia, ma vi è il rischio che la norma sia letta come se l'esenzione riguardi soli i finanziamenti erogati da enti che operano in Italia in libera prestazione di servizi. La norma, attualmente ha l'effetto di una sanzione impropria dell'attività bancaria abusiva.

6.2 Proposta.

Le violazioni della disciplina bancaria dovrebbero essere disciplinate solo nell'ambito del testo unico bancario.

Va aggiunto che alcuni Paesi europei applicano l'esenzione da ritenuta alla fonte sugli interessi corrisposti a soggetti residenti in Paesi che consentono un adeguato scambio d'informa-

zioni **ad ogni forma di interesse**; quindi non solo, come in Italia, a quelli di cui alla direttiva interessi e *royalties*, a quelli sui titoli dei grandi emittenti, a quelli interbancari (per i quali, peraltro, la norma ingenera confusione, quando non si tratta di interessi su depositi), ma ad ogni forma di interesse, anche riferito a finanziamenti erogati da persone fisiche o da entità che non siano direttamente controllate o controllanti. Estendere l'esenzione ad ogni forma di finanziamento di fonte estera, oltre a dare maggior coerenza al sistema, eviterebbe agli operatori di ricorrere ad avvalersi di strutture complesse, costose e poco trasparenti (di norma triangolazioni, che possono tradursi in forme di interposizione) per ridurre il costo delle fonti di finanziamento.

7. Minibond.

7.1 Obbligazioni non quotate detenute da investitori istituzionali.

È stato compiuto un notevole sforzo per estendere l'efficiente regime di tassazione degli interessi, basato sul meccanismo del conto unico gestito dagli intermediari finanziari (D. Lgs. 239 del 1996), non solo ai titoli pubblici e a quelli emessi da società con azioni negoziate in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione italiani o esteri, ma anche alle obbligazioni negoziate in mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione emesse da entità diverse da quelle con azioni negoziate o comunque a quelle detenute da investitori qualificati (art. 1 del D. Lgs. 239 del 1996).

La norma pare però rimasta incompiuta, specie con riferimento alle obbligazioni non quotate (quindi non dematerializzate) detenute da investitori istituzionali. L'imposta sostitutiva dovrebbe in questo caso essere prelevata dall'emittente (art. 5, D. Lgs. 239 del 1996), ma non è chiaro come questo debba comportarsi se il titolo viene ceduto con cedola in corso e quando il titolo è detenuto da soggetti non residenti che beneficiano dell'esenzione ex art. 6 del D. Lgs. 239 del 1996. La norma, infatti, è costruita sul modello dei titoli dematerializzati che sono depositati presso gli intermediari finanziari e non si adatta facilmente ai casi diversi.

7.2 Proposta.

Dovrebbe essere chiarito che, se la cessione del titolo avviene senza l'intervento dell'emittente, al momento dello stacco della cedola l'emittente applicherà l'imposta sostitutiva (ove applicabile) sull'intero ammontare della cedola stessa e non in proporzione al periodo di possesso e che l'esenzione di cui all'art. 6 del D. Lgs. 239 del 1996 sarà concessa solo a partire dalla data in cui il cessionario avrà comunicato all'emittente di essere subentrato nella proprietà del titolo, previa esibizione della documentazione richiesta dagli articoli 6 e 7 del D. Lgs. 239 del 1996.

8. Beneficiario effettivo.

8.1 Obbligazioni non quotate detenute da investitori istituzionali.

Il reperimento di fondi sui mercati internazionali è ostacolato dal fatto che nozioni giuridiche ben definite vengono interpretate dai verificatori fiscali in modo disomogeneo, con conseguenze sull'applicazione delle convenzioni contro le doppie imposizioni e delle stesse esenzioni previste dalla direttiva interessi e *royalties* e dalle norme interne, dato che – a seconda di come viene letto il contratto di finanziamento – potrebbe cambiare il beneficiario effettivo o potrebbero esserci rischi di applicazione dell'art. 37, comma 3 sull'interposizione fiscale.

8.2 Proposta.

Sarebbe necessario che la nozione di beneficiario effettivo fosse definita per legge interna, traendo spunto dalle chiare indicazioni contenute nelle conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause C-119/16 e seguenti. Inoltre si dovrebbe - magari anche nel testo della relazione illustrativa - cogliere l'occasione per rendere chiara anche fiscalmente la distinzione fra credito passante e finanziamento garantito, traendo spunto dalle Istruzioni di vigilanza della banca d'Italia, Circolare n. 272 del 30 luglio 2008, pag. B.44 e B. 45.

9. Applicazione diretta delle convenzioni.

9.1 La documentazione da esibire al sostituto d'imposta.

Una tematica molto sentita dagli operatori è quella dell'applicazione diretta delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni. Le convenzioni stipulate dal nostro Paese contengono, nell'articolo dedicato ai metodi per evitare le doppie imposizioni o nel protocollo, una clausola secondo la quale le autorità competenti dei due Stati possono stabilire di comune accordo procedure diverse rispetto a quella di rimborso per l'applicazione delle riduzioni d'imposta alle quali dà diritto la Convenzione.

L'Italia, da anni, consente unilateralmente che i sostituti d'imposta, "sotto la propria responsabilità", applichino direttamente l'esenzione o le minori aliquote convenzionali "previa presentazione" da parte dei beneficiari del reddito della documentazione idonea a dimostrare l'effettivo possesso di tutti i requisiti previsti dalla Convenzione (cfr. da ultimo ris. 143/E del 22 novembre 2017 e la prassi ivi citata che risale al 1999; v. anche le FAQ reperibili sul sito dell'Agenzia delle entrate seguendo il percorso: Home/Imprese/Rimborsi/Convenzioni contro le doppie imposizioni/ Risposte alle domande più frequenti). È stata approvata anche una modulistica (non concordata con altri Paesi) da utilizzare come domanda di sgravio (provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, prot. n. 2013/84404 del 10 luglio 2013).

Le istruzioni prevedono che i modelli – completi dell'attestazione di residenza fiscale rilasciata dall'Autorità fiscale dello Stato in cui il beneficiario dei redditi è residente – vanno presentati al sostituto d'imposta italiano che, sotto la propria responsabilità, ha facoltà di applicare direttamente il regime fiscale previsto dalla Convenzione per le singole fattispecie reddituali (aliquota agevolata o esonero). Le stesse istruzioni stabiliscono che "ai fini dell'applicazione diretta della Convenzione", l'attestazione dell'autorità fiscale estera contenuta nel modello ha validità "a

decorrere dalla data di rilascio” fino al termine del periodo d’imposta indicato nel modello, sempre che le condizioni ivi dichiarate permangano per la durata del medesimo periodo.

Per inciso, sia la risoluzione 126/E del 1999, sia le FAQ citate consentono che l’attestazione di residenza fiscale rilasciata dall’autorità estera sia esibita separatamente dal modello contenente la richiesta di esenzione o sgravio e l’autocertificazione della sussistenza di eventuali altri requisiti. Le FAQ confermano che l’attestazione delle autorità estere può essere rilasciata anche con procedure elettroniche e che il modello rilasciato dall’Autorità fiscale estera deve attestare la residenza del beneficiario ai sensi della convenzione “nel periodo d’imposta ovvero alla data di rilascio dell’Attestato”.

La circostanza che l’esonero sia concesso “previa presentazione” della documentazione, e che la certificazione di residenza abbia validità “dalla data del rilascio”, induce i sostituti d’imposta a non applicare la convenzione – anche quando sono certi che la controparte abbia diritto alla convenzione – se non sono in possesso, prima di erogare il reddito, di tutta la documentazione necessaria. La prudenza è suggerita anche dal fatto che in molti hanno sperimentato approcci molto rigidi dei verificatori.

9.2 Proposta.

Una sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, in causa C-553/16 potrebbe dare impulso ad una semplificazione delle procedure di applicazione diretta degli sgravi previsti dalle convenzioni per evitare le doppie imposizioni.

La sentenza statuisce che le norme o la prassi di uno Stato membro, che prevedano l’addebito di interessi di mora (in Italia anche di sanzioni) per il periodo compreso fra la data in cui il sostituto avrebbe dovuto versare la ritenuta e quella (successiva) in cui il non residente ha fornito la documentazione, contrastano con le libertà fondamentali del trattato sul funzionamento

dell'Unione europea.

Il caso sottoposto alla Corte di giustizia riguarda la ritenuta sui canoni di noleggio di mezzi di trasporto applicata in Bulgaria. La Corte ritiene che la pretesa dello Stato estero di sanzionare il sostituto d'imposta, per aver ottenuto la documentazione in ritardo rispetto al momento in cui ha unilateralmente concesso l'esenzione o gli sgravi previsti dalle convenzioni stipulate dalla Bulgaria, sia in contrasto con la "libertà di circolazione dei servizi" (nel caso, servizi di trasporto). Ma la Corte precisa che, a seconda delle circostanze, questo comportamento dello Stato membro potrebbe anche violare il principio di libertà di stabilimento e quello di libera circolazione dei capitali.

Stando alla sentenza citata, le norme o la prassi di uno Stato membro, che prevedano l'addebito di interessi di mora (in Italia anche di sanzioni) per il periodo compreso fra la data in cui il sostituto avrebbe dovuto versare la ritenuta e quella (successiva) in cui il non residente ha fornito la documentazione, contrastano con le libertà fondamentali del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'Agenzia delle Entrate dovrà fornire istruzioni coerenti con la giurisprudenza citata.

Potrebbe anche essere una buona occasione per riconsiderare la prassi sui casi in cui il diritto all'esonero è subordinato al concretizzarsi di determinate condizioni non ancora esistenti alla data di corresponsione del reddito. È un fenomeno che può accadere quando la società "figlia" distribuisca un dividendo alla "madre" residente nell'Unione europea, prima che la beneficiaria abbia maturato il requisito della detenzione diretta di una partecipazione non inferiore al 10% nel capitale della "figlia" per almeno un anno, ininterrottamente.

La circolare 60/E del 2001, risposta 5 (confermata dalla risoluzione 109/E del 2005), precisa che l'esenzione prevista dall'art. 27-bis del Dpr. 600 non può essere applicata direttamente dal sostituto d'imposta italiano prima che sia trascorso il periodo di

detenzione prescritto, fermo restando il diritto della società non residente di chiedere poi il rimborso della ritenuta subita in eccesso al Centro Operativo di Pescara, una volta concretizzato il requisito.

Era parso che – per risparmiare alla società estera la lunga e onerosa procedura di rimborso – si potesse consentire al sostituto d'imposta italiano di restituire al socio la ritenuta a suo tempo operata (divenuta indebita) e di recuperarla mediante compensazione nel modello F24, a norma del D. Lgs. 445 del 1997. Si tratta, infatti, in senso lato, di un caso di ritenute operate e versate in misura superiore al dovuto (sul punto, v. risoluzione 57/E del 2000). La circolare 60/E ha però escluso la possibilità di compensazione. Rivedendo la materia nell'ottica della sentenza citata, vi sarebbero però spazi per un ripensamento.

