

# IDEE PER UNA NUOVA RIFORMA TRIBUTARIA

## IL REDDITO D'IMPRESA

di IVAN VACCA

1. Da più parti sento ripetere, sia pur con modalità diverse, un identico concetto: il sistema fiscale non ha solo il compito di reperire gettito per far fronte alla finanza pubblica ma deve assolvere anche ad una funzione propulsiva di stimolo alla crescita economica e per realizzare questo obiettivo occorre ridurre la pressione fiscale, ove possibile, su famiglie ed imprese o, quantomeno, attuare un riordino complessivo delle *tax expenditures* (crediti di imposta, detrazioni, deduzioni, esclusioni, esenzioni, imposte sostitutive) che così come si sono venute ad evolvere e ad intrecciare hanno reso il sistema illogico, incoerente, foriero di disuguaglianze e tale da dirottare le attività economiche “non già dove conviene economicamente ma dove conviene fiscalmente”.
2. Non intendo, ovviamente, occuparmi di una così ampia tematica. Mi limito ad analizzare la situazione delle imprese e, in particolare, di quelle di media e grande dimensione; delle imprese, cioè, soprattutto societarie, che si inseriscono nel tessuto fondante del nostro sistema economico e per questo meritano una considerazione particolare. Gli analisti osservano che, sulle entrate tributarie, l'Ires è pari solo al 6,32 per cento (6,55 per cento, se si considerano anche le compensazioni e le entrate da accertamento<sup>1</sup>) contro il peso ben più preponderante dell'Irpef a carico dei lavoratori. Ma questo non è un aspetto particolarmente significativo, se si tiene conto che sono proprio le imprese – e in particolare quelle societarie – che danno occupazione ai dipendenti, i quali alimentano con i propri guadagni le entrate Irpef, così come sono le imprese che danno lavoro anche ai professionisti.
3. Il primo, fondamentale bisogno del mondo imprenditoriale è di avere un rapporto tributario che garantisca certezza e stabilità. Compito naturale di chi esercita un'impresa è di valutare e assumere i rischi che lo svolgimento dell'attività economica comporta, ma non certo quelli legati ad un rapporto tributario instabile, mutevole, oggetto di interpretazioni contrastanti e che – per questa sua mutevolezza

---

<sup>1</sup> Tra le entrate da accertamento sono comprese anche quelle riferibili alle previgenti Irpeg e Ilor.

– richiede di continuo costi di “*compliance*”, di adeguamento tutt’altro che irrilevanti. Sotto questo profilo, mi accontenterei perciò, più che di realizzare una riforma fiscale, di introdurre quanto meno principi e criteri – “esterni” al singolo regime impositivo, ma valevoli in via generale in relazione a qualsiasi rapporto tributario – chiari e non derogabili che:

- limitino l’eccessiva discrezionalità dei governi che si susseguono alla guida del Paese di modificare ogni anno il regime impositivo per motivi di gettito e/o elettorali, rendendo il sistema sempre più disomogeneo e settoriale;
- ripristinino un corretto rapporto tributario fra contribuente e fisco, sollecitando anche da parte del fisco una maggiore cooperazione e comprensione del *business*, che vada anche al di là della ristretta cerchia delle imprese che fruiscono del regime di “*cooperative compliance*”. Molti anni orsono, il Prof. Lupi scriveva che l’Italia “è il paradiso del sommerso e l’inferno del dichiarato”. Da allora il rapporto con l’Amministrazione finanziaria si è senz’altro evoluto in senso positivo anche per merito di una maggiore professionalità degli uffici accertatori. Ma non abbiamo ancora effettivamente superato il *gap* cui si riferiva Lupi. Occorre fare in modo, anche con l’uso di norme e di strumenti di controllo, che presso gli organi dell’Amministrazione si sviluppi – non a parole, ma effettivamente – una cultura nuova. Il fisco non è una controparte del contribuente che ha la missione di esercitare a tutti i costi pretese impositive anche non corrette o fondate su interpretazioni “aggressive”. Il fisco è, al contrario, il primo garante della “giusta imposizione”, conforme ai principi e alle regole dell’ordinamento fiscale. Questo è il suo compito istituzionale, come richiede la stessa Corte Costituzionale. In parole povere, gli accertamenti tributari devono essere ispirati a criteri di trasparenza e prevedibilità e ciò a tutela dei contribuenti onesti;
- attuino un ripensamento del sistema sanzionatorio amministrativo/penale che preveda reazioni punitive proporzionate alla reale gravità dei comportamenti dei contribuenti e, soprattutto, orientato ad un maggior rispetto del principio del *ne bis in idem*, secondo le più recenti indicazioni della Corte di Giustizia e della CEDU. Nessuno dubita che si possa passare “in progressività” dalle sanzioni amministrative a quelle penali in ragione della gravità dell’evasione. Ma occorre che ci sia un fondamento comune fra i due procedimenti, mentre oggi l’azione penale verso amministratori e *manager* molto spesso si attiva a prescindere da un accertamento tributario. Non si tratta di ripristinare la pregiudiziale tributaria,

