



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI Commissione - Finanze

DISEGNO DI LEGGE C. 5291 DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER UN SISTEMA FISCALE PIÙ EQUO, TRASPARENTE E ORIENTATO ALLA CRESCITA

Audizione

Roma, 18 settembre 2012



1. I principali interventi di riforma del sistema tributario

Il disegno di legge delega presentato dal Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita risponde solo in maniera parziale alle esigenze di una riforma del nostro sistema tributario realmente sistematica ed organica. Un sistema tributario che, nel suo impianto generale, è fermo agli inizi degli anni '70.

R.E TE. auspica, pertanto, che il disegno di legge, oggi all'esame del Parlamento, rappresenti un primo step di una più profonda e strutturale rivisitazione del sistema che tenga conto, da un lato, dei radicali cambiamenti sociali ed economici intervenuti in quarant'anni e, dall'altro, fermi la perversa spirale "elevata evasione – elevate aliquote nominali" che ha caratterizzato il nostro sistema tributario negli ultimi decenni.

Per creare sviluppo e crescita è indispensabile avviare, il prima possibile, un percorso di riduzione, seppur nel rispetto delle compatibilità di bilancio, della pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa.

Non va dimenticato che, successivamente all'entrata in vigore della riforma degli anni '70, si sono avvicendate nel tempo una serie di corpose modifiche normative che tuttavia - in ragione di indirizzi non sempre omogenei di politica fiscale - hanno contribuito a creare, o comunque ad aumentare, le differenze anche profonde nell'imposizione effettiva delle diverse categorie di reddito da lavoro. Così come occorre ricordare il susseguirsi, in maniera a volte poco sistematico, di rilevanti provvedimenti normativi nell'arco temporale che va dal 1998 al 2007.

Nel 1998 sono state emanate norme che hanno introdotto importanti novità nel sistema tributario sia in termini sostanziali che procedurali relative:

- alla ricapitalizzazione delle aziende (DIT);
- alla semplificazione del sistema dei tributi (con l'introduzione dell'IRAP che ha preso il posto di precedenti imposte e contributi, quali l'Illor, i contributi sanitari, l'Iciap, ecc);
- all'introduzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF;
- alla compensazione tributaria;
- alla trasmissione telematica dei documenti fiscali.

La riforma del 2003 (conseguente alla parziale attuazione della legge delega n. 80 del 2003) ha apportato - con riferimento alla tassazione delle imprese - da un lato, profonde

modifiche al sistema vigente e, dall'altro, ha abrogato una serie di norme introdotte in precedenza:

- abolizione della DIT;
- introduzione dell'Ires per le società in sostituzione dell'Irpeg con riduzione dell'aliquota dal 34 al 33%;
- introduzione del consolidato fiscale;
- estensione alle società di capitali del regime della trasparenza fiscale per evitare la duplicazione della tassazione tra società di capitali residenti in Italia e soci, a determinate condizioni;
- introduzione della thin capitalization, per penalizzare le società eccessivamente indebitate (più di recente sostituita con un limite alla deducibilità degli interessi passivi);
- abolizione del meccanismo del credito d'imposta ed introduzione della c.d. participation exemption (garantendo l'esenzione, parziale, delle plusvalenze realizzate mediante la cessione di partecipazioni societarie e la tassazione parziale dei dividendi).

In materia di Irpef, inoltre, la delega per la riforma fiscale del 2003 prevedeva una drastica semplificazione con il passaggio da cinque a due aliquote (23% sino a 100.000 euro di reddito e poi 33%, previsione non attuata) e un sistema di deduzioni decrescenti all'aumentare del reddito in modo lineare, sostitutive delle precedenti detrazioni d'imposta per lavoro e carichi familiari. Veniva introdotta, inoltre, la cosiddetta "no tax area".

Con la finanziaria per il 2007 si è assistito nuovamente, in senso opposto, ad un cambiamento con la reintroduzione delle detrazioni d'imposta e la rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni Irpef. La "no tax area" è stata sostituita da detrazioni diversificate per tipologia di reddito che decrescono progressivamente in funzione del reddito. E' stata, infine, drasticamente ridotta l'aliquota IRES (dal 32 al 27,5%) e l'aliquota IRAP ordinaria (dal 4,25 al 3,90%) tramite una rimodulazione delle relative basi imponibili.

2. La questione fiscale: alta pressione fiscale, ingente quota di economia non osservata e complessità degli adempimenti

Le modifiche sopra ricordate costituiscono solo una parte dei continui cambiamenti di un sistema fiscale utilizzato, sempre più spesso, non come strumento di politica economica a favore della crescita e dell'equità, ma solo come mera fonte di maggiori entrate in un bilancio pubblico in cui il fattore spesa è stato - almeno sino ad un passato

troppo recente - la variabile indipendente a cui le entrate dovevano continuamente adeguarsi.