10. Ostacoli alla libertà di stabilimento e circolazione dei capitali.

Diverse norme italiane violano il principio della libera circolazione dei capitali.

Si segnalano, fra l'altro le seguenti.

10.1 Non residenti: imposizione delle plusvalenze relative a partecipazioni qualificate in società residenti in Italia da parte di società di capitali non residenti.

La tassazione al 26% (salvo convenzioni contro le doppie imposizioni ed esenzione per norma interna se si tratta di società con azioni quotate) delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate in società italiane da parte di società di capitali non residenti può essere in contrasto con i principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se la partecipazione non è detenuta attraverso una stabile organizzazione in Italia, la plusvalenza è soggetta all'imposta sostitutiva del 26% di cui all'art. 5 del D. lgs. 461 del 1997. Infatti:

- la plusvalenza soddisfa il requisito di territorialità di cui all'art. 23, comma 1, lettera f) del testo unico, dato che la partecipazione è relativa ad una società residente in Italia;
- non opera l'esenzione di cui all'art. 5, comma 5 del D. lgs. 461 del 1997, perché la partecipazione è qualificata.

La violazione del principio di libera circolazione dei capitali e della libertà di stabilimento consiste nel fatto che se la plusvalenza fosse realizzata da una società di capitali residente in Italia beneficerebbe del regime di parziale esenzione di cui all'art. 87 del Testo unico¹⁴.

¹⁴ – Cfr. le sentenze della Commissione provinciale di Milano, n. 75 del 16 marzo 2015 e della Commissione provinciale di Pescara, n. 80 del 5 marzo 2014, confermata in secondo grado dalla Commissione regionale di Pescara con sentenza numero 77 del 28 settembre 2015 citata da F. Maisto su "Il Sole 24 Ore" del 26 luglio 2016.

Se il cedente è una società di capitali italiana, la tassazione è dell'1,2%.

10.2 Non residenti: imposizione delle plusvalenze relative a partecipazioni non qualificate in società non residenti con azioni negoziate in mercati regolamentati.

L'art. 23, comma 1, lettera f del Testo unico considera prodotti nel territorio dello Stato i redditi diversi derivanti da beni che si trovano nel territorio stesso, nonché le plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di partecipazioni in società residenti a prescindere dalla circostanza che i titoli o i diritti rappresentativi della partecipazione si trovino nel territorio dello Stato (cfr. paragrafo 2.3.6. della Circolare n. 165/E del 24 giugno 1998).

La circolare 207/E del 1999 precisa che le plusvalenze derivanti dalla cessioni di partecipazioni in società non residenti si considerano prodotte nel territorio dello Stato qualora i titoli o i diritti rappresentativi della partecipazione stessa si trovino nel territorio dello Stato.

In numero 1 della lettera f) esclude la territorialità per le plusvalenze non qualificate, derivanti da cessione a titolo oneroso di partecipazioni in società residenti negoziate in mercati regolamentati, ovunque detenute. La circostanza che analoga esclusione non sia prevista per le cessioni a titolo oneroso di partecipazioni non qualificate in società non residenti negoziate in mercati regolamentati costituisce, evidentemente, una forma di discriminazione degli investimenti in società non residenti detenute in Italia da soggetti non residenti in conflitto con il principio di libertà dei movimenti di capitale.

10.3 Discriminazione degli strumenti finanziari partecipativi emessi da non residenti e sottoscritti da società di capitali ed enti commerciali residenti.

L'art. 89, comma 3-bis, lettera a) del Testo unico dispone l'esclusione dall'Ires del 95% delle remunerazioni relative a strumenti finanziari partecipativi emessi da società residenti, limitatamente alla quota delle stesse non deducibile dal reddito d'impresa.

Analoga esclusione è prevista anche dalla lettera b) per gli strumenti finanziari partecipativi emessi da società non residenti, ma in questo secondo caso l'esclusione è subordinata al verificarsi delle condizioni di cui al successivo comma 3-ter¹⁵. Anche in questo caso ci si trova in presenza di una violazione della libera circolazione dei capitali.

15 – Articolo 89, comma 3-ter del Testo unico: “La disposizione di cui alla lettera b) del comma 3-bis si applica limitatamente alle remunerazioni provenienti da una società che riveste una delle forme previste dall'allegato I, parte A, della direttiva 2011/96/UE del Consiglio, del 30 novembre 2011, nella quale è detenuta una partecipazione diretta nel capitale non inferiore al 10 per cento, ininterrottamente per almeno un anno, e che:
a) risiede ai fini fiscali in uno Stato membro dell'Unione europea, senza essere considerata, ai sensi di una convenzione in materia di doppia imposizione sui redditi con uno Stato terzo, residente al di fuori dell'Unione europea;
b) è soggetta, nello Stato di residenza, senza possibilità di fruire di regimi di opzione o di esonero che non siano territorialmente o temporalmente limitati, a una delle imposte elencate nell'allegato I, parte B, della citata direttiva o a qualsiasi altra imposta che sostituisca una delle imposte indicate.”

10.4 Discriminazione degli strumenti finanziari partecipativi emessi da residenti e sottoscritti da società di capitali ed enti commerciali non residenti.

Gli utili distribuiti dalle società di capitali ed enti soggetti ad Ires residenti in Italia alle “società madri Ue” sono esenti da ritenuta ai sensi dell’art. 27-bis, comma 1 del Dpr. 600/73 alle stesse condizioni previste dalla Direttiva 2011/96/UE, tranne che per il fatto che il periodo minimo di detenzione della partecipazione è fissato in un anno anziché due.

Il comma 1-bis dell’art. 27-bis estende l’esenzione anche alla remunerazione agli utili derivanti dai contratti di associazione in partecipazione di cui all’art. 44, comma 1, lettera f) del Testo unico – ossia diversi da quelli con apporto di solo lavoro – nonché alle remunerazioni dei titoli e degli strumenti finanziari partecipativi di cui al citato art. 44, comma 2, lettera a), del medesimo Testo unico, sempreché la remunerazione e gli utili siano erogati a società con i requisiti delle società “madri o figlie Ue”. Vi è un problema di coordinamento con riferimento ai redditi corrisposti da società di capitali ed enti commerciali residenti in Italia a società Ue o See diverse dalle “società figlie Ue”, che siano solo in parte deducibili dal reddito imponibile dell’emittente in quanto parzialmente costituiti da partecipazioni agli utili dello stesso. Non trattandosi di strumenti finanziari simili alle azioni, i relativi proventi sono integralmente soggetti alla ritenuta del 26% di cui all’art. 26, comma 1 del Dpr. 600/73 o a quella (per i titoli atipici) di cui all’art. 5 del Dl. 512 del 1983, mentre, per evitare discriminazioni rispetto alla corrispondente casistica in cui il socio sia una società di capitali o ente commerciale residente in Italia, sulla parte di reddito non dedotta dall’imponibile dell’emittente si dovrebbe applicare la ritenuta dell’1,20% di cui all’art. 27, comma 3-ter del Dpr. 600/73¹⁶.

16 – V. P Arginelli e R. Michelutti, *Dividendi transfrontalieri, rischio di altre violazioni*, in “Il Sole 24 Ore” del 4 agosto 2016.

L'evasione fiscale in Italia

6

A cura di
Assolombarda

Abstract

Il fenomeno dell'evasione fiscale è di difficile misurazione poiché è correlato all'Economia Non Osservata, valutata in circa 208 miliardi di euro nel 2015. Sul periodo 2013-2015, si stima che l'evasione totale ammonti a 109 miliardi di euro all'anno di cui quasi 98 da evasione tributaria (poco meno di un quarto del gettito teorico totale) e 11 da evasione contributiva. L'Iva risulta essere l'imposta più evasa (36 miliardi), seguita dall'Irpef sui lavoratori autonomi e sulle imprese (32 miliardi). L'incidenza dell'evasione è massima per l'Irpef da lavoro autonomo e impresa (68% del gettito evaso).

Nel 2015 l'Italia è risultato il quinto paese in Europa per evasione dell'Iva. L'evasione riduce la progressività del sistema fiscale, rappresenta una forma di concorrenza sleale e riduce gli incentivi all'innovazione per le imprese. Se l'evasione fosse stata dell'1% del PIL inferiore dal 1980 a oggi, il debito pubblico si attesterebbe ora attorno al 70% del PIL.

1. Aspetti definitori e metodologici.

Il concetto di *tax gap*.

La letteratura specializzata in fiscalità e nello studio dell'evasione fiscale fa uso del concetto di *tax gap*, definito come il divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati dai contribuenti e le imposte e i contributi che avrebbero dovuto essere versati in un regime di perfetto adempimento degli obblighi tributari e contributivi previsti dalla normativa vigente. Il *tax gap* misura dunque la distanza tra il gettito teorico e il gettito effettivo che deriva da un mancato rispetto da parte dei contribuenti della normativa fiscale. Per questo si parla anche di *compliance gap*. Il *tax gap*, pertanto, non misura solamente la vera e propria evasione fiscale intenzionale, ma anche comportamenti elusivi, le frodi fiscali, i mancati versamenti di imposte dichiarate e tutti i possibili errori non intenzionali che, comunque, alterano il gettito.

Nonostante sia possibile adottare nozioni più estese e articolate del concetto di *tax gap*¹, nel prosieguo dell'analisi sarà utilizzata quella appena esposta, che fa coincidere il *tax gap* al *compliance gap*.

Metodologie di stima del *tax gap*.

Operativamente, la stima del *tax gap* non è un esercizio banale. Tale difficoltà risiede principalmente nell'elaborazione di una metodologia empirica che permetta di quantificare per via indiretta un fenomeno, l'evasione fiscale, per definizione sfuggente.

1 – Un'accezione più estesa di *tax gap* vi include non solo il *compliance gap* ma anche il cosiddetto *policy gap*, ossia la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo che deriva da decisioni del legislatore che, rivolgendosi e facendo riferimento a soggetti o situazioni specifiche, deroga ai quei principi più generali del sistema fiscale erodendo di conseguenza il gettito (per es. deduzioni, detrazioni e *tax expenditures* in genere).

La letteratura ha sviluppato due principali metodologie: l'approccio *top down* e l'approccio *bottom up*.

Nell'approccio *top down* l'ampiezza dell'evasione fiscale viene stimata confrontando il gettito effettivo desumibile dalle statistiche fiscali ufficiali con il gettito teorico stimato a livello di aggregati di contabilità nazionale. Il punto critico è rappresentato da questo secondo elemento, il gettito teorico, basato sulla stima della base imponibile teorica complessiva. Questa misura deve infatti includere anche tutte quelle attività economiche che non sono rilevate dalle normali statistiche, essendo parte dell'economia sommersa o illegale. In definitiva, dunque, la stima di alcuni aggregati di contabilità nazionale relativi all'economia sommersa e illegale è lo snodo cruciale dell'approccio *top down*.