ma almeno far sì che l'azione penale si incardini con l'ausilio e la collaborazione dell'Amministrazione finanziaria cui solo – data la delicatezza e la complessità della fattispecie tributaria – è affidato dal legislatore il potere di accertare l'effettiva esistenza di un'evasione o elusione.

4. Se, tuttavia, si volesse andare oltre la semplice predisposizione di questi principi e tentare, nel merito, una riforma del regime impositivo delle imprese, questa riforma dovrebbe essere ispirata ad una *policy* ben chiara e ragionevole. Per quanto mi riguarda, due, in particolare, sono gli obiettivi da perseguire: garantire la semplificazione, la neutralità e l'unitarietà dell'imposizione, evitando il più possibile approcci settoriali e, al contempo, rendere il sistema fiscale effettivamente capace di favorire la crescita economica.

A questo riguardo, gli ambiti suscettibili di essere presi in considerazione sono sostanzialmente tre:

- i criteri di determinazione dell'imponibile;
- il sistema delle agevolazioni concedibili alle imprese;
- la misura del prelievo e le sue modalità di applicazione.

Una riforma possibile può toccare tutti e tre questi aspetti o solo alcuni di essi.

5. Per quanto riguarda la determinazione dell'imponibile, punto cardine del nostro sistema, come è noto, è il principio di derivazione, secondo cui il reddito d'impresa va ritratto dalle risultanze delle scritture contabili e in particolare del conto economico. Si tratta di un principio storico, mutuato dall'ordinamento germanico, che trova giustificazione sotto vari profili: il bilancio identifica, infatti, la ricchezza novella distribuibile ai soci e, dunque, suscettibile anche di formare la base imponibile delle imposte dirette, è redatto con criteri obiettivi identificati dalla scienza contabile e, per questo motivo, è l'espressione più attendibile della capacità contributiva cui fa riferimento la Costituzione, ed è sottoposto al controllo anche di soggetti e autorità diverse da quelle fiscali.
6. Da più parti, tuttavia, si mette in evidenza che le variazioni previste dalle disposizioni fiscali rispetto alle risultanze del bilancio sono divenute eccessive, creando un doppio binario difficile da gestire, fonte di interpretazioni contrastanti fra contribuente e fisco e, dunque, di contenzioso<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Dai vari volumi statistici relativi alle imprese in contabilità ordinaria si evince, peraltro, che le variazioni fiscali ai fini Ires, tanto in aumento quanto in diminuzione – variazioni spesso a carattere solo temporaneo e che tendono a pareggiarsi tra loro – superano, in ammontare, di molto il reddito imponibile.

Il tema merita una riflessione.

Sicuramente si può fare un passo avanti per adeguare la fiscalità alla competenza economica espressa dalle regole di bilancio. Mi riferisco, ad esempio, a due poste valutative importanti del bilancio: gli ammortamenti dei cespiti strumentali e i fondi rischi estimativi di oneri e perdite probabili.

In Assonime da tempo poniamo l'accento su questo aspetto.

In effetti, proprio in quanto si tratta di poste valutative suscettibili di generare contrasti interpretativi, il sistema fiscale ha storicamente adottato il principio di predeterminare la misura degli ammortamenti e, quanto ai fondi rischi, ne ha limitato lo stanziamento solo ad alcuni, stabilendo oltretutto per quelli riconosciuti anche la misura suscettibile di avere rilevanza fiscale e, dunque, rinviando in generale la deducibilità delle spese e degli oneri stimati al periodo di loro effettivo sostenimento.

