



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

294^a seduta (notturna): mercoledì 12 ottobre 2011

Presidenza del presidente **BALDASSARRI**

I N D I C E**Audizione del Dipartimento delle Finanze**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>	<i>LAPECORELLA</i>	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>
* BARBOLINI (PD)	15, 16, 21		
CONTI (PdL)	18		
D'UBALDO (PD)	19, 20		

Audizione dell'Associazione fra le società italiane per azioni (ASSONIME)

PRESIDENTE	Pag. 21, 25, 32	* <i>ABETE</i>	Pag. 21, 25, 28 e <i>passim</i>
* BARBOLINI (PD)	28	* <i>VACCA</i>	31
CONTI (PdL)	27		
D'UBALDO (PD)	27		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Intervengono la professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale del Dipartimento delle Finanze, accompagnata dal dottor Paolo Puglisi, della Direzione legislazione tributaria, dal dottor Giovanni D'Avanzo, della Direzione studi e ricerche economiche, dalla dottoressa Maria Teresa Monteduro e dal dottor Paolo Acciari; nonché il dottor Luigi Abete, presidente dell'ASSONIME, accompagnato dall'avvocato Ivan Vacca, condirettore generale.

I lavori hanno inizio alle ore 20,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Dipartimento delle Finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, sospesa nella seduta pomeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo nonché la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi previste due audizioni; sarà svolta per prima quella del Dipartimento delle Finanze. Sono presenti la professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale, accompagnata dal dottor Paolo Puglisi, della Direzione legislazione tributaria, dal dottor Giovanni D'Avanzo, della Direzione studi e ricerche economiche, dalla dottoressa Maria Teresa Monteduro e dal dottor Paolo Acciari. Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Come abbiamo avuto modo di precisare anche in occasione delle precedenti audizioni, la presente indagine conoscitiva è diversa dalle audizioni in corso alla Camera dei deputati, che riguardano la delega fiscale e assistenziale; ovviamente si tratta di questioni collegate, però noi intendiamo effettuare una valutazione sull'impalcatura complessiva della riforma fiscale.

Cedo subito la parola alla dottoressa Lapecorella.

LAPECORELLA. Signor Presidente, con la documentazione che ho predisposto ho provato a rispondere alla sua ambiziosissima richiesta, che era quella di analizzare il sistema tributario con riferimento a un intero decennio, approfondendo profili relativi alle singole imposte, alle basi imponibili e ai soggetti d'imposta.

Nella documentazione che abbiamo curato abbiamo provato ad osservare, per l'ultimo decennio, l'andamento delle grandezze più significative che caratterizzano le entrate tributarie, iniziando dalla pressione fiscale, passando all'analisi delle sue diverse componenti nel decennio, all'andamento del gettito dei più importanti tributi del sistema tributario, all'analisi dell'incidenza del prelievo attraverso indicatori elaborati in sede di Commissione europea e utili per i confronti internazionali; siamo poi passati a una descrizione dei più importanti interventi di riforma del sistema tributario attuati nel decennio preso in considerazione, sia per l'imposta personale sul reddito delle persone fisiche che per l'imposta gravante sul reddito delle società. La descrizione e l'analisi dei numerosi e significativi interventi attuati nell'ultimo decennio sull'imposta personale sul reddito delle persone fisiche e una loro valutazione sembra condurre in maniera non ambigua alla conclusione che l'IRPEF è proprio il candidato ideale a essere al centro di un ulteriore intervento di riforma, che dovrebbe andare in una direzione diversa da quella degli interventi, pur importanti, che in questo decennio ne hanno determinato la struttura attuale. Questo è dunque lo schema del dibattito che vorrei proporre alla Commissione in questa occasione.

Il primo dato da cui vorrei partire è quello fiscale più noto, cioè la pressione fiscale, per poter analizzare la quale, nel confronto internazionale con i Paesi dell'Unione europea e con quelli dell'area dell'euro, il riferimento utilizzato è la pubblicazione della Commissione *Taxation trends in European Union*, che arriva fino al 2009. Dai dati EUROSTAT sulle entrate tributarie e contributive appare abbastanza chiaramente che la pressione fiscale in Italia è sempre stata superiore, in tutto il decennio dal 2000 al 2009, sia alla media di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, che dei Paesi dell'area dell'euro. Il differenziale tra la pressione fiscale italiana e le medie dell'Unione europea e dell'area euro appare leggermente aumentare negli ultimi anni; allo stato attuale, il dato del 2009 vede la pressione fiscale italiana attestarsi al 43,1 per cento del prodotto interno lordo, cioè in leggera crescita rispetto all'anno precedente, mentre la media della pressione fiscale di tutti i ventisette Paesi dell'Unione europea è pari al 38,4 per cento e quella dei Paesi dell'area euro è al 39,1 per cento. In particolare, nel 2009, rispetto ai ventisette Paesi dell'Unione europea, l'Italia si colloca al quarto posto per pressione fiscale, preceduta soltanto dalla Danimarca, dalla Svezia e dal Belgio.

Per quanto riguarda il nostro Paese, disponiamo del dato della pressione fiscale consuntivo del 2010 e della previsione dell'andamento della pressione fiscale contenuta negli ultimi documenti di finanza pubblica: il DEF e la Nota di aggiornamento al DEF. Nel 2010 la pressione fiscale è scesa: era al 43,1 per cento nel 2009, al 42,6 per cento nel 2010 e, nelle previsioni del 2011, comincia a risalire per attestarsi al 42,7 per cento. La pressione tributaria, che è una delle due componenti della pressione fiscale, è anch'essa scesa nel 2010, passando dal 29 al 28,8 per cento. Tra le spiegazioni del calo della pressione fiscale nell'anno passato c'è sicuramente il fatto che nel 2009, l'anno peggiore della precedente crisi fi-

nanziaria scoppiata alla fine del 2008, quando si sono registrate significative flessioni nel gettito delle imposte, in realtà le entrate tributarie per il nostro Paese hanno tenuto bene anche per effetto di alcuni interventi normativi; in particolare, è servito molto alla stabilità dei nostri conti pubblici il gettito derivante da alcune imposte sostitutive che hanno prodotto entrate di qualche miliardo che si sono materializzate nel 2009, ma che sono state introdotte con i provvedimenti anticrisi di fine 2008 e inizio 2009. Queste entrate straordinarie sono venute meno nel 2010 e questo è uno dei fattori che spiega il leggero calo della pressione fiscale. Ulteriori interventi normativi significativi non ci sono stati, quindi la pressione fiscale nei documenti di finanza pubblica è prevista in aumento; anche la pressione tributaria cresce leggermente.

Le componenti della pressione fiscale in realtà vedono crescere tra il 2000 e il 2010, nel decennio considerato, la quota dei contributi sociali e delle imposte dirette, mentre si rileva in flessione la quota delle imposte indirette. A partire dal 2007 le imposte dirette diventano la fonte più importante delle entrate. Devo dire che i contributi sociali, pur essendo in crescita per tutto il periodo considerato, nel confronto internazionale (al quale tornerò tra un momento) sono ancora più bassi percentualmente in Italia rispetto ai Paesi dell'Unione europea.

Tornando ai dati internazionali e fermandoci all'anno 2009, l'ultimo anno utile per il confronto, paragonando le tre componenti della pressione fiscale (contributi, imposte dirette e indirette) dell'Italia, dei Paesi dell'area dell'euro e dell'Unione europea a ventisette, si nota che il peso dei contributi sulla pressione fiscale in Italia è del 32,1 per cento, mentre nei Paesi dell'area dell'euro è del 37 e nell'Unione europea a ventisette è del 33,4 per cento. Le imposte dirette pesano per il 35,8 per cento mentre nei Paesi dell'area dell'euro pesano per il 30,1 e nei Paesi dell'Unione europea a ventisette per il 32,8. Le imposte indirette in Italia pesano per il 32,1 per cento, per il 33,4 nei Paesi dell'area euro e per 34,2 nell'Unione europea a ventisette. C'è un *caveat* in questi dati, che sono di fonte EUROSTAT utilizzati per i confronti internazionali: l'EUROSTAT classifica tra le imposte indirette due importanti imposte italiane come l'ICI e l'IRAP. Invece sia l'ICI che l'IRAP sono dei prelievi che colpiscono manifestazioni immediate della capacità contributiva. Se le consideriamo come imposte dirette che colpiscono il reddito e il patrimonio, si riduce significativamente la quota delle imposte indirette in Italia fino al 25,1 per cento.

PRESIDENTE. Però cresce la quota delle imposte dirette.

LAPECORELLA. Certo. Nel confronto, stando alle definizioni EUROSTAT, noi abbiamo una composizione della pressione fiscale che vede le imposte indirette meno importanti in Italia che negli altri Paesi. Se poi ragioniamo attentamente, il peso delle indirette è ancora più ridotto. Sembra quindi che ci sia spazio per riequilibrare la composizione della pressione fiscale.

Veniamo ora al gettito delle principali imposte nel nostro sistema tributario: l'IRPEF è l'imposta più importante per quantità di gettito generato, poi ci sono l'IVA, l'IRES e l'IRAP, che non è un tributo erariale. Nel 2010 l'IRPEF ha dato un gettito di circa 160 miliardi di euro, l'IVA di circa 95 miliardi di euro, l'IRES di 34 miliardi e l'IRAP di 32 miliardi. L'andamento dell'IRPEF nel decennio è chiaramente crescente.

PRESIDENTE. Il gettito dell'IRPEF è attorno a 160 miliardi, ma ho letto che, anche ai fini della delega, le detrazioni e le deduzioni date a pioggia comporterebbero un mancato gettito di 170 miliardi. Da dove viene questa stima?

LAPECORELLA. Parleremo dopo della struttura dell'imposta, ma le posso dire sin d'ora che la stima del valore delle deduzioni e delle detrazioni (*tax expenditures*) nell'IRPEF con il modello di microsimulazione che utilizziamo vale circa 53 miliardi.

Nelle *slide* sono descritti gli andamenti delle diverse imposte. Per l'IRPEF la cosa più importante da notare è che nonostante diversi interventi di riforma il gettito è costantemente cresciuto. L'unica flessione si osserva nell'anno 2009 ed è dovuta agli effetti della crisi economica. La crescita lineare sostenuta dell'IRPEF nel decennio è proprio legata alla struttura di questa imposta con aliquote marginali alte; andamenti crescenti del PIL nel decennio sostengono il gettito di questa imposta.

L'altra imposta importante nel nostro ordinamento è l'IVA. Essa risente molto di più di fattori congiunturali di quanto non accada per l'IRPEF. Si osserva un aumento dell'IVA nel 2007 che è riconducibile essenzialmente ad effetti di ricomposizione della domanda. L'IVA è, infatti, un'imposta che grava sul consumo con tre diverse aliquote: l'aliquota ordinaria, che è stata fino a poco tempo fa del 20 per cento e che è sottostante a questi dati; un'aliquota ridotta del 10 per cento e un'aliquota ancora ridotta di *stand still* che abbiamo mantenuto nel sistema tributario perché preesistente alla direttiva IVA del 4 per cento che grava sui beni di prima necessità. Il 4 e il 10 per cento sono aliquote che gravano su specifiche categorie di consumi indicati nei due allegati alla direttiva IVA.