Il secondo approccio, detto *bottom up*, affronta il problema empirico della stima del *tax gap* da una prospettiva per certi versi opposta e si basa su informazioni di tipo micro raccolte internamente alle Amministrazioni stesse come, per esempio, indagini statistiche o programmi di accertamento casuali (*random audit*).

Poiché le stime dell'evasione fiscale che verranno espone in seguito sono calcolate attraverso un approccio *top down*, può essere utile presentare più nel dettaglio gli aggregati economici di riferimento ed esporne le stime più recenti calcolate dall'Istat.

L'Economia Non Osservata in Italia.

Nelle procedure di stima del *tax gap* italiano occorre far riferimento alle stime Istat della cosiddetta Economia Non Osservata (NOE), un aggregato che include tutte quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta e che si compone di due componenti: sommerso economico ed economia illegale.

L'economia sommersa include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e stati-

stiche. Tipicamente, l’economia sommersa deriva da dichiarazioni mendaci riguardo al fatturato e ai costi delle imprese (sotto-dichiarazione del valore aggiunto) o all’effettivo utilizzo di input di lavoro (lavoro irregolare).

L’economia illegale, invece, consiste in tutte quelle attività produttive che hanno per oggetto beni e servizi illegali o che, pur avendo per oggetto beni e servizi legali, vengono attuate senza le adeguate autorizzazioni o titoli. Nella stima dell’economia illegale l’Istat considera la produzione e il traffico di stupefacenti e i servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco.

Nel 2015, il totale dell’Economia Non Osservata veniva stimato in circa 208 miliardi di euro², di cui circa 190 miliardi derivanti da attività sommerse e la quota restante da attività illegali (circa 17 miliardi di euro). In percentuale sul PIL, il peso dell’Economia Non Osservata passa dal 13,1% nel 2014 al 12,6% nel 2015, invertendo il trend in aumento registrato dal 2012 al 2014 (Tabella 1).

2 – Fonte: Istat, *L’economia non osservata nei conti nazionali* (https://www.istat.it/it/files/2017/10/Economia-non-osservata_2017.pdf).

→ **Tabella 1 - Economia Non Osservata e sue componenti, dati in milioni di euro e in quota del valore aggiunto (anni 2012-2015)**

	2012		2013		2014		2015	
	mln di euro	% valore aggiunto						
Economia sommersa	189.190	13,1%	189.941	13,2%	196.005	13,4%	190.474	12,8%
da sotto-dichiarazione	99.080	6,8%	99.444	6,9%	99.542	6,8%	93.214	6,3%
da lavoro irregolare	71.509	4,9%	72.299	5,0%	78.068	5,4%	77.383	5,2%
altro	18.601	1,3%	18.199	1,3%	18.396	1,3%	19.877	1,3%
Economia illegale	16.430	1,1%	16.548	1,1%	16.884	1,2%	17.099	1,2%
Economia Non Osservata	205.620	14,2%	206.490	14,3%	212.889	14,6%	207.573	14,0%
Economia Non Osservata (% PIL)		12,7%		12,9%		13,1%		12,6%

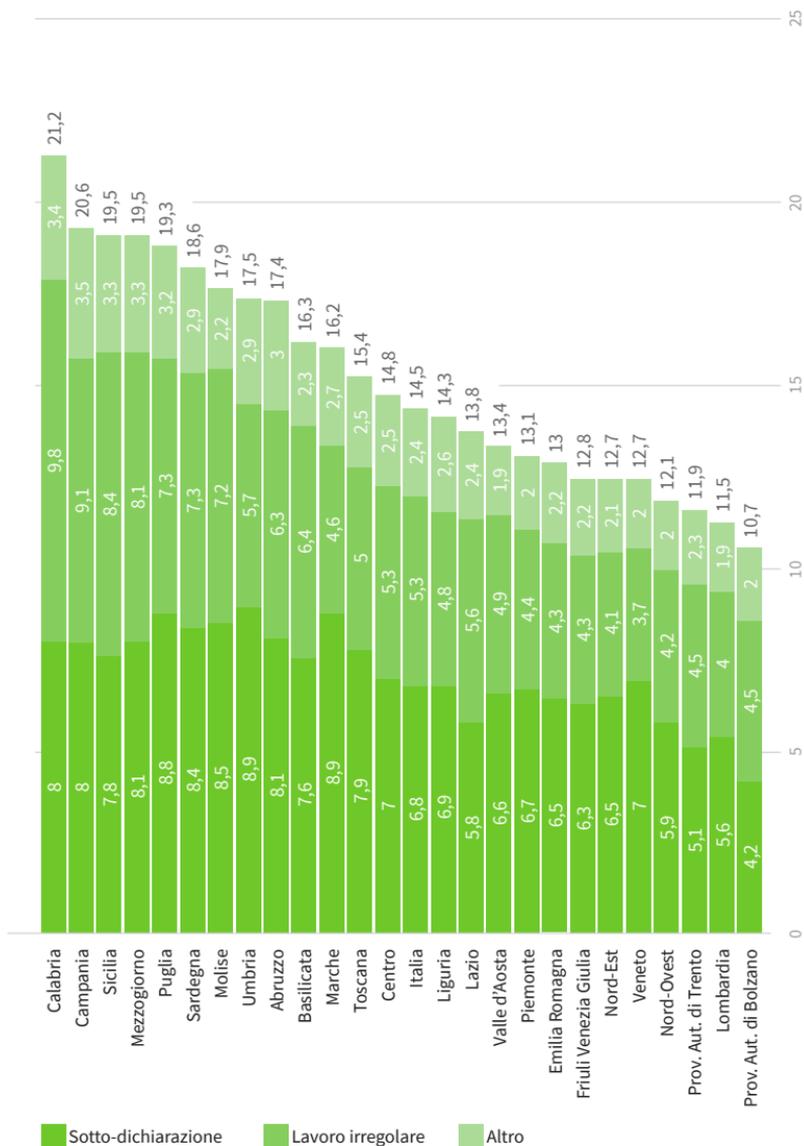
Fonte: Istat, "L'economia non osservata nei conti nazionali"

L’incidenza dell’economia sommersa sul totale del valore aggiunto varia molto a seconda del settore considerato e assume valori particolarmente elevati nelle Altre attività e servizi (33,1%), nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (24,6%), nelle Costruzioni (23,1%) e nelle Attività professionali, scientifiche e tecniche (18,0%).

Anche a livello territoriale (Grafico 1) si osserva una notevole variabilità dell’incidenza dell’Economia Non Osservata³: più elevata nel Mezzogiorno (19,5%) e meno al Nord (intorno al 12%). Il picco è raggiunto in Calabria (21,2%), mentre il valore minore, pari a circa la metà del corrispettivo calabrese, si registra nella Provincia autonoma di Bolzano (10,7%).

3 – Fonte: *Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva 2017* (http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html).

→ Grafico 1 - Incidenza sul valore aggiunto regionale delle diverse componenti dell'Economia non osservata, anno 2014 (valori percentuali)



Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2017"

2. Quantificazione dell'evasione fiscale.

L'evasione fiscale in Italia.

Dal 2016⁴ il Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblica annualmente la "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"⁵. Tale relazione è redatta da una Commissione composta da membri dell'Amministrazione fiscale ed esperti del mondo accademico e istituzionale. Tra gli scopi della Relazione vi è quello di stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico riferita a tutti i principali tributi.

L'ultima edizione della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" contiene dati aggiornati fino all'anno 2015.

I tributi per i quali è stato calcolato il *tax gap* coprono il 76% del gettito totale e sono: Irpef da lavoro dipendente, Irpef da lavoro autonomo e impresa, Ires, Iva, Irap, Locazioni, Canone Rai e Imu. Infine, le stime calcolano anche il *tax gap* relativo ai contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti.

Guardando alla media annuale sul periodo 2013 – 2015 (Tabella 2), si stima che l'evasione fiscale e contributiva totale ammonti a circa 109 miliardi di euro all'anno, di cui 98 miliardi derivanti da evasione tributaria e 11 da evasione contributiva. In valore assoluto, l'Iva risulta essere l'imposta più evasa (36 miliar-

4 – Il Decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 160, recante disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (in attuazione degli artt. 3 e 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23) ha previsto che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF), sia presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

5 – Qui disponibile: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html

di di euro all'anno), seguita dall'Irpef sui lavoratori autonomi e sulle imprese (32 miliardi di euro all'anno).

→ **Tabella 2 - Stime dell'evasione fiscale e contributiva (dati in milioni di euro)**

Evasione per tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	Differenza 2015-2014	Media 2013-2015
Irpef - lavoro dipendente (irregolare)	3.887	3.975	5.149	5.465	316	4.863
Irpef - lavoro autonomo e impresa	29.453	30.894	31.659	33.244	1.585	31.932
Ires	9.958	10.956	10.375	9.259	-1.116	10.197
Iva	36.145	34.767	36.234	35.510	-724	35.504
Irap	8.524	8.486	8.420	6.255	-2.165	7.720
Locazioni	1.935	1.283	1.397	1.883	486	1.521
Canone Rai	887	942	977	1.008	31	976
Imu	3.970	5.249	5.225	5.195	-30	5.223
Totale entrate tributarie	94.759	96.552	99.436	97.819	-1.617	97.936
Totale entrate tributarie al netto del lavoro dipendente	90.872	92.577	94.287	92.354	-1.933	93.073
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.478	2.376	2.602	2.800	198	2.593
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.077	7.906	8.688	8.830	142	8.475
Totale entrate contributive	10.555	10.282	11.290	11.630	340	11.067
Totale entrate tributarie e contributive	105.314	106.834	110.726	109.449	-1.277	109.003

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", dati aggiornati a novembre 2017

Non tutti i tributi sono evasi con la stessa intensità: guardando alla cosiddetta propensione al *gap*, definita come il rapporto tra *tax gap* e gettito teorico, si può osservare il grado di *tax compliance* in aggregato e singolarmente per ciascun tributo (Tabella 3).

Per il totale delle entrate tributarie, relativamente al valore medio annuale sul periodo 2013-2015, la propensione al *gap* si attesta al 23,5%: quasi un quarto del gettito teorico totale è quindi evaso. Tale misura raggiunge i livelli più elevati per quanto riguarda l'Irpef su lavoratori autonomi e imprese, dove più di due terzi del gettito teorico risulta evaso.

Pur con le opportune cautele legate all'affidabilità del singolo dato annuale, è possibile considerare l'andamento temporale della propensione al *gap* andando a confrontare il dato 2015 con l'anno precedente. In aggregato, tale variazione è leggermente negativa (-0,8 punti percentuali), ad indicare un lieve miglioramento del grado di adempimento complessivo. Questo risultato aggregato, tuttavia, rispecchia una certa variabilità a livello di singoli tributi. Il grado di adempimento nel versamento dell'Irpef da parte dei lavoratori autonomi e delle imprese, per esempio, è leggermente peggiorato (0,80 punti percentuali), mentre il grado di adempimento è sensibilmente migliorato per quanto riguarda l'Ires (-3,80 punti percentuali).