Insomma, il bilancio valuta la ricchezza novella prodotta nell'esercizio con prudenza, mentre il fisco ne anticipa il più delle volte la tassazione. Le considerazioni che al riguardo abbiamo più volte svolto in Assonime, sono di un duplice ordine. Innanzitutto, l'impostazione adottata dal fisco risale ad un periodo in cui il codice civile dettava poche regole né esistevano un organismo italiano di contabilità, obblighi di revisione e Autorità di vigilanza: in questo contesto le soglie e i limiti fiscali hanno a lungo svolto una funzione di supplenza, costituendo punti di riferimento per le valutazioni stesse adottate nei bilanci d'esercizio. Oggi non è più così. Il redattore del bilancio è tenuto a rispettare criteri e principi ormai compiutamente declinati e verificati in sede civilistica. In secondo luogo, la maggiore possibilità di stanziare anche ai fini fiscali gli ammortamenti corretti e i fondi rischi necessari consentirebbe, ad esempio, di rafforzare la domanda di investimento da parte delle imprese senza determinare una perdita di gettito, ma solo una sua riallocazione temporale, considerato che tali componenti negative, se dedotte subito, non sarebbero nuovamente deducibili negli anni successivi.

Comunque sia, al di là di queste considerazioni, credo che questa dicotomia possa ormai essere superata, per lo meno per le imprese di grandi dimensioni che hanno efficaci organi di controllo interno e il bilancio sottoposto a revisione contabile; e ciò semplicemente prendendo atto che l'avvento degli IAS/IFRS ha modificato sostanzialmente il problema delle valutazioni e della loro rilevanza ai fini fiscali. Gli IAS/IFRS, infatti, hanno introdotto, con il "*far value*" e la prevalenza della sostanza sulla forma, un articolato sistema di valutazioni che non interessa solo il patrimonio

di fine esercizio, ma anche la determinazione dei ricavi e dei costi delle operazioni in cui si articola l'attività gestoria e che confluiscono nel conto economico. Il principio di "derivazione rafforzata" ha dato, nella più parte dei casi, rilevanza a queste valutazioni nella determinazione del reddito imponibile e questo sistema di valutazione è stato recentemente esteso, in buona parte, anche alle imprese ITA Gaap. Sicché, una volta fatto questo passo non si vede perché non si possa adottare analoga soluzione anche per gli altri elementi che caratterizzano la competenza contabile, quali gli ammortamenti e i fondi rischi. D'altra parte, il fisco ha da sempre avuto il potere di accertare che le imprese abbiano correttamente applicato i criteri contabili: potere che così come è utilizzabile nei confronti delle imprese *ias adopter* per verificare i ricavi e i costi stimati con il *fare value*, può essere esercitato per gli ammortamenti e i fondi rischi. In questo compito, del resto, il fisco può avvalersi dell'opera dei revisori e delle utili interpretazioni dell'OIC. In questo contesto potrebbe, inoltre, trovare soluzione anche un altro annoso problema che affligge le imprese: gli errori di competenza; errori che nelle operazioni di fine anno sono molto frequenti (sia in favore che a danno del contribuente), soprattutto per le imprese di grandi dimensioni che intrattengono un'infinità di rapporti con la propria clientela. Questi errori sono oggetto di legittime correzioni in sede civilistica con un semplice aggiornamento dei bilanci successivi (cfr. art. 2434-*bis* c.c.). Si potrebbe consentire – quanto meno per gli errori che non superano la soglia di materialità – di fare altrettanto anche ai fini fiscali, senza la necessità di dover procedere a ripetitive e faticose dichiarazioni integrative.

7. Occorre subito aggiungere, tuttavia, che ci sono alcune fattispecie – e non sono poche né di minore importanza – nelle quali la divergenza fra disciplina fiscale di determinazione dell'imponibile e risultanze del bilancio non può essere superata.

Mi riferisco a titolo di mero esempio:

- alla tematica dei costi inerenti;
- alla neutralità fiscale delle operazioni straordinarie;
- all'abuso del diritto.

