

prof Salvatore Biasco

salvatore.biasco@uniroma1.it

w3.uniroma1.it/salvatore.biasco

cattedra di Economia Monetaria Internazionale

tel. 335 1852114

BOZZA

"Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale".***Audizione di Salvatore Biasco***¹ 4 ottobre 2011

Ringrazio la Commissione Finanze per questo invito. Penso che la ragione della mia presenza qui sia in qualità di sia Presidente della Commissione Bicamerale (detta dei Trenta) nella XIII Legislatura, sia della Commissione Consultiva che nel 2007 produsse il Libro Bianco sulle tassazione delle società. In quella sede, fu avanzata la proposta di istituire una tassazione basata sull'Ace (Allowance for capital equity), che oggi è riproposta con lo stesso acronimo, ma altra traduzione (Aiuto alla Crescita Economica) nell'art.7 della delega. Mi limiterò a commentare gli articoli 6 e 7.

Purtroppo non posso che procedere ad intuito. Ci troviamo di fronte all'ennesima riforma fiscale varata senza un Libro Bianco che preceda le modifiche cui aspira. Non abbiamo le simulazioni e la quantificazione di come si articolano i criteri ispiratori, che consentano una discussione estesa dell'incidenza delle norme, diano modo al contribuente di adattarsi preliminarmente alle stesse e contribuire alla verifica dell'impatto applicativo. Le dichiarazioni di inizio sembravano legislatura orientate verso questo metodo. Certo la crisi ha indotto ad affrettare il varo della delega, perché alla sua attuazione è affidato il compito di trovare risorse in entrata per ¼ della correzione del bilancio pubblico per il 2012 -13. Anche questa è un'anomalia rispetto alle motivazioni che guidano normalmente le riforme fiscali. In realtà, questa preoccupazione domina tutto il resto. A me non sembra che si sia tradotta in delega, per la tassazione delle imprese, una riflessione ormai matura sulla struttura della tassazione e il suo rapporto con le esigenze del capitalismo italiano. La fretta ha così costretto a riprendere la delega del 2001 e a riproporla per la parte non attuata (e non solo).

Art 7

I modelli di imposizione nel settore delle imprese non hanno la loro fondatezza e validità su un piano astratto, ma nel confronto con i temi che pone l'economia. Questi sono noti: crescita non sufficiente delle imprese, basso livello medio di patrimonializzazione, scarsa apertura al mercato del capitale di rischio, bassa propensione ad investimenti rischiosi per salto tecnologico. Le imprese sono poco congiunte col mondo della ricerca. Si aggiunga a ciò l'esiguità degli investimenti

¹ già Presidente della Commissione Bicamerale per la Riforma Fiscale, detta dei Trenta, (1997-2001) e Presidente della Commissione di Studio sulla Imposizione Fiscale sulle Società (2006-7)

internazionali che si dirigono nel nostro Paese. Per quanto non sia da forzare più di tanto l'idea che il fisco possa essere leva di crescita produttiva, si può tuttavia concepire un quadro di ausilio. Essendo stato questo il leit motiv nella Relazione della Commissione del luglio 2007 dove si proponeva di reintrodurre la Dit in forma Ace², non posso che essere favorevole a questa previsione.

Perché la forma Ace? La vecchia Dit consentiva di abbassare significativamente la tassazione solo dopo anni di comportamento "virtuoso" con vantaggi che erano inizialmente poco apprezzabili (al capitale rilevante si dovette applicare strada facendo un moltiplicatore di 1,4); l' Ace ha un valore comunicativo di maggior immediatezza in quanto più direttamente percepibile nel suo operare di quanto lo sia la doppia aliquota ("agevolata" e "ordinaria" che contraddistingueva la vecchia Dit); in più, consente di incidere in maniera comparabile tutte le imprese, personali e societarie, sicuramente, uno dei punti problematici della vecchia Dit³.

