



assonime

Associazione fra le società  
italiane per azioni

2/2010

Intervento 

La fiscalità delle imprese:  
vecchie e nuove problematiche

Convegno Assolombarda

Intervento del Presidente Luigi Abete

Milano, 19 gennaio 2010

1. Nell'agenda politica del nostro paese riemerge il tema della riforma del sistema fiscale. Una riduzione del prelievo sulle famiglie e sulle imprese sarebbe fortemente desiderabile, dato che tale prelievo ha raggiunto livelli troppo elevati, che ci pongono in una situazione di svantaggio competitivo rispetto agli altri paesi industrializzati. Tuttavia, data la situazione del bilancio pubblico, una generalizzata riduzione del prelievo fiscale potrebbe essere attuata solo a fronte di tagli significativi della spesa pubblica.
2. In questo contesto, l'idea di rimodulare la composizione del prelievo "dalle persone alle cose" appare condivisibile e potrebbe, almeno in parte, soddisfare l'esigenza di riduzione del carico tributario sulle imprese. Oggi, il sistema fiscale italiano si fonda principalmente sull'imposizione diretta: nel nostro Paese, l'incidenza delle imposte dirette sul Pil è pari al 35,2% rispetto ad una media dei Paesi dell'area euro del 32,5%, mentre l'incidenza delle imposte indirette è più bassa (34,6%) rispetto alla media dei Paesi dell'area euro (37,1%) (fonte Eurostat 2009).
3. In effetti, in Italia il gettito Iva rapportato al PIL è tra i più bassi d'Europa: nel 2007 appena il 6,2 per cento, contro una media dell'area euro del 7,6. Ciò è dovuto non solo all'evasione, ma anche all'estensione dei regimi di aliquota agevolata rispetto a quella ordinaria: secondo uno studio della Commissione europea, nel 2000 la percentuale di base imponibile su cui si applicava l'aliquota ordinaria in Italia era del 58 per cento, 10 punti sotto la media europea e più di 20 punti sotto la percentuale tedesca.
4. Troppa base imponibile è dunque assoggettata, nel nostro Paese, ad un'aliquota Iva ridotta, con effetti importanti sul gettito. Se in passato questo poteva leggersi come un successo italiano, voluto e ottenuto di fronte a specifiche richieste del sistema imprenditoriale o dei consumatori, nel lungo periodo la scelta di assoggettare una porzione importante della base imponibile Iva a un'aliquota ridotta non ci ha premiato, perché ha determinato uno spostamento del carico fiscale dalle imposte indirette alle imposte dirette.
5. A questo riguardo, occorre fare due precisazioni. In primo luogo, si discute soprattutto della riduzione dell'ambito di applicazione delle aliquote agevolate Iva, perché non sembra opportuno un aumento dell'aliquota ordinaria. In secondo

luogo, dato che la revisione delle aliquote Iva potrebbe avere un effetto negativo sui consumi, già in difficoltà in questa fase della nostra economia, l'introduzione del nuovo sistema dovrebbe prevedere un opportuno e congruo periodo transitorio.

6. La tradizionale obiezione secondo cui l'Iva sarebbe un'imposta regressiva trova scarso sostegno nell'evidenza empirica. E' interessante, al riguardo, notare che tra i paesi europei con il più alto gettito Iva rispetto al Pil troviamo sia paesi ricchi che paesi poveri (Svezia ed Ungheria, ad esempio). L'imposta proporzionale sui consumi assicura gettiti più elevati da chi più spende; inoltre, se si vuole, si può differenziare aumentando le aliquote sui beni di lusso. Interventi mirati a favore delle famiglie più disagiate porrebbero essere effettuati attraverso detrazioni Irpef o altre misure di sostegno diretto del reddito e sarebbero sicuramente più efficaci delle attuali aliquote Iva super ridotte rivolte a tutti i consumatori.
7. Un'ulteriore riflessione scaturisce dal confronto tra variabili macroeconomiche e fiscali regionalizzate. La distribuzione nel nostro paese del gettito Iva per regioni evidenzia nel Nord Italia un peso del gettito relativamente minore rispetto all'imposta sul reddito, mentre nel Mezzogiorno l'imposizione sui consumi è in percentuale più alta sia rispetto al reddito che rispetto al gettito dell'Irpef. Questi dati riflettono in parte una più elevata propensione al consumo nelle regioni meridionali, ma anche la presenza nel Mezzogiorno di più accentuati fenomeni di evasione che l'Iva riesce in parte a evitare.
8. E' utile anche ricordare che uno spostamento del carico tributario dalle imposte sui redditi all'Iva, attraverso un aumento delle aliquote di questa imposta, agirebbe nei fatti come una sorta di svalutazione per le nostre esportazioni, aumentando la competitività internazionale delle nostre merci.
9. D'altra parte, bisogna convincersi che, se si vogliono aumentare l'investimento e la ricchezza, bisogna ridurre il prelievo sulle imprese. Queste, oltre a scontare un elevato livello di tassazione sui profitti, sono colpite anche dall'Irap. I confronti internazionali mostrano nel complesso, in Italia, livelli di tassazione delle imprese tra i più elevati nel mondo industrializzato.
10. Di una riduzione della tassazione sulle imprese beneficerebbero anche i lavoratori, attualmente intrappolati in un circolo vizioso di bassa produttività e bassi salari. Se si riducesse il carico fiscale sulle imprese, queste ultime avrebbero a disposizione