In particolare, l'inerenza è un concetto portante del sistema fiscale, per evitare che il contribuente possa portare in deduzione donazioni e liberalità non meritevoli di tutela fiscale o attuare spostamenti di reddito, soprattutto fra imprese del gruppo, che violino la personalità dell'imposta. L'inerenza, come noto, si articola in un principio generale che dà luogo spesso a contrasti interpretativi fra contribuenti e fisco e in varie regole

specifiche che tralascio in questa sede di esaminare (spese di rappresentanza, beni ad uso promiscuo, erogazioni ai soci, *etc.*). Mi limito semplicemente a segnalare che, ad esempio, anche la definizione fiscale di titoli assimilabili alle partecipazioni rientra in questa tematica. Il codice civile consente, infatti, di allocare la remunerazione corrisposta, sotto forma di partecipazione agli utili, ai portatori di titoli di debito o agli associati di associazione in partecipazione nel conto economico a decurtazione degli utili spettanti ai soci; impostazione questa che avrebbe permesso facilmente di erodere la base imponibile ove fosse accettata anche ai fini fiscali (si pensi agli associati in partecipazione, persone fisiche o residenti all'estero). La questione è stata superata includendo queste fattispecie nel regime dei dividendi, che non sono come tali deducibili dal reddito imponibile dell'impresa erogante.

Quanto alla neutralità fiscale delle operazioni straordinarie – quali le fusioni, le scissioni e i conferimenti – è questo un principio di portata storica con il fine di non tassare i valori che emergono da tali operazioni per favorire la crescita dimensionale delle imprese o, comunque, la loro riorganizzazione. Da esso consegue che i maggiori (o minori) valori iscritti in bilancio a seguito di queste operazioni non possono avere riconoscimento fiscale ai fini delle successive vicende reddituali dei cespiti su cui sono allocati.

La disciplina antiabuso, poi, permette al fisco di riqualificare *in toto* le rappresentazioni di bilancio che non rispondono ad una reale sostanza economica e aggirano la *ratio* di norme e principi fiscali. Come è noto, molte incertezze questa disciplina ancora riveste e molteplici sono i contrasti interpretativi fra fisco e contribuente. Ma – al di là di ciò – non c'è dubbio che questa è una disciplina caratterizzante l'ordinamento fiscale di tutti gli Stati evoluti e raccomandata anche dalla normativa UE (cfr., in particolare, la direttiva 2016/1164).

8. Rimanendo sempre nell'ambito dei criteri di determinazione dell'imponibile, sono state avanzate altre soluzioni in dottrina che vanno prese in considerazione.

Una di queste, cara a molti economisti, è quella di far ricorso ad una generalizzata applicazione della c.d. *cash flow tax*. Si tratta di un sistema che intende dare rilevanza ai proventi e ai costi nel periodo d'imposta in cui ne avviene la manifestazione finanziaria, di dare, cioè, rilevanza ai flussi di cassa.

Preliminarmente, ricordo che si tratta di una proposta da tenere distinta dalla c.d. *destination base cash flow tax* che fu formulata da un economista americano molti anni fa (1997), con lo scopo principale di favorire le esportazioni e penalizzare le

importazioni in USA. La tesi prevedeva, infatti, di tassare i flussi di cassa relativi ai ricavi derivanti dalle vendite interne agli Stati Uniti e di far dedurre i flussi di cassa relativi ai costi sostenuti per gli acquisti di beni e servizi negli Stati Uniti, compresi i costi relativi all'acquisto di beni strumentali o immateriali; e, al contempo, di esentare i ricavi derivanti dalle vendite all'estero e di non consentire la deduzione dei costi di acquisto dei beni e dei servizi provenienti dall'estero.

In questi termini così aggressivi la proposta non fu mai accettata dai governi statunitensi, dato che avrebbe compromesso il rapporto degli USA con gli altri Stati. E tanto meno, per ovvie ragioni, potrebbe essere adottata dal nostro Stato, che ne subirebbe infinite ritorsioni. Oltretutto, sarebbe in contrasto con il principio comunitario di libertà di stabilimento. È chiaro, quindi, che gli economisti di oggi guardano alla *cash flow tax* solo come sistema di imputazione dei costi e dei ricavi in base ai flussi di cassa, senza con ciò derogare ai principi generali del nostro ordinamento che continuerebbero ad applicarsi nel senso di dare piena rilevanza agli utili prodotti all'estero dalle imprese residenti, così come ai costi derivanti da beni e servizi importati. Lo scopo dei sostenitori di questa tesi, dunque, è semplicemente di semplificare il sistema impositivo, guardando ai flussi di cassa ed eliminando così gli aspetti valutativi forieri di contestazione e contenzioso. In particolare, verrebbe consentita – a quanto è dato capire – la deduzione immediata anche dei costi di investimento in beni strumentali, senza più dover procedere ad ammortamenti fiscali e verrebbe sancita, al contempo, la totale irrilevanza degli interessi passivi delle imprese che si indebitano; il che risolverebbe il problema della dicotomia di regime tuttora esistente (anche se attenuata da alcune misure, quale l'ACE, etc.) fra imprese che ricorrono al capitale di rischio e imprese che ricorrono al finanziamento.