È del tutto evidente che una pressione fiscale che nel 2013 raggiungerà il 45,4% del PIL, oltre a comprimere la domanda interna, mette ancor di più a rischio la competitività del nostro sistema produttivo. Va evidenziato, inoltre, che la pressione fiscale, nel 2012, è destinata a subire un ulteriore incremento legato agli aumenti dell'imposizione locale, in primis con le addizionali all'IRPEF (sia comunali che regionali) e la tassazione immobiliare conseguente all'introduzione dell'IMU.

Si segnala, peraltro, che il federalismo fiscale, come strutturato nella relativa legge delega, doveva, invece, portare ad un miglioramento del sistema fiscale e della gestione della cosa pubblica, tramite

l'eliminazione degli sprechi e l'attribuzione diretta delle responsabilità in capo agli amministratori in caso di cattiva gestione. Il federalismo doveva servire a ricreare quel sinallagma molto tenue, se non ormai inesistente, tra tassazione locale e servizi pubblici. Così mentre da un lato appare sempre più difficile recuperare lo spirito che aveva mosso il legislatore della legge delega sul federalismo fiscale, dall'altro i vari decreti attuativi "adattati" alle esigenze di una finanza pubblica "emergenziale" (basti ricordare il decreto legge n. 138/2011 in relazione allo sblocco delle addizionali regionali all'IRPEF sia comunali che regionali e il decreto n. 201/2011 in merito all'IMU) sono andati nella direzione di incrementare la pressione fiscale locale senza, peraltro, nessuna corrispondente riduzione di quella statale.

Secondo R.E TE. Imprese Italia l'indicatore della pressione fiscale, sebbene sia un efficace termine di raffronto in ambito comunitario, non illustra appieno la situazione italiana. Quando l'ammontare dell'economia sommersa, stimata dall'ISTAT, è compresa fra un minimo del 16,3% ed un massimo del 17,5% del PIL, la pressione fiscale da sola non riesce a spiegare quale sia il peso del fisco sul settore produttivo del Paese. Si genera in tale situazione, infatti, un forte disallineamento tra la pressione fiscale nominale calcolata dall'ISTAT che mette in relazione le entrate con il PIL e la pressione fiscale effettiva che emerge dalla relazione delle entrate con il PIL, depurato, in questo caso, dell'ammontare dell'economia non osservata. Ad pressione fiscale per il 2012, pari al 45,1%, corrisponde una pressione fiscale effettiva, su coloro che versano le imposte, di circa il 54%.

Pressione fiscale impossibile da sostenere per qualsiasi sistema produttivo.

Non va sottaciuto, inoltre, come i rapidi cambiamenti nella disciplina tributaria contribuiscano ad aumentare la "pressione burocratica" sulle imprese. A tal riguardo, dall'esame del programma (MOA) per la misurazione degli oneri amministrativi

elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Semplificazione del Ministero della Pubblica Amministrazione e Innovazione, emerge che il costo degli oneri amministrativi sulle imprese è di circa 26,5 miliardi di euro, dei quali poco meno di 2,8 miliardi si riferiscono solo ad alcuni degli innumerevoli adempimenti tributari vigenti (modello di dichiarazione dei sostituti d'imposta, dichiarazione IVA, comunicazione dati IVA e modello VR e TR per il rimborso del credito IVA ed anticipazione dei rimborsi IVA in conto fiscale).

Appare evidente come la stabilità nel tempo delle norme rappresenti un valore e che le eventuali modifiche debbano essere sempre introdotte nel rispetto dei principi dello Statuto del contribuente, molteplici volte rimasto lettera morta per esigenze di finanza pubblica, spesso opinabili. A tal fine occorre evitare il ricorso, troppo spesso abusato negli ultimi interventi di finanza pubblica, all'obbligo di ricalcolo degli acconti d'imposta previa applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal legislatore.

Basti solo un dato per far comprendere, ove ve ne fosse bisogno, la complessità e l'instabilità del nostro sistema: da inizio legislatura sino agli ultimi provvedimenti (decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito in legge n. 135 del 7 agosto 2012) sono state effettuati oltre 400 interventi normativi che hanno interessato il sistema fiscale.

3. Una nuova fiscalità a misura di micro e piccola impresa

Il D.D.L., come già anticipato, non modifica nei tratti essenziali - e forse non ne aveva neppure la pretesa - il nostro sistema tributario, ma pare più orientato ad una sorta di "manutenzione straordinaria" e razionalizzazione dell'attuale farraginoso e vetusto (almeno in parte) apparato (resta, infatti, la struttura tradizionale delle diverse imposte, l'attuale sistema attraverso il quale si realizza la progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non si opera alcun intervento strutturale sull'IVA, s'interviene parzialmente - attraverso la revisione del catasto - sulla componente reale di alcuni redditi e patrimoni).

Non è neppure orientato, neanche nel medio/lungo periodo, ad un alleggerimento della pressione fiscale che, pur dovendo garantire indifferibili impegni di bilancio, ha ormai raggiunto livelli di vera e propria "preoccupazione sociale": la situazione è ancora più grave se si considerano anche il carico contributivo, la tassazione locale e gli oneri occulti rappresentati dal costo e dal tempo richiesto dagli adempimenti contabili e dichiarativi.

