

FONDAZIONE “ACCADEMIA ROMANA DI RAGIONERIA GIORGIO DI GIULIOMARIA”

UNA POLITICA PER LO SVILUPPO E IDEE PER UNA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE

di Paolo Moretti

Premessa

La Fondazione “Accademia Romana di Ragioneria Giorgio Di Giuliomaria” ritiene condivisibili le proposte tendenti a riforme strutturali e del sistema fiscale per far ripartire l’economia italiana. Si tratta di vedere come ricercare le risorse necessarie eliminando sprechi e ponendo in essere azioni efficaci volte a risanare il bilancio pubblico, a correggere le storture del complesso sistema fiscale e raggiungere l’obiettivo di una crescita sostenibile e duratura. Prioritario, a tal fine, è una radicale rivisitazione del sistema fiscale italiano e la individuazione dei settori di intervento per ricercare le necessarie risorse. Il presente documento vuole contribuire anche a fornire idee per individuare le predette risorse e la costruzione di un sistema fiscale adatto al Paese e ai tempi.

E’ da premettere che volendo esaminare le proposte di riforma del sistema fiscale non è possibile prescindere dalla considerazione che l’Italia è ormai completamente inserita in una economia che coinvolge non solo l’Europa ma l’intero globo e che, la recente crisi, che ha sconvolto prima i mercati finanziari, ha comportato pesanti riflessi sull’economia di tutto il mondo con un aumento generalizzato del debito pubblico che condiziona il varo della prospettata riforma; tuttavia ciò non significa che la riforma possa essere realizzata solo attraverso tagli indiscriminati della spesa pubblica.

E’ da rilevare che è necessario contenere il nostro debito pubblico riducendo la spesa pubblica e aumentando il gettito fiscale attraverso una crescita economica e cioè con un aumento del Pil. Se il Pil cresce crescono anche le entrate tributarie e si riducono le spese per gli ammortizzatori sociali.

In Italia la pressione fiscale non può essere aumentata: è già tra le più alte d’Europa. Pertanto l’aumento del gettito non potrà derivare da un aumento delle aliquote: se queste dovessero aumentare crescerebbe l’evasione con la contrazione dei redditi dichiarati e le entrate non aumenterebbero. Non rimane che stimolare la crescita economica con altre appropriate misure.

La riforma del sistema fiscale, però, non è più procrastinabile in considerazione del fatto che essa deve essere adattata ad un mondo in cui il capitale e l’impresa ormai non hanno più frontiere e la concorrenza delle Nazioni è sempre più spietata.

In un mondo ormai globalizzato il sistema fiscale di un paese deve tendere ad essere il più possibile omogeneizzato a quello degli altri paesi e di ciò una riforma fiscale deve tener conto. Inoltre tra gli obiettivi da raggiungere, nella costruzione dei sistemi fiscali, primario è il fatto che essi non devono interferire nelle decisioni delle persone e delle imprese e pertanto devono essere il più possibile armonizzati.

In linea di principio, una buona riforma fiscale condivisa dovrebbe attenuare le fluttuazioni cicliche dell'economia, distribuire equamente il carico fiscale tra le diverse generazioni, facilitare la redistribuzione delle risorse e quindi migliorare il benessere della società.

E' infine da sottolineare che l'attuazione di una riforma fiscale ben strutturata non può che essere graduale sia per il rispetto degli equilibri di finanza pubblica e sia degli impegni derivanti dai programmi di stabilità concordati con l'Unione Europea.

1. POLITICHE ED AZIONI PER LO SVILUPPO

Al fine di finanziare le politiche per lo sviluppo si ritiene che si possono liberare risorse partendo da una serie di azioni di riforma di alcuni dei principali capitoli di spesa della pubblica amministrazione senza intaccare il livello delle prestazioni ma semplicemente gestendole in modo più efficiente.

1.1 Debito pubblico

Per rilanciare l'economia è prioritario una riduzione reale del debito pubblico, che oggi si attesta intorno al 120% del PIL, attraverso un maggior controllo sulla spesa corrente. L'alto debito pubblico in Italia è stato in gran parte frutto di cattiva spesa pubblica corrente e non di buoni investimenti, ad esempio, in infrastrutture. Una delle misure da porre in essere è quella della riduzione del disavanzo previdenziale che equivale oggi a circa il 5% del PIL. Si ritiene che si possa intervenire di nuovo sull'innalzamento dell'età pensionabile, a partire da quella femminile e altre misure tali da arrivare a un calo dell'1% del deficit previdenziale.

Altre risorse si potrebbero realizzare dalla vendita di gran parte del patrimonio pubblico improduttivo (Immobili pubblici, quote di partecipazioni non strategiche in enti pubblici). Secondo le stime del Tesoro il patrimonio immobiliare ammonterebbe a circa 203 miliardi e un quarto di esso potrebbe essere messo sul mercato realizzando 50 miliardi che corrispondono a circa il 3% del PIL.

Sanità e pubblico impiego sono sicuramente alcuni dei settori chiave su cui intervenire per ottenere risorse di entità rilevante.

Il recupero di efficienza in tali comparti della Pubblica Amministrazione permetterebbe di diminuire l'incidenza della stessa Pubblica Amministrazione sull'economia, senza peraltro alterarne il perimetro di intervento.

1a) **La politica sul pubblico impiego**, adottata dal Governo in questi ultimi tempi, ha invertito quella tendenza improntata soprattutto al principio della limitazione del danno, nel senso di riduzione del numero dei dipendenti senza mai pensare a razionalizzare le risorse esistenti e renderle più efficienti.

La strategia adottata, di una massiccia informatizzazione della pubblica amministrazione e le misure tendenti a una maggiore flessibilità nella gestione del personale, oltre che comportare benefici dal lato della spesa, vanno nella direzione di una maggiore efficienza della stessa con

ricadute positive sulla produttività anche del settore privato. Pertanto è da condividere il “Piano per la semplificazione 2010-2012” messo in atto dal governo, tendente a raggiungere l’obiettivo di conseguire, entro il 2012, un taglio di almeno il 25% dei costi con un risparmio pari a 17 miliardi all’anno per le imprese.

