

*IDEE PER UNA NUOVA RIFORMA TRIBUTARIA,
nel 50° anniversario della L. delega 9.10.1971, n. 825*

Relazione introduttiva

1. Gli amici che hanno organizzato questo convegno con il fine molto impegnativo di raccogliere idee per “Una nuova riforma tributaria” hanno ritenuto, forse un po’ troppo ottimisticamente, che l’uscita dalla crisi globale da pandemia potrebbe essere un’occasione per attuare sul piano fiscale alcuni interventi legislativi di ampio raggio che le passate politiche restrittive dell’Unione europea, il forte indebitamento pubblico del nostro Paese e la mancanza di robuste maggioranze politiche non hanno consentito finora di effettuare con le dovute pienezza ed energia. L’obiettivo dovrebbe essere, in particolare, quello di far seguire alle iniziative straordinarie dei giorni passati, volte a far fronte alla grave crisi di liquidità di imprese e famiglie, organici interventi fiscali che concorrano a far uscire finalmente il Paese dalla crescita stagnante di quest’ultimo ventennio e correggano anche, in nome della solidarietà, alcune discutibili scelte fatte in passato.

Nelle intenzioni degli organizzatori di quest’incontro dovrebbe esserci, almeno teoricamente, un ampio spazio per una riforma che realizzi una più equa redistribuzione e allocazione della ricchezza e, nello stesso tempo, esorcizzi gli effetti negativi di un capitalismo digitale che finora è

sfuggito al controllo pubblico ed è stato una delle cause di incremento delle disuguaglianze. Una riforma, insomma, che attribuisca alla tassazione e al sistema degli incentivi il fine di ottenere un giusto bilanciamento fra produzione e consumo, di ripartire in modo più appropriato redditi e ricchezza, di concorrere a superare la crisi sociale in atto e di incentivare un lavoro riqualificato che non può essere svolto dall'intelligenza artificiale e dovrebbe essere assistito da garanzie comuni (sia esso lavoro subordinato, che autonomo o precario) ed impiegato anche nel settore del *no profit*, dell'economia sociale e della condivisione.

Ciò è, del resto, quanto la maggioranza degli economisti pubblici e le forze politiche di qualunque colore ci indicano da tempo in termini di politica fiscale: avere il coraggio di spostare il prelievo dai redditi di lavoro, familiari e di impresa ad altre manifestazioni di ricchezza; salvo poi prendere le distanze tra di loro sul tipo di ricchezza da tassare di più e sulla redistribuzione del carico fra le diverse fasce di contribuenti.

Personalmente, appartengo alla schiera di coloro che ritengono che vi sia ampio spazio per tassare i sovraprofiti, i grandi patrimoni, i grandi lasciti ereditari e donazioni (attualmente assoggettati a una tassazione abbastanza ridotta e sperequata) e, soprattutto, per estendere il prelievo al valore aggiunto economico di quelle *digital enterprises* che hanno costi marginali molto bassi e un elevato, direi quasi spropositato, valore di borsa. In termini più concreti, questa opinione dovrebbe tradursi quantomeno nel rafforzamento delle imposte successorie – invocato fra l'altro nei giorni passati, in modo pressante, dalla sentenza n. 120 del 6 maggio 2020 della Corte costituzionale – e nella tassazione (anche a livello europeo) sia delle transazioni finanziarie, attualmente oggetto di

una insoddisfacente disciplina nazionale, sia dell'uso delle materie prime non rinnovabili, sia delle posizioni reddituali, come quelle della *digital economy*, derivanti dalla raccolta e dall'uso di dati e informazioni nei confronti dei privati. Tali forme di tassazione sono state, del resto, proposte dalla Commissione UE sotto forma tanto di una *carbon tax* interna e alle frontiere, quanto di una *web* o *digital tax* del tipo di quella sui servizi digitali, introdotta in Italia dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2019, ma finora non applicata per "incompatibilità" con la *Global Intangible Law Tax Income USA*.

2. Con specifico riguardo alle imposte dirette nazionali, si è un po' tutti d'accordo sulla necessità di alleggerire il carico attualmente gravante sui lavoratori e sulle imprese, essendo questi i soggetti che hanno subito di più gli effetti della decrescita degli anni passati e che sono stati più danneggiati dalla crisi di liquidità e dalle insicurezze prodotte dalla pandemia. Tramontata – almeno per ora – la *flat tax*, la via da seguire dovrebbe essere quella di ridisegnare la progressività del tributo in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti maggiormente colpite dalla sfavorevole congiuntura risultino – in applicazione del principio rawlsiano del *maximin* – ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche o, comunque, assoggettate ad imposizioni cedolari proporzionali.

Gli interventi a sostegno della famiglia (deduzioni, detrazioni e ogni *tax expenditure*, *bonus* vari e assegni familiari) dovrebbero, in particolare, essere unificati in uno strumento costruito in base ad una scala di equivalenza ed estesi a tutti i contribuenti. Da una parte, le spese fiscali dovrebbero essere calcolate in riferimento all'aliquota base del sistema

(quella più ridotta) in modo da allargare la base imponibile, dall'altra, l'incidenza dell'imposta dovrebbe essere ridotta concentrando gli sgravi soprattutto sulle classi medie di reddito. L'ideale sarebbe seguire l'esempio tedesco, costruendo la progressività in modo da eliminare le discriminazioni derivanti sia dalla divergenza fra aliquote nominali e aliquote effettive (determinata dalla decrescenza delle detrazioni e dall'assegno al nucleo familiare), sia dall'andamento non lineare del c.d. *bonus Renzi*. La progressività sarebbe così costruita ricorrendo per il calcolo del tributo ad una funzione matematica continua che determini le aliquote medie per ogni livello di reddito, con l'effetto di superare il sistema degli scaglioni e di evitare i salti di aliquote.