Preme evidenziare che qualsiasi intervento fiscale non può prescindere dall'attuale struttura economica del nostro Paese. Un Paese in cui le micro imprese (fino a 10 addetti) rappresentano il 95,1% del totale ed occupano il 46,6% degli addetti, mentre le

piccole imprese (fino a 50 addetti) rappresentano il 99,4% del totale ed occupano il 66,9% degli addetti delle imprese. La “piccola impresa”, in questo caso intesa come quella che si pone nel mondo degli studi di settore - con ricavi dichiarati entro i 5,164 milioni di euro - rappresenta circa il 99% del sistema delle imprese italiane. In termini assoluti, le imprese che si pongono fuori dal mondo degli studi di settore sono solamente poco più di 56.000.

Dai numeri sopra rappresentati emerge, perciò, in maniera chiara la necessità di seguire politiche fiscali differenziate in ragione della dimensione aziendale. E' necessario ripensare al sistema fiscale dell'impresa evitando di inseguire una “taglia unica”, ma prendendo concretamente atto che le complesse problematiche che devono affrontare, ad esempio, le società che applicano gli istituti del consolidato nazionale e mondiale ovvero le imprese IAS adopter, mal si conciliano con le esigenze di una fiscalità che deve essere improntata alla massima semplicità per le micro e piccole imprese (che sono, oltretutto, la stragrande maggioranza).

R.ETE. Imprese Italia è convinta che, al fine di orientare il nostro sistema fiscale verso le necessità delle micro e piccole imprese, sia necessario agire su diverse linee di intervento.

3.1. E' necessario ridurre la pressione fiscale sulle imprese contestualmente al recupero di materia imponibile

L'elevato ammontare di economia sommersa e, in particolare, l'errata convinzione che la stragrande maggioranza dell'evasione sia ascrivibile ad imprese personali (ditte individuali e società di persone) ha generato, negli anni, una profonda divaricazione tra le aliquote effettive applicate alle diverse categorie di reddito da lavoro. Per tener conto della base imponibile “potenzialmente” evasa, infatti, la tendenza, nel tempo, è stata quella di appesantire la tassazione sul reddito delle imprese personali e, allo stesso tempo, alleggerire quella sul reddito da lavoro dipendente. A tal fine si è agito prevalentemente diversificando, a favore di dipendenti e pensionati, le detrazioni da lavoro e agevolando la tassazione di quote di salario legate alla produttività.

Una delle prime questioni su cui sarebbe necessario intervenire concerne l'esigenza di riportare in equilibrio il sistema attraverso una efficace lotta all'evasione fiscale e una contestuale riduzione dell'incidenza dell'imposizione diretta sul reddito d'impresa. A tal riguardo, andrebbe inserita una specifica previsione al fine di destinare il maggior gettito recuperato dalla lotta all'evasione a diretta riduzione del carico fiscale.

Inoltre, sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema premiale che stimoli e agevoli l'efficienza produttiva delle imprese, riducendo il carico fiscale su incrementi di reddito

dichiarati rispetto alle potenzialità produttive dell'impresa misurate attraverso strumenti oggettivi quali, ad esempio, gli studi di settore. Una volta definito il reddito "normale", associabile ad ogni impresa, necessario per determinare la quota di reddito agevolabile, l'agevolazione di fatto si «autofinanzierebbe», in quanto riconosciuta solamente sulle quote di maggior reddito innescando così un circolo virtuoso di recupero di base imponibile e di perfezionamento degli studi di settore.

3.2. Uniformità nei criteri per il riconoscimento delle detrazioni sul lavoro

E' necessario un intervento che metta al centro la famiglia nella quale la piccola imprenditorialità trova il proprio tessuto connettivo. Su tali basi risulta palese l'esigenza di semplificare e, al contempo, perequare dal punto di vista sociale, alcune distorsioni del sistema che emergono dall'esame dell'attuale normativa fiscale applicabile al mondo del lavoro, con particolare riguardo alle regole di tassazione dei redditi da lavoro dipendente, pensione e della piccola impresa.

In particolare R.E TE. Imprese Italia ritiene sia necessario procedere ad una omogeneizzazione delle detrazioni per lavoro accordate in relazione alle diverse tipologie di reddito, sia con riferimento all'importo che ai criteri per il riconoscimento.

Oggi le detrazioni per lavoro sono riservate a favore degli imprenditori individuali (e dei partecipanti all'impresa familiare) ovvero dei soci di società di persone a condizione che, per la determinazione del reddito, ci si avvalga del regime semplificato. Si ritiene che la concessione dell'agevolazione debba avvenire non più in relazione alla tipologia di contabilità adottata, bensì alla circostanza che i citati soggetti prestino la propria attività nell'impresa.