→ Tabella 3 - Propensione al gap

Propensione al gap per tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	Differenza in punti percentuale 2015-2014	Media 2013-2015
	Irpef - lavoro dipendente (irregolare)	2,9%	3,0%	3,8%		
Irpef - lavoro autonomo e impresa	65,1%	67,0%	67,6%	68,5%	0,80	67,6%
Ires	28,8%	31,5%	29,3%	25,6%	-3,80	28,8%
Iva	27,5%	27,1%	27,6%	26,8%	-0,70	27,2%
Irap	21,9%	22,7%	22,9%	22,3%	-0,60	22,6%
LOCAZIONI	21,4%	14,4%	15,6%	20,4%	4,70	16,8%
CANONE RAI	33,1%	34,4%	35,6%	36,6%	1,00	35,5%
Imu	21,2%	27,4%	27,3%	26,9%	-0,40	27,2%
Totale entrate tributarie al netto del lavoro dipendente	32,4%	33,4%	33,5%	33,4%	-0,10	33,4%
Totale entrate tributarie	23,0%	23,5%	23,9%	23,1%	-0,80	23,5%

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", dati aggiornati a novembre 2017

Come già specificato precedentemente, le stime appena riportate sono calcolate su imposte che rappresentano il 76% del gettito totale.

Secondo un recente studio⁶, l'evasione fiscale totale nell'anno 2014 avrebbe raggiunto approssimativamente i 130 miliardi (pari a circa l'8% del PIL). In passato, inoltre, il fenomeno era ancor più diffuso: secondo Banca d'Italia⁷, per esempio, l'evasione Iva si attestava negli anni '80 e '90 intorno al 25-40% del gettito potenziale, ben al di sopra dei livelli attuali.

6 – Osservatorio Conti Pubblici Italiani, *Il peso dell'evasione fiscale sul debito pubblico* (2017): <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-peso-dell-evasione-fiscale-sul-debito-pubblico>

7 – Banca d'Italia, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco* (2014): <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/audizione-050314.pdf>

Distribuzione territoriale del *gap* Iva in Italia.

L'intensità del fenomeno presenta elementi di disomogeneità non solo tra i diversi tributi e basi imponibili ma anche lungo la dimensione territoriale.

Viene stimato⁸ che, sul periodo 2007-2010, il *gap* Iva abbia raggiunto nel complesso 231 miliardi di euro a livello nazionale, di cui 177 miliardi di euro sarebbero ascrivibili al consumo finale delle famiglie e i restanti ai consumi finali delle imprese.

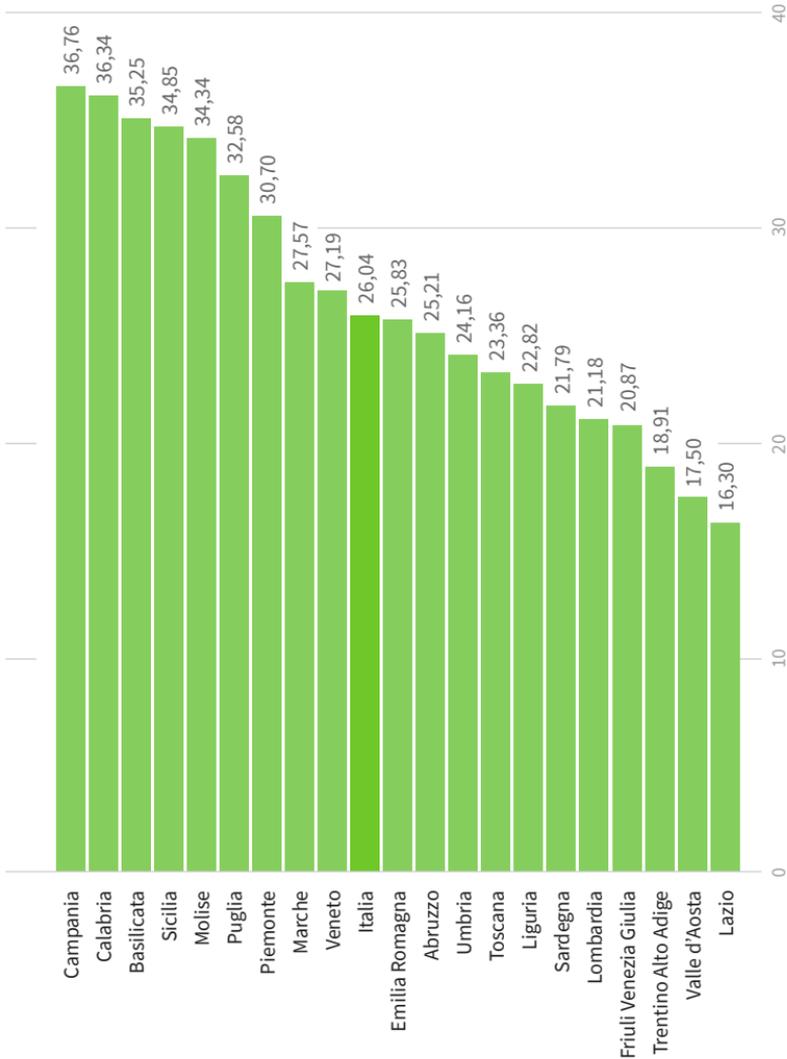
In termini assoluti, il *gap* Iva si concentra al Sud (isole comprese) dove raggiunge gli 83 miliardi di euro (36% del totale); seguono il Nord-Ovest (27%), il Nord-Est (21%) e il Centro (17%). La propensione al *gap* Iva si attesta a livello nazionale al 26%, con una notevole varianza a livello territoriale⁹ (Grafico 2).

Il *gap* Iva, inoltre, risulta essere positivamente correlato alle condizioni economiche dell'area di riferimento, misurate in termini di ricchezza e consumi, e negativamente correlato all'intensità delle attività di contrasto all'evasione promosse sul territorio dall'Agenzia delle Entrate.

8 – D'Agosto et al. *Asymmetries in the territorial Vat gap*, Agenzia delle Entrate - Discussion topics, N. 02/2014 (https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Rivista/Argomenti+di+discussione/Pubblicazioni/2014-02/2014_02.pdf)

9 – Analoghe tendenze si rilevano, peraltro, in riferimento al *gap* Irap e Imu, dove la propensione al *gap* è maggiore nelle regioni meridionali per entrambi i tributi (fonte: "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2017").

→ Grafico 2 – Propensione al gap Iva per regione, valori percentuali (media 2007-2010)



Gap Iva: il confronto internazionale.

La Commissione Europea svolge annualmente uno studio comparato per analizzare i diversi livelli di *compliance* fiscale negli Stati Membri relativamente all'imposta sul valore aggiunto (Iva, o Vat). Il *gap* Iva totale stimato dall'ultimo Rapporto¹⁰ per l'anno 2015 relativo ai 28 paesi europei ammonta a 151,5 miliardi di euro. Rispetto al 2014, la propensione al *gap* Iva è passata dal 14,1% al 12,8%, valore minimo dal 2011. Escludendo Cipro, poiché non considerato nel Rapporto 2016, il *gap* Iva è sceso in 20 paesi e aumentato in soli 7 paesi (Belgio, Danimarca, Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Finlandia, Regno Unito).

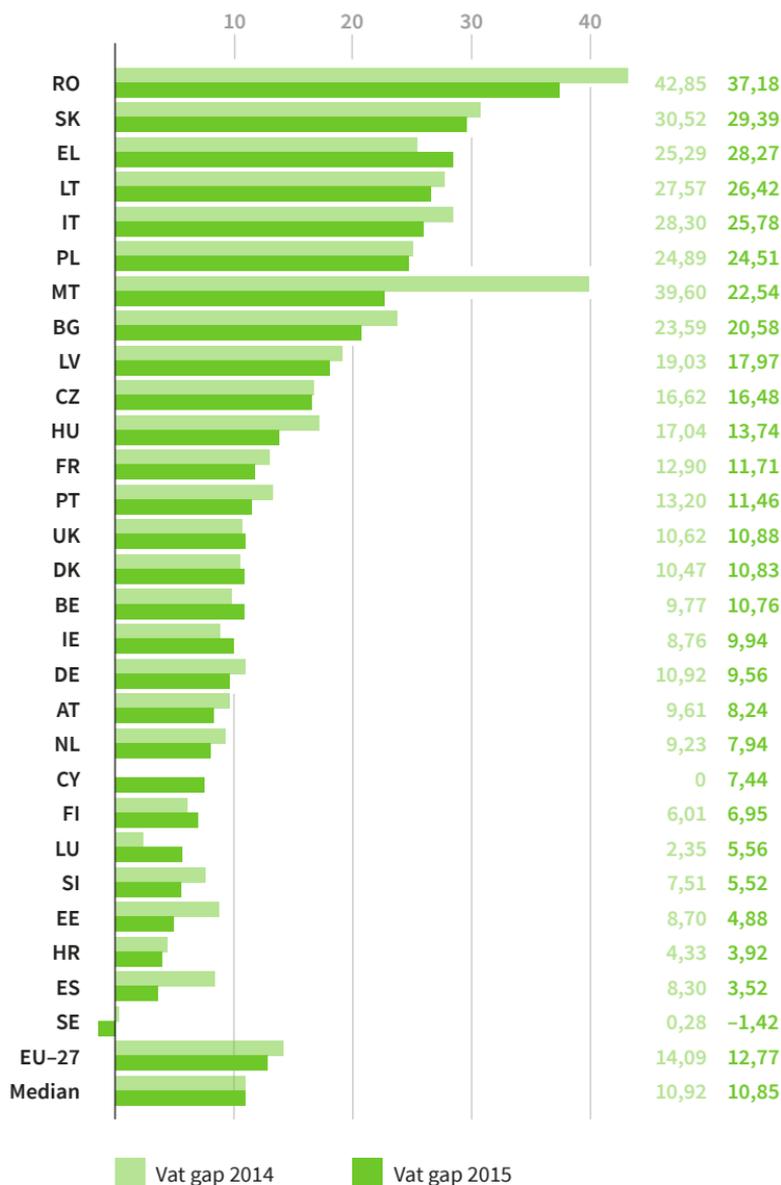
Nel 2015, i *gap* Iva più ridotti sono quelli di Svezia (-1,42%), Croazia (3,92%) e Spagna (3,52%), mentre i più ampi risultano essere quelli di Romania (37,18%), Slovacchia (29,39%) e Grecia (28,27%).

Il *gap* Iva mediano sul totale dei paesi considerati si attesta al 10,8%.

Per quanto riguarda l'Italia, il Rapporto calcola un *gap* Iva pari al 25,8% per il 2015, in leggero calo rispetto al 2014 (28,3%), ma pur sempre decisamente sopra il livello mediano.

10 – *Study and Reports on the Vat Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*, European Commission, TAXUD/2015/CC/131 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_Vat_gap_2017.pdf

Grafico 3 – Gap Iva nei paesi europei, anni 2014 e 2015 (valori in %)



Fonte: "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report", TAXUD/2015/CC/131

3. Gli effetti negativi dell'evasione fiscale.

Conti pubblici.