Pur in sintonia con la previsione della sua introduzione, rilevo, tuttavia, che sia un limite della delega sia il modo in cui viene introdotta, come una misura agevolativa e di stimolo; già il nome ("aiuto a"..) la fa apparire un incentivo aggiuntivo ai tanti incentivi nell'ordinamento governativo e regionale per azioni giudicate meritorie e non come impostazione di sistema, perno di una struttura permanente del Fisco, con le conseguenze che comporta. Quel modo di presentazione non è appropriato. La Dit/Ace è un indirizzo di tassazione volto al riequilibrio (comunque parziale) dell'imposizione, verso la neutralità fiscale delle forme di finanziamento dell'investimento (non l'unico indirizzo, per la verità, ma certamente un indirizzo efficace). Nelle stime attese delle imprese, uno stesso investimento rende meno, per ragioni fiscali, se finanziato con fonti interne e di più se finanziato con debito, per via della deducibilità degli interessi passivi e di altre penalizzazioni del ricorso al capitale di rischio. E' vero che il sistema di tassazione delle imprese non può esimersi da correttivi - nella penalizzazione dei dividendi distribuiti *alle persone fisiche* (doppia imposizione, sia pure attenuata), o nella parziale deducibilità del monte interessi quando eccede una certa percentuale del margine operativo lordo, o, ancora nella tassazione degli interessi all'interno dell'Irap - ma queste misure congiuntamente non eliminano il margine di convenienza a favore del finanziamento con debito, pur correggendo la distanza che si avrebbe altrimenti. La non neutralità del fisco è stata storicamente alla base di una distorsione che ha reso più fragili finanziariamente le nostre imprese nei confronti delle loro concorrenti occidentali, più esposte al debito, sotto

² L' Ace è una forma particolare della Dit (Dual Income Tax), che è stata in vigore nel nostro ordinamento fiscale dal 1997 al 2002. Queste forme duali di tassazione estraggono dal profitto totale di una impresa una parte che può essere considerata convenzionalmente il rendimento finanziario di quanto apportato in impresa (incluso il trattenimento degli utili) e lo tassano ad aliquota separata, inferiore all'aliquota ordinaria. A quest'ultima rimane inciso la parte restante dei profitti. Nella forma Ace, l'aliquota separata sulla prima tranche dei profitti è zero, vale a dire, è quella tranche è esclusa dalla base imponibile.

L'aliquota convenzionale di rendimento, fissata dal Governo, dovrebbe essere tale da produrre un rendimento effettivo dell'apporto di capitale in impresa superiore a quello che si ricaverebbe trattenendo la stessa somma fuori dall'impresa e facendola indebitare per un importo corrispondente. Il rendimento del capitale apportato è il risultato della tassazione risparmiata per la differenza tra aliquota ordinaria e agevolata, a cui si aggiunge il risparmio (netto) di interessi da corrispondere ai creditori. Il rendimento "esterno" è quello finanziario di mercato a cui si aggiunge risparmio di imposta consentito all'impresa dalla deducibilità degli interessi passivi.

³ Nella vecchia versione della Dit, la differenza tra aliquota "agevolata" e prima aliquota Irpef era zero, per cui solo quando la prima tranche dei profitti avesse superato il limite del primo scaglione, la Dit avrebbe cominciato a produrre una detassazione

capitalizzate, e meno in condizioni di sfruttare, per ragioni culturali, le opportunità dei mercati finanziari⁴.

Quando la Dit fu abolita nel 2002, fu considerata una “rendita fiscale non più giustificata” proprio perché ritenuta regime di favore (per le grandi imprese). La relazione tecnica riportava il risparmio complessivo d’imposta che aveva consentito. Ma era un’ottica errata, perché si trattava di una compensazione rispetto a quanto le imprese che avevano scelto la via della patrimonializzazione avevano apportato all’erario rinunciando a quanto avrebbero potuto risparmiare fiscalmente qualora avessero scelto la via del debito⁵.

Il modo di presentare l’Ace non è solo questione lessicale o di confezionamento. Dichiarare apertamente che l’obiettivo del fisco è raggiungere una neutralità fiscale, la quale, in quanto tale, favorisce la patrimonializzazione, orienta gli operatori e ha poi altre conseguenze nella struttura della tassazione.

Innanzitutto, se la neutralità è un obiettivo, è legittimo perseguirlo agendo contemporaneamente sia dal lato del ricorso al capitale proprio (con riduzione specifica del carico fiscale) sia dal lato dell’indebitamento (rendendolo più oneroso e evitando che il ricorso al debito risulti squilibrato nel rapporto con il patrimonio)⁶. Il riferimento è sempre alla struttura della fiscalità. Prima del 2008 la *thin capitalization* aveva l’ambizione di agire in questa direzione, ma aveva il difetto sia di essere essenzialmente una misura antielusiva (non di sistema), riferita all’indebitamento verso soci oltre certe soglie debito/patrimonio sia di essere diretta solo a imprese non soggette agli studi di settore; era, inoltre, di difficile applicabilità e controllabilità, aggirabile e complicata. Abolita la *thin capitalization* (2008), il contrasto all’indebitamento è stato affidato alla parziale indeducibilità per ciò che eccedeva il rapporto tra interessi passivi e il margine operativo lordo oltre la soglia stabilita dal legislatore al 30%. Con l’esito del tutto opinabile di rendere il risultato di esercizio un metro di misura per stabilire se l’indebitamento è poco o tanto. In più la previsione si applica potenzialmente a un numero ristretto di medie imprese perché ne sono escluse di diritto le imprese personali e, di fatto, quelle grandi e quotate perché, a meno di crisi aziendali, comparativamente meno indebitate.