3. Riguardo poi all'Ires, anche qui dovremmo essere un po' tutti d'accordo nel ritenere che il primo obiettivo è quello di far seguire le norme congiunturali varate in questi mesi da altre che incentivino il rientro in Italia delle aziende che nel passato sono emigrate nei paradisi fiscali. Il che è come dire rendere meno attrattivo il *dumping* continentale consentito dai vigenti Trattati UE, prevedendo meccanismi di decontribuzione, incentivi agli investimenti e superammortamenti per le attività rimpatriate, traducentisi in minori imponibili.

Fuori dal passo corto della congiuntura, il primo intervento riformatore a regime dovrebbe, comunque, puntare alla costruzione di un sistema che, da una parte, condizioni la spettanza di deduzioni e crediti d'imposta al raggiungimento di obiettivi essenzialmente di ricerca e sviluppo, di innovazione e di efficienza energetica e, dall'altra, ancori più saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico,

previo l'abbandono definitivo della regola delle variazioni fiscali via via contrattate in sede di bilancio.

E' comunque giunto il tempo per riflettere, insieme agli scienziati delle finanze, sul possibile cambiamento delle regole di fondo della tassazione delle imprese. Bisognerebbe, ad esempio, prendere atto che la sempre più stretta interconnessione dei processi produttivi, la digitalizzazione dell'economia e la prevalenza dei beni immateriali nei sistemi di produzione stanno mettendo in crisi l'Ires. La loro esistenza dovrebbe indurre, perciò, a ripensare il sistema di tassazione delle imprese puntando sull'adozione di modalità di misurazione della ricchezza prodotta diverse da quelle riferite alla nozione convenzionale di utile di bilancio.

Il che dovrebbe portare a tassare, in luogo del reddito, i flussi di cassa, e cioè entità più facili da accertare e più difficili da manipolare rispetto agli utili. Tale sistema avrebbe l'effetto, indubbiamente positivo – e, credo, non sgradito alla maggior parte dei Paesi europei – dell'immediata deducibilità per cassa degli investimenti e dell'irrilevanza delle componenti finanziarie, con conseguente eliminazione dell'attuale trattamento fiscale favorevole all'indebitamento piuttosto che all'emissione di capitale.

Nel breve e medio termine sarebbe già una conquista se si potesse portare avanti il progetto – che periodicamente la Commissione UE ripropone – del consolidamento e della ripartizione (*apportionment*) delle tradizionali basi imponibili dell'Ires a livello comunitario e sovranazionale. È da tempo che i maggiori esperti fiscali si esprimono per l'istituzione di una *Corporate tax* europea comune per le società, come

quella indicata dalla Presidente Von der Leyen quale possibile, parziale fonte di finanziamento del *Recovery Fund*.

4. Tutto ciò e altro ancora su cui ci soffermeremo nel corso di questo *webinar* potrebbe dunque costituire, in via teorica, l'asse portante di un organico disegno di riforma fiscale. Devo dire, però, che ho seri dubbi che riforme come quelle finora accennate possano essere varate nell'attuale contingenza politica, quantomeno in sede di prima ripartenza *postpandemia*. La loro realizzazione richiederebbe, infatti, l'esistenza di almeno tre condizioni che difficilmente, allo stato, possono essere garantite, e cioè: una salda coalizione governativa che sopravviva oltre il breve termine, la condivisione delle linee di fondo degli interventi radicali sopra richiamati *oltreché*, ovviamente, la rinuncia alla parità di gettito.

In attesa di tempi migliori e di maggioranze politiche più sicure mi accontenterei pertanto, nel breve e medio termine, che l'attuale insoddisfacente sistema fosse almeno sfoltito dei diversi, disarticolati regimi che lo affliggono.

Mi sembra che ciò che, allo stato, si può chiedere alle maggioranze politiche che ci governano è, quantomeno, che lo sforzo riformatore sia destinato a migliorare il rapporto contribuente-fisco, a tentare di ridurre l'evasione approfittando dello strumento digitale e a recuperare il primato del legislatore sulla prassi e sulla giurisprudenza. Sarebbe, ad esempio, sufficiente varare, una volta per tutte, una legislazione di principio che regoli in modo soddisfacente il contraddittorio amministrativo precontenzioso e le procedure di accertamento, di riscossione, di rimborso e sanzionatorie, *oltreché* una riforma della giustizia tributaria che istituzionalizzi in via definitiva il giudice speciale equiparandolo al giudice

ordinario, amministrativo e contabile e lo metta in grado – specie in questo frangente – di utilizzare al meglio la strumentazione telematica.

Dovremmo, perciò, rassegnarci ad abbandonare per il momento l'idea di una profonda, radicale e impegnativa revisione del sistema tributario da attuare sulla falsariga della grande riforma del 1971. Sarebbe già un grosso passo avanti riprendere, nel senso ora detto, il cammino iniziato con i decreti legislativi previsti dalla legge delega n. 23 del 2014, la cui completa attuazione è stata interrotta dal rifiuto del Governo dell'epoca di prorogare – come era stato richiesto, invece, dalla Commissione da me presieduta – il termine di attuazione della delega da tale legge prevista. In un contesto incerto e poco affidabile come l'attuale non sarebbe poco.

Franco Gallo