Anche così ridimensionata, è una soluzione, tuttavia, che suscita fra gli operatori qualche perplessità.

Si tratta innanzitutto di un'impostazione che si basa anch'essa necessariamente sulla corretta tenuta delle scritture contabili, dato che i flussi di cassa vanno rilevati facendo riferimento proprio alla contabilità. Cionondimeno, è una soluzione che produce un doppio binario pressoché completo rispetto alle risultanze del bilancio e tutto questo solo per evitare le valutazioni, per anticipare la deduzione degli investimenti in beni strumentali o per ancorare il debito d'imposta alle disponibilità liquide dell'impresa. Si osserva, in altri termini, che in questo modo si viene ad allontanare del tutto l'imponibile dall'utile di bilancio distribuibile ai soci, da quella

ricchezza novella, cioè, che – determinata con criteri economici oggettivi – individua più obiettivamente la capacità contributiva dell'impresa, dando oltretutto modo all'impresa stessa di regolare i flussi di cassa così da modificare o comunque incidere sull'imponibile di periodo. Verrebbe rivoluzionato, in definitiva, un sistema di regole agganciate al bilancio, per realizzare obiettivi di semplificazione forse non molto rilevanti per una impresa – in particolare un'impresa societaria – che deve comunque continuare a gestire il bilancio con le sue regole specifiche, in funzione delle informazioni da fornire ai creditori, agli investitori e ai propri soci. E anche il sistema fiscale del riporto delle perdite verrebbe profondamente inciso, dato che non si potrebbe più far riferimento alle perdite effettive accertate con i criteri di competenza contabile (sia pur con le attuali variazioni fiscali) ma all'occasionale saldo negativo (di fine periodo) dei flussi di cassa che potrebbe derivare semplicemente da "robusti" investimenti in beni strumentali e, dunque, da un rafforzamento dell'apparato produttivo. Comunque, per obiettività, occorre anche aggiungere che questa proposta, in un futuro forse anche non lontano, potrebbe esplicitare effetti semplificatori laddove anche il panorama internazionale venisse a modificarsi in questa direzione; attualmente essa poco si concilia con le tematiche che si stanno sviluppando in campo internazionale in ordine ai criteri di ripartizione fra Stati della potestà impositiva sugli utili conseguiti dai gruppi multinazionali.

Al riguardo, ricordo molto sinteticamente che l'UE sta elaborando da tempo il progetto di una base imponibile consolidata fra le società di gruppo che operano nel territorio europeo (c.d. CCCTB); progetto che si caratterizza, in particolare, per il fatto che le regole per la formazione dell'imponibile prescindono completamente dalle risultanze di bilancio, in considerazione della diversità di impostazione che tali bilanci rivestono nei vari Stati membri. Si tratta, però, pur sempre di regole che recepiscono le indicazioni dei principi contabili e in particolare dei principi IAS/IFRS. Quindi, regole che si rifanno alla competenza economica e che nulla hanno a che vedere con i flussi di cassa. Peraltro, occorre anche aggiungere che le proposte di direttiva relative alla CCTB e alla CCCTB non hanno fatto, ad oggi, significativi passi in avanti, a causa di non pochi problemi nella gestione fra le varie giurisdizioni degli Stati membri della base imponibile comune. E in ogni caso, si tratta di una proposta limitata ai gruppi operanti nel territorio europeo. Proprio per questo, essa è divenuta già obsoleta in ragione delle più ampie tematiche che si stanno sviluppando a livello mondiale sull'allocazione dei profitti dalle imprese multinazionali che interagiscono

economicamente e traggono ricavi dai mercati su cui si estende il loro raggio di azione pur senza avervi una presenza fisica (ossia, senza avvalersi *in loco* di una stabile organizzazione o di una società partecipata).

Il problema coinvolge i modelli di *business* che si interfacciano con i consumatori, tra cui sono compresi i modelli economici altamente digitalizzati, nonché quelli che interagiscono in modo diretto o indiretto con i consumatori finali. Quindi, ne sono coinvolte non solo le imprese della c.d. *new economy*, ma anche le imprese manifatturiere tradizionali che riescono “da remoto”, anche cioè tramite strumenti digitali, a promuovere il proprio prodotto e a fidelizzare i clienti. Si deve trattare, in ogni caso, di multinazionali di grandi dimensioni (presumibilmente con ricavi non inferiori a 750 milioni di dollari, come per la direttiva 2016/881; c.d. DAC4, relativa al *Country by Country Reporting*).