più risorse da investire per aumentare la produttività del lavoro e conseguentemente i salari. Il sostegno ai redditi bassi fatto attraverso la spesa pubblica è efficace solo nel breve periodo; nel medio termine, esso è portatore di maggiore imposizione fiscale e sottrae, dunque, al sistema risorse che potrebbero essere investite per il miglioramento della produttività.

11. Oltre alla rimodulazione del prelievo tra imposte sui redditi e Iva, qualche miglioramento è possibile anche nella struttura dei singoli tributi – Irpef, Ires ed Irap.
12. L'Irpef non è più da tempo l'imposta progressiva ad ampia base imponibile alla quale si affidò l'attuazione all'art. 53 della Costituzione. La scelta di sottrarre i redditi più mobili – le rendite e le plusvalenze finanziarie – alla base imponibile dell'Irpef, per assoggettarli ad imposte sostitutive, si è resa necessaria in conseguenza della liberalizzazione dei movimenti di capitale, in linea con le prevalenti tendenze internazionali, ma di fatto ha minato la progressività dell'imposta. Solo pochi paesi con amministrazioni finanziarie molto forti, come la Germania, hanno potuto mantenere tali componenti reddituali nella base imponibile dell'imposta sul reddito, potenziando lo scambio di informazioni con gli altri Stati.
13. Il sistema delle imposte sostitutive, caratterizzato da aliquote impositive particolarmente basse, ha consentito di rimediare alle inefficienze dell'accertamento, tuttavia ha anche creato l'incentivo a trasformare i redditi personali o societari in redditi finanziari e ha favorito la speculazione sull'incremento dei valori rispetto all'attività produttiva.
14. Il sistema di tassazione dei redditi da capitale potrebbe essere reso più efficiente in termini di neutralità e più in linea con quello degli altri paesi industrializzati, portando le aliquote delle imposte sostitutive ad un livello vicino al 18-20 per cento. In questo periodo di bassi rendimenti, questa rimodulazione avrebbe effetti limitati sui percettori di tali redditi e anche per le casse dello Stato, se ad essa si abbinasse, per analoghe ragioni di neutralità, una riduzione dal 27 al 18-20 per cento dell'aliquota sui depositi.
15. Esigenze di neutralità richiederebbero di assoggettare tutte le attività patrimoniali, incluso l'investimento immobiliare, ad un regime impositivo analogo a quello previsto per l'investimento finanziario. Nel sistema attuale, i redditi da locazione rientrano nella base imponibile dell'imposta ordinaria sul reddito e, nel nostro

regime di esagerata progressività delle aliquote, sono colpiti da una tassazione eccessivamente elevata. L'applicazione dell'imposta sostitutiva a tali redditi renderebbe la loro tassazione meno punitiva e, probabilmente, consentirebbe l'emersione della base imponibile attualmente evasa.