L’ordinamento fiscale dovrebbe quindi comprendere come complemento alla Dit/Ace nel suo assetto strutturale una qualche forma di *thin capitalization*, con un parametro che riferisca l’“eccesso di debito” (per quanto sempre convenzionale) all’unico metro ineccepibile, che è il patrimonio, ma in un dispositivo diverso da quello pre-esistente fino al 2008; dispositivo che lo riferisca all’impresa in quanto tale (e non ai soci), lo applichi indistintamente a tutto l’universo delle imprese e eviti di concentrarsi su una soglia critica (gioco forza arbitraria), che sempre comporta il problema di tutto o niente. Ritengo ancora una buona base di partenza lo schema proposto dalla

⁴ La deducibilità degli interessi esiste quasi ovunque; molta letteratura ritiene che il favore verso il debito incorporato in molti sistemi fiscali sia uno dei contributi che la struttura fiscale ha dato nella preparazione della crisi finanziaria in corso.

⁵ Stimavo allora che il risparmio cumulativo rispetto al periodo in cui la Dit era rimasta costituisse, in quanto permanente una sorta di rendita perpetua di 1,4 miliardi di euro per le imprese che si erano capitalizzate, ma a fronte di essa stavano di 15 miliardi (cumulativi) che le imprese avevano pagato in più rispetto a ciò che avrebbero conseguito con una diversa politica di finanziamento. Uno scambio più o meno equo. Abolendo la Dit, il governo ha eliminato il “dare”, incassando l’“avere”.

⁶ Fermo restando che il sistema generale deve favorire una maggiore capitalizzazione, la correzione del vantaggio fiscale all’indebitamento può avvenire in via teorica anche tutta dal lato degli interessi, attraverso la loro totale indeducibilità. Lo schema, abbinato alla deducibilità dalla base imponibile degli investimenti correnti (materiali e immateriali), delineerebbe una sorta di contabilità di cassa. A regime, porterebbe con sé una irrilevanza fiscale degli ammortamenti, che verrebbero lasciati alla libera discrezione delle imprese, dato che la deducibilità rende gli investimenti tutti ammortizzati il primo anno. Ne risulterebbe un sistema con costo del capitale uniforme quale che sia la forma di finanziamento, che incorpora organicamente una incentivazione dell’investimento. Un sistema, tuttavia, enormemente costoso e che, se applicato per tappe di avvicinamento con parametri che assicurino la parità di gettito, è inefficace. Da Presidente della Commissione Bicamerale ho più volte esortato il Governo a metterlo allo studio.

Commissione in cui l'indeducibilità degli interessi saliva in modo continuo e progressivo (sia pure, mantenendosi moderata) al salire del rapporto debito-patrimonio.

L'esistenza di una impostazione Dit/Ace é anche l'asse su cui costruire un disegno di fisco premiale, idoneo alle esigenze strategiche del sistema produttivo italiano. Un disegno, nel quale siano le imprese stesse artefici della propria detassazione quando intraprendono azioni che tendono a generare risultati coerenti con l'interesse pubblico. Sulla sua struttura impositiva si può innestare (in modo altrettanto strutturale) il favore fiscale per quei pochi e limitati obiettivi, selezionati come coerenti con l'interesse pubblico (oltre il rafforzamento patrimoniale delle imprese), che sono la nascita di nuove imprese, la crescita per fusione e incorporazione, la quotazione in borsa, l'apertura del capitale al *private equity* e alla quotazione in mercati regolamentati (per le piccole imprese), la ricerca tecnologica svolta in proprio o commissionata ai centri di ricerca pubblici. Un conto è l'incentivo, limitato nel tempo e nelle dotazioni, demandato a leggi *ad hoc* e regolamenti, che spesso comporta incertezza, un altro conto sono quelle disposizioni che entrino stabilmente nel sistema di determinazione della base imponibile: materia di Testo Unico e non di disposizioni speciali

Il sistema duale incorpora già implicitamente una fiscalità di vantaggio per le imprese che nascono, visto che tutto il capitale, in quanto capitale nuovo, é eligibile ai fini dell'applicazione della Dit/Ace (vantaggio, trasportabile nel tempo, dato che le perdite eventuali dei primi tre anni sono recuperabili indefinitamente).