Tra le determinanti di variazione del gettito in assenza di variazione dell'aliquota evidentemente ci può essere una ricomposizione della domanda: se la domanda si ricompone e si sposta a favore di beni che hanno aliquote ridotte si possono osservare flessioni del gettito oppure se si ricompone al contrario e si concentra su beni tassati ad aliquota ordinaria si può osservare una leggera crescita del gettito. L'IVA è un'imposta che grava sugli scambi interni e sulle importazioni e queste due basi imponibili risentono in maniera diversa degli andamenti dell'economia. L'IVA sulle importazioni è fortemente influenzata dai prezzi del petrolio, anche se nella composizione del gettito IVA è molto meno importante perché rappresenta solo una piccola parte. Alcune volte il gettito è così sensibile alle variazioni del prezzo del petrolio, che si riflette sulle materie

prime importate e, quindi, sui prezzi dei beni, da sostenere addirittura in alcune fasi il gettito dell'IVA.

La flessione del 2009 è interamente dovuta alla crisi economica. Il gettito dell'imposta appare in recupero nel 2010, così come lo è anche nei primi otto mesi del 2011.

PRESIDENTE. Mi scusi, professoressa, ma vorrei sapere se, quando lei fa il confronto tra la media dei valori riferiti all'area dell'euro a diciassette e quelli relativi invece all'Unione europea a ventisette, è ricompresa in quella media anche l'Italia.

LAPECORELLA. Certamente.

PRESIDENTE. In realtà la situazione risulta chiara già così, per cui forse sarebbe opportuno considerare quel dato senza contare anche l'Italia, in modo tale da fare emergere le differenze che effettivamente esistono rispetto alla media degli altri Paesi.

LAPECORELLA. Per la verità gli andamenti si vedono già così.

Le ultime due imposte sulle quali vorrei soffermarmi sono quelle che gravano sulle imprese: l'IRAP e l'IRES. In particolare, l'imposta che ha gli andamenti meno lineari è l'IRES, che è quella più sensibile all'andamento della congiuntura. Si osserva, infatti, una flessione nei primi anni del decennio, intorno al 2003, dovuta sia al rallentamento della congiuntura, sia alla riduzione dell'aliquota legale (che fu portata al 34 per cento), nonché ad alcune specifiche misure che riguardavano la base imponibile e l'aliquota (la famosa DIT), che avevano fatto flettere immediatamente il gettito tra il 2001 e il 2003.

Nel 2007 si osserva invece un picco di gettito dell'IRES, in una fase in cui la congiuntura era molto positiva ed in cui si è registrato semplicemente un aumento significativo dei profitti delle aziende e delle società in Italia e in tutti gli altri Paesi dell'Unione europea. Quello fu un anno di esplosione del gettito dell'IRES, che preludeva ad una riflessione sugli interventi di riforma sull'imposta che sono stati poi realizzati con la legge finanziaria per il 2008, determinando un allargamento della base imponibile ed una riduzione dell'aliquota.

L'IRAP invece – che è un'imposta che colpisce il valore aggiunto delle imprese al netto degli ammortamenti – è molto più regolare nel suo andamento e molto meno sensibile all'andamento della congiuntura.

Nella documentazione che vi è stata consegnata troverete comunque la descrizione dell'andamento delle imposte nel decennio, con un puntuale richiamo agli eventi più significativi.

Come ultimo indicatore di confronto a livello internazionale, ho scelto di soffermarmi sulle aliquote implicite calcolate dall'Unione europea, che consentono di individuare l'incidenza del prelievo su alcuni fattori della produzione, sui consumi e sull'energia. Tali aliquote vengono definite evidentemente in maniera condivisa con gli Stati membri dai ser-

vizi della Commissione, che essenzialmente calcolano l'incidenza del prelievo sul lavoro, sul capitale, sul consumo e sull'energia. Il risultato di tutto questo sono dei rapporti che hanno al numeratore i gettiti delle imposte che gravano su queste basi imponibili, così come comunicati dagli istituti di statistica nazionali, unendo praticamente gettiti di imposte diverse, che vengono classificate in base alla loro funzione economica.

Per farvi un esempio, l'aliquota implicita sul lavoro, che viene calcolata per capire quanto grava il prelievo sul lavoro – vi dico ovviamente com'è calcolata la nostra, quella per la quale noi trasmettiamo le informazioni all'Unione europea – è un'aliquota che al numeratore ha l'IRPEF, che grava sul lavoro dipendente, nonché la quota dell'IRAP, che grava sul lavoro: come dicevo, dunque, si mettono insieme imposte anche di natura diversa per calcolare l'incidenza complessiva del prelievo. Per quanto riguarda invece il denominatore, questo è rappresentato dai redditi da lavoro che sono dedotti dalla contabilità nazionale. In questo modo, facendo riferimento alla contabilità nazionale e quindi alle regole dell'EURO-STAT, i denominatori risultano omogenei e danno la possibilità di fare dei confronti. I gettiti dei diversi tributi che nei singoli ordinamenti gravano sulle basi imponibili sono condivisi con i servizi della Commissione, per cui si generano in questo modo degli indicatori confrontabili.

Per quanto riguarda l'aliquota implicita sul lavoro, ho scelto di riportare nella documentazione che vi è stata distribuita una scomposizione, un «di cui» rappresentato dall'aliquota implicita che grava sul lavoro dipendente nel decennio. Come potrete vedere, in tutto il decennio, nel confronto tra l'Italia e i Paesi dell'area dell'euro a diciassette e quelli dell'Unione europea a ventisette, il prelievo sul lavoro dipendente è molto più alto nel nostro Paese che in tutti gli altri. Il differenziale tra le aliquote implicite negli ultimi anni va aumentando.

Nelle *slides* troverete anche l'andamento delle aliquote implicite sui redditi da capitale delle società e sui redditi da capitale delle persone fisiche. In questo caso il confronto è solo con i Paesi dell'area dell'euro a diciassette, perché nelle pubblicazioni dell'Unione europea mancano i dati riferiti a tutti e ventisette i Paesi dell'Unione.

Per quanto riguarda i redditi da capitale delle società, è abbastanza curioso ed interessante l'andamento del prelievo effettivo che grava sui profitti delle società medesime. Come si può vedere, dal 2007 al 2009 l'aliquota implicita italiana è aumentata, distanziandosi significativamente da quella dei Paesi dell'area dell'euro.

La spiegazione che c'è dietro questo andamento dell'aliquota implicita è da ricollegare agli effetti della crisi – in particolare nel 2009, quando c'è stato il differenziale massimo – perché, tenuto conto di una base imponibile omogenea, calcolata dalla Commissione, gli utili sono ottenuti come somma algebrica tra i profitti e le perdite. Sono quindi molto significative le perdite nell'anno della crisi, che riducono la base imponibile, e la riduzione della pressione del gettito è evidentemente inferiore a quella della base imponibile.

In particolare, nel nostro Paese – come vi dicevo commentando i dati della pressione fiscale decrescente nel 2010 rispetto al 2009 – il gettito dell'IRES nel 2009 ha tenuto per effetto di importanti imposte sostitutive che, introdotte in un periodo di crisi, hanno assicurato comunque un gettito: l'imposta sui riallineamenti consentiti alle imprese che redigono i loro bilanci in base ai principi contabili internazionali ha dato un reddito di circa 6 miliardi, e questo ha consentito di mantenere alto il gettito dell'IRES. Per l'Italia il numeratore rimane dunque alto, mentre il denominatore scende per effetto delle perdite: questo è il senso di questo differenziale.

Essenzialmente, l'aliquota implicita sui redditi da capitale delle famiglie ha al numeratore l'IRPEF che grava sui redditi da capitale e al denominatore non soltanto i redditi da capitale ma anche i profitti. In questo indicatore, infatti, per l'Italia nel settore famiglie sono inclusi anche i lavoratori autonomi e ciò spiega il posizionamento dell'aliquota implicita italiana rispetto alla media dei Paesi dell'area euro. Con l'aliquota implicita sul consumo torniamo a una rappresentazione del tutto coerente con i dati di cui abbiamo parlato prima; in Italia, infatti, è più bassa rispetto a quella dei Paesi dell'area euro e di tutti i Paesi dell'Unione europea. In questo caso l'aliquota implicita di tassazione dei consumi è influenzata dalla composizione del consumo.

Un'ultima aliquota implicita interessante e poco utilizzata, ma che in prospettiva è importante tener presente, è quella sull'energia, che è calcolata come il rapporto tra il totale delle entrate sull'energia, che in Italia sono principalmente le accise sui carburanti, sul gas e sull'elettricità, e il totale del consumo energetico. I valori di questa aliquota del consumo non sono espressi in percentuale, ma in euro per tonnellata di petrolio equivalente. Si evidenzia che anche il prelievo sui carburanti, sul gas e sull'elettricità in Italia è significativamente più alto di quello degli altri Paesi dell'area euro.

Da questo quadro emergono una pressione fiscale sostenuta e un sistema che si regge sostanzialmente su quattro imposte, di cui le due più importanti sono l'IVA e l'IRPEF, i cui andamenti sono abbastanza stabili in tutto il decennio considerato, nonostante i molti interventi di riforma. Nel confronto internazionale, tuttavia, il nostro sistema risulta fortemente squilibrato rispetto alla fiscalità diretta e in particolare colpisce in maniera pesante, attraverso il prelievo sulle persone fisiche, il reddito dei contribuenti.

Detto questo, passerei a considerare quali sono stati, nel decennio considerato, i principali interventi di riforma del sistema tributario. Abbiamo iniziato l'esame dalla legge delega per la riforma del sistema tributario del 2003; interventi di riforma forse si potevano trovare anche all'inizio del decennio, ma questo mi sembra il più importante. La legge delega n. 80 del 2003 è stata parzialmente realizzata con l'attuazione di due moduli di riforma dell'IRPEF e nel 2004 con l'introduzione nel sistema tributario dell'IRES, l'imposta sui redditi delle società, che ha sostituito l'imposta sui redditi delle persone giuridiche. Il primo modulo della ri-

forma dell'IRPEF è stato introdotto nel 2003; nel 2004 è stata varata la riforma dell'IRES; nel 2005 si è passati al secondo modulo della riforma; nel 2007 si è tornati ancora a riformare l'IRPEF e il sistema degli assegni familiari; nel 2008 sono state di nuovo modificate l'IRES e l'IRAP. Oggi, invece, abbiamo di fronte la prospettiva delineata dal disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale e assistenziale.

Per quanto riguarda l'IRPEF, le riforme che si sono susseguite nell'ultimo decennio hanno previsto un aumento della soglia di esenzione, quindi della *no tax area*, hanno determinato un aumento delle aliquote marginali effettive, hanno toccato le detrazioni trasformandole in deduzioni e poi riportandole in detrazioni decrescenti al crescere del reddito, producendo effetti redistributivi molto modesti, ma assegnando chiaramente un ruolo centrale al sistema delle detrazioni, quindi delle *tax expenditures*, per determinare il grado di progressività del prelievo. In particolare, le detrazioni e le deduzioni di base hanno garantito l'esenzione per redditi sempre crescenti nonostante l'aumento dell'aliquota minima del prelievo, ma la decrescenza delle agevolazioni insieme alla decrescenza degli assegni familiari spettanti e alle addizionali locali hanno incrementato il prelievo effettivo marginale. Una caratteristica dell'attuale struttura complessa dell'IRPEF è che le aliquote marginali effettive sono ben più alte delle aliquote marginali legali, cioè di quelle associate a ogni singolo scaglione di reddito.

