

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### CONTRIBUTI PER LA RIFORMA FISCALE

#### 1 – Una riforma fiscale orientata alla crescita

Il decreto “Salva Italia” era volto innanzitutto a porre in sicurezza i conti pubblici e a rendere credibile il conseguimento dell’obiettivo del pareggio del bilancio nel 2013. Ma perseguiva anche l’equità, sia attraverso il contrasto all’evasione fiscale, sia con l’introduzione di una patrimoniale reale sugli immobili, sulle attività finanziarie e su alcune manifestazioni di ricchezza (barche, auto, aerei). Soprattutto, era anche *growth-friendly*: la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, accompagnata dall’aumento dell’imposizione patrimoniale sugli immobili, ha realizzato un cambiamento della struttura dell’imposizione a favore della competitività e della crescita, in coerenza con le raccomandazioni delle istituzioni internazionali (FMI, Commissione Europea e OCSE). L’introduzione dell’ACE, abbassando il costo del finanziamento con capitale proprio, va nella direzione di correggere la distorsione fiscale che vede favorito l’indebitamento, ridurre il costo del capitale sulle nuove iniziative produttive, stimolando per questa via la crescita economica. Anche il contrasto all’evasione, oltre a migliorare l’equità, rende il sistema fiscale più neutrale e migliora l’efficienza economica.

Gli interventi attuati con il Salva Italia, benché importanti, sono tuttavia ancora parziali. Occorre continuare, attuando interventi più organici e strutturati, volti a perseguire gli stessi obiettivi di fondo: **crescita** ed **equità**. La proposta di riforma qui delineata non si pone come un intervento radicale, volto ad attuare un particolare modello teorico di *tax design*; non vuole quindi instaurare un sistema fiscale “perfetto” e “ideale”, ma vuole più pragmaticamente intervenire per correggere alcuni aspetti critici del nostro sistema allo scopo di renderlo più *growth-friendly* e più equo.

Un primo punto importante è quello di dare **maggior certezza** al nostro sistema tributario: in questa direzione vanno la ridefinizione dell’abuso del diritto, la revisione delle sanzioni penali e amministrative, il miglior funzionamento del contenzioso attraverso l’accelerazione e lo snellimento dell’arretrato. Funzionale a questo obiettivo è anche il **miglioramento dei rapporti con i contribuenti**, seguendo le linee della *enhanced relationship* proposta dall’OCSE, potenziando il tutoraggio (soprattutto nei confronti dei contribuenti minori), attuando una semplificazione sistematica dei regimi fiscali e degli adempimenti inutilmente complessi. Anche la revisione del reddito d’impresa, in particolare degli istituti che regolano le attività transfrontaliere e di quelli che generano alcune complessità e incertezze applicative, è volto a migliorare la certezza e la stabilità del sistema fiscale.

Mutamenti frequenti e incisivi nel sistema tributario non solo generano costi aggiuntivi di adempimento (connessi con l’apprendimento delle nuove norme, l’instaurazione delle nuove procedure, gli inevitabili dubbi interpretativi iniziali, l’insorgere di qualche contenzioso, ecc.) ma modificano anche le convenienze relative su cui erano basate le decisioni prese in passato, e soprattutto generano incertezza. Troppo spesso, nel recente passato, si sono avuti cambiamenti piuttosto radicali su aspetti strutturali del nostro sistema fiscale, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria.

L’incertezza in campo fiscale, come l’incertezza in altri campi, è deleteria per le decisioni di investimento e quindi per la crescita. Il rischio è in qualche modo misurabile, e in fondo la gestione del rischio è al cuore dell’attività dell’imprenditore, fa parte del suo “mestiere”. L’incertezza, invece, è l’ignoto, è qualcosa da cui rifuggire: si rimanda l’investimento, o lo si localizza altrove. Stabilità e certezza nell’ordinamento fiscale, ivi inclusa l’interpretazione delle norme e l’attività giurisdizionale, sono fattori importanti nella competizione fiscale tra stati, almeno quanto il livello effettivo di tassazione.