3.3. Un graduale intervento di riduzione dell'IRAP

L'IRAP, con un gettito per il 2011 pari a circa 33 miliardi di euro rappresenta il quarto grande tributo dopo l'IRPEF (173 miliardi di euro), l'IVA (97 miliardi di euro) e l'IRES (34,7 miliardi di euro). Date le difficoltà di finanza pubblica, un intervento sull'IRAP non potrà, realisticamente, che essere contenuto.

In primo luogo, R.E TE. Imprese Italia ritiene sia fondamentale definire in modo inequivocabile le caratteristiche delle imprese individuali che sono escluse dal pagamento del tributo per l'assenza dell'autonoma organizzazione. Sebbene, infatti, la giurisprudenza di diritto abbia ormai sancito questa esclusione, l'area dei requisiti per poter accedere a tale esenzione risulta essere tutt'altro che chiara, lasciando molte imprese nel dubbio se rischiare di non pagare il tributo, ovvero, di pagare per poi presentare istanza di rimborso. E' una situazione di incertezza normativa che deve essere dissipata al più presto.

In ogni caso al fine di cogliere la mancanza dell'autonoma organizzazione anche in assenza di tale definizione legislativa, si può procedere alla graduale riduzione dell'imposizione a partire dalle imprese di più piccole dimensioni, innalzando la franchigia di imposizione (no tax area IRAP).

In secondo luogo, per incidere sulla componente lavoro della base imponibile IRAP, oltre ad agire sul cuneo fiscale, si potrebbe incrementare la deduzione forfetaria sui primi 5 dipendenti estendendo, ovvero anche eliminando, l'attuale limite di 400.000 euro di componenti positivi di applicabilità della disposizione.

4. La semplificazione degli adempimenti fiscali

Per giungere ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale, di cui alcuni principi guida, per quanto riguarda gli adempimenti, sono enucleati nell'art. 7, lett. b) del DDL in oggetto (si apprezza, in particolare, il richiamo al fatto che vanno evitate duplicazioni, eliminati gli adempimenti che risultano di scarsa utilità ai fini del controllo e che, gli stessi, devono essere conformi al principio di proporzionalità), è necessaria una riforma più complessiva basata su quattro priorità:

1) Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto

E' necessario, in primo luogo, riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare, in una sola legge, le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti alla propria sfera fiscale. Si pensi che le sole disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.

2) Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali

Bisogna puntare ad una tendenziale stabilità delle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali senza modificarle continuamente. La stabilità degli adempimenti comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui aggiornamenti del software ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

3) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e "Costituzionalizzazione" dello Statuto del contribuente

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un'applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato

più volte violato, quasi sempre, per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell'imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all'obbligo dell'equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

4) I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese

È necessario impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti. R.E TE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell'erario con gli interessi del sistema produttivo, debba essere prevista una norma programmatica che obblighi, ex post, ad una valutazione dell'efficacia degli adempimenti fiscali la cui introduzione è quasi sempre giustificata dalla necessità di contrastare l'evasione.

5. Revisione sistematica dei regimi fiscali

R.E TE. Imprese Italia condivide la necessità, come previsto all'articolo 7 del D.D.L. in esame, di una profonda revisione e riordino dei regimi fiscali applicabili alle imprese. A tal riguardo va evidenziato che l'implicita decisione di eliminare il regime speciale dei contribuenti minimi, operata con il D.L. n. 98/2011, non è condivisibile. Tali soggetti, infatti, con caratteristiche strutturali ridottissime, attratti nuovamente dal 2012 nel sistema degli studi settore con tutte le difficoltà legate alla dimostrazione dello stato di marginalità, sono ritornati ad essere sottoposti agli obblighi in materia di IVA, sebbene limitati alla dichiarazione annuale, e all'imposizione progressiva IRPEF.

I regimi "semplificati" attualmente applicabili al sistema delle piccole imprese sono i seguenti:

- regime contabile semplificato (art. 18 del D.P.R. n. 600 del 1973);
- regime di vantaggio per l'imprenditoria giovanile (art. 27 commi 1 e 2 del D.L. n. 98 del 2011);
- regime contabile agevolato (art. 27, comma 3, del D.L. n. 98 del 2011);
- regime delle nuove iniziative produttive (art. 13 della legge n. 388 del 2000);
- regime della trasparenza fiscale (art. 10 del D.L. n. 201 del 2012).

Si rende necessaria una profonda riscrittura dei diversi regimi al fine di stabilire regole chiare di accesso agli stessi e garantire reali semplificazioni per le strutture di minori

dimensioni. Arrivare a dare un assetto definitivo, stabile e non penalizzante alla fiscalità per le piccole imprese rappresenta, senz'altro, una priorità.

In sede di riforma, in un paese caratterizzato da un contesto economico formato da micro e piccole imprese, R.E TE. Imprese Italia auspica un'articolazione su tre diversi regimi fiscali e/o contabili:

- regime contabile semplificato (art. 18 del D.P.R. n. 600 del 1973);
- regime fiscale delle attività imprenditoriali marginali con una tassazione forfettaria e ridotti adempimenti;
- regime fiscale che comporti una tassazione sostitutiva del reddito per le imprese di minori dimensioni e presenti elementi di premialità per le nuove iniziative produttive.