16. Ragioni di neutralità e di efficienza del sistema suggeriscono di portare a regime anche la tassazione separata ad aliquota agevolata della componente variabile del salario, in particolare il reddito da contrattazione di secondo livello. Questa componente del salario incorpora una "rischiosità ed aleatorietà" simile a quella dei redditi di natura finanziaria, in quanto essa è legata alla performance dell'impresa e del settore di appartenenza. Una sperimentazione in tal senso è già stata fatta nell'ultimo biennio ammettendo a tassazione agevolata del 10 per cento le componenti variabili della retribuzione di lavoro dipendente (straordinari e premi di risultato). A regime dovrebbero essere eliminati o fortemente innalzati i limiti attuali (35.000 euro di reddito complessivo di lavoro dipendente e 6.000 euro di componente retributiva agevolata). Inoltre, per evitare arbitraggi e accordi *ad personam*, l'applicazione dell'imposta sostitutiva dovrebbe essere limitata agli incrementi contrattuali legati ai risultati.
17. Una misura di questo tipo avrebbe vari vantaggi. Costituirebbe un forte incentivo a spostare verso la contrattazione decentrata, legata ai risultati, una quota più ampia della retribuzione. Si creerebbe, così, un terreno favorevole allo scambio tra premi di risultato e riorganizzazioni aziendali, con forti benefici per la produttività: ai lavoratori essa fornirebbe una maggiore partecipazione, seppure indiretta, ai risultati della propria impresa. L'agevolazione mitigherebbe lo svantaggio che i lavoratori dipendenti hanno, a parità di reddito, rispetto ai lavoratori indipendenti – autonomi, artigiani, piccoli imprenditori individuali – i quali hanno, di fatto, maggiori possibilità di contenere il reddito dichiarato e di dedurre i costi.
18. Più delicata appare la rimodulazione dell'imposizione sui redditi di impresa. Sotto il profilo del gettito, occorre precisare che l'Ires ha tenuto negli ultimi anni – al netto del ciclo economico – nonostante le componenti reddituali via via sottratte alla base imponibile complessiva per essere assoggettate ad imposizione sostitutiva. Ricordo, al riguardo, il processo di progressivo smembramento della base imponibile, in particolare con riferimento alle operazioni di riorganizzazione aziendale e di rivalutazione dei beni d'impresa.
19. Purtroppo, per esigenze di bilancio, la riduzione dell'aliquota Ires attuata con la finanziaria per il 2008, è stata parzialmente invertita con la cosiddetta Robin tax,

che ha colpito in modo selettivo gli utili di particolari tipologie di impresa, introducendo una distorsione difficile da giustificare e, comunque, destinata a ricadere sui consumatori finali dei beni e servizi di questi settori. Questa constatazione ne introduce un'altra: l'attuale sistema di tassazione dei redditi d'impresa è frastagliato da provvedimenti speciali di imposizione e di sussidio che creano regimi fiscali differenziati fra imprese, con dubbi effetti rispetto agli obiettivi specifici perseguiti ma forti danni alla neutralità del sistema e al buon funzionamento del mercato. Un tipico esempio è costituito dal regime di deducibilità degli interessi passivi dal reddito d'impresa, diversificato, oltre che in relazione alla natura giuridica del soggetto imprenditore, anche in relazione al settore di attività. Occorre semplificare il sistema: poche scelte di politica economica e non micro-incentivi o disincentivi di settore, che polverizzano il sistema fiscale e lo complicano.

20. Una questione irrisolta che, anno dopo anno, i miei predecessori e io continuiamo a sollevare inascoltati riguarda la certezza del diritto e la prevedibilità dei comportamenti dell'Amministrazione finanziaria: un aspetto centrale del sistema sul quale si gioca la competitività e la convenienza ad investire nel nostro Paese. L'investimento viene progettato e realizzato in tempi lunghi: dunque richiede regole chiare e stabili nel tempo. Il nostro sistema fiscale, invece, ha sofferto di una produzione normativa in continuo divenire, finalizzata a esigenze contingenti di gettito, e per questo introdotta in modo affannoso e senza attenzione ai principi generali del sistema: ciò sconvolge ogni legittima programmazione delle imprese interessate ad investire in Italia.
  
21. Dobbiamo inoltre registrare un progressivo deterioramento del rapporto contribuente-Amministrazione finanziaria nei processi di interpretazione e applicazione delle disposizioni di legge. Il cuore del problema è costituito dall'evoluzione del tempo del concetto di elusione, ormai deformato in uno strumento di valutazione discrezionale, da parte dell'Amministrazione finanziaria, della natura economica delle operazioni d'impresa ai fini dell'aumento del gettito. Gli operatori economici lamentano il sempre più evidente mutamento di ruolo dell'Amministrazione che, da garante di una giusta imposizione nell'obiettiva applicazione della legge, sta assumendo il ruolo di controparte portatrice di interessi contrapposti a quelli del contribuente nella realizzazione della pretesa tributaria, essendo vincolata al raggiungimento di obiettivi di gettito. Ne sono un sintomo evidente gli obiettivi di recupero di gettito programmati e assegnati spesso in anticipo agli uffici nell'espletamento della loro attività di accertamento. La vicenda delle verifiche basate sull'applicazione della norma antielusiva e anche i recenti sviluppi giurisprudenziali sul principio dell'abuso di diritto hanno ampliato la discrezionalità degli uffici e l'utilizzo di interpretazioni favorevoli al fisco, al di là

della lettera e della *ratio* delle norme fiscali. Questa deriva nei processi di accertamento deve essere arrestata e il sistema ricondotto a regole e principi di legge obiettivi, basati su fattispecie univocamente definite.