Il primo e più evidente effetto dell'evasione fiscale si manifesta sui conti pubblici. La riduzione delle entrate dovuta all'evasione, infatti, ha chiari impatti tanto sul deficit di bilancio annuale quanto, di conseguenza, sulle dinamiche di accumulazione del debito pubblico.

Assumendo l'invarianza di tutti gli altri parametri macroeconomici, è stato calcolato¹¹ che se l'evasione fiscale fosse stata nei decenni passati di un ottavo più bassa di quella effettiva le entrate pubbliche sarebbero state di almeno un punto percentuale di PIL più elevate di quelle effettive. Entrate aggiuntive per minore evasione fiscale pari all'1% di PIL ogni anno tra il 1980 e il 2017, avrebbero ridotto il peso del debito pubblico oggi attorno al 70% del PIL, invece che al corrente 132%.

A questo risultato avrebbero concorso non solo le maggiori entrate per il bilancio pubblico derivanti da una minore evasione fiscale, ma anche le minori spese per interessi sul debito, il cui *stock* si sarebbe accumulato più lentamente grazie a disavanzi annuali più contenuti.

Anche da una semplice simulazione come quella appena descritta, dunque, emerge con chiarezza quanto la lotta all'evasione fiscale possa essere una leva fondamentale per la gestione delle finanze pubbliche.

Concorrenza, produttività e crescita.

Gli impatti negativi dell'evasione fiscale non si esauriscono nel mancato gettito per le casse dello Stato. Esistono infatti anche canali "di mercato" attraverso i quali l'evasione fiscale danneggia l'in-

11 – Osservatorio Conti Pubblici Italiani, *Il peso dell'evasione fiscale sul debito pubblico (2017)*: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-peso-dell-evasione-fiscale-sul-debito-pubblico>

tera economia e la performance di crescita del sistema produttivo.

Come evidenziato da Banca d’Italia¹², l’evasione fiscale rappresenta in primo luogo una forma di concorrenza sleale in quanto consente alle imprese sleali di usufruire di un vero e proprio “vantaggio di costo”. Inoltre, l’esistenza di controlli fiscali crescenti al crescere della dimensione aziendale¹³ può rappresentare un disincentivo alla crescita e all’innovazione delle imprese di minori dimensioni.

Infine, questi due effetti congiuntamente concorrono a diminuire il grado di progresso tecnologico dell’economia e rallentano il processo di selezione delle imprese presenti sul mercato determinando, in aggregato, un rallentamento della crescita economica.

Alla luce di queste considerazioni, in assenza di evasione fiscale il tasso di crescita tra il 1995 e il 2006 sarebbe stato secondo Banca d’Italia pari all’1,1% anziché allo 0,9%, con riflessi positivi anche in termini di occupati (2/3 più elevati) e di crescita dimensionale delle imprese (dimensione media delle imprese 1/4 maggiore).

Equità e progressività del sistema fiscale.

Un’ulteriore dimensione da considerare nell’analisi degli effetti negativi dell’evasione è quella dell’equità del sistema fiscale. Per quanto riguarda le imposte sui redditi personali, infatti, l’evasio-

12 – E. Bobbio, *Tax evasion, firm dynamics and growth*, Banca d’Italia, Occasional Papers, N. 357 (2016): <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0357/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

13 – Nel 2015, la quota di imprese con fatturato maggiore di 100 milioni di euro coinvolta in accertamenti è stata pari al 39% contro un 2% per le piccole imprese e i lavoratori autonomi. Inoltre, come esposto in precedenza, si calcola che, mediamente, i lavoratori autonomi non dichiarino una parte rilevante del proprio reddito.

ne fiscale si distribuisce in maniera disomogenea tra le diverse tipologie di reddito e tra le diverse classi di reddito.

Una recente ricerca dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato¹⁴ evidenzia come l'evasione sia più intensa tra i redditi da lavoro autonomo e da locazione e in particolare nelle classi più alte di reddito. Pertanto, l'evasione fiscale contribuisce a ridurre nei fatti la progressività dell'Irpef. Secondo lo studio, l'evasione fiscale in Italia comporta una riduzione di circa 4 punti percentuali dell'aliquota media effettiva, che passa da circa il 20% (nel caso teorico senza evasione) al 16% (nel caso dell'imposta con evasione).

Uno studio dell'Agenzia delle Entrate¹⁵, inoltre, mostra come l'evasione fiscale operi una redistribuzione a scapito dei redditi da lavoro dipendente, dato che il peso dei redditi non dichiarati è minore tra questi ultimi.

14 – *Under reporting. Evadere informazioni sui redditi è indice di evasione fiscale?*, Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2017): <http://www.senato.it/4746?dossier=2257>

15 – Braiotta et al. *Tax gap and redistributive aspects across Italy*, Agenzia delle Entrate, Discussion Topics, N. 02/2015: https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Rivista/Argomenti+di+discussione/Pubblicazioni/2015-02/2015_02.pdf

4. Il contrasto all'evasione fiscale.

Considerate la complessità e la dimensione del fenomeno, l'azione di contrasto all'evasione fiscale deve necessariamente svolgersi su più livelli facendo ricorso ad una molteplicità di strumenti. Ogni provvedimento deve essere parte di una strategia più generale, volta tanto ad affrontare gli aspetti strutturali del sistema fiscale che ostacolano o disincentivano l'adempimento spontaneo dei contribuenti quanto, dall'altro lato, a vigilare con efficacia sul rispetto delle norme, promuovendo un'azione efficiente di recupero delle imposte evase.

Il ruolo dell'Agenzia delle Entrate e i recenti risultati.

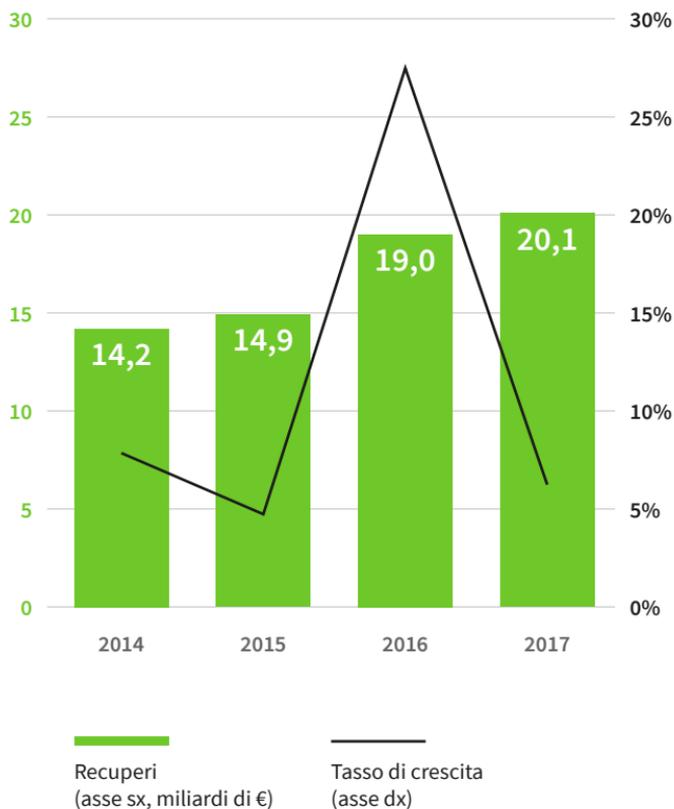
Nel corso del 2017 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare incassi per un ammontare pari a 25,8 miliardi di euro. Il dato relativo all'azione dell'Agenzia delle Entrate (20,1 miliardi) rappresenta una crescita del +5,8% circa rispetto al 2016, dato che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio (Tabella 4 e Grafico 4).

→ **Tabella 4 – L'attività di recupero dell'Agenzia delle Entrate, anno 2017**

Modalità di recupero	Valore recuperato (miliardi di €)
Attività di controllo	11
Versamenti spontanei	1,3
Attività di riscossione dei ruoli	7,4
<i>Voluntary disclosure</i>	0,4
Totale Agenzia delle Entrate	20,1
Riscossione Agenzia delle Entrate per altri enti creditori (Inps, Comuni,...)	5,7
TOTALE recupero evasione	25,8

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2018

→ **Grafico 4 – Recupero evasione fiscale operato dall'Agenzia delle Entrate (valori in miliardi di euro e tasso di crescita annuale)**



Fonte: Agenzia delle Entrate, *Servizi offerti e risultati raggiunti* (2017)

Summary e conclusioni

7

A cura di
Steering Committee

“Fisco, imprese e crescita” è uno studio aperto che si pone l’obiettivo di proporre una incisiva riforma fiscale per l’Italia, nell’attuale contesto socio-politico in Europa e nelle economie occidentali, orientata a favorire gli investimenti delle imprese per la crescita, l’innovazione e la competitività sui mercati globali, per avviare un circolo virtuoso di sviluppo e occupazione con l’inclusione dei giovani nelle attività produttive.

Lo studio si concentra sulla tassazione del reddito d’impresa per aumentare l’attrattività a investire in Italia, sulla tassazione dei redditi di capitale e delle rendite finanziarie per favorire l’afflusso dei capitali al finanziamento di strategie di crescita delle imprese di medio-lungo termine e sul rapporto Amministrazione-Contribuente.

Lo studio si completa con un’analisi del regime di tassazione delle persone fisiche al fine di definire le linee guida di un “sistema fiscale” equilibrato e coerente nel suo insieme.

La riforma fiscale americana è presa a riferimento come paradigma di un sistema fiscale post-globalizzazione orientato ad attrarre investimenti industriali con la riduzione dell’imposizione sulle società.

La proposta, inoltre, non prescinde da:

- riaffermare una visione responsabile dell’equilibrio di bilancio e del rispetto dei vincoli derivanti dall’appartenenza all’Area della Moneta Comune, nella convinzione che la partecipazione all’economia dell’Eurozona sia condizione imprescindibile agli investimenti per lo sviluppo;
- la consapevolezza che le misure proposte possano essere adottate in misura modulare e progressiva nell’arco dell’intero periodo di un programma di governo per assicurarne la compatibilità con gli equilibri di bilancio e le diverse priorità

Parte 7 – Summary e conclusioni

politiche per il Paese;

– la necessaria compatibilità delle regole nazionali con la fiscalità internazionale ad evitare duplicazioni e nel rispetto dei trattati.

Lo studio si innesta sullo scenario del “contratto di governo” per suggerire misure strutturali ritenute più efficaci ad accelerare la crescita.

La ricaduta di una riforma fiscale sulla crescita potrà essere nel tempo sia fonte di finanziamento dell’equilibrio di bilancio, in funzione dell’impatto sul gettito fiscale dell’accelerazione indotta sulla domanda e sulla produzione, sia fattore di miglioramento sociale, grazie a positive ricadute occupazionali. In aggiunta esistono nel bilancio dello Stato diverse opportunità di finanziare sgravi fiscali per le persone e per le imprese, in parallelo ad un’attuazione graduale e progressiva delle misure proposte.