L’OCSE, nei lavori cui partecipano più di 137 Stati, sta proponendo un nuovo “*nexus*” per l’allocazione dei profitti negli Stati in cui la ricchezza si forma. In particolare, si tratta di un *nexus*, distinto e separato rispetto all’attuale concetto di stabile organizzazione che pure rimane in vita; un *nexus* che, coordinandosi con i concetti tradizionali di stabile organizzazione e di *subsidiaries*, consente di attribuire alle “giurisdizioni-mercato” una parte dei ricavi di gruppo che eccedono quelli remunerativi delle attività c.d. routinarie (attribuzione che avviene anche senza una presenza fisica in loco; c.d. “*Unified Approach*”). La peculiarità di questo metodo è quella di ricavare gli extraprofitti da ripartire dagli utili risultanti dal bilancio consolidato di gruppo, quindi con un approccio che trascende anche il bilancio di esercizio della singola società: una rivoluzione rispetto al concetto di “*separate entity*”, ancorché si tratti di una deroga limitata ai gruppi di maggiore rilevanza e solo per una parte degli extraprofitti, rimanendo per il resto operanti le regole ordinarie. Comunque, una soluzione, anche questa, che ancora una volta si rifà agli utili rilevati per competenza e non ai flussi di cassa. C’è da aggiungere, per la verità, che si tratta di un approccio che richiede necessariamente il consenso di tutti gli Stati o quanto meno di quelli di maggior peso e recentemente, invece, gli Stati Uniti si sono tirati indietro. Devo sottolineare, tuttavia, che la via tracciata dall’OCSE appare forse l’unica alternativa possibile per evitare che ogni Stato si munisca di proprie regole per tassare gli utili che considera realizzati nel proprio territorio, generando così un complesso e pericoloso intreccio di doppie tassazioni. Questo pericolo, purtroppo, per quanto ci riguarda è già in atto, se si considera quanto sta accadendo a proposito

della nostra “*web tax*” sulle imprese della *new economy* e, in particolare, sui gruppi statunitensi. Come è noto, con l’istituto del GILTI gli Stati Uniti considerano gli extraprofitti dei gruppi in parola (i profitti, cioè, eccedenti la remunerazione degli *assets* materiali detenuti all’estero calcolati forfettariamente nella misura del 10%) quali proventi prodotti dagli *intangibles* di proprietà della *parent company* statunitense e dunque tassabili negli Stati Uniti. La *web tax* italiana, viceversa, sottopone ad imposizione una parte di questi proventi riferibili a fattori produttivi esistenti in Italia (valore generato dagli utenti, *Data Base*, *etc.*). Si genera, dunque, un conflitto fra regimi impositivi che molto probabilmente potrebbe esporre il nostro Stato a misure di ritorsione sul piano economico del commercio internazionale, in particolare attraverso i dazi all’esportazione. Sarebbe dunque quanto mai opportuno che – come correttamente osservato anche dal Prof. Gallo – in attesa di un’augurabile e definitiva realizzazione dell’“*Unified Approach*” dell’OCSE – la *web tax*, quale reazione contro la formazione di grandi masse di extraprofitti digitali privi di tassazione e la pretesa degli Stati Uniti di tassarli presso l’*ultimate company* americana con il GILTI, venga istituita e gestita dall’Unione Europea e non dai suoi singoli Stati membri.

9. Passando al comparto delle agevolazioni, è questo forse l’ambito che – se opportunamente razionalizzato – potrebbe effettivamente rendere il sistema impositivo uno strumento di stimolo alla crescita economica.