Passerò ora ad analizzare quali sono le criticità dell'attuale sistema di tassazione delle persone fisiche rispetto ai tre elementi fondamentali del *tax design* dell'imposta personale sul reddito, che sono la scelta dell'unità impositiva, la determinazione della base imponibile e la struttura della progressività del prelievo. L'alternativa nella scelta dell'unità impositiva è tra l'individuo e la famiglia, il che presuppone un sistema di tassazione diverso, perché l'individuo può essere tassato con l'imposta personale e progressiva, ma, per ragioni di equità, si dovrà tener conto con altri strumenti della famiglia, delle condizioni che derivano dall'appartenenza ad un nucleo familiare: gli strumenti tipicamente a disposizione sono proprio le detrazioni, le deduzioni e gli assegni familiari. D'altra parte, se invece si sceglie come unità impositiva la famiglia, i sistemi di tassazione sono lo *splitting* o il quoziente familiare con altri effetti ai quali possono essere associati anche altri strumenti. Fondamentalmente, si tiene direttamente conto della famiglia con il sistema di tassazione per parti.

Nella scelta della base imponibile dell'imposta personale è cruciale la valutazione di quanto essa rifletta tutte le diverse tipologie di reddito che derivano ad un soggetto. Per la base imponibile l'alternativa è tra due modelli: quello della *comprehensive income tax*, cioè la tassazione comprensiva della definizione di reddito più ampia possibile, e il modello della *dual income tax* norvegese, per cui il reddito a livello personale viene tassato in maniera differenziale tra categorie. La struttura della progressività si disegna scegliendo le aliquote, gli scaglioni, o le deduzioni e detrazioni.

Vediamo il funzionamento dell'IRPEF direttamente con i dati per capire qual è l'imposta personale che abbiamo per le mani, per scoprire se

funziona, se non è il candidato ideale per un ulteriore intervento di riforma e conviene agire in una direzione diversa. Considerando gli ultimi dati delle statistiche fiscali del Dipartimento delle Finanze relative all'anno di imposta 2009 sulle dichiarazioni del 2010, si nota che circa l'80 per cento della base imponibile dell'IRPEF è fatta da redditi da lavoro dipendenti e pensioni. I redditi fondiari, da capitale, di impresa e da lavoro autonomo sono meno del 5 per cento della base imponibile dell'IRPEF. Il resto è pochissima roba.

Per capire la base imponibile è importante vedere come vengono considerate le varie categorie di reddito incluse nella stessa. I redditi fondiari sono determinati con tariffe di estimo catastale. Quelle attualmente in vigore sono state aggiornate nel 1988. Questa circostanza ha come implicazione che la base imponibile si è progressivamente erosa perché è evidente che il valore catastale non riflette quello effettivo del reddito prodotto da quei cespiti. Rispetto ai redditi fondiari bisogna osservare che non c'è soltanto l'erosione collegata al mancato aggiornamento delle tariffe di estimo, ma che nel passato e di recente si è andati nella direzione della progressiva esclusione di redditi dalla base imponibile dell'imposta progressiva. In particolare, si esclude dalla base imponibile dell'IRPEF il reddito figurativo che deriva dall'abitazione principale che i contribuenti dichiarano in IRPEF e poi deducono per intero. Di recente con il decreto sul federalismo municipale sono stati esclusi anche redditi fondiari relativi a beni immobili ad uso residenziale e locati. Questi beni sono stati esclusi dall'IRPEF e sottoposti a cedolare secca. Anche i redditi da capitale non rientrano tutti nell'IRPEF: ci sono molti regimi sostitutivi dell'IRPEF. La categoria dei redditi da capitale più significativa ai fini IRPEF è quella dei dividendi azionari e delle plusvalenze relative a partecipazioni qualificate che vengono dichiarate in IRPEF per il 49,72 per cento. Questi redditi rappresentano solo lo 0,3 per cento della base imponibile. I redditi d'impresa e da lavoro autonomo sommati insieme rappresentano il 13,4 per cento della base imponibile. I redditi da lavoro dipendente e pensioni sono di gran lunga la categoria più importante.

I valori medi delle principali categorie di reddito sono abbastanza interessanti: abbiamo confrontato in un istogramma il dato del 2000, l'anno di partenza, e l'ultimo dato disponibile nel 2009. In questo arco temporale per i redditi fondiari non c'è effetto perché, come dicevo prima, le tariffe di estimo sono rimaste le stesse. Sono significativamente aumentati nel 2009 rispetto al 2000 i redditi da lavoro autonomo, d'impresa, da pensione e dipendente. Sono molto aumentati dal 2000 al 2009 i redditi da capitale.

Rispetto ai redditi da lavoro autonomo vorrei fare una precisazione perché c'è un dato di cui si è di recente parlato sui mezzi di comunicazione. Dalle statistiche fiscali del Dipartimento delle Finanze risultava un reddito medio, dichiarato dai lavoratori autonomi, che sembrava molto alto (che si attestava intorno ai 40.000 euro) e questa è la categoria di contribuenti che noi consideriamo a maggior rischio di evasione. La spiegazione di questo dato è che questo reddito così alto include il reddito dei

professionisti. Il reddito medio di 40.000 euro che include il reddito del professionista è assolutamente ragionevole.

Abbiamo parlato della base e dell'unità impositiva che può essere l'individuo o la famiglia con il complesso sistema di detrazioni e deduzioni. Definita l'IRPEF, la base imponibile dovrebbe essere stabilita per colpire tutte le forme di reddito. In realtà, sono molti i redditi esclusi dall'IRPEF; alcuni redditi pur essendo inclusi sono erosi perché non sono rappresentativi del loro valore effettivo.

La terza caratteristica strutturale del prelievo è la struttura della progressività che si determina attraverso la selezione di scaglioni di aliquote e della struttura di detrazioni e deduzioni. Gli interventi in tal senso, che riguardano un arco temporale più lungo che inizia nel 1995, sono stati assolutamente folli: si parte dalle sette aliquote del 1995, per passare alle cinque aliquote dal 1999 al 2004, con scaglioni modificati quasi ogni anno, per arrivare poi a tre aliquote con l'aggiunta di un contributo di solidarietà per redditi superiori a 100.000 euro nel 2005. Mentre negli altri casi ad ogni colore corrisponde un'aliquota, in corrispondenza degli anni 2005-2006 nel grafico avete quattro colori diversi, anche se per gli ultimi due scaglioni c'è la stessa aliquota del 39. Ciò si verifica perché quel 4 per cento non era ritenuto un'aliquota, ma un contributo che si applicava sulla stessa aliquota del 39. Nel 2007 si torna poi a cinque aliquote. La struttura attuale delle aliquote per scaglioni coincide con quella del 2007 e prevede infatti cinque aliquote che vanno dal 23 al 43 per cento, il che implica una progressività accentuata sui redditi medi, con un *gap* significativo tra il secondo e il terzo scaglione.

Le deduzioni e detrazioni si sono susseguite in maniera folle. Ci sono dei richiami alle circolari. Da tutto questo emerge la difficoltà a considerare l'IRPEF uno strumento idoneo a perseguire obiettivi redistributivi. Una considerazione ulteriore che limita la possibilità di utilizzare l'IRPEF come strumento redistributivo è collegata al fenomeno dell'incapienza. Le detrazioni fruite dai contribuenti sono stimate in IRPEF, come dicevo prima, a oltre 53 miliardi di euro. Delle detrazioni non fruiscono tutti i contribuenti perché abbiamo nel sistema tributario 10,7 milioni di incapienti su un totale di 41,5 milioni di contribuenti. Evidentemente gli incapienti non possono essere raggiunti da interventi di politica economica che usano le detrazioni. È molto interessante vedere qual è la distribuzione dei contribuenti e dell'imposta netta negli ultimi dati delle dichiarazioni. Se guardate la *slide* che confronta il numero di contribuenti e l'imposta netta è del tutto evidente che nella prima parte dell'istogramma c'è più un quarto dei contribuenti (27,8 per cento) che genera un gettito IRPEF praticamente inesistente. Se si guarda però alle ultime due colonne dell'istogramma, emerge chiaramente che è l'1,9 dei contribuenti a generare un quarto del gettito IRPEF totale. Questa asimmetria nella distribuzione è particolarmente significativa: l'IRPEF viene pagata essenzialmente dai contribuenti che hanno redditi compresi tra 8.000 e 28.000 euro.

A questo punto mi soffermerei sulla sua domanda, signor Presidente, ed in particolare sul valore delle agevolazioni fiscali e delle *tax expendi-*

tures: farei chiarezza su questo e sulle implicazioni che ne discendono con riferimento alla clausola di salvaguardia.

Come dicevo, la stima del valore delle *tax expenditures* in IRPEF è di soli 53 miliardi di euro. Per la verità, sono circolati diversi numeri sul valore delle agevolazioni, ma direi che bisogna stare comunque ai dati ufficiali. Lo scorso anno, per la prima volta, è stato allegato allo stato di previsione delle entrate e al bilancio dello Stato un elenco delle agevolazioni fiscali presenti nel sistema tributario, definite però in maniera puntuale dalla legge n. 196 del 2009 come deviazioni dal prelievo obbligatorio. Sulla base di questa definizione, conformemente alla quale è stata fatta una ricognizione su tutto il sistema tributario, sono state individuate 142 agevolazioni, con separata indicazione di quelle introdotte nel corso dell'anno.

La tabella delle agevolazioni, che per la prima volta è stata allegata al bilancio dello Stato, valeva circa 142 miliardi di euro. Altre cifre, come quella che lei adesso ha citato, Presidente, derivano invece da un altro esercizio, quello che è stato studiato nell'ambito del tavolo di lavoro presieduto dal dottor Ceriani, che voi pure ascolterete. Si tratta, in particolare, di uno dei quattro tavoli di lavoro sulla riforma fiscale che sono stati istituiti dal ministro Tremonti, con un preciso mandato, come chiarirà lo stesso dottor Ceriani. Quel tavolo doveva passare in rassegna l'area dell'erosione della base imponibile e del gettito determinata da qualsiasi forma di distanza tra il prelievo ordinario e quello attuale. Si tratta, dunque, di una diversa definizione.

Il mandato del ministro Tremonti conteneva esplicitamente l'invito a non passare in rassegna esclusivamente regimi sostitutivi, riduzioni, esenzioni, detrazioni ed agevolazioni. È chiaro che il regime sostitutivo non rientra nella definizione della legge di bilancio: è un regime di tassazione, non una deviazione da un prelievo obbligatorio, per cui non si troverà mai nella tabella allegata al bilancio dello Stato.