Si presta anche all'innesco in esso di altre azioni meritorie. Le fusioni e incorporazioni - allorché comportino una trasformazione effettiva e non meramente formale di imprese non correlate provenienti da proprietà diversa che risultino in una unità produttiva nuova - possono essere aver riconosciuto, almeno in parte, la lievitazione del patrimonio netto per l'impresa che ne risulti alla stregua di un apporto di nuovo capitale, commisurando tale lievitazione a quella delle due imprese preesistenti con capitale di partenza più alto.

L'esistenza di uno schema duale di tassazione può dar luogo, inoltre, al riconoscimento di un rendimento figurativo più alto di quello previsto ordinariamente per chi si quota in borsa o superiore ancora se la quotazione avvenisse con modalità di partecipazione al capitale dei fondi specializzati in piccole e medie imprese⁷.

Vi è poi un'altra conseguenza sistemica che si connette all'esistenza di una previsione Ace nell'ordinamento fiscale, il cui spunto viene proprio dalla fruibilità dell'Ace per le imprese personali. Quando vi sono previsioni o disposizioni che riguardano la base impositiva, quali l'Ace, la limitazione della deducibilità degli interessi passivi, la participation exemption, gli ammortamenti e altro, le diverse modalità di tassazione dei soggetti Irpef e Ires rischiano di differenziarne gli effetti, costringere a difficili raccordi, propiziare esclusioni. Forse proprio l'introduzione dell'Ace può essere l'occasione per ricomprendere in un regime unico tutte le imprese, portando a maggior chiarezza la legislazione fiscale, che verrebbe riferita distintamente alle imprese, da un lato, e alle persone, dall'altro. Il sistema di imposizione (già oggi è basato sui medesimi presupposti, ma con differenze) potrebbe essere portato a un quadro di neutralità giuridica completa⁸. In pratica, la distribuzione di utili correnti dell'impresa personale verrebbe trattata alla stregua di una remunerazione individuale del lavoro prestato in impresa (da tassare in sede Irpef), lasciando incisa la parte che rimane nell'impresa all'aliquota proporzionale ordinaria, pari a quella

⁷ Tra le circoscritte azioni meritorie che il fisco deve favorire solo la ricerca tecnologica svolta in proprio o commissionata ai centri di ricerca pubblici potrebbe mantenere una detassazione diretta e non innescata sulla Dit, comunque come struttura stabile dell'ordinamento fiscale. Della Tremonti ter dirò poi.

⁸ Questa si ottiene pienamente solo con la trasformazione di tutte le imprese personali in società uni o pluripersonali.

delle imprese societarie. Gli stessi istituti e dispositivi si applicherebbero con uguale incidenza ai due tipi di impresa. Il regime di tassazione al 27,5 per cento é oggi opzionale per le imprese personali; una volta che cessasse di essere tale⁹ e che altrettanto cessasse l'opzionalità per le imprese marginali che entrano nel regime forfetario¹⁰, il campo di applicazione del regime unico sarebbe definito (e dovrebbe comprendere imprese portate tutte in contabilità ordinaria). Verrebbero meno in tal modo i disincentivi a crescere per forma giuridica (o per numero di soci, per quanto riguarda le srl che godono del regime di trasparenza); la scissione della persona che conduce e possiede un'impresa dall'impresa medesima porterebbe a irrobustire una consapevole mentalità capitalistica anche a livello di piccola e piccolissima impresa.

Lo schema potrebbe anche preludere a una tassazione progressiva e non proporzionale dei profitti, che non discuto, ma che, pur nel difficile coordinamento con altri elementi della tassazione, di cui dirò, potrebbe essere un'utile evoluzione del sistema.

Alcune precisazioni sono opportune a margine di queste considerazioni generali. Finora ho dato per scontato che lo schema duale, specie nella forma Ace sia applicato agli incrementi di capitalizzazione (flusso) e non al patrimonio netto dell'impresa (stock). Si tratta di premiare il passato e non il futuro. Il vantaggio di una soluzione incrementale è che consente di ottenere un "incentivo" più sostanzioso, a parità di perdita di gettito e, soprattutto, di produrre un effetto dinamico più robusto¹¹.