2a) **Il settore sanitario pubblico** si è sempre distinto in Italia per la forte spesa e l’inefficienza, soprattutto in alcune Regioni. Il settore della spesa sanitaria assorbe un sesto dell’intera spesa pubblica. Storicamente è sempre prevalso il principio secondo cui è indispensabile che le prestazioni sanitarie pubbliche siano fornite essenzialmente da operatori pubblici, nell’ottica di salvaguardare i livelli di Welfare e assicurare l’assistenza a tutti i cittadini. Parallelamente, però, è stato di fatto vanificato ogni tentativo di controllo della spesa sanitaria attraverso la pratica deleteria del piè di lista, secondo la quale qualunque disavanzo delle strutture sanitarie viene saldato dallo Stato.

L’assenza di concorrenza con gli operatori privati, con il meccanismo del piè di lista, ha fatto sì che il nostro sistema sanitario dia risultati fortemente negativi. Nell’attesa che venga data piena attuazione al federalismo fiscale sarebbe necessario, già da subito, dare ampia concorrenza tra strutture pubbliche e private. Inoltre si potrebbero ottenere, ad esempio sensibili risparmi accorpando le ASL, centralizzando gli acquisti e sottraendo alla politica la nomina dei manager.

3a) Tra le azioni per lo sviluppo un ruolo fondamentale lo assume il **recupero della produttività del lavoro e gli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica**. Per quanto riguarda la produttività del lavoro essa è tra le più basse dei paesi sviluppati e richiede interventi in due direzioni:

- a) investendo nella formazione professionale del personale;
- b) incentivando sempre più il lavoro straordinario con minore tassazione.

E’ appena il caso di sottolineare che in Italia le imposte progressive sono molto accentuate penalizzando di fatto l’impegno e lo sforzo marginale della persona, riducendo così il reddito totale della stessa e del paese. Negli ultimi anni, il prodotto ottenibile da un’ora di lavoro è cresciuto mediamente un punto percentuale in meno rispetto ai paesi OCSE.

Quanto detto è dovuto, oltre alla scarsa produttività del lavoro, anche alla lentezza delle imprese ad adeguarsi alle nuove tecnologie dell’informazione e allo scarso investimento in innovazione e capitale intangibile. E’ ormai sperimentato che, secondo la “Nuova Teoria della Crescita”, le economie dei paesi si sviluppano specialmente quando il capitale intangibile - costituito da nuove idee, nuove tecnologie, nuovi modi di organizzare i processi di produzione, nuovi modi di canalizzare i risparmi verso attività produttive e così via - aumenta.

In sostanza, affinché la produttività torni a crescere occorre incentivare lo sforzo marginale del personale, occorrono innovazione e investimenti in ricerca e in tecnologia (capitale intangibile) e imprenditori attivi, che sappiano affrontare con coraggio e lungimiranza i profondi mutamenti di una economia sempre più mondializzata e uno Stato disponibile ad incoraggiarli.

Quanto previsto dall'art. 53 del D.L. 78/2010 e cioè la proroga per il 2011 della detassazione dei premi di produttività e la fissazione del beneficio dalla Legge di stabilità nella misura del 10%, nel limite massimo di euro 6.000 da riconoscere a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato che, nel 2010, siano stati titolari di reddito di lavoro dipendente non superiore a euro 40.000, va nella direzione giusta ma sarebbe opportuno abolire il limite massimo dei 6000 euro e dei 40.000 euro al fine di incentivare ancora di più la produttività.

1.2 Lo sviluppo energetico

Un settore prioritario per lo sviluppo, cui indirizzare i finanziamenti o gli incentivi pubblici, è quello **energetico** che rappresenta il nodo strategico da cui dipenderanno le capacità di sviluppo delle singole economie. **L'energia rappresenta il combustibile di qualsiasi attività produttiva** ed è prevedibile che il settore sarà interessato da rilevanti innovazioni tecnologiche (sviluppo di tecnologie per l'energia pulita e /o rinnovabile), la cui padronanza determinerà un'ulteriore accelerazione sulla crescita, quantitativa e qualitativa, dell'economia.

Nel caso particolare di un paese come l'Italia, con rilevanti dotazioni naturali e artistiche, poi, è evidente che la declinazione ambientale della politica energetica (**sviluppo di tecnologie per l'energia pulita e/o rinnovabile**) entrerebbero in sinergia con le potenzialità turistiche del Paese, incrementando di molto il ritorno complessivo degli investimenti effettuati.

1.3 Investimenti in infrastrutture

Un ruolo attivo dello Stato sarà ovviamente nel garantire un flusso adeguato di investimenti in **infrastrutture**.

Il depauperamento delle infrastrutture avvenuto negli ultimi anni richiede con la massima urgenza **il ripristino di una dotazione di capitale fisico pubblico adeguato**.

Su tale punto, le quantificazioni e l'individuazione delle priorità sono piuttosto consolidate e condivise (ponte sullo stretto a parte), e riassunte in alcuni piani programmatici di lungo termine quali ad esempio il "**piano nazionale dei trasporti**".

Compito del Governo sarà dunque quello di sostenere la realizzazione delle opere concordate garantendo un adeguato ma soprattutto costante flusso di finanziamento.

I progetti che bisogna realizzare e sempre maggiormente incrementare sono ad esempio quelli **dell'alta velocità della sistemazione delle autostrade** (vedi la Salerno - Reggio Calabria) e **adeguamento dei porti alle grandi navi**.

1.4 Investimenti in istruzione

La necessità di investire maggiormente nell'**istruzione** delle nuove generazioni non è più eludibile.

Il livello medio dell'istruzione della popolazione italiana e della relativa forza lavoro è più basso rispetto ai principali paesi avanzati.