Elemento imprescindibile della revisione della fiscalità per le piccole imprese si ritiene debba essere la determinazione del reddito con il criterio di cassa. In tal modo, per le imprese di più piccole dimensioni che soffrono i negativi effetti sia dei cronici ritardi di pagamento sia del credit crunch, si avvicinerebbe il momento del prelievo d'imposta alle concrete disponibilità finanziarie evitando, come del resto già avviene per le attività professionali, esborsi per imposte su proventi non ancora incassati. In tale ottica andrebbe anche valutata la possibilità di prevedere, in via opzionale, per ditte individuali e società di persone, in regime di contabilità semplificata, l'applicazione del criterio della cassa, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, entro lo stesso limite (2 milioni di volume d'affari) previsto dall'art. 32-bis del D.L. n. 83 del 2012 concernente la liquidazione dell'IVA secondo la contabilità di cassa.

R.E TE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che debba essere attentamente analizzata la possibilità di introdurre un regime opzionale che consenta di aderire, per un determinato lasso temporale, ad una tassazione agevolata sulla base di una proposta elaborata dall'amministrazione che tenga conto di elementi contabili e di struttura dell'impresa derivanti dagli studi di settore. In tal modo si stimolerebbe l'efficienza delle imprese garantendo una tassazione più "leggera" sui redditi eccedenti quelli concordati. Si è dell'avviso, infatti, che al fine di consentire alle imprese di più piccole dimensioni di concentrarsi esclusivamente nella produzione di ricchezza, occorre utilizzare tale strumento normativo al fine di introdurre un regime opzionale, nel quale all'imprenditore sia data in sostanza la possibilità di prevedere e pianificare con certezza, per un determinato periodo temporale, il costo delle imposte dirette dovute, in ragione delle caratteristiche dell'azienda evitando così il rischio di essere soggetto nello stesso periodo a misure di accertamento presuntivo.

Occorrerebbe prevedere, infine, per le nuove iniziative produttive una contribuzione previdenziale ridotta per le prime annualità con possibilità di “riscatto”, nelle annualità successive, di tale differenza contributiva.

6. Alle piccole imprese serve un efficace strumento che incentivi la capitalizzazione riducendo la tassazione sugli utili non prelevati

R.E TE. Imprese Italia valuta positivamente la possibilità per i soggetti IRPEF, contemplata nell’art. 11 del D.D.L., di optare per una tassazione proporzionale dei redditi prodotti e mantenuti in azienda. Si tratta, nella sostanza, di concedere a tali soggetti la possibilità di adottare un sistema di tassazione simile a quello dei soggetti IRES. In tal modo, la tassazione diviene neutra rispetto alla natura giuridica dell’ente mettendo l’imprenditore nelle condizioni di organizzarsi nelle forme che ritiene più opportune senza vincoli di natura fiscale.

Il regime, che deve presentare elementi di opzionalità, tenderebbe a favorire la capitalizzazione delle imprese in quanto il reddito non prelevato dal titolare o dai soci sconterebbe una tassazione più leggera: la parte prelevata andrà ad aliquota progressiva, quella che rimane in azienda sarà tassata ad aliquota proporzionale.

Ovviamente, in sede di decreto delegato, dovranno essere ricercate modalità applicative improntate a criteri di semplificazione.

7. Riordino della fiscalità immobiliare

R.E TE. Imprese Italia ritiene utile una revisione del catasto che superi l’attuale sistema basato su categorie e classi catastali e che tenda a correlare il valore dell’immobile o il reddito dello stesso alla localizzazione e alle caratteristiche dell’edificio. Preme subito evidenziare, anche alla luce della stima operata dalla Commissione Ceriani in materia di tax expenditures che quantificava in circa 64 miliardi il gap di imposte legato alla differenza tra valore catastale e valore di mercato, che dall’operazione non possono e non devono scaturire ulteriori aggravii che aumenterebbero il livello, già di per sè molto elevato, della tassazione immobiliare.

La “clausola di salvaguardia” prevista dalla lettera h) dell’art. 1 del DDL in oggetto deve “coprire” non solo la fiscalità relativa alle imposte sui trasferimenti ma, una volta definiti i nuovi livelli di valore, è imprescindibile intervenire sulle aliquote base dell’IMU. In pratica, è necessario esplicitare che dalla revisione del catasto non deve scaturire nessun aggravio fiscale compreso quello che potrebbe verificarsi in relazione alla maggior base imponibile IMU.