Da ciò deriva, peraltro, il diverso contenuto dell'elenco delle agevolazioni. In particolare, quelle che vanno allegate al bilancio dello Stato sono agevolazioni fiscali, quantificate per il triennio di rilevanza del bilancio stesso. Il lavoro fatto dal dottor Ceriani, invece, ha tenuto conto in maniera molto più ampia dell'intero sistema tributario e dell'ordinamento nel suo complesso, sia con riguardo ai tributi erariali che a quelli locali, per analizzare tutte le possibilità di erosione. Ai fini di quel lavoro il valore delle *tax expenditures* è stato determinato *ex post*, cioè sulla base dei dati delle dichiarazioni, su quelle effettivamente fruite, in modo da avere anche un'idea, ove possibile, dei beneficiari, dei diversi regimi, nonché del costo dell'agevolazione effettivamente sostenuta. È un lavoro che è stato fatto *in progress*, per cui le diverse cifre erano un semplice riflesso dei diversi stati del lavoro; non c'è dunque nulla di arcano.

Quest'anno nell'ambito del bilancio dello Stato stiamo predisponendo un aggiornamento della nostra lista di agevolazioni, che sarà sempre conforme alla norma della legge di contabilità che la prevede.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, obiettivamente credo che nella prima versione essa riflettesse il forte impegno e la forte determinazione del Governo a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella manovra, mentre nella versione emendata dalla manovra-*bis* essa si configura invece nella sua effettiva attuabilità.

La clausola di salvaguardia prevede essenzialmente che, se entro il 30 settembre 2012 non saranno adottati i decreti attuativi della delega per realizzare la riforma fiscale ed assistenziale, verrà disposto un taglio lineare delle agevolazioni, che immagino abbia il solo senso di dare un'idea della reale fattibilità. Ciò significa che, fatta una ricognizione ad amplissimo raggio delle agevolazioni, il loro valore risulta così alto da far immaginare di poter intervenire sulle agevolazioni con un taglio lineare per conseguire certi risultati.

In ogni caso, già nella prima formulazione della clausola di salvaguardia, quella contenuta nel decreto-legge n. 98 del 2011, si prevedeva la possibilità, con decreto del Ministro dell'economia, di intervenire selettivamente sui tagli delle *tax expenditures*. In questo senso è allora sicuramente prezioso il lavoro di ricognizione e di classificazione delle *tax expenditures* che è stato fatto dal gruppo presieduto dal dottor Ceriani, che consente di individuare selettivamente – se del caso – i tagli che è possibile operare per realizzare quei risultati.

Mettendo poi ancora di più in sicurezza gli effetti sui saldi per il bilancio dello Stato, con il decreto-legge n. 138 del 2011, è stato specificato che i risultati sull'indebitamento possono essere generati non soltanto da tagli selettivi disposti con decreto ministeriale, ma anche da interventi di incremento dell'aliquota delle imposte indirette, inclusa l'accisa, che possono essere disposti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Direi quindi che il funzionamento della clausola di salvaguardia è tutto qui.

Quest'anno sarà allegato al bilancio dello Stato il nostro elenco di agevolazioni, che riflette la norma della legge di contabilità. A breve, tra l'altro, saranno conclusi i lavori del gruppo guidato dal dottor Ceriani, che ha stilato un elenco ancora più ampio di circa 700 misure.

PRESIDENTE. La clausola di salvaguardia è riferita ai vostri 54 miliardi?

LAPECORELLA. No. I 54 miliardi si riferiscono soltanto all'IRPEF. Si tratta della stima del valore delle *tax expenditures* in IRPEF, dove ci sono le agevolazioni grosse (agevolazioni per i familiari a carico; le detrazioni per il lavoro, per le spese mediche, le deduzioni e così via).

PRESIDENTE. Mi scusi, professoressa, ma vorrei chiederle un ultimo chiarimento.

Se una persona va in pensione e gli viene pagato il TFR, questo è soggetto a tassazione separata. Vorrei sapere se questa viene considerata un'agevolazione.

LAPECORELLA. Nel gruppo di lavoro del dottor Ceriani sì, perché è una misura che prevede una differenza rispetto al trattamento ordinario; nel nostro tabellone, invece, non è così, perché è una modalità di tassazione dei redditi pluriennali.

PRESIDENTE. Se il TFR è salario differito, è ovvio che vada a tassazione separata; semmai andrebbe tassato anno per anno. Non è possibile che nell'anno di erogazione faccia scattare l'aliquota.

La ringrazio, professoressa. Se posso permettermi, le chiederei di completare il testo finale della presentazione con questa parte sulla clausola di salvaguardia e, se fosse possibile, di rielaborare i confronti togliendo l'Italia dalla media europea, altrimenti il confronto è falsato.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, vorrei proporre tre *flash* rapidissimi e formulare una richiesta. Premesso che sono sensibile al tema e ritengo importante considerare se il contribuente ha un nucleo familiare, devo dire che sono stato sorpreso dal riferimento esplicito allo *splitting* e al quoziente familiare. Non so se è un'ipotesi di scuola.

LAPECORELLA. È teorico.

BARBOLINI (PD). Vorrei capire meglio il punto. Noi ci interessiamo della cornice e della dimensione di inquadramento generale, ma abbiamo visto che la questione era posta anche nel disegno di legge delega.

LAPECORELLA. Non si mette in discussione la scelta dell'unità impositiva. Quel riferimento serve a dire che teoricamente le alternative sono due: individuo o famiglia. Se si sceglie l'individuo bisognerà intervenire con strumenti quali deduzioni, detrazioni e assegni familiari; se invece si sceglie la famiglia si possono utilizzare misure diverse, come lo *splitting* o il quoziente familiare. Mi sembra che nel disegno di legge delega non si metta mai in discussione la scelta dell'unità impositiva, cioè l'individuo, e si affermi che si terrà conto della famiglia.

BARBOLINI (PD). Non era mia intenzione contestare; mi interessava avere una puntualizzazione perché la questione fosse opportunamente più chiara.

PRESIDENTE. Nel caso il soggetto d'imposta prescelto sia la famiglia, la critica che molti muovono allo *splitting* o al coefficiente familiare è che tali meccanismi agevolano in modo più forte le famiglie a reddito medio-alto. Questo fenomeno non si verifica, anzi è esattamente l'opposto, se si tiene conto dell'unità familiare attraverso le deduzioni. Se il soggetto d'imposta non è più l'individuo ma la famiglia e il meccanismo è quello della deduzione, a quel punto l'effetto si rovescia, cioè a parità di composizione si agevolano di più le famiglie con reddito medio-basso che non

quelle con reddito medio-alto. Forse sarebbe opportuno fare una precisazione.

BARBOLINI (PD). Andrebbe anche richiamato il fatto che altri meccanismi impositivi possono esercitare una funzione di riequilibrio e calmieramento.

In secondo luogo, io condivido il quadro delineato dalla sua presentazione, secondo cui l'IRPEF presenta delle distorsioni che sono ai limiti. Se mi permette una considerazione, mi rammarico che nell'approccio dato a molti profili del federalismo fiscale sono stati accentuati gli elementi distorsivi che pure erano già così clamorosamente evidenti. Tuttavia, ho avuto l'impressione che la sua conclusione fosse che l'IRPEF è da buttare.

PRESIDENTE. È da riequilibrare.

BARBOLINI (PD). Io continuo a pensare che si possano e debbano rivisitare dei profili dell'IRPEF per recuperare la natura originaria di questo tipo di prelievo, anche se non interamente, con alcuni elementi di forte correzione; altrimenti vorrei capire come si affronta il problema evidenziato, e non credo che il passaggio dell'imposizione dalle persone alle cose sia sufficiente, se questo è un tema sotto traccia di questa discussione.

LAPECORELLA. Un dato di fatto è che nel decennio considerato si sono susseguiti interventi di riforma che hanno cambiato le cose senza produrre effetti. Continuare a cambiare (*no tax area*, detrazioni, deduzioni), giocare ancora con le stesse variabili a me sembra evidentemente una strada non utilmente perseguibile, perché si sono succeduti tre grossi interventi con effetti redistributivi nulli. Si tratta dunque di cambiare strada, ma quale via percorrere lo deciderete voi. La strada indicata dalla delega prevede una riduzione degli scaglioni e un appiattimento delle aliquote.

BARBOLINI (PD). Non è sufficiente.

LAPECORELLA. Mi sembra che sia scritto tra le righe.

BARBOLINI (PD). In un disegno di legge delega bisognerebbe prevedere qualcosa di più, altrimenti si lascia troppo spazio all'indeterminatezza e alla discrezionalità.

LAPECORELLA. Non l'ho predisposto io. È evidente ciò che emerge. Io ho voluto segnalare la necessità di cambiare il passo, perché se si continua a intervenire muovendo gli stessi elementi, come dimostrano dieci anni di evidenza empirica, non si produce nessun effetto apprezzabile.

BARBOLINI (PD). Su questo posso convenire, ma la modulazione deve esser visibile e deve potersi pienamente desumere.

Vorrei ora porre un quesito. Oltre alla clausola di salvaguardia di carattere generale contenuta nella manovra di luglio e reiterata con correzioni in quella di agosto (io continuo a non capire come si possa darvi attuazione, ma può essere un mio limite), un'altra è contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge delega, dove si afferma che per ciascun soggetto è prevista la garanzia dell'invarianza del carico fiscale e che, se le soluzioni prospettate possono essere penalizzanti, si può eventualmente optare per il trattamento più vantaggioso. Questa disposizione è inserita in un articolo di principio, ma vorrei segnalare che secondo me è opportuno un chiarimento, altrimenti dubito che si possano produrre gli auspicati effetti di riforma a carattere sistemico. E temo altresì che alla fine si potrebbe produrre il risultato di essere costretti a procedere con la mannaia, quindi con la riduzione operata secondo tagli lineari: un'eventualità che mi preoccupa per le conseguenze drammatiche che potrebbe avere l'applicazione di una cieca e automatica riduzione su tutti i sistemi di agevolazione.

LAPECORELLA. Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, l'articolo 2 è dedicato all'imposta sul reddito delle persone fisiche, quindi è evidente che la stessa delega prevede altre misure, alcune delle quali sono state anticipate da un intervento sulla tassazione dei redditi da attività finanziarie; inoltre, è stato deciso un incremento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria dell'IVA, ma la delega è più ampia e prevede una rimodulazione che comporta anche una razionalizzazione.

In questo senso la delega può sicuramente essere attuata, per esempio, considerando anche le indicazioni dell'Unione europea. È dell'anno scorso l'importante Libro verde sulla futura strategia dell'IVA (un interessante lavoro di ricognizione dell'applicazione dell'IVA nell'Unione europea), dal quale emerge quanti ampi siano gli spazi e quanto urgente e necessaria sia la razionalizzazione dell'applicazione dell'IVA nei diversi Paesi ai fini di aumentarne l'efficienza e ridurre le frodi e l'evasione, che sono un problema europeo. Il fatto che l'aliquota ordinaria sia stata portata al 21 per cento non significa che le manovre dell'IVA consistono soltanto nell'innalzamento dell'aliquota.