La riforma, nella misura in cui rifletterà una sorta di “minimo comun denominatore” condiviso delle esigenze più sentite e concretamente affrontabili nell’arco di vita di questa legislatura, contribuirà alla crescita non solo direttamente, nel merito dei singoli provvedimenti, ma anche indirettamente, conferendo carattere condiviso e stabile alle scelte che verranno decise.

La riforma fiscale sarà anche orientata a proseguire nel **contrasto all’evasione e all’elusione e al riordino dei fenomeni di erosione fiscale**. Queste linee d’azione puntano in primo luogo ad accrescere l’equità. Ma perseguire l’equità significa anche eliminare distorsioni, rendere più efficiente il sistema economico: l’equità è quindi strettamente legata alla crescita economica. Il gettito derivante dall’emersione di imponibili sottratti a tassazione andrà redistribuito, sotto forma di sgravi, a favore dei contribuenti corretti e maggiormente incisi. A questo fine sarà fondamentale definire metodologie di stima dell’evasione, effettuarle con periodicità e monitorare i risultati. Come pure sarà fondamentale rendere permanente e consolidare il monitoraggio dell’erosione fiscale attraverso la ricognizione sistematica delle cosiddette “spese fiscali” (*tax expenditures*) e procedere al loro riordino. Anche da questo riordino deriveranno effetti positivi sull’equità e sulla neutralità del sistema fiscale, e quindi sulla crescita.

Anche la revisione dell’imposizione sui redditi di impresa individuale e da attività professionale mira a rendere più neutrale il sistema tributario, soprattutto rispetto alla forma giuridica, e a favorire la capitalizzazione delle imprese, in continuità con l’ACE.

Sul fronte dell’equità, un contributo importante verrà dalla annunciata **riforma del catasto dei fabbricati**, che correggerà le sperequazioni insite nelle attuali rendite, accentuate dall’aumento generalizzato disposto con il “Salva Italia”.

Infine, un aspetto importante della riforma orientata alla crescita è costituito dalla **tassazione ambientale**, che può fornire un “doppio dividendo”, da un lato contribuendo alla riduzione delle emissioni nocive, dall’altro consentendo una migliore distribuzione del carico tributario, più compatibile con uno sviluppo sostenibile.

I punti salienti della proposta di riforma fiscale sono esposti nel prosieguo (paragrafo 3). Preliminarmente (paragrafo 2) si affronta la questione del veicolo legislativo.

## **2 - E’ possibile/opportuno rilanciare la delega per la riforma fiscale ?**

La riforma potrebbe prendere la forma di un disegno di legge ordinario o di una legge delega. Tradizionalmente, per interventi della portata qui delineata si è preferito lo strumento della legge delega, che consente di costruire misure meglio coordinate e più attentamente preparate. Va anche considerato che è tuttora all’esame del Parlamento la delega per la riforma assistenziale e fiscale presentata l’estate scorsa dal precedente governo. Quella delega appare in larga misura superata: in effetti, alcuni punti importanti sono stati anticipati con il “Salva Italia” (ad esempio, l’introduzione dell’ACE e la revisione dell’ISEE); il precedente governo ha anticipato, con le manovre dell’estate, la modifica della tassazione delle cosiddette rendite finanziarie. Peraltro, l’attuale governo ha già annunciato in più occasioni che intende proporre, con provvedimento di delega, la revisione del catasto dei fabbricati e interventi legislativi per regolare l’abuso del diritto: ha quindi riconosciuto che su alcuni nuovi temi è necessario intervenire. Altre questioni vengono da tempo sollecitate dalle parti sociali e dagli addetti ai lavori, nonché dal Parlamento. Limitarsi a quanto ufficialmente già annunciato significherebbe lasciare libertà di iniziativa alle parti sociali e al Parlamento, con difficoltà di coordinamento e di gestione politica. Gran parte dei problemi troverebbe accoglienza in emendamenti al decreto sulle semplificazioni fiscali, che inizia ora l’esame per l’approvazione da parte del Parlamento, con il rischio di esiti non ben coordinati.