La quota di popolazione con titoli di studio inferiore (dalle medie inferiori in giù) è pari in Italia al 51% mentre in Francia la quota scende al 35%, in Germania e in Giappone al 16%, al 15% in Inghilterra e al 13% negli Stati Uniti.

Questa situazione esistente in Italia deriva anche da **fattori normativi**, difatti fino a pochi anni fa un titolo di studio superiore si otteneva soltanto con il diploma di laurea ovvero con almeno quattro anni di università, oggi le cose sono cambiate con la laurea breve e il percorso di laurea quinquennale.

Le misure adottate recentemente dal governo relative alla riforma dell'Università vanno nella direzione giusta per quanto riguarda il merito e la qualificazione ma, bisogna fornire più fondi per permettere un funzionamento più efficace e far rientrare in Italia le migliori menti come di seguito verrà detto.

1.5 Investimenti in ricerca e sviluppo

Altro argomento strategico è rappresentato dal finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo. Nel confronto con gli altri paesi avanzati, in Italia l'impiego di risorse per sostenere tale settore appare come già detto, piuttosto modesto.

C'è la fuga dei migliori cervelli ricercatori verso l'estero.

L'Italia spende in università e ricerca intorno all'1,50% del PIL, a fronte del 5,43% degli Stati Uniti, il 5,38% della Gran Bretagna, il 4,71% della Germania.

Con riferimento al classico indicatore, che misura **l'incidenza sul PIL delle spese per ricerca e sviluppo**, si può notare come il dato indicatore dell'Italia, pari a circa 1,5%, si collochi su posizioni di retroguardia: esso risulta infatti significativamente inferiore alla media europea (1,9%), e si confronta con il 2,3% della Francia, il 2,5% della Germania, il 2,6% degli Stati Uniti, e il 3,4% del Giappone. Il differenziale negativo dell'Italia con i principali paesi competitori deriva in parte da un minore apporto di fondi da parte del settore pubblico, ma soprattutto da un **eccessivo disimpegno del settore privato**. Il motivo di ciò è dovuto al fatto che il nostro sistema produttivo è caratterizzato, da un lato, da uno sbilanciamento verso settori tradizionali a bassa intensità tecnologica e dall'altro da una dimensione d'impresa, quella delle Pmi, inadeguata a sostenere elevate spese di ricerca.

In Italia si è molto dibattuto con riguardo all'opportunità di privilegiare o meno la ricerca applicata rispetto a quella teorica, tema che richiama i rapporti tra università, centri di ricerca e industrie private.

La prima, infatti, si presta più facilmente a forme di sfruttamento produttivo ed è quindi più probabile che possa essere co-finanziata dal settore privato. D'altra parte si teme che l'intrusione di interessi produttivi nella ricerca possano determinare uno snaturamento della stessa, in particolare schiacciandola su obiettivi di breve periodo ed orizzonti limitati.

Inoltre, se da un lato è evidente che la ricerca applicata produce più facilmente risultati fruibili, dall'altro, si deve tenere conto che in genere è solo dalla ricerca teorica che possono scaturire quelle innovazioni in grado di imporre cambiamenti strutturali negli assetti produttivi.

In definitiva, sarebbe dunque opportuno innanzitutto **investire maggiormente in ricerca e innovazione**, e in secondo luogo interferire il meno possibile nei suoi meccanismi decisionali interni.

1.6 Incentivi alle imprese

In Italia il progressivo indebolimento della produttività, la localizzazione delle imprese nelle aree più svantaggiate, l'ingresso nei mercati nazionali e internazionali dei giganti orientali, la piccola dimensione delle imprese, ha comportato, soprattutto in taluni settori, l'esigenza di individuare nuovi equilibri difficili a volte da raggiungere.

Sicuramente uno dei principali **problemi da risolvere è il grave ritardo tecnologico che il nostro sistema produttivo** sembra scontare nella competizione con i principali paesi partners.

Spesso lo Stato è intervenuto anche per salvare l'occupazione, con **"aiuti a pioggia"** che spesso non hanno risolto il problema.

Siamo del parere che bisogna, invece, procedere a **favorire la crescita dimensionale delle imprese** (questa azione è già stata intrapresa dal Governo e bisogna continuare) con misure sempre più appropriate, anche esentando, chi inizia un'attività, dalla tassazione nei primi due anni.

La condotta del Governo dovrebbe poi lasciare alle capacità degli imprenditori il compito di individuare le migliori potenzialità di sviluppo per la nostra economia.

2. POLITICA FISCALE

2.1 Caratteri generali

Innumerevoli, articolati, confusi, a volte conflittuali, sono stati gli obiettivi assegnati alla politica fiscale dei singoli Paesi e delle entità sovranazionali sviluppatesi nel dopoguerra, ma tutti hanno avuto un comune obiettivo in fondo dichiarato: ricercare il benessere collettivo sviluppando la ricchezza nazionale.

La leva fiscale, e più in generale la finanza pubblica, non hanno mai smesso di confrontarsi con l'andamento dell'economia, determinato da fattori strutturali di lungo periodo e, più nel breve periodo, con il susseguirsi di cicli economici.

Da questo confronto permanente deriva il connotato di modernità della politica fiscale. Una politica fiscale può definirsi moderna se capace di leggere correttamente i fenomeni congiunturali caratterizzanti ciascun ciclo economico e, più profondamente, di cogliere vincoli e dinamiche strutturali che, se non indirizzate e corrette, porterebbero al declino economico, spesso prologo di quello politico e sociale.

Una moderna politica fiscale dovrebbe ispirarsi a taluni principi cardine mai disattesi:

a) Efficacia

Designa la capacità della politica fiscale di creare un giusto sistema di incentivi e sanzioni entro il quale gli attori economici utilizzino i fattori produttivi in modo da assicurare una prolungata crescita economica.