Senza entrare nel merito del dibattito prettamente politico su dove/quando posizionare l’impatto delle misure proposte sui saldi di bilancio, lo studio offre suggerimenti qualitativi di copertura con rispetto a:

- revisione spesa pubblica, compresa quella associata al funzionamento delle istituzioni europee;
- perequazione con altre fonti di reddito imponibile (redditi di natura finanziaria e fondiari);
- recupero gettito da economia sommersa;
- gettito derivante da una tassazione dell’economia digitale più equilibrata tra i Paesi;
- miglior uso/accesso ai fondi EU, particolarmente per le aree svantaggiate del Paese (“zona A”).

Reddito d’impresa e attrattività investimenti

La proposta di riforma dell’imposizione ha la finalità di favorire la patrimonializzazione e il reinvestimento degli utili all’interno dell’attività d’impresa. Si propone un sistema di tassazione del

reddito d'impresa caratterizzato dallo spostamento dell'asse impositivo, per una parte dell'imposizione, dalla fase di generazione del reddito alla fase di distribuzione. Ciò può avvenire articolando la tassazione del Reddito d'Impresa (attualmente al 24%) in due fasi e con l'abrogazione dell'Irap:

- imposizione ridotta al momento della produzione del reddito e fintanto che esso viene reimpiegato nell'ambito dell'attività di impresa, ed
- imposizione integrativa quando lo stesso viene distratto dall'attività di impresa e "consumato" (i.e. destinato a finalità estranee all'esercizio dell'impresa).

Per tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica e dalla dimensione, il reddito imponibile, sostanzialmente determinato secondo le regole attualmente vigenti e con l'auspicio di un progressivo allineamento al bilancio civilistico IFRS, sarebbe assoggettato a tassazione in due momenti distinti:

- a) al momento della **produzione**, mediante l'**Imposta sui Redditi d'Impresa** nell'ordine dei 2/3 dell'attuale aliquota, ad esempio il 17%;
- b) al momento della **distribuzione**, mediante l'**Imposta sui Redditi d'Impresa Integrativa** nell'ordine di 1/3 dell'attuale aliquota, ad esempio il 7%¹.

La logica seguita per individuare queste aliquote è illustrata nel box in fondo al capitolo sul reddito d'impresa, anche con l'intendimento di non gravare di maggiori imposte le imprese che, in ragione della necessità di finanziarsi sul mercato dei capitali, privilegino la distribuzione di dividendi agli azionisti.

1 - Quindi pari al 24% attuale solo nel caso di completa distribuzione degli utili. Vedere nel box a pagina 55 la logica di calcolo della proposta.

Il nuovo sistema prevede, inoltre, l'eliminazione dell'**Irap**, da sostituirsi con un meccanismo di analogo effetto di perequazione del gettito dell'Imposta sui Redditi d'Impresa fra amministrazione centrale e regionale.

Il soggetto passivo dell'**Imposta sui Redditi d'Impresa Integrativa** è la società che distribuisce il dividendo e non il socio percettore. Quest'ultimo, se è una persona fisica, sarà soggetto all'imposta sostitutiva sui dividendi secondo le regole ordinarie; se invece è una persona giuridica (comprese le *holding* di famiglia), non subirà alcuna ulteriore tassazione ad eccezione dell'attuale imposizione prevista dall'art.89 del Tuir. Pertanto, nelle cosiddette "distribuzioni a catena", il dividendo sarà assoggettato a **Imposta sui Redditi d'Impresa Integrativa** una sola volta, al momento in cui viene distribuito all'esterno del gruppo di imprese fiscalmente consolidato cui appartiene la società operativa che lo ha prodotto, e non verrà più tassato nei successivi passaggi lungo la catena societaria.

Sono previsti per il calcolo della Imposta sui Redditi d'Impresa Integrativa meccanismi equivalenti di trasmissione ai soci delle attuali disposizioni agevolative (Ace, super e iper ammortamenti) e di coordinamento con i regimi di consolidato, trasparenza fiscale e riporto delle perdite fiscali.

Si ritiene, inoltre, che le misure di **agevolazione per gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione tecnologica**, positivamente introdotte a varie riprese nella normativa fiscale, possano essere più efficaci a stimolare ricerca e investimenti produttivi sul territorio nazionale e coerenti con i processi pluriannuali di pianificazione strategica delle imprese se messi a regime con norme di carattere strutturale (cioè incorporate nel Testo unico delle imposte sui redditi anziché derivare da leggi di bilancio annuali) attraverso meccanismi di "super deduzioni" (ad esempio 150% del costo o dell'ammortamento) per le spese con impatto occupazionale (nuove assunzioni, rimpatrio di attività produttive) o funzionali all'innovazione e allo sviluppo tecnologico delle imprese,

quali costi di R&S, investimenti in beni strumentali altamente tecnologici o strumentali alla digitalizzazione dei processi gestionali ecc. Si tratterebbe di misure sostitutive dei vari provvedimenti annuali (crediti d'imposta e super e iper ammortamenti) da dimensionare a parità di beneficio per le imprese che investono e a parità di impatto sul gettito.

Si suggerisce, infine di considerare regimi temporanei agevolati per il trasferimento o la localizzazione in Italia di attività produttive di soggetti esteri e per il re-shoring in Italia di attività localizzate all'estero da parte di imprese italiane.

Economia digitale e Web tax: si ritiene necessario rendere omogeneo il livello di imposizione tra imprese "digitali" e imprese "tradizionali" per correggere le attuali distorsioni competitive e per assicurare la corretta tassazione dei redditi generati da attività sulla rete nelle giurisdizioni in cui questo reddito viene di fatto generato in funzione dei fattori produttivi (dati) e dei clienti (origine dei ricavi) così superando schemi fiscali che si avvantaggino dell'immaterialità dei flussi dell'economia digitale.

Occorre procedere a livello sovranazionale con la revisione dei trattati internazionali, evitando fughe in avanti solitarie che risulterebbero, comunque, inefficaci.

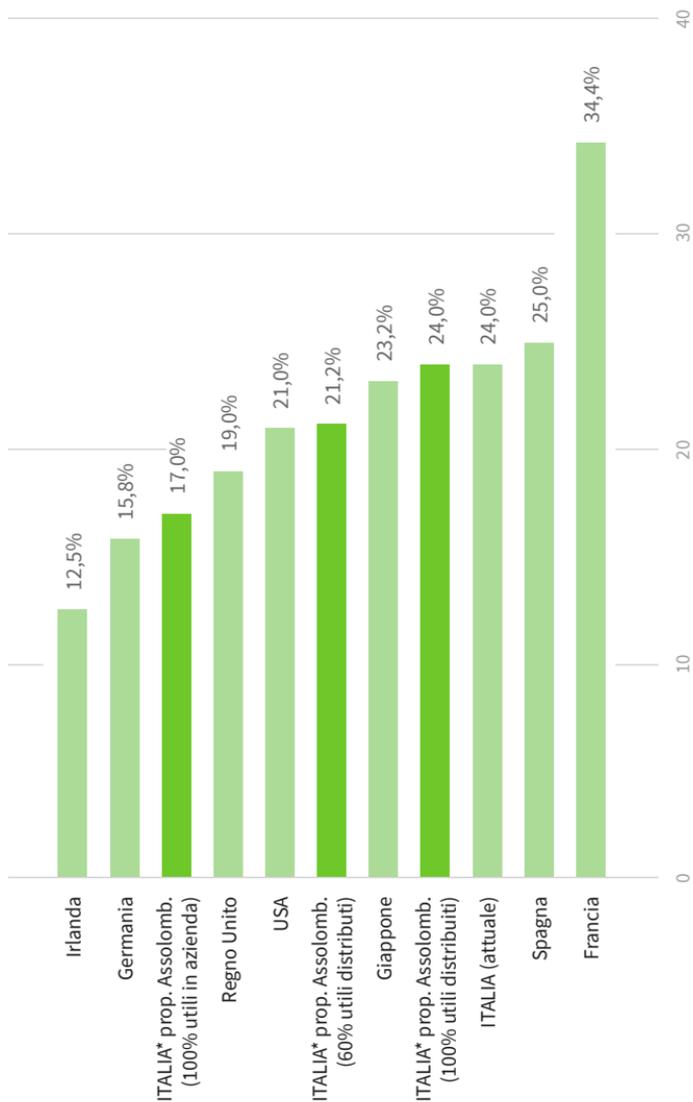
Le misure suggerite avrebbero nel tempo, da un lato, un significativo effetto di riposizionamento della pressione fiscale sulle imprese in Italia rispetto al *benchmark* internazionale, come da grafico seguente. D'altro canto, la riduzione del gettito è stimabile nell'ordine dei 4-5 miliardi a seguito dell'articolazione dell'Imposta sulle Imprese nelle due fasi alla generazione e alla distribuzione e nell'ordine dei 10-11 miliardi a seguito dell'abrogazione dell'Irap. Impatti dosabili nel tempo con la gradualità di implementazione e recuperabili nel medio periodo grazie all'accelerazione della produzione indotta dai provvedimenti stessi

L'effetto di riposizionare la fiscalità per le imprese su livelli

Parte 7 – Summary e conclusioni

simili a quelli di Germania e Stati Uniti (vedi grafico) ha l'obiettivo di avviare un circolo virtuoso investimenti – innovazione – crescita – occupazione. In particolare, della riforma fiscale proposta beneficerebbero maggiormente quelle imprese che, trattenendo utili, investiranno per l'innovazione di prodotto o nuove capacità produttive – se imprese industriali – o in maggiori risorse per il finanziamento delle imprese, comprese le PMI, se imprese bancarie.

→ Grafico 1 – Confronto internazionale OCSE delle aliquote dell'imposta sul reddito delle imprese



Fonte: OCSE e elaborazioni Assolombarda*

Redditi di capitale e rendite finanziarie.

La tassazione dei redditi di natura finanziaria, dopo la riforma del 1997, ha subito numerose modifiche dettate dall'esigenza di tenere il passo con la creatività del mondo della finanza e di evitare che l'innovazione finanziaria avesse un impatto negativo sul gettito. Tali modifiche non sempre sono state ben integrate nel sistema normativo, il quale, da un lato, ha perduto la sua originaria coerenza interna, dall'altro, è diventato un ostacolo alla circolazione dei capitali a livello nazionale e internazionale.

Da qui l'esigenza di proporre alcuni interventi finalizzati a favorire **l'afflusso di capitali** alle imprese, dando maggiore certezza agli investitori e consentendo alle imprese di ridurre il costo delle proprie fonti di finanziamento, non solo in termini di oneri tributari ma anche e soprattutto in termini di costi della *compliance*.