L'IVA è articolata su tre aliquote che sono collegate ad alcune tabelle, ma è un'imposta la cui revisione e razionalizzazione è auspicata dall'Unione europea. Sicuramente la manovrabilità dell'IVA è una delicata questione che ha dei confini contenuti nella direttiva. Nell'ambito della direttiva attualmente vigente c'è comunque lo spazio per razionalizzare. Su questo non c'è da preoccuparsi: l'articolo 2 si riferisce all'imposta sul reddito e si dice soltanto che deve essere rifondata garantendo questo risultato. Sono previsti anche altri tipi d'intervento dai quali potrà derivare gettito. Sarei del tutto tranquillo sull'attuazione della clausola di salvaguardia. Tre anni fa, quando ho iniziato a fare questo lavoro, non voglio dire che l'amministrazione finanziaria non fosse consapevole di quali erano le agevolazioni fiscali, ma una domanda su come poteva essere attuata una clau-

sola di salvaguardia avrebbe richiesto l'avvio di un'attività poderosa da parte dell'amministrazione che adesso è attrezzata. Noi abbiamo avviato a fine 2008 il monitoraggio delle agevolazioni e siamo assolutamente attrezzati per poter fornire tutte le informazioni e tutto il supporto giuridico e quantitativo di stima al decisore pubblico che deve intervenire.

CONTI (*PdL*). Signor Presidente, forse perché sono un po' sordo, forse perché funzionano male i microfoni e forse perché non sono un esperto del settore mi convinco sempre più che ho sbagliato Commissione. Potrebbe però esserci un'altra lettura. Questi dati e queste problematiche potrei averle impaginate in maniera diversa, ma grosso modo questi dati sono a conoscenza di molti esperti del settore. Quello che mi sembra manchi in un incontro come il nostro e che darebbe anche un senso al lavoro d'indagine conoscitiva che vogliamo compiere sono le cinque pagine che ampliano il ragionamento che lei ha fatto e dietro il quale non vedo nessuna dietrologia, a differenza del collega Barbolini. Lei ha parlato di persona e di nucleo familiare, avrebbe potuto riferire su quattro tematiche del genere che consentano una lettura non ad esperti del settore, che fanno il loro lavoro e vivono in un mondo complicato e complesso dove ci si auto-alimenta, ma alla gente comune. È come se si fosse in diretta con 100.000 persone che sono la classe dirigente di un Paese e che devono rendersi conto del fatto che ci sono troppe leggi e cavilli che nessuna persona normale capisce perché si possano fare delle scelte politiche. Bisogna conoscere tutte le problematiche tecniche, ma renderle più intelleggibili.

Da una persona come lei che so essere esperta, come da altri suoi colleghi che stiamo sentendo in questi giorni, mi aspetterei di avere un aiuto e anche l'espressione di una volontà di rendere più intellegibile per tutti il lavoro che state svolgendo. Mi sembra che, nonostante il lavoro che stanno facendo le ottime commissioni che raccolgono le persone più esperte in Italia, corriamo il rischio di andare avanti con normative che sfuggono alla capacità d'intelligenza delle persone comuni. Siccome le persone comuni adesso vogliono capire e decidere del proprio destino non possono affidarsi solo a dei super tecnici. Vanno aiutati e anche i parlamentari non sono esperti ma devono poter esprimere una valutazione complessiva. Se lei, come altri suoi autorevoli colleghi di altri settori, ci aiutasse a fare questo sarebbe una cosa molto importante e forse innovativa per l'Italia. Non so cosa succeda in Francia, in Germania, in Inghilterra, in America, però immagino che ci siano meno discrezionalità, meno affastellamento di norme e più possibilità di capire. Al di là di quello che accade negli altri Paesi, vorrei che nel mio Paese fosse offerta la possibilità di capire non solo a commercialisti molto bravi ma a tutti gli operatori.

LAPECORELLA. A me spiace se non sono riuscita ad essere sufficientemente chiara, anche perché questo vuol dire che sto perdendo il mio mestiere, che è quello di docente. Dovrei riuscire a rappresentare i fatti in maniera chiara, sintetica ed efficace. Indipendentemente da me

che non ho dato una buona prova in questo senso, la rassicuro e le sue preoccupazioni coincidono con quelle del ministro Tremonti. La legge delega spinge alla semplificazione, ma una delle grosse cose in cui il ministro Tremonti ha sempre dimostrato di credere è la riscrittura di un codice che non sia un testo unico, cioè una raccolta degli innumerevoli provvedimenti che sono nel sistema tributario e fuori dal sistema tributario. Infatti, molte delle agevolazioni, delle misure e dei regimi sono fuori sistema: ci sono, ad esempio, provvedimenti che riguardano l'agricoltura ed è davvero una cosa complicata. L'idea del codice scritto nella delega è quella di un codice di principi. Ciò mi sembra sia scritto all'articolo 1 della delega. La delega recita: «Il codice ordina il sistema fiscale sulla base dei seguenti principi: *a*) la legge disciplina gli elementi essenziali dell'imposizione – quelli di cui abbiamo parlato: unità impositiva, base imponibile, nuove aliquote – nel rispetto dei principi di legalità e di capacità contributiva; *b*) è introdotta una disciplina, unitaria per tutte le imposte, del soggetto passivo, dell'obbligazione fiscale, delle sanzioni e del processo (...); *c*) le norme fiscali si adeguano ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea e non pregiudicano l'applicazione delle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia; *d*) le norme fiscali sono basate sui principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva, irretroattività».

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, se non ho capito male, con l'ultima manovra il Governo ci ha detto che entro il 2013 dovremo recuperare 20 miliardi di euro, in un modo o nell'altro, con un'operazione che, tra il riordino delle detrazioni e delle agevolazioni e la riforma dell'assistenza, consenta di realizzare questo risparmio. Se poi questo risparmio non dovesse realizzarsi, nessun problema: si aumenterà l'IVA per l'equivalente.

PRESIDENTE. Se vogliamo essere precisi, ci sarà un taglio lineare su detrazioni e deduzioni.

D'UBALDO (PD). Esattamente.

A questo punto, però – e mi rivolgo non alla professoressa, ma al dirigente dello Stato – vorrei sollevare una questione, dal momento che, pur essendo all'opposizione, vorrei comunque un Governo che, almeno fino a quando c'è – forse solo per le prossime 48 ore! – abbia il senso dell'onore.

La Corte dei conti ha detto che tutto questo non è vero e che, se anche fosse vero, sarebbe comunque sbagliato. Tuttavia, se non è vero, credo che il Governo dovrebbe dare una risposta, attraverso i suoi rappresentanti e per il tramite dei suoi stessi dirigenti. Se invece quanto dice la Corte dei conti è vero – cioè che sono state costruite ipotesi sbagliate e che bisognerebbe agire diversamente – una riflessione sarebbe comunque necessaria.

Trovo originale il fatto che, dopo che la BCE ci ha detto quello che dovremmo fare nei prossimi tre anni, arrivi poi la Corte dei conti a stabi-

lire in che modo deve essere organizzata la tassazione in Italia: ovviamente la cosa in questo momento può anche non dispiacermi, ma, se questo è l'andazzo, domani che il centrosinistra dovesse governare, dovrei aspettarmi che accada qualcosa di analogo. Trovo che sia però ai limiti dell'eversione il fatto che la Corte dei conti in un suo documento dica al Governo che bisogna fare in un certo modo piuttosto che in un altro. Al riguardo vorrei conoscere il giudizio di un dirigente dello Stato che è qui oggi a rappresentare la correttezza dei conti del Governo.

LAPECORELLA. Senatore D'Ubaldo, credo che sia stato il passaggio dalla prima versione della clausola di salvaguardia, ai sensi del decreto-legge n. 98 del 2011, a quella poi emendata dal decreto-legge n. 138 del 2011 ad aver creato un po' di confusione, dal momento che con quell'emendamento non si è previsto solo l'anticipo di un anno dei risultati sui saldi, ma anche un cambio della manovrabilità per il rispetto di quella regola.

All'inizio si era detto che si dovevano produrre i risultati sull'indebitamento, approvando la delega fiscale/assistenziale o, alternativamente, agendo in maniera lineare sulle agevolazioni, o intervenendo da subito selettivamente sulle stesse. In particolare, si era precisato che la possibilità di realizzare risultati positivi era collegata alla manovra «beta» e ad una riforma dei redditi da attività finanziarie, contenuta nella delega ed in parte anticipata dalla manovra aggiuntiva.

È accaduto poi che con la manovra aggiuntiva è stata introdotta l'aliquota uniforme del 20 per cento su tutti i redditi da attività finanziarie, ad esclusione dei titoli di Stato e dei buoni postali fruttiferi. È stato inoltre anticipato il pareggio di bilancio al 2013, il che significa che il Governo dovrà riuscire a realizzare sui saldi almeno 4 miliardi nel 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014. Si immagina che questo risultato si possa realizzare, tra l'altro attuando parte della delega. Quello che è però chiaramente indicato nella norma non è il taglio lineare delle agevolazioni, ma il fatto che attraverso decreti del Ministro dell'economia si possano individuare le aree di erosione da eliminare.

D'UBALDO (PD). Questo l'ho capito e, se non l'ho capito, lo capirò. La mia domanda era un'altra, ma forse mi sono espresso male.

Il problema riguarda infatti la posizione fissata in una legge dello Stato di cui lei, come dirigente autorevole, viene qui a rappresentare le ragioni formali e sostanziali. Arriva però la Corte dei conti e ci dice che quello che il Governo con il suo apparato di supporto ha scritto o è sbagliato o è falso.

Se, astrattamente parlando, fossi io al Governo, riterrei l'intervento della Corte dei conti un atto eversivo. Se così però non è, qualcuno dovrebbe difendere le ragioni di un modo di operare che da cittadino non capirei.

Accade così che un Governo della Repubblica propone un provvedimento al Parlamento, ottiene il sostegno della maggioranza, ma arriva poi

la Corte dei conti a dire che quello che l'Esecutivo intende fare è tutto sbagliato o che è falso. A questo, però, nessuno risponde. Ma questo non è un caffè, è il Parlamento, è una parte dello Stato italiano, per cui qualcuno dovrebbe venirci a dire come stanno effettivamente le cose.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, non pretendiamo che la nostra ospite ci risponda qui adesso, ma è comunque importante che rimanga agli atti che su questo tema qualcosa non torna.

PRESIDENTE. Dal momento che tra le audizioni in programma c'è anche quella della Corte dei conti, formuleremo nuovamente in quell'occasione la domanda per avere una risposta in tal senso.

Ringrazio la professoressa Lapecorella per il suo contributo, invitandola fin d'ora a tornare in Commissione e a trasmetterci nel frattempo una documentazione più dettagliata anche per quanto riguarda l'andamento dell'IRES.

Avverto i colleghi che la documentazione acquisita sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

Audizione dell'Associazione fra le società italiane per azioni (ASSONIME)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora con l'audizione dell'ASSONIME – Associazione fra le società italiane per azioni.

È presente il dottor Luigi Abete, presidente dell'ASSONIME, accompagnato dall'avvocato Ivan Vacca, condirettore generale, che ringraziamo per aver accolto il nostro invito.

Cedo subito la parola al dottor Abete.

ABETE. Signor Presidente, abbiamo preparato un documento scritto che consegneremo agli atti della Commissione; ad ogni modo, qualora dovessero porsi delle questioni più specifiche, sarò disponibile a rispondere a eventuali domande.