Progresso e innovazione tecnologica, attrazione dei fattori produttivi, adeguata sensibilità per i settori caratterizzati da più alta esposizione alla concorrenza interna ed esterna, sono queste tutte tematiche da affrontare nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica. In tale ambito un ruolo determinante, per il raggiungimento degli obiettivi, è giocato dagli incentivi e disincentivi di finanza pubblica.

b) Efficienza.

Si riferisce alla semplicità o complessità dell'intero impianto della macchina fiscale. Molte sono le leve di ottimizzazione: il numero di procedure richieste, le ore necessarie ad adempiere, la definizione di una base di tassazione la più ampia possibile, così da ridurre i costi di monitoraggio dei casi in deroga ed eccezioni, la facilità di esperire procedure di accertamento.

c) Equità.

Attiene ai criteri in base ai quali viene definita l'effettiva partecipazione al finanziamento pubblico, in relazione alle classi di censo, alle aree territoriali e all'equilibrio intergenerazionale.

Due sono le dimensioni dell'equità fiscale: quella orizzontale e quella verticale. Per l'equità orizzontale i contribuenti che si trovino in una situazione uguale dovrebbero essere tassati in maniera uguale. In altre parole, essa implica che la tassa su un certo livello di reddito complessivo debba essere la medesima, a prescindere da come il reddito sia composto. Elementi discorsivi di questa dimensione sono le discriminazioni tra le tipologie di reddito, l'elusione, l'evasione.

L'equità verticale, invece, richiederebbe che il contribuente, in migliori condizioni complessive, debba sopportare un carico fiscale maggiore. Elemento chiave di questo secondo profilo è quindi la progressività dell'imposizione.

d) Sostenibilità

Intesa come la possibilità di perseguire nel lungo periodo gli obiettivi della politica fiscale: la crescita e lo sviluppo.

La sostenibilità finanziaria si esplicita sia nella capacità di garantire la tenuta dei saldi dei conti pubblici, sia assicurando copertura strutturale alle previsioni di spesa non comprimibili. Storicamente la sostenibilità finanziaria è influenzata e spesso minata da altri tipi di sostenibilità: politica, sociale, ambientale.

Il sistema produttivo di un paese è orientato allo sviluppo e alla crescita quando esistono condizioni ambientali favorevoli ed un efficiente sistema fiscale.

Sono molti i fattori rilevanti:

- La diffusione e la efficienza delle opere pubbliche (infrastrutture) e dei servizi pubblici;
- Il controllo della pubblica sicurezza sul territorio;

- l'adeguatezza del sistema normativo e la velocità delle procedure di tutela delle posizioni individuali;
- l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni.

Accanto a questi elementi, primaria importanza assume **il sistema tributario**.

Lo sviluppo e la crescita sono favoriti da un sistema tributario competitivo, efficiente, di semplice applicazione e di certezza della normativa.

Il legislatore nazionale è intervenuto più volte in questi ultimi tempi per migliorare il "sistema-paese".

Per limitare il discorso agli aspetti normativi, è utile ricordare la riforma del diritto societario, l'adeguamento alla stessa della disciplina IFRS, il recepimento dei principi contabili internazionali per i bilanci delle grandi società, la definizione della normativa sulla tutela del risparmio, la riforma del diritto fallimentare.

Molto, però, deve essere ancora fatto.

Per quanto riguarda i profili tributari, una politica fiscale può considerarsi moderna ed efficace solo se adeguata rispetto al contesto economico, per sua natura variabile nel tempo.

Al momento il contesto economico italiano è caratterizzato:

- da una bassa crescita economica del Paese (1%), la più bassa fra tutte le economie Ocse;
- da un sistema produttivo prevalentemente composto da piccole e medie imprese;
- sul piano esterno, dalla accresciuta competizione internazionale, con l'allargamento dell'Unione europea a numerosi altri paesi (ormai la UE è a 25), con la partecipazione alla competizione dei grandi paesi emergenti, soprattutto Asia ed India e l'apertura di nuovi enormi mercati.

In questo scenario la politica fiscale deve essere condotta in modo da favorire (o almeno non svantaggiare) la competitività delle imprese nazionali, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese che rappresentano tanta parte del sistema produttivo.

L'esperienza di questi ultimi anni e anche i provvedimenti, adottati dai Governi che si sono succeduti, danno spazio ad una serie di considerazioni sui modi per rendere il sistema più aderente agli obiettivi di sviluppo.

L'attenzione va focalizzata innanzi tutto sul livello del carico tributario che grava sul sistema economico e poi sulle modificazioni da apportare alle norme tributarie vigenti per migliorarne la efficienza e la competitività.

2.2 La diminuzione e redistribuzione del carico tributario

Secondo una diffusa e condivisa valutazione, il contenimento ed un'equa distribuzione del carico tributario rappresenta uno degli strumenti più idonei a creare sviluppo e occupazione.

Ciò vale sia per il carico tributario complessivo che grava sulla generalità dei cittadini, sia per quello che grava specificamente sulle imprese.

La recente crisi internazionale ha avuto in Italia una forte ripercussione negativa in quanto ha accentuato la già squilibrata distribuzione del reddito comportando un freno al rilancio dell'economia. Di questa situazione hanno sofferto soprattutto i redditi da lavoro dipendente e da pensione che, venendo tassati in misura elevata e progressiva, al netto delle imposte risultano essere tra i più bassi dell'area Euro.

Tutto ciò non può che ripercuotersi fortemente sui consumi e costituisce il principale freno alla domanda interna con ripercussioni sulla crescita economica del nostro Paese.

Per quanto riguarda, in particolare, le imposte dirette che colpiscono le società in Italia, attualmente le aliquote si attestano mediamente intorno al 33% (IRES più IRAP), ma la reale tassazione delle società risulta tra le più alte in Europa. In sostanza la pressione fiscale in Italia è di 3 punti percentuale sopra la media dell'area euro. Il tax rate complessivo sulle imprese, secondo le stime di Confindustria, arriva al 68,6%, contro il 48% a Berlino e il 37% a Londra.