22. In questo contesto, le imprese italiane hanno, infine, un problema del tutto peculiare: la derivazione del reddito fiscale da una contabilità che, per molte di esse, è rappresentata dai principi contabili internazionali. Qui si aprono problematiche del tutto nuove: da un lato, infatti, gli uffici accertatori dovranno sempre più confrontarsi con questi principi contabili (con il rischio di un doppio giudicato, civile e fiscale, sul bilancio); dall'altro, l'attività di modifica di tali principi è avocata al Board dello IASB e ciò determina una preoccupante apertura del nostro ordinamento fiscale alle decisioni di un organo a noi estraneo e che ci sta inondando di interpretazioni innovative.
23. Quanto all'Irap, essa garantisce un gettito costante e più stabile rispetto a quello dell'imposta sul reddito d'impresa. La maggiore stabilità del gettito Irap è dovuta alla particolare composizione della base imponibile di tale imposta, che si fonda sul reddito dell'attività ordinaria, al lordo dei costi del lavoro e dei costi finanziari: pertanto la base imponibile risente solo in parte delle perdite gestionali. Tale caratteristica dell'Irap viene percepita come un'anomalia del sistema e una fonte di iniquità. Poiché gli ammortamenti sono deducibili dalla base imponibile, essa introduce uno svantaggio per il lavoro, incoraggiando l'aumento dell'intensità di capitale. Per questi motivi da più parti si è chiesto un ripensamento sostanziale dell'Irap o anche la sua soppressione, senza peraltro indicare le fonti sostitutive di gettito.
24. Va ricordato che l'Irap venne introdotta per sostituire ben sei tra tributi e contributi: l'Illor con aliquota del 16,2 per cento; i contributi sanitari con aliquota del 10,6 per cento sui salari; l'imposta patrimoniale sul capitale proprio; l'Iciap; la tassa sulla partita Iva e le tasse di concessione comunali. Con la sola eccezione dell'Illor, si trattava di tributi e contributi che gravavano sulle imprese a prescindere dal risultato di esercizio. Va anche ricordato che l'allargamento della platea di contribuenti implicò un risparmio sostanziale per le imprese manifatturiere. Infine, occorre considerare che l'eventuale sostituzione dell'Irap con addizionali o imposte sul reddito concentrerebbe l'imposizione su un numero più ristretto di contribuenti, determinando per questi ultimi forti aggravii di imposta.
25. Se, dunque, sembra avventato parlare oggi di un'eliminazione dell'Irap, si può invece prospettare una razionalizzazione di tale imposta, partendo

dall'eliminazione della discriminazione a danno delle imprese *labour intensive*. In quest'ottica, si potrebbe, ad esempio, ampliare la base imponibile dell'Irap includendo gli ammortamenti, a fronte di una riduzione dell'aliquota e della deducibilità dell'Irap dalla base imponibile dell'Ires. Peraltro, per non penalizzare gli investimenti innovativi, fondamentali per duraturi miglioramenti di competitività, si potrebbe prevedere l'esclusione, dalla base imponibile dell'Irap, dei costi sostenuti dalle imprese che investono in ricerca e tecnologia, sia per la componente lavoro che per la componente ammortamenti.

26. In conclusione, il nostro sistema fiscale soffre di importanti distorsioni; è tempo di correggerle. Esse attengono non solo all'equa ripartizione del carico tributario fra le diverse categorie di contribuenti, ma alla sua coerenza complessiva, alla sua efficienza e competitività, in un contesto internazionale nel quale i capitali scelgono i sistemi economici con regole fiscali migliori. E' importante ristabilire la chiarezza, la semplicità e la prevedibilità delle regole, eliminando i troppi regimi e trattamenti differenziati e riaffermando la centralità della legge e della predeterminazione normativa del rapporto tributario.
27. La futura attuazione del federalismo fiscale può facilitare o complicare l'attuazione di queste riforme: è importante vigilare perché questo cambiamento aiuti a migliorare e rendere più neutrale il sistema fiscale.