A nostro avviso, il tema che vi proponete di affrontare è molto importante e urgente, a maggior ragione oggi che l'aggravio dei carichi impositivi disposti con gli ultimi interventi fa sì che preventivamente e previsionalmente la correzione dei conti pubblici per il 2012, 2013 e 2014 intervenga in modo rilevante e prevalente sulle entrate, cioè, secondo le nostre valutazioni, per il 75 per cento nel 2012, per il 65 per cento nel 2013 e 2014. Il tutto ovviamente con l'alea delle modalità con cui saranno fatti gli interventi correttivi derivanti dalla delega fiscale e assistenziale, che ancora non sono stati identificati e che evidentemente corrono il rischio di determinare ulteriori entrate, a nostro avviso abbastanza prevedibili (per usare un eufemismo). Pertanto, ciò porterebbe il rapporto tra le entrate totali e il PIL dal 46,6 per cento del 2010 al 49 per cento del 2013 e 2014, mentre la pressione fiscale salirebbe dal 42,7 per cento al 44,9 per cento. Tale dato, peraltro, non tiene conto del fatto che gli enti

decentrati, a cui sono stati ridotti i trasferimenti statali, possono a loro volta aumentare le imposte a livello locale, visto che sono stati rimossi i vincoli alle addizionali. Si corre quindi il rischio che il 44,9 per cento non sia il dato massimo possibile, ma sia ulteriormente implementabile dalla maggiore imposizione locale.

Nella documentazione abbiamo inserito una tabella che evidenzia in modo chiaro come nell'ultimo decennio la spesa pubblica sia cresciuta a ritmi ben superiori a quelli del PIL, di fatto annullando i risparmi sul costo del debito generati dall'adesione all'euro. Confrontando la spesa pubblica al netto degli interessi con gli interessi stessi si nota che le due curve sono chiarissime e stabili nel tempo. Ovviamente ciò non risolve il problema, ma fa comprendere bene qual è la causa di questa situazione; il tema del controllo e del contenimento della spesa pubblica rimane quindi essenziale e rispetto ad esso tutti gli altri interventi diventano succedanei nei limiti in cui non si riesca a realizzare quest'obiettivo.

Fatta questa constatazione, la nostra posizione sulle linee di una riforma fiscale strutturale è molto semplice e vorrei spiegarla attraverso due concetti fondamentali. Bisogna ridurre le imposte sul reddito delle persone fisiche soprattutto per quelle con redditi ricompresi nel primo scaglione e per farlo non si può non intervenire in modo adeguato sulle imposte sui consumi, e quindi sull'IVA. Occorre ridurre le imposte sul reddito delle persone giuridiche e per farlo bisogna ricorrere a una patrimoniale minima ordinaria che tenga conto di quest'obiettivo. Più IVA e meno IRPEF, imposta patrimoniale ordinaria minima e meno IRES; questo è lo scambio. Qualunque intervento sull'IVA e sull'imposta patrimoniale minima ordinaria non può andare a coprire buchi di bilancio, né spese d'investimento più o meno definite; deve andare a determinare un'equivalente riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche. In questo caso l'operazione fiscale ha un senso, altrimenti diventa soltanto un ulteriore aumento della pressione fiscale. Nel merito, tutti i parametri di riferimento europei dicono che è possibile.

In Italia l'incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate fiscali è pari al 35,8 per cento contro una media europea del 31 per cento, ma i due più grandi competitori del nostro Paese cioè Germania e Francia, presentano una diversa incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate fiscali: la Germania del 27,8 per cento e la Francia del 24,5 per cento. Pertanto, il nostro 35,8 per cento ha come riferimento il 31 per cento se consideriamo la media dell'area euro, ma se consideriamo i Paesi omogenei e nostri competitori è al 35,8 per cento in Italia, al 27,8 in Germania e al 24,5 per cento in Francia.

Il secondo tema di cui vorrei parlare è l'IVA. Nel nostro Paese l'aliquota ordinaria sull'IVA si applica sul 58 per cento della base imponibile. Ciò significa che sul restante 42 per cento è applicata un'aliquota agevolata al 4 o al 10 per cento. Il 58 per cento è 10 punti in meno della media europea, che è il 68 per cento, e 20 punti in meno della percentuale tedesca, che è il 78 per cento. Anche gli altri Paesi hanno riduzioni sui generi di prima necessità, ma non penso che rappresentino il 42 per cento

della base imponibile. Riteniamo pertanto che si possa benissimo intervenire riarticlando le aliquote IVA: continuando a considerare i generi di prima necessità o la casa come beni essenziali e trasferendo le aliquote ordinarie sui restanti beni; in questo modo ci si avvicinerebbe alle medie tedesche ed europee.

Allo stesso modo, riteniamo che si debba intervenire sulle imposte sul reddito nei modi che ho indicato prima. Ovviamente, non è successo con l'ultima manovra, che ha aumentato l'IVA ma l'ha utilizzata per coprire altri aumenti di spesa corrente non finalizzati alla riduzione della pressione fiscale. Bisogna quindi assolutamente evitare che ciò accada, rendendosi conto che se l'aumento dell'IVA viene utilizzato per ridurre le imposte dirette ai meno abbienti o anche per erogare contributi a coloro i quali non arrivano neanche alla soglia di reddito minimo tassabile, per queste categorie non si produce un aggravio della propria condizione economica, perché l'eventuale aumento dell'imposta indiretta sul bene di consumo viene più che compensato dalla maggiore disponibilità per il cittadino meno abbiente in termini di reddito disponibile. Dobbiamo quindi essere molto chiari su questo punto, comprendendo che un intervento va fatto e che il tema è diventato urgente.

Allo stesso modo, a nostro avviso è diventato importante continuare a rendere maggiormente competitiva l'IRES, un'imposta che è stata notevolmente ridotta con la riforma del 2007, ma che da allora ha cominciato ad aumentare di nuovo con la previsione di varie addizionali nei diversi settori economici. Io che ho maturato diverse competenze, frequentando più ambienti, da quello industriale a quello bancario (peraltro tutte presenti in ASSONIME), posso dire che un anno è interessata una categoria e un anno un'altra.

Noi pensiamo che ci siano le condizioni per portare al 20 per cento l'aliquota l'IRES. Peraltro, a nostro avviso, ciò porterebbe, visti i recenti provvedimenti assunti sull'omogeneizzazione della tassazione delle rendite finanziarie, al 20 per cento tutta la tassazione sul capitale investito, indipendentemente dalla tipologia, perché avremmo una medesima aliquota per affitti, redditi finanziari, interessi e imposte sull'attività d'impresa. Pensiamo che questa operazione si possa finanziare con quello che noi chiamiamo il contributo per la trasparenza e la crescita, cioè una moderata tassazione annuale dei patrimoni delle persone fisiche. Questa è una norma già presente in molti Paesi avanzati. Se consideriamo le valutazioni della ricchezza delle famiglie fatte dalla Banca d'Italia, vediamo che applicando un'aliquota tra l'1 e il 2 per mille e mantenendo a un livello molto basso la soglia di esenzione, possiamo recuperare i 12 miliardi che servono per ridurre l'IRES dal 27 al 20 per cento ed eliminare tutte le maggiorazioni d'imposta IRES introdotte negli ultimi tre anni anche con i più recenti provvedimenti.

Pensiamo che l'imposta ordinaria annuale sui patrimoni abbia anche un significato morale, se vogliamo usare questo termine, perché dà il segno di una condivisione del carico impositivo più ampia rispetto all'attuale. Non riteniamo che si corrano rischi di allontanamento dall'economia

italiana di questi capitali se stabiliamo un'imposta minima, ordinaria e trasparente. Se l'aliquota è dell'1 per mille, su ogni milione si pagano 1.000 euro, su 100 milioni di patrimonio si pagano 100.000 euro. Se l'aliquota fosse al 2 per mille si pagherebbero 200.000 euro. Chi ha un patrimonio di 100 milioni non ha il problema di pagare 100 o 200.000 euro e uno che ha un patrimonio di 10 milioni non ha il problema di pagare 10.000 o 20.000 euro, come uno con il patrimonio di un milione non ha il problema di pagare 1.000 o 2.000 euro. Ovviamente si deve trattare di un'imposta generalizzata, con una soglia di esenzione molto bassa, altrimenti cambierebbero i parametri di riferimento e si creerebbero dei processi potenzialmente distorsivi. Questo meccanismo darebbe trasparenza ai patrimoni e sarebbe un contributo molto importante per eliminare processi di evasione o di occultamento di materia imponibile di altra natura.

È evidente che la stessa logica economica dice che non bisogna tassare due volte lo stesso reddito, ma io mi domando quanti patrimoni esistenti nel nostro Paese siano previamente transitati attraverso la tassazione IRPEF e quanti non lo siano. Lascio a voi la valutazione percentuale. Penso che sia un provvedimento adeguato non solo da un punto di vista economico ma anche morale. Come le altre associazioni di categoria, concentriamo la nostra attenzione più sull'IRES che sull'IRAP, per un motivo molto semplice: ci rendiamo conto che l'IRAP funziona come una sorta di *minimum tax* e che è molto più difficile intervenire in questo contesto storico sull'IRAP piuttosto che sull'IRES. Un intervento sull'IRES inoltre premia quelli che producono, guadagnano, crescono e si integrano ed è un procedimento più selettivo. Pur comprendendo che questo potrebbe produrre delle difficoltà, però noi pensiamo che anche sull'IRAP si potrebbe intervenire, pure nella situazione data, in due modi. Da una parte si può ridurre o eliminare – nel breve periodo non si può eliminare ma ridurre – l'incidenza del costo del lavoro sulla base imponibile e, dall'altra parte, si può aumentare la base imponibile includendo anche gli ammortamenti e riducendo l'aliquota. Il problema che rende intollerabile l'IRAP per le imprese è che quelle *capital intensive* pagano secondo un criterio diverso da quelle *labour intensive*: queste ultime infatti pagano sul lavoro e le altre non pagano sugli ammortamenti. Allora, se ci fosse la possibilità, si potrebbe eliminare il lavoro dalla base imponibile e ridurre l'aliquota per tutti, compensando il minore gettito derivante dalle imprese *labour intensive* con un maggior gettito proveniente dalle imprese *capital intensive*.

Questo è lo schema su cui, a nostro avviso, si può lavorare: un po' più d'IVA per meno IRPEF; la patrimoniale ordinaria minima per meno IRES. Abbiamo definito questa norma «contributo alla trasparenza e crescita» perché quando parliamo di patrimoniale in Italia ci troviamo di fronte a una specie di tabù. Un passo avanti lo abbiamo fatto negli ultimi mesi e penso che noi, con la nostra proposta, abbiamo concorso a sfatare il tabù. Noi siamo a favore della patrimoniale ordinaria minima e siamo assolutamente contrari ad un'imposta che intervenga sullo *stock* del patrimonio con un'aliquota del 20, 30 o 40 per cento. A mio avviso, si parla di numeri che non sono compatibili con la logica economica. Un simile tri-

buto, infatti, farebbe «scappare» i capitali e non ne farebbe entrare di nuovi e, pertanto, non va preso in considerazione. In secondo luogo, è evidente che se si riduce il debito non con il miglioramento del conto economico del bilancio dello Stato, ma con un'operazione di questo tipo, tutti quelli che pensano che sia possibile continuare a spendere secondo i *trend* degli ultimi anni avranno motivi per continuare a farlo. Ci sono due motivi, ognuno di per sé sufficiente, per essere assolutamente contrari alla patrimoniale sullo *stock* di patrimonio e bisogna essere assolutamente favorevoli a un'imposta ordinaria patrimoniale minima sui patrimoni annuali.