Non intendo addentrarmi nel ginepraio delle esenzioni, deduzioni, crediti di imposta e quant’altro l’attuale normativa prevede. Mi limito semplicemente ad alcune osservazioni di carattere generale. Sento, innanzitutto, di dover concordare con la dottrina che ha posto in evidenza come il nostro sistema sia costellato di agevolazioni che, anziché favorire, disincentivano il lavoro e la crescita (cfr. Paolo Petrangeli, opera in corso di pubblicazione). Il riferimento è, ad esempio, alla rivalutazione delle partecipazioni sociali detenute da soci persone fisiche con il pagamento di un’imposta sostitutiva a bassa aliquota; rivalutazione che, pur concepita originariamente come provvedimento provvisorio, è ormai reiterata da tempo. E, soprattutto, il riferimento è alla particolare combinazione – nella vendita delle partecipazioni fra imprese societarie – del regime *pex* (che consente al soggetto cedente di subire la tassazione solo del 5 per cento della plusvalenza) con l’imposta sostitutiva che il soggetto acquirente può, a sua volta, scegliere di assolvere per riallineare il valore fiscale dell’azienda (di cui, per l’appunto, ha

acquisito le partecipazioni) al maggior costo delle partecipazioni acquisite. La conseguenza di questa combinazione è che il plusvalore conseguito dal venditore, benché non tassato, viene trasferito – con il pagamento di una limitata imposta sostitutiva – sugli *assets* dell'azienda che costituiranno poi costi deducibili nella tassazione ad aliquota ordinaria del reddito che tale azienda produrrà.

Correttamente, è stato rilevato dal dott. Petrangeli che questo meccanismo agevolativo produce due effetti negativi. Innanzitutto, riduce la base imponibile sulla quale lo Stato applica le imposte ordinarie attraverso la creazione di costi non correlati ad un'avvenuta, analoga imposizione. Ma soprattutto, induce gli imprenditori *“a monetizzare le loro partecipazioni piuttosto che continuare a rischiare nella loro attività”*. E cosa ancor più deleteria, è che queste attività imprenditoriali finiscono spesso in mani di stranieri che tendono inevitabilmente a trasferire nei propri Stati di residenza gli *assets* di pregio di tali aziende. Non c'è dubbio che gli stranieri debbano investire in Italia per irrobustire la nostra economia, ma dovrebbero farlo in nuove iniziative.

Tutto ciò premesso, è chiaro che le agevolazioni devono essere date per l'apertura delle attività, non per la loro vendita e, soprattutto, per far sì che queste attività crescano di valore e diano occupazione. In parole povere, le agevolazioni dovrebbero essere date per incrementare l'occupazione, per la formazione dei dipendenti (che è anch'essa un bene prezioso per l'intera comunità), per gli investimenti in beni strumentali, soprattutto in quelli ad alta e innovativa tecnologia, per la ricerca e lo sviluppo degli *“intangibles”*. Un tema a parte, poi, è quello delle esternalità che si associano all'attività di impresa. Ad esempio, un'azienda che inquina, crea effetti negativi sull'ambiente; quella che non inquina, in quanto adotta misure idonee, andrebbe premiata.

Giustamente, il Prof. Gallo osserva che è tempo ormai per l'UE di recepire risorse proprie per finanziare la propria attività istituzionale di *“regolatrice”* del mercato e per gli altri compiti che l'attuale pandemia ha reso necessari, attraverso l'istituzione di tributi propri, quanto meno su materie di portata generale e trasversale e, quindi, di interesse per tutti gli Stati membri. E fra queste risorse andrebbe ricompresa l'istituzione di una *“carbon tax”*. La tesi è condivisibile e non mi sembra che contrasti con essa la possibilità che il nostro Stato istituisca anche delle agevolazioni per le imprese che non inquinano.

- 10.** Un tema a sé, poi, è quello che riguarda il reintrodotta regime dell'ACE e le discussioni che si sono aperte su un'eventuale rimodulazione del prelievo sulle imprese.

La reintroduzione dell'ACE è stata salutata con favore da tutti.

Molti sostengono, peraltro, che essa andrebbe potenziata per indurre effettivamente le imprese ad incrementare il proprio patrimonio, considerati gli esigui risultati finora ottenuti.

Altri pensano ad un sistema c.d. duale del prelievo che investa genericamente sia l'Irpef che l'Ires (Vieri Ceriani). Si osserva, in particolare, che consapevolmente o meno, il nostro sistema si è già avviato verso una distinzione fra i redditi di lavoro (e pensione) e i redditi di capitale (in un'accezione ampia), assoggettando i primi ad un'imposizione progressiva e i secondi ad un prelievo proporzionale. E in questo contesto, tra i redditi di capitale andrebbero inclusi anche i redditi d'impresa prodotti dai soggetti Ires, sicché ne andrebbe omogeneizzata l'aliquota impositiva a quella degli altri redditi di capitale, optando per un'aliquota corrispondente a quella del primo scaglione dell'Irpef; il che, peraltro, rende problematico il mantenimento del trattamento impositivo per i titoli di Stato, tradizionalmente sottoposti ad un prelievo minore.