Peraltro, in materia di fiscalità immobiliare, ed in particolare di IMU, andrebbe eliminata la cointeressenza sul gettito da parte dell'Erario, in quanto tale situazione genera confusione e rende poco trasparente l'imposta. Inoltre, va assolutamente corretta la tassazione degli immobili locati oggi incisi anche dall'IRPEF e deve essere prevista una drastica riduzione dell'aliquota IMU per gli immobili strumentali delle attività produttive. E' quanto mai inverosimile che immobili che indirettamente concorrono alla determinazione del reddito d'impresa, e quindi a creare ricchezza, siano tassati alla stregua delle seconde case, lasciando ai Comuni ristretti margini di manovra (va considerato, infatti, che le riduzioni operate dai Comuni non possono, comunque, intaccare la quota a favore dell'Erario). Il rischio che si corre è quello della desertificazione commerciale e produttiva dei centri storici e più in generale di tutti luoghi dove gli scarti tra valore commerciale e catastale sono ora maggiori. Gli immobili strumentali, se effettivamente utilizzati, sono fattore di sviluppo da incentivare e non una rendita da penalizzare.

La revisione del catasto, infine, essendo un'operazione di "massa" che coinvolgerà l'intero patrimonio edilizio nazionale, va effettuata assicurando, nei confronti del contribuente, la massima trasparenza (sia in relazione ai criteri seguiti che ai valori di riferimento che saranno attribuiti agli immobili dallo stesso posseduti) e garantendo, inoltre, procedure rapide e semplificate, anche sotto forma di autotutela, al fine di limitare il ricorso alle Commissioni Tributarie nei casi di erronee valutazioni.

8. Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale

L'articolo 4 del D.D.L. in esame, prevede che il Governo annualmente, all'interno della procedura di bilancio, rediga una esaustiva e completa ricognizione delle agevolazioni fiscali, cosiddette tax expenditures, previste dalla normativa, sulla falsa riga di quella operata dalla Commissione Ceriani.

Appare del tutto evidente che solo una approfondita conoscenza delle agevolazioni, che gravano sul bilancio dello Stato, possa portare ad un corretto ed equo riordino delle stesse, come previsto dal comma 2 del medesimo articolo 4. A tal riguardo, va ricordato che nel disegno di legge di riforma fiscale presentato dal Governo vengono espressamente previste linee di intervento prioritarie (tutela della famiglia, della salute, delle persone economicamente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente). Fra tali linee di intervento andrebbe, a parere di R.E TE., inserita anche la tutela delle diverse forme di previdenza.

Consapevoli che il nostro sistema fiscale possa essere rimodulato anche attraverso una sostanziale revisione delle tax expenditures, appare, altresì, importante sottolineare - in presenza di una pressione fiscale notevolmente più elevata rispetto a quella dei nostri

diretti competitor - che norme di favore hanno consentito, sino ad ora, spazi di competitività al nostro sistema produttivo.

Va evidenziato, inoltre, che nel momento in cui il legislatore porrà mano alle agevolazioni, che in buona sostanza riducono il gettito tributario attraverso limitazioni di imponibili ovvero riduzioni dell'imposta, sia altresì necessario interrogarsi sulle diverse norme che limitano la deduzione analitica di costi e che, pertanto, ampliano la base imponibile (esempio: spese autoveicoli, deducibilità interessi passivi, e così via). Sarebbe auspicabile, infatti, che il legislatore operasse in maniera equa per giungere ad una definizione di reddito imponibile che corrisponda, in buona approssimazione, a quello reale.

Non va dimenticato, da ultimo, che le principali agevolazioni (in termini di mancato gettito) rappresentano, in massima parte, tax expenditures di notevole impatto "sociale" (es. detrazioni per lavoro, aliquote ridotte IVA, detrazioni per familiari a carico, detrazioni per spese sanitarie, ecc).

Da ultimo, in considerazione della disposizione contenuta nell'articolo 40 del decreto legge n. 98 del 2011 (modificato dal D.L. n. 95 del 2012) che prevede un riordino, entro il 30 giugno 2013, della spesa sociale nonché l'eliminazione o la riduzione delle agevolazioni fiscali che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali al fine di scongiurare l'incremento delle aliquote IVA di due punti per l'ultimo semestre del 2013 e di un punto a regime, R.E TE. Imprese Italia auspica che il Governo, entro il giugno del prossimo anno, intervenga attraverso un'ulteriore riduzione della spesa, come peraltro già fatto con il decreto legge n. 95 del 2012, per trovare la necessaria copertura (6,560 miliardi di euro) per evitare un aumento di pressione fiscale che non farebbe altro che aggravare ulteriormente la già pesante recessione in atto nonchè compromettere le deboli prospettive di ripresa nel 2013.

9. Stima e monitoraggio dell'economia sommersa

La riduzione dell'area dell'economia sommersa rappresenta, per R.E TE. Imprese Italia, un obiettivo da perseguire con tenacia e perseveranza. Gli oltre 250 miliardi di sommerso stimato, secondo R.E TE. Imprese Italia, rappresentano un "cancro" per le imprese che fanno fino in fondo il loro dovere fiscale e che, quindi, registrano uno "svantaggio competitivo" non indifferente rispetto a coloro che operano nella totale, o quasi totale, illegalità fiscale.