Va anche esplicitato che per evitare un'eccessiva differenziazione nella tassazione fra imprese, é necessario che l'Ace operi con un plafond di tassazione dei profitti al di sotto del quale l'aliquota media di imposizione per una impresa non deve scendere, alla stregua di quanto già previsto nella prima versione della Dit quando fu varata nella XIII Legislatura. La Commissione consultiva riteneva nella sua Relazione Finale che l'aliquota dovesse essere inferiore di almeno cinque punti percentuali rispetto alla aliquota ordinaria dell'Ires; visto che questa é nel frattempo diminuita personalmente la porrei almeno al 23%, puntando ad un tasso di remunerazione del capitale che consenta di raggiungere rapidamente quel plafond con pochissimi anni di comportamenti "virtuosi"¹².

⁹ Oggi ha interesse a seguire l'opzione solo chi troverebbe gli utili trattenuti tassati progressivamente al margine, in sede Irpef, sopra una media del 27,0 per cento.

¹⁰ Il problema sorge con la legislazione introdotta con i provvedimenti di luglio 2001, che restringono il regime dei minimi, sostanzialmente attraverso requisiti di età e limitazioni di permanenza nel regime. Più che contrarsi, il regime avrebbe dovuto trasformarsi, in modo da selezionare effettivamente i contribuenti marginali evitando che si prestasse ad abusi. Il che implicava porre in un regime di "tutoraggio" coloro che entravano nello schema forfetario, aumentando la trasparenza attraverso il collegamento in tempo reale con l'Amministrazione, per registrazione di fatturazioni di acquisto e vendita e attraverso la tracciabilità delle operazioni bancarie. I requisiti richiesti per il regime forfetario erano riferiti a chi aveva meno di 30 mila euro di giro di affari annuo, e nessun dipendente e investimenti inferiori a una certa soglia; prevedevano una tassazione forfetaria al 20 per cento con l'esenzione dall'Irap e l'esclusione dal regime Iva.

¹¹ Se si dovesse pensare ad una applicazione del sistema duale allo stock, invece che ai nuovi flussi di capitale, certamente questo non potrebbe essere in forma Ace, data la perdita di gettito che comporterebbe. Se la forma duale sistema fosse teoricamente applicata allo stock, tutti i profitti corrispondenti al rendimento convenzionale del capitale si configurerebbero come profitti "normali", tassati a una aliquota stabilita (ma positiva), il resto si configurerebbe come extraprofitto, tassato ad aliquota più alta. Si delineerebbe in tal modo un sistema di tassazione dei profitti a doppia (o plurima) aliquota (progressivo) in relazione al rendimento sul capitale accantonato. Quel sistema potrebbe superare qualsiasi previsione di Robin tax, rendendo l'individuazione degli extraprofitti meno arbitraria (perché riferita a qualche parametro di redditività) e evitando di desumerli per presunzione assoluta dal fatto che le imprese operino in filiere produttive definite.

¹² Il plafond di tassazione media, se fosse 23%, verrebbe raggiunto quando la parte di profitti eligibile a una tassazione zero fosse il 16% dei profitti totali.

Un *plafond* comparabile dovrebbe esistere anche per le società di persone e per le imprese individuali nell'attuale schema di tassazione. Probabilmente la soluzione più semplice è prevedere che il risparmio fiscale (facilmente calcolabile) che si ottiene applicando la Dit/Ace non sia superiore alla stessa percentuale ammessa come massima per le imprese societarie¹³¹⁴.

Un'ulteriore punto va chiarito. Finora mi son riferito alla capitalizzazione come se fosse tutt'uno con l'investimento finanziato con capitale di rischio. In realtà, un'impresa può scegliere la capitalizzazione per puro rafforzamento patrimoniale, anche se è chiaro che quando investirà farà presumibilmente uso in primo luogo delle disponibilità accumulate all'interno. In sé l'Ace favorisce la patrimonializzazione, non l'investimento, oppure, compensa le imprese per la perdita del risparmio fiscale che avrebbero avuto qualora avessero alternativamente deciso di indebitarsi per attuare un investimento programmato. E' difficile stabilire se quell'investimento avrebbe o meno altrimenti avuto luogo; in pratica, se l'Ace stimola investimenti aggiuntivi. Certamente, stimola più investimenti finanziati con capitale proprio. Personalmente ritengo che l'Ace sia compatibile e non sostitutiva di qualche meccanismo del tipo della Tremonti ter che incentiva gli acquisti strumentali, premiando l'investimento.