PRESIDENTE. Per quello che ho capito ciò si realizza senza un aumento della pressione fiscale e attraverso una compensazione con gli altri tipi di imposte.

ABETE. Esatto. Secondo noi questa operazione vale circa 20 miliardi per quanto riguarda l'IVA. Se intendessimo attuarla in modo sistematico, se fossimo in grado di ottenerne il consenso e gli strumenti per realizzarla, sarebbe un'operazione che sposterebbe sull'IVA il 2 per cento del carico fiscale, riducendo il *gap* del 3,5 per cento che abbiamo rispetto agli altri Paesi, e sull'IRES consentirebbe di ridurre l'aliquota al 20 per cento il che, a nostro avviso, sarebbe un bel segnale.

Abbiamo dedicato due capitoli a due temi che per noi sono molto importanti. Vi è innanzitutto la questione della definizione della stabilità delle basi imponibili per dare omogeneità ai componenti della tassazione. È stata fatta un'audizione sulla direttiva comunitaria in merito alla quale è intervenuto il dottor Micossi che vi ha esposto alcuni profili problematici. Pensiamo che difficilmente riuscirà ad andare in quella direzione, ma questo non toglie che è un tema che va affrontato e lo si può fare soltanto attraverso una serie di provvedimenti. Oggi c'è l'esigenza che la base imponibile rimanga stabile nel tempo, altrimenti questo non consente di fare programmi di investimento ragionati a medio termine e di fatto depotenzia gli investimenti. Il balletto degli imponibili di fatto ha l'effetto certo di disincentivare gli investimenti.

Il secondo tema al quale abbiamo voluto dedicare un capitolo è quello dell'abuso di diritto, che rappresenta per noi un problema rilevante, se si considera che le grandi imprese procedono continuamente a riorganizzazioni e ristrutturazioni aziendali ed in queste occasioni vengono spesso mossi rilievi di questo tipo. Il fatto che intervenga una contestazione da parte dell'amministrazione, secondo principi non oggettivi, introduce degli elementi di discrezionalità, che nel testo abbiamo indicato in modo analitico sotto il profilo della tipologia delle cause e delle preoccupazioni, onestamente inaccettabili in uno Stato di diritto.

Se per fare un'operazione ci sono più modalità, tutte legittime, non si può dire *ex post* che la modalità che è stata utilizzata non è legittima, perché meno onerosa per il contribuente rispetto ad un'altra; in questo caso, infatti, la si dovrebbe eliminare. Se invece è legittima, perché è prevista dall'ordinamento, è legittimo anche utilizzarla.

Bisogna quindi fare un passo in avanti per cercare di superare questo problema, che altrimenti diventa sempre più rilevante. In alcuni Paesi (Regno Unito, Stati Uniti e Canada) si stanno sviluppando oggi nuove tecniche in virtù delle quali l'azienda comunica prima la pianificazione fiscale che intende adottare, garantendosi in questo modo di non essere comunque soggetta a sanzioni nel momento in cui la sua interpretazione non risulti poi condivisa dall'amministrazione. L'amministrazione rimane quindi libera di «contestare» – là dove ne ricorrano le condizioni –, ma deve farlo anticipatamente e comunque, ove poi in un eventuale contenzioso dovesse emergere una diversa interpretazione, questa darà luogo all'applicazione di una diversa fattispecie, ma non all'applicazione di sanzioni, perché questo si tradurrebbe chiaramente in un maggiore onere. Questa pratica a nostro avviso si dovrebbe sperimentare anche da noi per cercare di risolvere il problema.

Infine, per quanto riguarda la lotta all'evasione, sappiamo tutti che è un problema endemico. Pensiamo che gli sforzi fatti in questo senso siano opportuni e necessari, ma crediamo che si debbano anche capire le ragioni di tutto questo. Spesso, ad esempio, l'evasione dell'IVA è connessa a quella delle imposte sui redditi, per cui esiste in questo senso un legame che rende necessario capire in che modo è possibile evitare il secondo problema per ridurre anche il primo. Così, ad esempio, se si riuscissero a rendere deducibili, almeno in parte, alcune spese socialmente rilevanti e fiscalmente protette, probabilmente l'effetto indiretto che se ne avrebbe non sarebbe solo sull'imposta sui redditi, ma potrebbe essere anche sull'IVA, perché a quel punto sarebbe meno conveniente evadere.

Allo stesso modo, la riduzione delle aliquote – di cui ho parlato prima – riduce evidentemente i processi elusivi ed evasivi.

Da questo punto di vista penso che un'altra riflessione vada fatta sugli studi di settore, che adesso sembrano diventati uno strumento di negoziato delle categorie interessate: o gli studi di settore vengono fatti funzionare secondo meccanismi di oggettività, oppure, se è solo un modo per fare una transazione anticipata, ritengo che ciò depotenzi o snaturi del tutto la ragione stessa per cui l'istituto è stato introdotto.

Buona norma vuole che i frutti dell'evasione prima si incassino e poi si spendano; buona norma vorrebbe anche che, quando si spendono, lo si faccia per ridurre le tasse di coloro che pagano e non per coprire altro.

Personalmente non faccio parte della categoria di quanti inseguono i macro-numeri dell'evasione; dico però che ci dovrebbe essere un principio fondamentale per il quale tanto viene recuperato dall'evasione, tanto vengono ridotte le aliquote per coloro che pagano le tasse. Mi sembra che sia un principio di buona condotta.

In conclusione, lasciando agli atti la documentazione che abbiamo preparato, a noi interessa soprattutto richiamare qui l'attenzione sul discorso che facevo prima e che, a nostro avviso, può dare un contributo molto rilevante alla crescita: più IVA meno IRPEF, imposta patrimoniale primaria ordinaria meno IRES. Ciò in effetti consentirebbe di evitare il rischio che si arrivi ad un sistema tale da bloccare qualunque capacità di

sviluppo delle attività produttive; in secondo luogo, questo ci metterebbe maggiormente in linea con l'Europa, anche dal punto di vista di valori macroeconomici e quindi, di fatto, renderebbe il nostro Paese più «normale».

CONTI (*PdL*). Signor Presidente, volevo ringraziare il presidente Abete per averci esposto in maniera sintetica e brillante il pensiero dell'associazione che rappresenta.

Se possibile, volevo avere innanzitutto un chiarimento sul passaggio della relazione di ASSONIME in cui si dice: «Sarebbe opportuno costruire la fattispecie che fa scattare il profilo penale legandola a fatti dimensionalmente oggettivi quali il fatturato o parametri di redditività dell'impresa, opportunamente identificati». È un'affermazione che a mio avviso andrebbe chiarita e, forse, andrebbe anche scritta meglio, perché si presta ad equivoci.

C'è poi tutto il ragionamento che il presidente Abete ha svolto in sintesi sulla necessità di non consentire aree di interpretazione amministrativa e giurisdizionale e di riconoscere le valide ragioni economiche extrafiscali, sulla base delle quali le scelte d'impresa dovrebbero essere sempre giustificate.

Io che non sono né di destra né di sinistra, perché sono di centro, mi rendo conto che la cosiddetta società civile dovrebbe fare una grande opera di educazione rispetto ad una parte importante della politica italiana. Per quanto mi riguarda, infatti, condivido la posizione che è stata illustrata, anche se, quando dico questo, mi sento sempre rispondere che voglio coprire chi non paga le tasse e chi fa cose che non dovrebbe fare. Penso invece che non sia così e che in una situazione «normale», seguendo ragionamenti non ideologici, questa sia un'iniziativa ragionevole, che sta dentro la possibilità di tenere in piedi l'economia, le imprese e, quindi, anche un fisco giusto e sostenibile.

Credo però che ci sia ancora un lavoro pre-politico da fare, e lo dico sinceramente, perché tante volte si accusa la destra di coprire i malfattori o chi non paga le tasse, per cui ci si trova spesso a disagio nel sostenere questa posizione. Io, però, che non sono di destra, respingo quest'accusa. Volevo quindi un'ulteriore precisazione al riguardo.

D'UBALDO (*PD*). Ringrazio il presidente Abete per la sua relazione e per il documento che ci ha consegnato.

Vorrei riportare l'attenzione su una questione che è emersa anche in altre sedi: ricordo, ad esempio, che nell'ambito della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria abbiamo già svolto alcune audizioni sulla questione della lotta all'evasione.

Accanto ad un problema che può apparire di carattere formale – abbassare o alzare un'aliquota o rendere più razionale l'impostazione tributaria – esiste un problema reale, dal momento che questo sistema tributario si applica ad un'economia come quella italiana, caratterizzata da una frammentazione enorme.

Dico per inciso che questo problema, come sta emergendo da tutte le nostre verifiche, è strettamente legato al fatto che abbiamo anche una grande evasione: è infatti più facile che la Guardia di finanza vada a controllare lo stabilimento sull'Autostrada del Sole a Frosinone, perché si vede, piuttosto che il negozio del fornaio sotto lo svincolo del sottopasso a Casal Bruciato a Roma, dove probabilmente dovrebbero andare i vigili urbani, che però non ci vanno.

Il problema che io pongo allora è questo: poiché ASSONIME è una realtà in grado di sviluppare una cultura e di proporre ragionamenti e soluzioni complesse, vorrei sapere in che misura questo riordino tributario incrocia quello del nostro sistema produttivo. Mi chiedo, cioè, se siamo di fronte all'obbligo di superare la mitologia che ci ha accompagnato secondo cui piccolo è bello, o dobbiamo crescere anche nella razionalizzazione del nostro sistema. Vorrei dunque sapere come si conciliano questi due aspetti.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, anche io ringrazio il presidente Abete; peraltro ho molto apprezzato la chiarezza e la linearità dell'esposizione, nonché il disegno sistemico che emerge e che credo sia veramente meritevole di considerazione e apprezzamento. Ovviamente ci dividono alcune differenze, ma la filosofia di fondo riflette anche posizioni che abbiamo espresso come Gruppo del PD nel dibattito svolto nel corso degli ultimi passaggi parlamentari. Questa impostazione è condivisibile, tra l'altro credo davvero che debba esservi riconosciuto del coraggio, e anche qualche merito, per come avete presentato e lanciato il tema della patrimoniale, sostanzialmente anticipandola come questione del dibattito pubblico, perché credo che abbia contribuito a fare in modo che si possa discutere di merito invece che secondo logiche improntate a una divisione tra guelfi e ghibellini. Ciò detto, apprezzo che lei abbia fatto quel cenno al 2007, anno in cui con la riduzione dell'IRES decisa dal Governo Prodi si era fatto effettivamente qualcosa.

ABETE. La riduzione dell'IRES non l'ho fatta io; la legge è di quell'anno.

BARBOLINI (PD). Siccome non viene mai ricordato, se non altro questa citazione a futura memoria ci fa piacere.