Vanno, senz'altro, riconosciuti ed apprezzati i positivi risultati raggiunti negli ultimi anni dalle diverse Amministrazioni, in conseguenza dei notevoli sforzi profusi nel contrasto all'evasione e all'elusione.

Al fine di formulare proposte per rendere più efficaci le politiche di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione legati all'economia sommersa, R.E TE. Imprese Italia ritiene indispensabile intervenire sull'art. 3 del DDL in oggetto, prevedendo un approfondimento nella conoscenza del fenomeno attraverso:

- una valutazione disaggregata della stima dell'economia non osservata per settori economici e per tipologia di contribuenti, utilizzando come classificazione quella adottata dall'Agenzia delle entrate (Grandi contribuenti, Imprese di medie dimensioni, Imprese di piccole dimensioni/Lavoratori autonomi e Persone fisiche); questo tema serve a dimensionare la concentrazione del sommerso e della correlata evasione, al di là dei luoghi comuni sull'argomento; a complemento di questa disamina sarebbe necessario incrociare le informazioni disponibili tra sommerso per settori e tipo di contribuente e ammontare dei tributi e contributi evasi per tipologia di tributo;
- un approfondimento sugli effetti del contrasto di interessi, già ampiamente sperimentato in materia edilizia, per una compiuta valutazione della sua efficacia come strumento in grado di ridurre l'evasione;
- una valutazione, sul piano del confronto internazionale, della relazione tra complessità del sistema burocratico legato al pagamento di tributi e contributi e l'ammontare, aggregato e disaggregato per settori-tipo di contribuente, dell'imponibile non osservato e delle correlate imposte non versate; a questo proposito, è opportuno sottolineare che, pure nell'auspicio che ulteriori risultati vengano raggiunti nella lotta all'evasione fiscale, qualsiasi ulteriore intervento che determini un aumento negli adempimenti burocratici a carico del sistema delle imprese, per esempio legati al reperimento di ulteriori informazioni, è considerato negativamente da R.E TE Imprese Italia. Ciò in considerazione del fatto che il set di informazioni, di cui oggi dispongono le diverse Amministrazioni, si ritiene sia sufficientemente ampio laddove venga organizzato in modo integrato e razionale al fine di selezionare posizioni fiscali o contributive che presentano un elevato rischio di evasione. Gli strumenti di contrasto dovrebbero cioè essere ordinati rispetto all'obiettivo, più volte annunciato dal Governo, di introdurre forti semplificazioni burocratiche, dirette a ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese, in linea con l'obiettivo europeo di riduzione di tali oneri del 25% entro il 2012;
- una valutazione della relazione tra probabilità di accertamento e dimensione aggregata e disaggregata per settori-tipo di contribuente dell'evasione fiscale; infatti, solo attraverso una selezione mirata delle posizioni da sottoporre a controllo ed un maggior ricorso allo strumento delle verifiche ispettive si può creare un forte effetto di deterrenza all'evasione. Specie in alcuni ambiti territoriali è prioritario un recupero generale del grado di legalità nelle relazioni socio-economiche, in quanto un ridotto grado di legalità generale dovrebbe

correlarsi ad una più elevata frazione di economia sommersa e di imposte evase. Le Amministrazioni interessate, ognuna per le proprie competenze, devono focalizzare l'attenzione non solo nei confronti delle imprese che evadono/eludono parte di base imponibile, ma anche e soprattutto nei confronti dei c.d. evasori totali, sconosciuti al sistema della fiscalità e scevri dai più semplici doveri connessi ad una civile convivenza, nei confronti dei quali vanno intensificati i controlli "sul campo";

- lo sviluppo di analisi di correlazione tra (percezione di) efficienza della pubblica amministrazione e tax compliance sul piano microeconomico; in tal senso, alcuni studi suggeriscono che a parità di condizioni, la frazione di imposte e contributi dovuti e non versati potrebbe crescere via via che peggiora la percezione di efficienza della spesa pubblica, soprattutto sul piano locale; ad esempio, un eccessivo ritardo nei pagamenti ovvero inefficienze nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese da parte della pubblica amministrazione, potrebbero indurre un soggetto a comportamenti fiscalmente scorretti in misura maggiore rispetto a un contribuente che non subisce i suddetti ritardi o le suddette inefficienze; questo filone di analisi si basa sull'idea che la compliance fiscale si costruisca attraverso l'interazione bilaterale: i comportamenti delle controparti si influenzano a vicenda e non possono essere valutati se non congiuntamente;
- sul piano macroeconomico, non si può trascurare di analizzare la relazione tra l'aliquota media legale fiscale complessiva e la frazione di economia sommersa, con i conseguenti tributi e contributi non versati, almeno per predisporre nuove evidenze empiriche internazionali sul tema del rapporto tra livello medio della pressione fiscale e incentivi all'evasione; allo stesso tempo, sarebbe necessario analizzare il rapporto tra indici sintetici di progressività del sistema tributario e contributivo, con particolare riguardo alle aliquote marginali delle imposte gravanti sull'impiego dei fattori di produzione, e quota di economia sommersa;
- a complemento del punto precedente, sarebbe opportuno analizzare la relazione bidirezionale, sempre sul piano del confronto internazionale, tra la composizione del gettito tributario e contributivo e la quota di economia sommersa: a parità di pressione fiscale e progressività del sistema tributario, la diversa composizione del gettito (imposte dirette ed indirette e nell'ambito delle due macroclassi imposte sulla produzione/lavoro e rendita/patrimoni) potrebbe influire sul tasso aggregato di evasione oppure da quest'ultimo essere influenzata.