La strategia di investimento di impresa deve potersi orientare su obiettivi di ritorno finanziario di lungo termine e superare la miopia dettata dalle pressioni di breve termine talora indotte dai mercati di capitale azionario. In parallelo gli investitori azionari dovrebbero essere incentivati a canalizzare i risparmi su società che investano per migliorare i propri fondamentali, in particolare il proprio posizionamento competitivo sui mercati globali, con obiettivi di ritorno nel tempo. Si tratta di:

- dare attuazione al principio costituzionale previsto dall'art. 47 della Carta² con un regime di favore per gli investimenti azionari non di breve termine, e
- di dare stabilità strutturale al PIR per investimenti qualificati a supporto della crescita.

Si propone che la normativa fiscale favorisca questa evoluzione differenziando la tassazione dei dividendi e delle plusvalenze azionarie in funzione inversa al periodo in cui l'investimento è rimasto in portafoglio, favorendo così gli investitori "cassettisti" e

2 – «La Repubblica ... favorisce l'accesso del risparmio popolare ... al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

aggravando l'imposizione per quelli di natura più speculativa. Per ragioni tecniche l'intervento dovrebbe essere impostato in forma di abbattimento dell'imponibile. Per esempio, si potrebbe ridurre a circa il 15% l'imponibile per partecipazioni qualificate (in portafoglio da oltre 5 anni) che corrisponderebbe a ridurne l'aliquota di imposizione dal 26% a circa il 4%. Prevedere anche uno scaglione di abbattimento minore per le partecipazioni in portafoglio per oltre 3 e meno di 5 anni e prevedere, invece, un aggravio per quelle in portafoglio per meno di 6 mesi.

Sarebbe opportuno, inoltre, eliminare alcune **distorsioni** presenti nell'attuale regime fiscale dei redditi finanziari, soprattutto con riferimento agli utili di fonte estera.

Di seguito sono riportate le principali proposte contenute in questo studio:

– **Riduzione del prelievo sui dividendi e capital gain derivanti da investimenti a lungo termine.** Si propone di ridurre la base imponibile dei dividendi e delle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate detenute per almeno 5 anni, con lo scopo di rendere concreta l'eliminazione della doppia imposizione economica almeno per quegli investimenti che, per entità e durata, si presume che non abbiano finalità meramente speculative.

– **Violazione del principio di libera circolazione del capitale.** Si propone di intervenire sulle norme che violano il principio di libera circolazione dei capitali, come, per esempio quella che prevede la tassazione al 26% delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate in società italiane da parte di società non residenti. Le stesse plusvalenze, se realizzate da società italiane, sono tassate all'1,2%.

– **Regime fiscale degli utili di fonte estera.** Il regime fiscale degli utili di fonte estera presenta elementi di irrazionalità. Si pensi alla disciplina delle CFC: è stata introdotta per penalizzare i soggetti che investono in Paesi a fiscalità privi-

legiata ma, a causa del sistema di tassazione separata con l'aliquota media relativa al reddito complessivo, può risultare più conveniente della disciplina ordinaria. Alquanto anomali sono anche gli effetti prodotti dal regime fiscale dei dividendi di fonte estera. Tali dividendi, a causa dell'impossibilità per le persone fisiche di recuperare le ritenute subite oltre frontiera, sono fiscalmente penalizzati rispetto ai dividendi di fonte italiana. Vengono proposti quindi degli interventi che possano correggere tali anomalie e garantire una tassazione uniforme a prescindere dalla forma giuridica e dalla localizzazione dell'impresa.

Irpef e oneri contributivi.

La proposta di riforma dell'Irpef ha la finalità di creare una “area di *no tax*”, semplificare il numero degli scaglioni impositivi, riducendone la progressività, e di eliminare alcune gravi distorsioni che caratterizzano l'attuale regime impositivo, garantendo maggiore equità ed efficienza.

Anche in questo caso, la gradualità temporale di attuazione degli interventi può agevolare la compatibilità con i vincoli di bilancio e l'allineamento con le priorità politico-sociali.

La riforma non può non passare attraverso una revisione del **sistema di aliquote e scaglioni**, per esempio da cinque a due oltre a una “area *no tax*”, a cui si accompagni una revisione del sistema delle detrazioni previste per alcuni redditi a favore del riconoscimento delle spese di produzione ad abbattimento della base imponibile per tutte le categorie di reddito

Nel contempo dovrebbe essere garantita una fascia esente universale, indipendente dal tipo di reddito posseduto e quindi non solo per i redditi di lavoro dipendente, come accade ora, ma anche per i redditi di natura immobiliare o finanziaria, così da permettere la detassazione del cosiddetto “minimo vitale”.

Sarebbe opportuno, inoltre, passare **da un sistema di tassa-**

zione basato sulla persona fisica a uno basato sulla famiglia, eventualmente su basi opzionali (come suggerito in passato dalla Corte Costituzionale) in modo da eliminare l'attuale penalizzazione delle famiglie monoreddito rispetto alle coppie sposate in cui entrambi i coniugi lavorano. La perequazione nella tassazione dei redditi familiari potrebbe essere perseguita attraverso l'introduzione della "suddivisione" legale dei redditi (una percentuale del reddito del coniuge che lavora viene attribuito all'altro coniuge e tassato a suo nome) o di quozienti familiari ("suddivisione" corretta con dei coefficienti che tengono conto della situazione socio-demografica della famiglia).

Un'ulteriore linea di intervento riguarda **le cedolari e le imposte sostitutive** che andrebbero ripensate e se possibile ridotte ed omogeneizzate almeno nell'aliquota di riferimento, riconoscendo altresì la possibilità di optare per la tassazione in dichiarazione se più favorevole oppure differenziando l'aliquota del prelievo in funzione dell'ammontare dei restanti redditi dell'individuo, sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti.

Si propone, inoltre, di **superare l'attuale regime di "segregazione" delle perdite** introducendo la possibilità di compensare saldi negativi e positivi senza limiti (per es. possibilità di compensare una minusvalenza da cessione di partecipazione con un dividendo) oppure di trasformare le perdite realizzate nell'ambito dei regimi cedolari in crediti d'imposta (calcolati con la stessa aliquota) utilizzabili a scomputo dell'Irpef ordinaria.

Dovrà in particolare essere attenuata la curva della progressività soprattutto sui redditi medio-bassi, ed eliminate o attenuate le anomalie di aliquote marginali negative o, al contrario, elevatissime e a volte maggiori del 100% in corrispondenza dell'accesso o della perdita di taluni benefici (detrazioni, bonus, esenzione addizionali regionali o locali, etc.).

La riduzione delle aliquote formali e l'esenzione generalizzata del minimo vitale potrà accompagnarsi a una razionalizzazione e riduzione delle spese.

Il prelievo complessivo sui redditi di lavoro ed il costo totale lordo del lavoro per le imprese sono inoltre aggravati dal prelievo di **contributi e oneri, a carico sia dell'impresa sia del lavoratore**. L'incidenza degli oneri sul costo del lavoro in Italia è mediamente del 47,7% (*Taxing Wages 2018* - OCSE). È la terza più elevata in Europa e nel mondo. Il costo del lavoro per unità produttiva resta una dei fattori fondamentali per la competitività sui mercati globali, particolarmente per le imprese manifatturiere nei settori a più alta intensità occupazionale (quindi quelli da incentivare maggiormente). Poiché solo una crescita strutturale porterà all'inclusione dei giovani nel mondo del lavoro, e questa dipende dalla competitività di costo e dall'innovazione di prodotto / servizio, è necessario ridurre gli oneri, senza tuttavia incidere sul livello di welfare corrente, cioè:

- finanziando nel tempo una parte del sistema di *welfare* da altre fonti, attraverso la destinazione *ad hoc* di risorse nell'ambito della politica di spesa;
- differenziando gli oneri a carico delle imprese in funzione del livello di assistenza (asili nido, assicurazione malattie, pensioni integrative private...) forniti al lavoratore dall'impresa stessa.

Si propone, pertanto, di considerare **la riduzione degli oneri contributivi tra le priorità nell'allocazione di risorse eventualmente disponibili**.

Rapporto Amministrazione – Contribuente.

Mutamenti frequenti nella normativa fiscale e nella sua interpretazione non solo generano maggiori oneri per i contribuenti, ma rappresentano anche un forte disincentivo agli investimenti nel nostro Paese.

Da qui l'esigenza di proporre alcuni interventi di riforma che garantiscano una maggiore **certezza del diritto**, attraverso le

seguenti direttrici: revisione dell'istituto dell'interpello, miglioramento della *cooperative compliance* e delle procedure in materia di fiscalità *cross-border*, introduzione di norme che rendano stabili nel tempo i regimi fiscali incentivanti.

– **Circolari e interpelli.** Fermo restando che le circolari dovrebbero essere emanate almeno 60 giorni prima del connesso adempimento tributario, si propone di apportare delle modifiche all'istituto dell'interpello, con la finalità di garantire l'uniformità delle posizioni interpretative dell'Amministrazione finanziaria in relazione alle medesime fattispecie. In particolare sarebbe opportuno centralizzare in capo alla Divisione Contribuenti dell'Agenzia delle Entrate la competenza ad esaminare le istanze d'interpello "ordinario" e "antiabuso". Inoltre, si propone di dare maggiore efficacia all'istituto prevedendo tempi di risposta più certi e l'obbligo di risposta (e il silenzio assenso) anche per le istanze di consulenza giuridica. Infine, in un'ottica di maggiore collaborazione e dialogo tra contribuenti e Amministrazione finanziaria, sarebbe auspicabile l'introduzione di una procedura di consultazione pubblica delle circolari emanate dall'Agenzia delle Entrate, quanto meno in relazione alle disposizioni di nuova introduzione.

– **Cooperative compliance.** Il regime dell'adempimento collaborativo è un innovativo strumento di interlocuzione con l'Agenzia delle entrate, ma presenta alcune criticità che ne ostacolano l'efficacia. Vengono proposte le seguenti modifiche migliorative:

a) ampliamento dei soggetti ammessi al regime (attualmente possono accedervi solo i contribuenti con ricavi non inferiori a 10 miliardi di euro);

b) semplificazione dello strumento di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale (c.d. *Tax control framework*);

c) introduzione di una procedura semplificata per i "contribuenti minori";

d) potenziamento dei benefici riconosciuti ai contribuenti che accedono al regime.

– **Procedure in materia di fiscalità cross-border.** Il nostro Paese già da tempo si è dotato di strumenti, quali gli *Advance Pricing Agreement* (APA) e la *Mutual Agreement Procedure* (MAP), finalizzati a dare certezza al regime fiscale degli scambi internazionali. Tali strumenti, però, stentano ancora a produrre risultati soddisfacenti. Oltre ad un ulteriore potenziamento dell'organico dedicato a queste attività presso l'Agenzia delle Entrate, si propone di rendere più efficaci queste procedure a livello normativo. In particolare di contenere la durata degli APA, prevedendo un termine perentorio per la conclusione della relativa procedura e, con riferimento alle MAP, di eliminare l'obbligo di rinuncia al contenzioso per accedere alla fase arbitrale e alla sospensione della riscossione.