In questa prospettiva che punta comunque a stimolare gli investimenti, va tenuto conto degli effetti prodotti dalla soppressione degli ammortamenti. Per molte imprese la tassazione posticipata finiva per generare un meccanismo attraverso il quale il regime di ammortamento anticipato agiva surrettiziamente da stimolo all'investimento. Una volta esaurito il periodo di presenza (negativa) dell'ammortamento anticipato nella base imponibile, molte imprese profittevoli, pur di non vedere incrementata la tassazione, preferivano ricorrere a nuovi investimenti, anche in eccesso rispetto alle reali necessità e all'esaurimento della vita economica dei beni in oggetto; investimenti che, tuttavia, potevano servire da cuscinetto, in quanto già effettuati, per eventuali futuri periodi di bassa profittabilità. Questo meccanismo non opera più; ad esso avrebbe potuto ovviare la revisione delle Tabelle di ammortamento, atta a stimolare un (in via complementare o sostitutiva) un adeguato ricambio strumentale per ciò che attiene ai beni innovativi di ammortamento. Sia come sia una invezazione all'investimento non dovrebbe essere un provvedimento contingente, ma far parte, anch'essa, della struttura permanente della tassazione.

Vi è da chiedersi, da ultimo, perchè la Dit non fu reintrodotta con la riforma del 2007, per quanto fosse posta al centro della costruzione fiscale proposta dalla Commissione Consultiva e fosse sostenuta nelle audizioni dalla totalità delle associazioni imprenditoriali con uno schieramento imponente e autorevole¹⁵. Essa, a mio avviso, avrebbe dovuto andare giocoforza di pari passo con un profilo più graduato di discesa dell'aliquota e con un approccio più *soft* verso la modifica della

¹³ Tale risparmio è facilmente calcolabile in termini assoluti come l'imposta che sarebbe dovuta sulla parte di reddito individuata come remunerazione ordinaria del capitale, considerata come prima componente del reddito complessivo, e che non è più dovuta a causa dell'aliquota zero. Tale risparmio fiscale che si ha applicando la Dit/Ace è, in termini percentuali, una frazione della tassazione complessiva che si avrebbe in assenza di tale sistema, anch'essa facilmente calcolabile. In relazione al *plafond* orientativamente indicato per le società di capitali, il risparmio per le società di persone, al suo raggiungimento, non dovrebbe essere superiore al 16%.

¹⁴ La previsione di un *plafond* di tassazione media nello schema Ace è in pratica alternativo a una tassazione progressiva in sede Ires qualora si arrivasse alla riunificazione della tassazione delle attività di impresa in un unico schema indipendentemente dai soggetti che la esercitano. La ragione è nel fatto l'aliquota del *plafond* dovrebbe essere inferiore alla prima aliquota del sistema progressivo.

¹⁵ Assonime, Banca d'Italia, Borsa Italiana, Casartigiani, Cna, Comitato promotore del Mercato Alternativo dei Capitali, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcommercio Confcooperative, Confesercenti, Confindustria, Lega delle Cooperative, e, tra gli esperti auditi, Arachi, Di Tanno, Fantozzi, Longobardi, Manzitti e probabilmente facendo torto a chi non ha toccato la questione concentrando l'attenzione su altri temi

base imponibile, che avrebbe dovuto mantenersi in parte come riserva da usare progressivamente per finanziare la Dit/Ace. Né la Dit Ace era pienamente compatibile col tipo di indeducibilità degli interessi che fu scelto. Come al solito, un approccio più universalistico é alternativo a un approccio premiale. Nel 2001, Tremonti (solo nominalmente, perché poi uscì un fisco ingiustificatamente ipercasistico); nel 2007 Visco. Le ragioni del percorso effettivamente perseguito dal Governo di allora possono essere anche facilmente comprensibili, e risiedono nella necessità di non lasciare l'Italia ultima nelle classifiche dell'Unione per ciò che concerne l'altezza dell'aliquota, dopo le scelte (analoghe) operate dalla Germania. Una tassazione duale avrebbe comunque esposto a una aliquota marginale elevata (anche se più bassa di quella allora vigente), indipendentemente dall'altezza della effettiva incisione media raggiungibile nel tempo dalle imprese attraverso l'Ace. Quella scelta, come detto, ha avuto lo svantaggio di sacrificare un fisco premiale e lasciare un approccio troppo indiretto e certamente ibrido verso la sollecitazione dei fattori di crescita, più che costituire attorno ad essi una sistematizzazione organica, la quale avrebbe dovuto creare, nella visione della Commissione, un discernibile fattore di orientamento per le imprese su "dove va il Fisco".