Altri ancora (Acciari-Grilli) propongono per tutte le imprese, IRPEF/IRES, una tassazione del reddito "a doppia aliquota", basata su due momenti impositivi diversi: quello in cui l'utile è prodotto, così come avviene oggi (l'aliquota si ipotizza che possa essere del 17%) e quello in cui l'utile è distribuito o destinato a finalità estranee all'impresa. Questa modulazione – secondo gli autori – costituirebbe una forte spinta alla patrimonializzazione, più efficace dell'attuale ACE.

Insomma, siamo di fronte a vari progetti che vanno messi a confronto e vagliati con un po' di ponderazione.

- 11.** Un tema, da ultimo, che non può essere trascurato, riguarda le sorti dell'Irap.

L'Irap (nata nel 1997) ha sostituito, come è noto, l'Illor, la patrimoniale sulle imprese, i contributi sociali sanitari, la tassa sulla salute e l'Iciap e ha razionalizzato il sistema sanitario pubblico.

Tutti sono d'accordo nel sostenere che essa, con le recenti modifiche, è stata snaturata: prescindendo dall'Irap relativa alla Pubblica Amministrazione e agli enti non commerciali, tale imposta regionale sarebbe divenuta infatti, secondo molti, una sorta di addizionale sul lavoro autonomo e sul reddito d'impresa (ancorché non sia

previsto il riporto delle perdite). Tutti ne propongono, perciò, l'abolizione: ma con che sostituirla? Le tesi sono le più disparate.

Alcuni, sostengono che l'Irap della Pubblica Amministrazione e degli enti non commerciali andrebbe, comunque, mantenuta nell'attuale assetto, mentre andrebbe abrogata solo l'Irap delle attività economiche private. La perdita di gettito che ne consegue sarebbe pari a 14 miliardi di euro e potrebbe in parte essere sostituita (per circa 11 miliardi) da un incremento di tassazione nel settore delle imposte ambientali e da una patrimoniale da applicare alle strutture societarie e alle altre strutture utilizzate come "contenitori". La differenza potrebbe essere recuperata attraverso un'addizionale regionale dell'Ires (Petrangeli).

Altri, invece, sostengono che un'addizionale dell'Ires, così come dell'Irpef sui redditi di impresa e di lavoro autonomo, non sarebbe proponibile per vari motivi e optano per una sorta di contributo di solidarietà da applicare con aliquota anche inferiore alle attuali aliquote Irap ma su tutti i redditi Irpef/Ires, anche su quelli soggetti a ritenuta alla fonte o imposta sostitutiva (Vieri Ceriani). Il contributo di solidarietà avrebbe la funzione di reperire gettito non solo per far fronte alla sanità, ma anche in parte per coprire i contributi pensionistici e andrebbe suddiviso in una quota erariale o una quota per le regioni. Ciò ridurrebbe non poco anche il c.d. cuneo fiscale.

Ancora una volta siamo davanti a progetti e scelte impositive interessanti ma che richiedono un approfondimento.

- 12.** Concludo osservando che naturalmente una riforma fiscale seria dovrebbe toccare anche altri aspetti importanti di cui qui non mi occupo, quali ad esempio il sistema di aliquote, detrazioni, deduzioni e basi imponibili Irpef (su cui cfr. Vincenzo Visco ed altri autori), l'eventuale istituzione di una patrimoniale progressiva di tipo personale da affiancare alla tassazione sul reddito (cfr. Manzitti e Franson) o, in alternativa, il mantenimento di quelle attuali di natura reale, includendovi tuttavia anche le case di abitazione principale (Vieri Ceriani, Petrangeli ed altri autori), la riforma del catasto, il regime forfettario delle imprese minori e di taluni lavoratori autonomi, il potenziamento degli strumenti di tracciamento delle operazioni economiche (Visco, Petrangeli), *etc.*

Quello che posso dire è che per fare una riforma solida e ben delineata nelle *policies* da perseguire ci vuole – come dice il Direttore Ruffini – il tempo necessario (“lo

*spazio almeno di quattro leggi di bilancio*”) e una commissione che operi a tempo pieno ed elabori anche i testi normativi da proporre al Parlamento.  
La fretta è foriera quasi sempre di errori.