– **Stabilità delle norme fiscali incentivanti.** Le imprese che effettuano investimenti per i quali sono riconosciuti dei benefici fiscali di durata pluriennale (per es. super e iper ammortamento, Ace) operano in una logica di piani pluriennali. Perché siano efficaci nel rendere attrattivo investire in Italia le regole incentivanti devono essere certe e stabili nel tempo. Per soddisfare questa necessità si propone di mettere a regime queste misure, incorporando la “super-deducibilità” di categorie qualificate di costi nel calcolo dell'imposta. Nell'attesa di un intervento strutturale quale quello proposto, sarebbe utile inserire nello Statuto del contribuente una norma secondo la quale i predetti regimi incentivanti non possono essere modificati (*in peius*) per l'intero periodo di applicazione previsto dalla norma che li ha originariamente introdotti o, in assenza di un periodo minimo di legge, per un periodo minimo di 5 anni dalla data della loro entrata in vigore.

In continuità con la riforma del 2015, vengono avanzate, inoltre, alcune proposte volte meglio definire la **rilevanza penale**

dell'accertamento tributario, focalizzandola sulle condotte che sono caratterizzate da particolare insidiosità e gravità, con lo scopo di rendere maggiormente incisiva l'azione di contrasto da parte degli organi giudiziari e al contempo aumentare l'efficacia dissuasiva della sanzione penale. In particolare, si tratta di interventi relativi ai reati di dichiarazione infedele e di omesso versamento dell'Iva, nonché, più in generale, alle soglie di punibilità. A quest'ultimo proposito, per evitare che vengano effettuate denunce di notizie di reato che risultino oggettivamente indebite e possano ingiustificatamente provocare gravi danni reputazionali, si propone un maggior allineamento tra il momento della denuncia penale e la fase di effettiva liquidazione delle imposta evasa.

Anche nell'ambito del **contenzioso tributario** ci sarebbero ampi margini di miglioramento: sarebbe opportuno, per esempio, garantire una maggiore professionalità e terzietà dei giudici operanti presso le commissioni tributarie, tramite la messa in ruolo esclusivamente di giudici togati, a tempo pieno e tenuti a frequentare corsi di specializzazione nella materia tributaria, nonché rafforzare le procedure di deflazione del contenzioso, ivi compreso l'istituto della mediazione.

Norme sbilanciate nel rapporto contribuente amministrazione sia in fase di verifica sia in fase di procedimento del contenzioso, infatti, rappresentano oggi un dissuasore per il contribuente e spingono a procedure di adesione anche nei casi di accertamenti arbitrari, errati o particolarmente aggressivi.

Infine, si auspica un'evoluzione bilanciata (quindi ben coordinata tra Amministrazione e contribuente nei tempi e negli strumenti tecnici) verso la **totale informatizzazione del sistema**, coerente con i progressi di digitalizzazione delle attività amministrative d'impresa ed orientata al duplice obiettivo di offrire maggiore trasparenza e facilità di verifica all'amministrazione tributaria e di alleviare il contribuente da adempimenti informativi aggiuntivi alla presentazione della dichiarazione dei redditi.

Il completamento di questo processo di digitalizzazione, uni-

Parte 7 – Summary e conclusioni

tamente ad un efficiente utilizzo dei *Big Data* che si rendono disponibili, perseguirebbe il duplice obiettivo di offrire maggiore trasparenza e facilità di verifica all'Amministrazione tributaria e, al contempo, di semplificare il sistema per il contribuente.

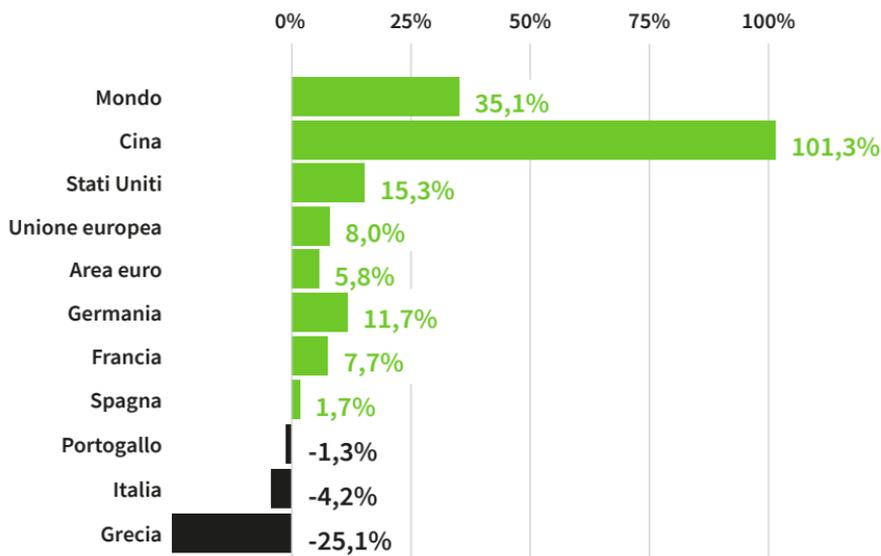
Recupero gettito sommerso.

La ricerca presenta anche un'analisi da parte del Centro Studi Assolombarda degli studi esistenti sul fenomeno dell'evasione fiscale in Italia, al fine di enfatizzare l'opportunità di bilanciare la riduzione della pressione fiscale sui redditi produttivi con un maggiore recupero a tassazione dell'economia sommersa. Si evidenzia, infatti, la dimensione del cosiddetto *tax gap*, stimato in 109 miliardi di euro annui di mancato gettito, ed una simulazione del suo impatto sui conti pubblici del Paese: il recupero di 1 punto percentuale di PIL, circa un settimo del *gap*, dal 1980 ad oggi risulterebbe in un rapporto debito/PIL ad oggi nell'ordine del 70%, rispetto all'attuale 132%!

Conclusioni.

Dopo la grande crisi del 2008, l'economia europea è cresciuta negli ultimi 10 anni mediamente dello 0,8%, meno che nel decennio antecedente³. Per alcuni Paesi, Italia compresa, il PIL nel 2017 era ancora inferiore ai livelli pre-crisi del 2008 (vedi grafico).

→ Grafico 2 – PIL 2008-2017 (var. %, prezzi costanti)



Fonte: Fondo Monetario Internazionale (per Cina e Stati Uniti), Eurostat (per Paesi europei), Istat (per l'Italia)

3 – Eurostat. Per l'Unione europea si considera l'aggregato a 28 Paesi.

Parte 7 – Summary e conclusioni

La risposta politica a questa grande crisi e alle gravi conseguenze economiche e sociali ancora in corso in molte aree dell'Europa è stata l'emergere di maggioranze e governi cosiddetti "sovranisti". Il governo Tsipras in Grecia nel 2015, il voto sulla Brexit nel Regno Unito, l'elezione di Donald Trump negli Stati Uniti nel 2016, il voto in Austria, in Ungheria e in Italia nel 2018 sono esempi importanti di questa tendenza. Ma questo sentimento politico è stato importante e diffuso nel voto anche in Spagna, in Francia, nei Paesi Bassi e in Germania.

I partiti e i governi espressione di questi sentimenti politici sono molto diversi tra loro. Tuttavia, essi si caratterizzano per alcuni elementi comuni sul piano delle politiche economiche:

- una maggior dose di protezionismo e minori flussi commerciali;
- una minore internazionalizzazione della produzione;
- minori migrazioni e maggiore controllo delle frontiere;
- minore austerità;
- maggiore spesa sociale e spinta su consumi e investimenti domestici;
- tassi di interesse tendenzialmente più alti e volatili.

Nell'insieme, vi è dunque diversa attenzione ai propri paesi, agli interessi nazionali e alla minore globalizzazione, in coerenza con l'orientamento ed il voto della maggioranza dei cittadini, particolarmente quelli maggiormente colpiti dalla crisi.

In questo contesto le politiche economiche stanno mutando orientamento e i sistemi fiscali e tributari non fanno eccezione. Semplificando, da un fisco pensato per adattare le economie produttive ai mercati globali, nuovi sistemi fiscali stanno dando priorità al rimpatrio delle produzioni e del lavoro, al pagamento delle imposte sui territori nazionali, al supporto alle imprese locali.

In parallelo alle attenzioni sulla distribuzione del reddito, sull'allocazione delle risorse e sulle misure di sostegno alle categorie economicamente più fragili - soprattutto ai giovani - la crescita della produzione resta centrale a qualsiasi politica eco-

nomica e l'utilizzo della leva fiscale per accelerare la crescita è complementare e strumentale alle politiche fiscali di distribuzione sociale.

In quest'ottica - e in coerenza con queste tendenze e con l'orientamento del governo italiano in campo tributario, questo gruppo di lavoro affronta il tema della fiscalità per le imprese. Speciale attenzione viene riservata al momento della produzione e dell'investimento, strumentali alla crescita e quindi ai programmi sulla distribuzione del reddito ed al superamento del disagio sociale.

L'impatto delle nuove tecnologie digitali sulla fiscalità internazionale per i nuovi modelli di business basati sulla rete viene altresì affrontato. Le soluzioni per tassare i redditi derivanti dalle attività digitali sulla rete sono invece rinviate doverosamente al coordinamento sovra-nazionale.

La riforma che proponiamo vuole essere un insieme organizzato e coerente di interventi volto alla maggiore efficienza e crescita del sistema produttivo. Tuttavia, i diversi capitoli possono essere presi autonomamente e adottati in modo progressivo nel tempo, anche in funzione delle priorità politiche e dei vincoli di bilancio.

L'importanza di un intervento organico non è soltanto dovuta al mutato contesto politico ed economico. In Italia per troppi anni il sistema di tassazione delle imprese, ideato e adottato all'inizio degli Anni Settanta e riorganizzato sistematicamente con l'Ires nel 2003, è stato poi adattato e modificato per stratificazioni successive, arrivando a perdere l'impostazione originaria e persino la coerenza (si pensi ad esempio all'Irap).

È dunque arrivato il momento di una profonda riforma del sistema fiscale anche in Italia.

La visione di Assolombarda su fisco, imprese e crescita

Il fisco può essere leva di crescita attivando un circolo virtuoso: riduzione della pressione fiscale – crescita della produzione – occupazione.

Assolombarda ha affrontato questo tema con un panel di esperti tributari per capire come l'Italia possa andare in questa direzione, quale obiettivo sociale prima ancora che economico.

In un contesto competitivo globale caratterizzato dall'impatto delle tecnologie digitali su nuovi modelli di business e dal crescente utilizzo di una politica fiscale espansiva da parte di molti Paesi, si ravvisa la necessità di una riforma strutturale del sistema fiscale per le imprese e per le persone, nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'area della moneta comune.

Questo studio intende contribuire al dibattito attuale con un quadro aperto e modulare di proposte per un "fisco del futuro" che sia promotore di crescita e innovazione, semplice, certo e prevedibile, equilibrato nel rapporto tra Amministrazione e contribuente.

Con questo secondo libro Assolombarda prosegue la serie di volumi dedicati ai temi strategici per la crescita delle imprese, delle persone e del territorio.