Il problema del trade off si può riproporre anche oggi. Basandoci sulla media annua dell'entità dei profitti che risultarono assoggettabili ad aliquota agevolata alla fine del periodo in cui la Dit fu in vigore (2002), possiamo stimare tale reddito orientativamente a circa 3-4 miliardi annui (che si cumulano), che, con l'aliquota ordinaria attuale (27,5%) comporta una perdita di gettito da 0,8 a 1 miliardo di euro l'anno. Il gettito, in altre parole, dell'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria, che, tuttavia, potrebbe essere recuperato anche nell'ambito della revisione delle detrazioni, che é programmata nella delega.

Art 6

L'altra ipotesi di detassazione e di modifica della struttura della tassazione riguarda l'Irap. Vale la pena, di conseguenza, fare un tentativo di inquadrare, anche se per congetture, quale trasformazione a regime possa subire questa imposta.

Essa é stata da sempre considerata dai suoi oppositori (tra cui il Ministro) – in occasione di esternazione di ipotesi di una sua soppressione (che mai sono arrivate a formulare il "come") quale esempio di particolarismo fiscale, in quanto assente in altri ordinamenti. Non sono mancati i temi da polemica elettorale (quando le viene attribuita una serie di distorsioni: di essere a favore delle grandi e non delle piccole imprese, di essere penalizzante per le imprese *labour intensive*, di provocare il decentramento, ecc.), mentre sarebbe opportuno che il giudizio si facesse ora più tecnico.

Di certo, l'Irap é stata percepita come prelievo sui profitti. Per quanto riguarda le società, essa è, invece, l'unificazione di tre operazioni che quando fu istituita potevano essere tenute *separate* e che, messe insieme, hanno finito per darne un quadro del tutto opaco e oscuro. Con le aliquote attuali, riguardano:

- a) un'addizionale del 3,9 % all'imposizione dei profitti.
- b) contributi sul costo del lavoro non previdenziale - allora sanitari – unificati (al 7,5%) e deducibili (questa è la stretta equivalenza col 3,9% indeducibile dell'Irap su tutto il costo del lavoro e con il rimbalzo della indeducibilità sui profitti);
- c) interessi deducibili fino all' 86,% del loro ammontare (equivalenti all'aliquota del 3,9% sul monte interessi).

Le operazioni implicite in a) e b) sono subentrate dove in precedenza l'addizionale sui profitti (o sui redditi da lavoro autonomo, tramite la tassa sulla salute) andava dallo 0 al 16,5% e dove per i contributi vi era un ventaglio (che andava dal 4,6% all'11,6 % per categoria e regressivi per salario).

In sostanza, se le tre misure fossero state *introdotte singolarmente* (e simile modulazione si fosse operata, *con i parametri specificamente rilevanti*, per il lavoro autonomo), ciascun contribuente avrebbe avuto, *per entità e struttura*, lo stesso carico fiscale che ha avuto con l'Irap, ma in un quadro di chiarezza e di più facile orientamento. Non vi sarebbero state polemiche sul fatto che l'Irap tassi anche le imprese in perdita, perché questo è in realtà un effetto ottico che non ci sarebbe stato, visto che i contributi - ora uniformati dentro l'Irap - venivano pagati in precedenza con varie aliquote da tutte le imprese, in perdita o in utile, e avrebbero continuato a esser pagati con aliquota unica. Sopprimendo nominalmente i contributi si mandano spesso in utile imprese che sarebbero state in perdita, per riportarle poi in perdita con il carico Irap. È la compressione in una sola imposta delle tre operazioni che genera equivoci, come, ad esempio, la penalizzazione che essa determinerebbe (secondo la Relazione del 2001) per le imprese *labour intensive*: essa invece ha favorito, per quanto riguarda il costo del lavoro, le imprese che prima avevano contributi superiori a quella implicita nell'Irap (che all'epoca del varo era il 9,5%); imprese che possono essere *capital intensive* quanto *labour intensive* e, se qualcosa, queste ultime sono rappresentate maggiormente tra coloro che avevano in precedenza aliquote dell'11,6% (commercio e servizi).