Tale situazione di svantaggio competitivo sembra destinata a peggiorare in quanto negli altri paesi europei, nonostante la recente crisi dei mercati finanziari, la diminuzione delle aliquote nominali dei tributi societari, per motivi concorrenziali, tende ad accentuarsi sempre di più (vedi la Germania).

Di questa tendenza, in Italia, bisogna tenerne conto soprattutto quando verrà definitivamente superata l'attuale crisi dell'economia che ha investito tutti i Paesi più industrializzati.

Alla luce di quanto riferito, è da rilevare che, al momento, la politica fiscale non è più pienamente controllata dagli indirizzi politici dei singoli Governi, ma non per questo bisogna fermarsi, anzi è proprio il momento di intervenire per modificare le cose che non vanno, al fine di rendere più competitivo il nostro paese.

Al riguardo non potrà farsi a meno, ormai, di riformare il sistema fiscale vigente, non più adatto ai tempi, in modo da far ripartire l'economia.

Per costruire una seria riforma fiscale, in maniera prioritaria, è fondamentale il rispetto:

- a) dei principi costituzionali di capacità contributiva e progressività del sistema tributario di cui all'art. 53;
- b) dei principi e delle direttive della Comunità Europea;
- c) della stabilità della pressione fiscale rispetto al prodotto interno lordo;
- d) del principio di equità;
- e) della certezza del diritto e semplicità delle regole.

Comunque, considerato l'attuale situazione del bilancio pubblico italiano, è da riconoscere che una riduzione generalizzata del prelievo fiscale non può essere attuata solo attraverso tagli significativi della spesa pubblica.

3. IDEE E SUGGERIMENTI PER UNA RIFORMA FISCALE

Il nostro sistema fiscale non è più adatto ai tempi e necessita di essere riformato.

Nella riforma, si vuole puntare sulla crescita economica e per questo non può essere trascurato l'obiettivo di una riduzione delle imposte, ciò per migliorare il benessere degli italiani, aumentare l'occupazione e ridurre il rapporto tra debito e PIL. Per costruire una seria riforma fiscale, si ritiene che non si possa prescindere da alcune considerazioni di seguito elencate.

3.1 Codificazione del sistema tributario

La riforma fiscale non deve essere attuata in maniera casistica ma è necessario creare un vero e proprio **Codice Tributario** omnicomprensivo formato da una parte generale e da parti speciali relative alle singole imposte e altri aspetti collegati (codificazione su due livelli) in modo da garantire, anche sul piano comunitario, la coerenza e stabilità del sistema.

E' da considerare che una **codificazione del sistema tributario** sarebbe in linea con numerosi altri Stati europei anche se alcuni di essi utilizzano modelli diversi a secondo che valorizzino o meno le disposizioni preliminari.

Da un lato, infatti, possiamo annoverare la Francia e il Belgio che hanno codificato separatamente la disciplina sostanziale e quella procedimentale, e dall'altro, la Spagna e la Germania che hanno invece collocato ad un primo livello le disposizioni preliminari, a garanzia della stabilità del sistema, riservando il secondo livello alle norme sulla disciplina di attuazione e gestione dei tributi.

L'adozione di una codificazione a "due livelli" - come auspicata anche nella relazione finale della "Commissione Biasco" - garantirebbe che i principi dello Statuto dei diritti del contribuente assurgano a livello di disposizioni preliminari, acquisendo in tal modo una forza giuridica tale da incidere direttamente sull'attività legislativa.

3.2 Certezza delle norme del sistema tributario

La certezza delle norme tributarie creano **fiducia** dei contribuenti verso il Fisco e quindi verso l'Amministrazione finanziaria con conseguenze positive nel contrasto all'evasione e nella riduzione del contenzioso che, in Italia, è il più alto d'Europa e cresce mediamente il 5% ogni anno con notevoli costi a carico del bilancio pubblico.

Per essere competitivi e creare la convenienza ad investire nel nostro Paese, è necessario dare certezza alle norme fiscali e rendere prevedibili i comportamenti della Amministrazione Finanziaria. Negli ultimi anni la continua produzione normativa, finalizzata ad esigenze di gettito, ha prodotto un sistema fiscale complesso e incerto che ha scoraggiato anche le imprese estere ad investire in Italia.

Per creare certezza nella normativa tributaria è preliminarmente necessario:

a) **Elevare lo Statuto dei diritti del contribuente a norma di rango costituzionale o a norma sovra ordinata ad un Codice unico Tributario.**

Come sappiamo l'efficacia dei principi contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente (legge 212/2000) non solo è fortemente limitata dal fatto di essere una legge ordinaria ma è anche indebolita dalla previsione, recata dallo stesso statuto, di poter essere derogato da una norma successiva.

In uno Stato di diritto non è ammissibile che norme, modificate in corso d'anno, siano ad effetto retroattivo o che vengano emanate solo a favore dell'Amministrazione finanziaria. La retroattività delle norme può essere giustificata solo se l'interpretazione autentica sia imputabile ad interventi normativi necessari per risolvere incertezza e difformità od oscurità della normativa.

Sul tema è intervenuta la stessa Corte Costituzionale che in due sentenze ha affermato: "il divieto di retroattività della legge va ritenuto valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento è che l'affidamento dei cittadini non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti" (C. Cost. 13 ottobre 2000, n.419 e 4 novembre 1999, n.416).

b) **Fare chiarezza sul tema abuso del diritto e elusione fiscale.**

Recenti e contrastanti sentenze della Cassazione creano incertezze e disorientamento dei contribuenti.

Ormai viene confusa l'evasione con l'elusione. L'evasione è la deliberata violazione della norma, mentre l'elusione o l'abuso del diritto è l'aggiramento della stessa. L'evasione è nascondere il fatturato o gli utili o invenzione di costi inesistenti, mentre l'elusione consiste nell'ottenere un vantaggio fiscale nel rispetto di norme esistenti .