Vorrei porle una domanda sull'evasione. Lei ha accennato al fatto che lavorare sul contrasto e sulla convergenza d'interessi potrebbe essere un elemento virtuoso. Noi abbiamo esempi molto positivi in questo senso come le detrazioni d'imposta al 36 e al 55 per cento, cui si potrebbe aggiungere anche qualche altro caso. Le faccio questa domanda perché oggi abbiamo audito il direttore dell'Agenzia delle entrate, il quale ha fatto affermazioni interessanti, ma su un punto sono stato in disaccordo con lui, perché ha detto che il contrasto d'interessi non è poi così utile, che già molto è stato fatto in questo senso (invece secondo me non è stato fatto proprio niente) e soprattutto che dare l'idea di uno scambio di vantaggi

è eticamente discutibile. Dal punto di vista etico io sono più toccato dal fatto che ci sia così tanta evasione ed elusione. Ad ogni modo, sarei interessato a sapere se lei ha elementi, suggerimenti e indicazioni ulteriori da proporre.

Pur non volendo creare imbarazzo vorrei affrontare un tema complementare a questo. Visto che stiamo ragionando a livello sistemico di lotta all'evasione e si legge quotidianamente di pulsioni a condoni, le chiedo un suo punto di vista anche su questo aspetto specifico.

ABETE. Del condono non abbiamo neanche parlato, perché a nostro avviso è meglio non farlo; il nostro giudizio è la conseguenza del fatto che secondo noi il tema non merita una riflessione specifica, perché non si può fare un discorso per modernizzare il Paese e poi varare il condono. Peraltro, come cittadino sono convinto che i condoni non producono più gettito come un tempo, perché se sono formali è molto meglio utilizzare altri strumenti di entrata di quel tipo, se invece sono sostanziali i soggetti che hanno voluto accettarli lo hanno fatto, mentre quelli che non hanno ritenuto di farlo certamente non aderiranno ad un altro. L'operazione produrrebbe solo costi e non comporterebbe nessun vantaggio. Pur non dividendola, potrei capire la logica di accettare un costo cui corrisponde un'entrata, ma se ho un costo e nessuna entrata, onestamente non mi sembra un ragionamento da farsi. Ad ogni modo, noi non ne abbiamo parlato volutamente e non perché ci siamo distratti.

Sul contrasto d'interessi ho fatto un'affermazione in linea con la sua interpretazione. Noi sosteniamo la tesi secondo cui applicando bene il conflitto d'interessi si introduce un elemento che interviene sia sulle imposte dirette che sull'IVA. Riteniamo pertanto che ci sia un doppio effetto positivo: oltre a mettere in competizione interessi diversi, il secondo effetto è che probabilmente si riduce l'interesse a evadere l'IVA. Quanto alla questione se il suddetto conflitto d'interessi sia etico o meno sono dell'avviso che se tale previsione fa parte di una legge dello Stato italiano è etica; se non fa parte della legge non lo è. Io ragiono così. Qui non si applica l'etica teorica; nelle moderne società di diritto si applica l'etica per come si trasferisce nelle leggi dello Stato, approvate secondo i principi che lo Stato si è dato. Tutto ciò che rientra in questo ambito risponde per definizione al concetto di etica, nella sua accezione attuale e fattuale. Quindi, personalmente sono favorevole, ma con più calma potremmo entrare maggiormente nel merito di specifiche proposte; il dottor Vacca, che studia queste materie ed è il responsabile dell'area fiscale di ASSONIME, è a vostra disposizione, anche al di fuori di questa sede, per fornirvi dei chiarimenti necessari.

Al senatore D'Ubaldo vorrei dire che quando noi proponiamo di ridurre le imposte sulle imprese, cioè l'IRES, privilegiando quest'obiettivo rispetto alla modificazione dell'IRAP, sappiamo che è una misura problematica, ma lo facciamo per diversi motivi. Noi avanziamo proposte realizzabili e visto che evidentemente l'IRAP funziona da *minimum tax*, è molto più difficile intervenire su di essa; se il Parlamento decidesse di ridurre al

20 per cento l'IRES, applicando l'imposta patrimoniale minima per la copertura, è anche possibile che in futuro attraverso questo meccanismo il gettito dell'IRES aumenti. I cittadini e le imprese risparmierebbero il 7 per cento; lo Stato incasserebbe il 20 per cento. Noi vogliamo premiare i processi di integrazione, valorizzazione e di successo, quindi per farlo preferiremmo utilizzare, attraverso questa proposta, l'IRES, consapevoli della difficoltà di modificare la disciplina IRAP. Su quest'ultima imposta si potrebbe ragionare in termini di riequilibrio, il che sarebbe comunque un bel segnale, perché spesso gli imprenditori si innervosiscono non perché devono pagare le tasse, ma perché devono farlo in modo iniquo. Dell'IRAP fa innervosire il fatto che chi ha lavoratori dipendenti la paga sul costo del lavoro e chi sostituisce i lavoratori col capitale non la paga sugli ammortamenti del capitale. A mio avviso, non sarebbe sbagliato se cominciassimo a toglierne una parte. Noi pensiamo che istituire un'imposta patrimoniale minima sia un provvedimento di politica economica e non solo fiscale.

Do un'ulteriore motivazione, non contenuta nella relazione, sull'imposta ordinaria patrimoniale minimale. Da alcuni anni abbiamo l'euro, che è stata una scelta vincente, utile e necessaria, anche se in Italia non è stata gestita con coerenza nelle sue conseguenze applicative in termini di politica economica e fiscale. È evidente che l'euro ha dato stabilità al valore dei patrimoni pur creando difficoltà per i soggetti che fanno impresa. Secondo me, questo fenomeno è stato positivo perché li ha indotti a esprimersi meglio, però è evidente che quando era possibile operare svalutazioni competitive c'era una risposta in più per chi «faceva impresa». La svalutazione competitiva era un vantaggio per l'impresa produttiva e uno svantaggio, in termini di minore valore, per il proprietario di un cespite immobiliare perché il valore del suo bene si riduceva in conseguenza della perdita di valore della moneta.

C'è un motivo di carattere più ampio che dovrebbe indurre ad avere come base di riferimento il patrimonio *tout court*. Condivido l'osservazione che è stata fatta. Noi abbiamo il merito di aver tolto il tabù sul dibattito relativo alla patrimoniale perché lo abbiamo fatto in modo razionale. Siamo contrari alle patrimoniali sullo *stock*, ma questo non significa che non si possa concorrere al finanziamento dello sviluppo con una minima imposizione sul patrimonio delle persone fisiche con tutto quello che prima ho detto. Questo concetto lo abbiamo esposto anche perché nel mondo c'è una consapevolezza diversa su questo tema. Se io personalmente pago un'imposta patrimoniale minima sul mio patrimonio, però l'impresa di cui sono azionista paga meno tasse, può darsi che si crei più sviluppo e alla fine il saldo finale complessivo sia positivo. Però l'imposta è patrimoniale deve essere rivolta a tutti i tipi di patrimonio. Sento tutti parlare della patrimoniale degli altri: quelli che non hanno le case vogliono un tributo sulle case; quelli che hanno le azioni ne vogliono uno sui liquidi. Se un soggetto ha un patrimonio deve essere libero di tenere i soldi in banca, di investirli in obbligazioni, in azioni, in aziende o in im-

mobili e la tassazione deve essere indifferente rispetto alla scelta effettuata. Questo è un elemento di trasparenza totale.

Rispondo alle due domande del senatore Conti. Sui parametri, a pagina 10 della nostra relazione, all'ultimo capoverso si legge: «Sarebbe opportuno costruire la fattispecie penale legandola a fatti oggettivi quali il fatturato o parametri di redditività d'impresa, opportunamente identificati». Ho tenuto particolarmente a che si inserissero le parole «opportunamente identificati». Oggi quando si definiscono i profili penali delle sanzioni non si applica un principio giuridico oggettivo. La sanzione economica è rapportata al valore del danno provocato dal comportamento non corretto, ma la sanzione penale presuppone un elemento di soggettività per cui una violazione di poche migliaia di euro in una grande impresa dovrebbe avere una rilevanza diversa da quella che potrebbe avere in una piccolissima impresa. Se si considera unicamente il valore assoluto non si applica un principio di equità in termini penali. Il parametro non può operare nella sanzione penale. Se stabiliamo dei parametri minimi come abbiamo fatto recentemente, passando da un eccesso a un altro, si finisce col creare un sistema non ottimale. Il parametro deve essere razionale e responsabile. Non può essere posto astrattamente, stabilendo forfetariamente una percentuale. Può darsi che in alcuni casi il 30 per cento sia giusto, mentre in altri sia troppo e in altri ancora troppo poco. C'è un problema di tecnicità che andrebbe affidato ai tecnici. Io penserei ad una norma di sistema per poi trovare, stabiliti i principi, i singoli parametri caso per caso. Il parametro di un settore può differire da quello valido per un altro perché i valori aggiunti sono diversi e possono esserci mille variabili. Che esista un profilo di rilevanza penale è giusto e che si applichi in modo equilibrato in relazione alla reale responsabilità della persona fisica che è effettivamente responsabile è altrettanto necessario per lo sviluppo dell'attività economica. Il tema che lei ha posto è delicato e ne siamo consapevoli. L'espressione «opportunamente identificati» voleva essere un correttivo alla frase precedente. Non vi chiediamo sanzioni penali fittizie e di stabilire un parametro di applicazione non verosimile. Siamo consapevoli e non siamo né moralmente né istituzionalmente disattenti al fatto che la sanzione penale deve essere applicabile a tutti, sia al piccolo che al grande, con dei parametri però che la rendano omogenea rispetto alle dimensioni e alle responsabilità organizzative delle singole aziende. Altrimenti corriamo il rischio di non farle lavorare.

VACCA. La questione riguarda l'abuso di diritto nell'ambito dell'elaborazione giurisprudenziale dell'istituto. L'accertamento attiene a due distinti fenomeni: innanzitutto vi è l'evasione che consiste nel nascondimento del reddito, che è il tema più delicato sul quale tuttavia l'attività di accertamento del fisco non è stata ancor ben focalizzata. C'è poi l'elusione che riguarda quelle fattispecie che legalmente sono corrette, ma che denotano una pianificazione di carattere aggressivo in cui si potrebbe annidare un illegittimo risparmio di imposta. È accaduto che il fisco su questa seconda tipologia abbia operato accertamenti a tappeto, finendo col ne-

gare persino l'applicazione di norme scritte. La fusione, ad esempio, è un'operazione che di per se non fa emergere alcun imponibile, ma il fisco ne disconosce spesso l'applicazione, affermando che nel caso di specie si sarebbe dovuto porre in essere un atto di realizzo, alias una cessione imponibile. In questo modo si distrugge la certezza delle conseguenze delle norme scritte. E, allora, in qualche modo troviamo un'altrasoluzione, come sta accadendo in tanti altri Stati dove la «certezza» è costruita *ex ante*. È l'amministrazione finanziaria che si assume la gestione di questo rischio, contatta i contribuenti e occupa del tutoraggio: individua le fattispecie a rischio e stabilisce quali sono le ipotesi dannose e quali no. Quello che invece sta accadendo nel nostro ordinamento – e lo abbiamo visto in tanti casi – è che gli accertamenti vengono motivati con la mancanza di valide ragioni economiche che sono del tutto soggettive perché non hanno una codificazione. C'è un problema di certezza del diritto. Le posso assicurare che molti accertamenti vengono impostati in questo modo. Mentre le verifiche che accertano il reddito evaso sono molto poche.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle 22,40.