Qui è bene intenderci: "favorire o sfavorire" è una proprietà della transizione, visto che stiamo parlando di un sistema uniformante, che fa rientrare nell'uniformità coloro che avevano, questa volta sì, trattamenti particolaristici. Subentrando a una giungla raccapricciante di favori e carichi l'Irap ha determinato una varietà di posizioni rispetto al pregresso. Ma la transizione non ha nulla a che vedere con la proprietà dell'imposta. Ormai essa ha già perso il rapporto con il vecchio sistema, e, considerata in sé, chi può dire che l'Irap avvantaggi o penalizzi *strutturalmente* qualcuno, se tutti pagano identicamente: per esempio, il 4,25% sul costo del lavoro, sia che impieghino molta che poca manodopera, sia che abbiano lavoro qualificato, professionale o generico? E, inoltre, pagano la stessa aliquota per le altre componenti del valore aggiunto?

Se dal punto di vista strutturale quest'imposta non ha caratteristiche distorsive, va detto, tuttavia, che difficilmente potrebbe reggere 20 anni ancora, continuando a venir percepita individualmente dalle imprese, soprattutto quelle più piccole, come un'imposta sui profitti. Non regge - su questo Tremonti ha ragione - un'imposta che dà la sensazione a ciascuna impresa di subire un prelievo sui profitti in relazione a quanta occupazione dà e a quanto indebitamento ha. Che questo sia vero o non vero ha poca importanza e, fra 20 anni, il rapporto col vecchio ordinamento distorsivo che ha generato l'Irap sarà stato più che dimenticato.

È mia opinione che si sarebbe di conseguenza comunque posta all'ordine del giorno la *scissione* di questa imposta, pur mantenendo il senso dell'operazione che era implicita in essa: di uniformare, eliminando i particolarismi, eredi di poco riproponibili scambi politici. E ciò non può che avvenire rimodulando su questa operazione la posizione delle Regioni. Da tale scissione risulterebbe anche un prelievo sul lavoro (inclusi i contributi previdenziali) superiore al 40% (deducibile), cosa che nessun governo vuol vedersi attribuire. Ma si tratterebbe di un'operazione-verità e trasparenza, che comunque non aggraverebbe i costi di nessuna impresa, perché quell'aliquota è ciò che implicitamente l'impresa paga ora (e, con qualche scostamento in più o meno, pagava ieri).

È possibile che Tremonti non vada molto lontano da questa scissione, anche se può arrivarci per vie traverse, senza averla programmata e senza riconoscimento dell'operazione implicita nell'Irap. La soppressione dell'Irap è, oggi come ieri, una parte debole dei proponimenti della delega. Per il suo (basso) grado di priorità rispetto a altri proponimenti e per il suo gettito, difficilmente può trattarsi di una soppressione *tout court*, mentre qualsiasi pezzo venga attuato nelle tappe di superamento è probabile che debba trovare, anche se non su scala 1:1, entrate compensative, mirate in prevalenza sulle imprese. Da un lato, l'Irap concorre come detassazione con altre magre forme di detassazione possibile, dall'altro, i saldi dei settori istituzionali (Regioni) debbano rimanere invariati.

È difficile (a) non pensare allora che essa lascerà in eredità qualche addizionale Ires e qualche ulteriore addizionale irpef; così come è difficile (b) non pensare che le Regioni siano indotte a istituire qualche imposta di scopo per finanziare la sanità e la prima indiziata in questa direzione sono contributi (non dichiarati come tali, per ragioni costituzionali) che rassomigliano a quelli sanitari (incluso l'equivalente per i redditi imprenditoriali tassati in sede Irpef): se non altro tale imposizione fa parte di un quadro fiscale al quale i contribuenti sono assuefatti per tradizione fiscale. La delega dopo tutto riguarda solo la fiscalità erariale.

Da ultimo (c), la vecchia tassazione Irap degli interessi finirà per essere ricompresa in qualche allargamento e estensione a tutti della indeducibilità.

Tutto ciò non implica che l'imposizione sostitutiva non possa alla fine essere più leggera di quella che avrebbe corrisposto all'Irap o che i pesi tra le varie componenti non possano variare rispetto a come si presentavano quando incorporati nell'Irap, ma che è probabile che lo sbocco di questa parte della delega (se attuato) sia un quadro vicino alla scissione delineata in precedenza. Dubito comunque che possa essere attuato. Anche uno sgravio selettivo sulla parte di Irap che incide sul costo del lavoro non muterebbe la percezione dell'imposta, per cui, se ad esso dobbiamo fermarci, consiglieri di porre le stesse risorse su qualche sgravio più diretto (e condizionato a incrementi di produttività) indirizzato al costo del lavoro.