La convenienza fiscale, ormai con molta facilità, è giudicata dai giudici e dall'Amministrazione finanziaria abuso del diritto e sono ignorati argomenti contrari.

Sindacare successivamente la scelta operata dal contribuente, solo perché non è quella fiscalmente più onerosa, mina gravemente la certezza del diritto e l'affidamento dei contribuenti e scoraggia gli imprenditori esteri a investire in un paese dove il fisco non garantisce l'investimento.

Sul tema la sentenza della Cassazione del 22/09/2010 n. 200030 si è espressa nel senso che, i profili di elusività delle operazioni debbono essere dedotti e dimostrati dall'Amministrazione finanziaria.

Sarebbe, pertanto opportuno una codificazione dell'abuso del diritto in modo da chiarire la distribuzione dell'onere probatorio ed offrire maggiori garanzie procedurali per garantire al contribuente una migliore difesa.

La tutela del contribuente è un diritto sacrosanto che deve essere garantito dall'ordinamento e pertanto è da prevedere l'obbligo di convocazione del contribuente prima dell'invio dell'avviso di accertamento e che gli argomenti posti a sua difesa siano tenuti in considerazione anche nella eventuale e successiva fase del contenzioso. Infine, quando vi è incertezza della normativa le sanzioni di natura amministrative e penali non dovrebbero trovare applicazione.

E' da osservare che la Costituzione all'art. 23 prevede che i tributi siano regolati per legge ordinaria e pertanto i contribuenti devono conoscere che cosa l'ordinamento si aspetta da loro in termini di imposte. Purtroppo ciò spesso non è contemplato, manca la certezza del diritto e la prevedibilità della sua applicazione: è necessario intervenire in tal senso.

4. La tassazione: le imposte dirette ed indirette.

L'attuale sistema fiscale italiano è basato sull'idea che la capacità contributiva è costituita prevalentemente dal reddito e, pertanto, le vere tasse siano le imposte dirette mentre residuali risultano le imposte indirette sia sui consumi che sui patrimoni.

In effetti oggi ci si sta convincendo che, per contrastare efficacemente l'evasione, è necessario verificare i redditi dichiarati dal contribuente in rapporto anche alle spese e ai patrimoni posseduti dallo stesso.

L'evasione può essere combattuta, quindi, analizzando sistematicamente tutti quegli investimenti (immobili, attività finanziarie ed altro) che, in connessione alle dichiarazioni, non sono giustificabili. La nuova misura recentemente prevista "Il Redditometro", soprattutto se ben affinata e condivisa, potrà sicuramente fornire un utile contributo al riguardo.

Nel nostro paese l'incidenza delle imposte dirette sul Pil è di circa il 36% rispetto alla media europea del 33%, mentre l'incidenza delle imposte indirette (circa il 34%) è più bassa di circa 3 punti percentuale rispetto alla media europea.

Ciò è dovuto principalmente all'evasione dell'IVA ma anche delle imposte indirette sugli immobili, molti di essi ancora non regolarizzati o non accatastati e quindi sfuggenti alla tassazione.

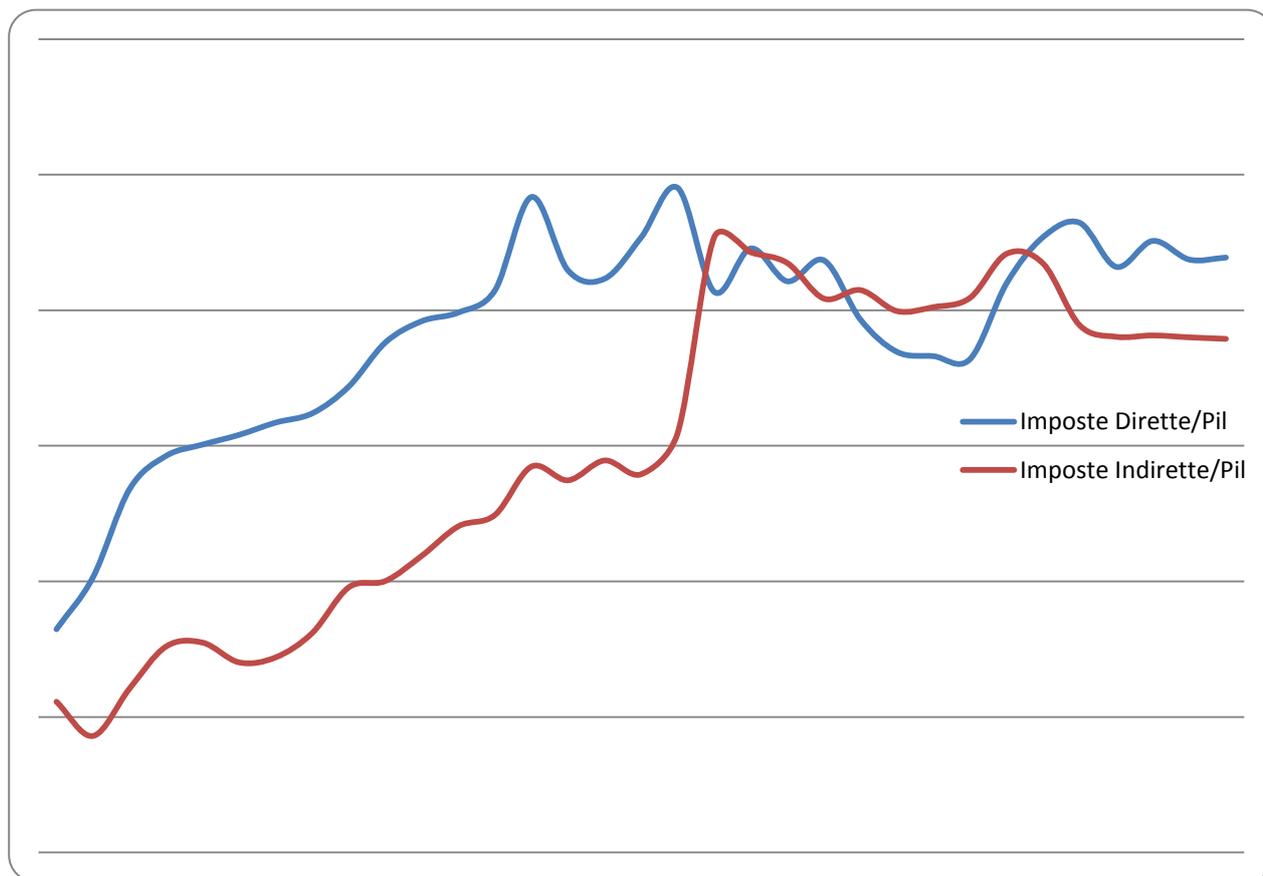
Il grafico che segue mette in evidenza quanto sopra affermato.