I suggerimenti qui presentati si fondano sulla convinzione che un fenomeno talmente esteso e complesso come quello del sommerso in Italia debba essere valutato con strumenti di analisi complessiva - approccio sinottico - piuttosto che attraverso strumenti di valutazione parziali e settoriali. Questi sono certamente utili, ma soltanto dopo che si sia valutato l'effetto congiunto delle macro-variabili sulle problematiche in esame.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che la lotta all'evasione fiscale debba avvenire utilizzando e, se del caso, anche affinando, gli strumenti di compliance. Sotto tale aspetto, va visto con favore il nuovo approccio agli studi di settore che è scaturito dall'art. 10 del D.L. n. 201 del 2012 che, ad un rafforzamento dello strumento, ha coniugato il riconoscimento di una maggior affidabilità del contribuente in caso di congruità e coerenza del risultato.

Inoltre, è necessario prevedere che i frutti della maggiore compliance siano destinati, in modo automatico, alla riduzione della pressione tributaria istituendo al riguardo un apposito Fondo strutturale. Del resto, già la normativa vigente (articolo 2, comma 36, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011) prevede che dal 2014 il gettito riveniente dal contrasto all'evasione, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluisca in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, finalizzato alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese.

Destinatari della misura sarebbero la generalità dei contribuenti fiscalmente corretti e, quindi, il sistema economico nel suo complesso. Lo spostamento della pressione dall'imponibile noto, soggetto ad un elevato prelievo, a quello occulto, che nulla paga, contrasta una forma di concorrenza sleale a danno degli operatori compliant; produce, più in generale, la riduzione di rendite di posizione che consentono l'esistenza di situazioni di facile prosperità a spese dell'intera collettività. In tal senso, la redistribuzione dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione fiscale si colloca in parallelo a quello della liberalizzazione di determinati settori produttivi.

10. Abuso del diritto

R.E TE. Imprese Italia condivide la necessità di disciplinare in maniera chiara l'abuso del diritto e, a tal fine, appaiono aderenti a tale esigenza i principi espressi nell'art. 5 del D.D.L. in oggetto. E' indispensabile dare certezza ai comportamenti degli operatori che devono essere messi nella possibilità di conoscere preventivamente quali siano le condotte ammissibili. Appare anche rispondente a principi di civiltà giuridica quello di imporre l'onere della prova del disegno abusivo a carico dell'Amministrazione finanziaria.

11. Revisione del contenzioso tributario

R.ETE. Imprese Italia ritiene che non ci possa essere certezza del diritto senza un "processo tributario" rapido ed efficiente. A tal fine viene vista con favore la revisione del contenzioso volta a rafforzare la tutela giurisdizionale del contribuente. Al riguardo, giudizi positivi si esprimono sull'estensione della conciliazione giudiziale alla fase di appello ed al giudizio di revocazione nonchè sull'introduzione di misure che consentano

una più rapida definizione delle controversie di competenza delle commissioni tributarie mediante l'utilizzo di procedure stragiudiziali di definizione delle liti di modesta entità, con l'obiettivo di ridurre i casi pendenti. In questo senso, al fine di rafforzare gli istituti deflativi del contenzioso, sarebbe opportuno prevedere una forma di contraddittorio preventivo obbligatorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente anche nei casi in cui l'azione accertativa ha già trovato esito in un atto esecutivo.

12. Revisione della fiscalità ambientale

La previsione di introdurre una tassazione dei prodotti energetici in base all'emissioni di CO₂ e al contenuto energetico dei prodotti risponde a principi ambientali senz'altro condivisibili finalizzati a premiare i prodotti energetici meno inquinanti con ricadute positive nell'ambito della lotta al cambiamento climatico intrapresa a livello comunitario. Esistono però diverse criticità connesse con le previsioni normative contenute nella comunicazione COM(2011)169. Le potenziali ricadute negative in termini di rialzi sui livelli di accise esistenti sui prodotti energetici e la prevista riduzione dei margini di discrezionalità del nostro Paese nell'ambito dell'utilizzo della leva fiscale come strumento per rispondere a esigenze di bilancio e di politica di sviluppo economico generano molte incertezze e fanno sì che, complessivamente, prevalgano - sulla base del contenuto della proposta di Direttiva sulla tassazione ambientale - gli aspetti negativi rispetto alle opportunità che potrebbe emergere da una nuova fiscalità energetica.