Imposte dirette e indirette in rapporto al Pil dal 1980 al 2012

ANNI	Imposte Dirette/Pil	Imposte Indirette/Pil
1980	9,3%	8,2%
1981	10,1%	7,7%
1982	11,4%	8,4%
1983	11,9%	9,0%
1984	12,0%	9,1%
1985	12,2%	8,8%
1986	12,3%	8,9%
1987	12,5%	9,2%
1988	12,9%	9,9%
1989	13,5%	10,0%
1990	13,8%	10,4%
1991	14,0%	10,8%
1992	14,3%	11,0%
1993	15,7%	11,7%
1994	14,6%	11,5%
1995	14,5%	11,8%
1996	15,1%	11,6%
1997	15,8%	12,2%
1998	14,3%	15,1%
1999	14,9%	14,9%
2000	14,4%	14,7%
2001	14,7%	14,2%
2002	13,9%	14,3%
2003	13,4%	14,0%
2004	13,3%	14,0%
2005	13,3%	14,2%
2006	14,4%	14,8%
2007	15,1%	14,7%
2008	15,3%	13,8%
2009	14,6%	13,6%
2010	15,0%	13,6%
2011	14,7%	13,6%
2012	14,8%	13,6%

Fonte: Elaborazione Irdcec su dati Istat 1980-2009 e Mef 2010-2012

Grafico



Alcune Proposte

Per quanto esposto, l'Accademia di Ragioneria ritiene che si potrebbe intervenire con una politica fiscale a favore di una crescita dell'economia modificando l'attuale sistema fiscale con misure sinteticamente elencate:

- a) Spostare la tassazione dalle persone alle cose, dai redditi al patrimonio e dal centro alla periferia, condividendo l'idea del ministro Tremonti nel suo "Libro bianco" del 2004. Ciò indubbiamente darebbe più certezze al prelievo fiscale e agevolerebbe il contrasto all'evasione e l'efficacia dell'accertamento.
- b) Ridistribuire la pressione fiscale tassando di più i redditi medio alti rispetto a quelli più bassi in quanto questi ultimi, proprio per la loro natura e misura e quindi per la propensione marginale al consumo, incentivano la domanda di beni e conseguentemente la crescita economica del Paese. Si potrebbe al riguardo ridurre l'aliquota minima dell'Irpef dal 23% al 20%; le minori entrate potrebbero essere compensate dall'eliminazione delle agevolazioni dell'IVA come si dirà in seguito.
- c) Destinare alla famiglia, per una maggiore equità sociale, una più alta quota di Pil rispetto a quello attuale mediante maggiori detrazioni/deduzioni per le famiglie numerose, per le famiglie monoreddito, per le famiglie con componenti affetti da handicap o con figli disoccupati o nuovi nati.

Considerando i vincoli della finanza pubblica e ai fini semplificativi si può pensare, in un primo momento, a una percentuale dell'intero importo delle maggiori spese detraibili/deducibili.

- d) Rendere competitive le imprese italiane anche mediante una riduzione del carico tributario ad esempio riducendo l'aliquota Ires dal 27,5% al 25: si produrrebbero minori entrate per lo Stato di circa 8 miliardi di euro che potrebbero essere compensate dalle eliminazioni delle agevolazioni IVA del 4% e del 10% che, secondo stime effettuate dall'Assonime, porterebbero a maggiori entrate per circa 40 miliardi di euro.

D'altronde i confronti internazionali mettono in evidenza che il livello di tassazione è tra i più elevati del mondo industrializzato. Le imprese come sappiamo sono colpite anche dall'Irap. Quest'ultima imposta è vero che garantisce un gettito più costante e stabile rispetto all'Ires per il fatto che, fondandosi sul reddito dell'attività ordinaria al lordo dei costi del lavoro e dei costi finanziari, non risente delle perdite gestionali, ma scoraggia le imprese ad assumere personale e chiedere finanziamenti necessari per investire o superare momenti di crisi economiche come l'attuale. Inoltre questa imposta favorisce l'investimento in macchinari automatici che riducono il lavoro umano e ciò, in un momento come l'attuale in cui la disoccupazione media supera l'11% del Pil, reca un grave danno alla competitività internazionale del nostro sistema produttivo e alla crescita economica.

Essendo l'Irap, come ormai riconosciuto da tutti, un'imposta iniqua sarebbe opportuno un ripensamento e procedere, gradualmente, a una totale eliminazione ricercando modalità diverse di tassazione per non ridurre eccessivamente il gettito e quindi la sua incidenza sul bilancio dello Stato.

Ad esempio, per premiare gli investimenti innovativi si potrebbe prevedere, prima dell'abolizione, l'esclusione dalla base imponibile Irap dei costi sostenuti dalle imprese che investono in ricerca, innovazione e tecnologia o prevedendo un'agevolazione forfettaria per quelle imprese che assumono nuovo personale. Per favorire gli investimenti o superare lo stato di crisi si potrebbe prevedere di eliminare anche l'indeducibilità degli interessi passivi.

- e) Considerato che, da studi effettuati, l'80% del gettito fiscale in Italia proviene dalle imposte sul reddito, sarebbe allora opportuno rivolgere maggiormente l'attenzione alla tassazione dei patrimoni e dei redditi derivanti da operazioni finanziaria di natura speculativa.

Per quanto concerne la tassazione dei patrimoni sarebbe opportuno tassare soprattutto quelli improduttivi quali immobili sfitti o locali non utilizzati da parte delle imprese. Al riguardo un buon lavoro lo sta svolgendo l'Agenzia del territorio che sta facendo emergere innumerevoli immobili non censiti o non accatastati. Comunque si potrebbe prevedere una patrimoniale con una aliquota proporzionale dello 0,1% sulle grandi proprietà immobiliari di valori elevati (ad esempio 2 milioni di euro).

Per sopperire poi alla mancata entrata degli Enti locali, dovuta all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, occorre effettuare una revisione degli estimi catastali con trasferimento definitivo dallo Stato ai Comuni favorendo così il processo del federalismo fiscale.

Per i redditi derivanti da operazioni finanziarie di natura speculativa bisogna premettere che il livello di tassazione di tali rendite in Europa non è inferiore al 20% mentre in Italia è del 12,5% e del 27% sugli interessi da depositi e conti bancari e postali.

Si potrebbero uniformare queste due aliquote al 20% e ciò non solo per adeguarsi all'Europa ma anche per conseguire una maggiore equità orizzontale rispetto ai redditi da lavoro, alle seguenti condizioni:

- esentare dalla maggiore tassazione tutti i titoli di Stato, come Bot, Btp etc. sia di nuova che di vecchia emissione. Il motivo è che tali titoli sono posseduti da famiglie risparmiatrici e per quasi la metà da investitori esteri e da istituzioni finanziarie (banche e assicurazioni). Un aggravio fiscale sullo stock del debito pubblico comporterebbe una fuga degli investitori esteri e un diverso orientamento delle famiglie risparmiatrici con un danno notevole per le finanze pubbliche;
 - tassare al 20% le rendite finanziarie quando queste alimentano la speculazione;
 - tassare al 20% , invece che al 27%, gli interessi da depositi e conti correnti bancari e postali.
- f) Dare maggiore efficacia probatoria alle scritture contabili e ai controlli dei documenti contabili rispetto alle metodologie statistiche le quali, come è noto, hanno poca efficienza con riguardo alla concreta situazione del singolo contribuente. In questo caso un ruolo determinante lo potrebbero svolgere le professioni contabili mediante la certificazione della esistenza documentale all'Amministrazione Finanziaria.

Inoltre i professionisti potrebbero anche certificare l'esistenza delle spese sostenute dai contribuenti per potersene dedurre o detrarre nelle dichiarazioni dei redditi: ciò sicuramente favorirebbe la lotta all'evasione fiscale.

- g) Costruire un sistema di **“conflitto o contrasto di interessi”** tra soggetti prestatori di servizi o venditori e soggetti che usufruiscono dei servizi o compratori, che renda conveniente l'emissione della ricevuta o della fattura.

Nell'attuale sistema determinate tipologie di prestazioni o di forniture trovano una connivenza dei fruitori consumatori finali in ordine ad una omessa o ad una sottofatturazione in ragione della mancanza di qualsiasi strumento premiale che invogli tali soggetti a sopportare il maggior costo, rappresentato dall'Iva in fattura completamente indeducibile, contro una deducibilità della spesa dall'Unico Persone Fisiche, in una misura tale per cui non siano consentiti arbitraggi di natura fiscale tra prestatore e fruitore. Rendere, pertanto, deducibile dal reddito delle

persone fisiche parzialmente o integralmente le suddette spese in sede di dichiarazione dei redditi.

h) rivedere le aliquote di ammortamento previste dal D.M. 31/12/1988, non più adatte ad esprimere l'usura effettiva dei beni impiegati dalle imprese, prevedendo l'incremento delle aliquote per i cespiti a più elevata tecnologia o che producono risparmio energetico a discapito di quelli industrialmente meno strategici.

Conclusioni

Una riforma del sistema fiscale è ormai imprescindibile per rilanciarla crescita ormai ferma da un decennio all'1%. È necessario ridistribuire il carico fiscale per categorie di contribuenti. L'incidenza reale su quanti pagano le imposte, supera ormai in Italia il 51,4%, superando di 3 punti percentuali quella di Eurolandia.

L'imposizione fiscale complessiva sulle imprese si attesta in Italia intorno al 58% contro il 43% della Germania, il 40% della Gran Bretagna e il 29% della Spagna.

Uno dei peggiori mali dell'Italia è l'enorme evasione che pesa sulla crescita alterando la struttura produttiva del Paese, rappresentando un grave elemento discorsivo per l'intero sistema economico.

È da riconoscere che il grande lavoro fatto dall'agenzia dell'Entrate tramite l'incremento dei controlli e dell'affinamento dell'attività della riscossione le cui attività hanno comportato maggiori incassi nel 2010, di circa 25 miliardi di euro. Bisogna andare oltre e tutti devono contribuire a ridurre e contrastare sempre più l'evasione (Istituzioni, Commercialisti, Guardia di Finanza ed anche singoli cittadini). Con i risultati della lotta all'evasione e all'elusione si potrebbero raggiungere gli obiettivi di tutela dei contribuenti onesti e la riduzione delle aliquote sia per le imprese che per le persone fisiche. Naturalmente per favorire la crescita economica del Paese è necessaria anche un attento controllo selettivo della spesa pubblica e cercare piano piano di ridurre il forte debito pubblico che condiziona l'economia italiana.

Considerato il momento non facile dell'intera economia mondiale, quanto sopra suggerito può essere uno spunto per cercare di invertire l'attuale situazione di disagio in cui si trovano le imprese ed i cittadini del nostro paese, nonché stimolare la fiducia per il futuro verso le istituzioni, tanto necessaria per far ripartire l'economia italiana verso una crescita sostenibile e più duratura.