



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Elementi per l'audizione
nell'ambito
dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale
(Intervento orale del Pres. Luigi Giampaolino)

(VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica)

16 novembre 2011

1.

La crisi economico-finanziaria internazionale, con una particolare accentuazione per l'Italia in ragione dell'elevato livello assoluto e relativo del suo debito, rende quanto mai difficile la manovra della leva fiscale per conciliare i due tradizionali obiettivi di assicurare l'equilibrio dei conti pubblici e, nel contempo, di incentivare e sostenere la ripresa dell'economia.

Per quanto riguarda l'assetto, il sistema che si presenta al *policy maker* a conclusione del primo decennio del duemila denota una serie di problematiche che appaiono peculiari della realtà del nostro Paese: un livello di prelievo fra i più elevati, condizionato dalla persistenza di un'ampia area di evasione; una distribuzione del carico tributario che premia il capitale e i consumi rispetto al fattore lavoro; un'imposta sui redditi personali a base imponibile ristretta, segnata da un sostenuto grado di progressività e da una riduzione degli spazi per un riconoscimento fiscale della famiglia; un'imposizione sui consumi depotenziata dall'evasione; una tassazione delle imprese condizionata dall'erosione della base imponibile e dalla difficoltà di interventi risolutivi sull'Irap; un prelievo di competenza degli enti decentrati che, soprattutto in prospettiva, rischia di modificare significativamente l'impianto distributivo riconducibile alle imposte centrali.

Per ciò che concerne la manovrabilità, le aspettative create dal ddl delega di riforma fiscale ed assistenziale, calate nel contesto illustrato nei primi due capitoli della relazione, erano già necessariamente condizionate dalla consapevolezza che gli obiettivi di riforma del sistema tributario dovessero oggi fare i conti con più ristretti spazi di manovra.

Ancora più incerti appaiono, ora, gli esiti dell'iniziativa legislativa, nella considerazione che le decisioni assunte d'urgenza per fronteggiare le recenti turbolenze economiche hanno comportato un'ulteriore restrizione degli spazi utilizzabili dal riformatore fiscale. La necessità di accelerare il processo di risanamento dei conti pubblici, infatti, ha indotto a destinare al miglioramento dei saldi di finanza pubblica le fonti di copertura che erano state previste nel disegno di legge delega nell'intento di pervenire all'alleggerimento del carico tributario gravante sul lavoro e sull'impresa al fine di incentivare la crescita e l'occupazione.

L'esame del disegno di legge delega si colloca, quindi, in una situazione in cui si combinano crescenti preoccupazioni e rinnovate esigenze.

Le preoccupazioni traggono origine dalle forti incertezze che dominano la situazione economica e che rischiano di aggravare in misura inusitata gli squilibri di finanza pubblica, dal perdurare e dall'ulteriore calo dei già asfittici ritmi di crescita dell'economia, dai crescenti vincoli derivanti dall'impennata del debito pubblico.

Le esigenze riflettono la diffusa e crescente insoddisfazione per un sistema tributario in cui la contraddizione fra un elevato rendimento in termini di gettito e un forte tasso di evasione alimenta evidenti conflitti distributivi.

2.

L'analisi svolta dalla Corte - più diffusamente illustrata nell'atto scritto che è stato depositato - mira ad individuare, attraverso confronti con gli altri paesi europei, i profili critici del nostro sistema tributario. Le conclusioni alle quali si è pervenuti possono essere riassunte in undici punti.

1) Anzitutto, l'*elevata pressione fiscale* (ormai proiettata oltre il 43 per cento), che colloca l'Italia al 4^a posto nella graduatoria dei ventisette paesi UE, a ridosso delle realtà nordeuropee. Il fenomeno è, peraltro, destinato ad accentuarsi nei prossimi anni: di poco più di un punto secondo il DEF, che colloca la pressione fiscale al 43,7 per cento nel 2014; del doppio (2,2 punti, fino al 44,8 per cento, già dal 2013) ove si consideri il già contabilizzato taglio delle agevolazioni fiscali recato dalla recente manovra estiva. In entrambi i casi, peraltro, senza tenere conto degli aumenti di prelievo che potranno derivare dall'impiego della leva fiscale da parte di regioni ed enti locali.

2) L'evoluzione della *distribuzione del prelievo per livelli di governo* nell'arco di un decennio mostra per l'Italia una lieve riduzione della quota delle entrate delle amministrazioni locali (dal 14,4 al 14,1 per cento), a fronte di una decisa crescita nella media UE (dal 28,8 al 32,3 per cento), con il conseguente allargamento della forbice esistente ad inizio periodo.

3) Va poi segnalata una *distribuzione del prelievo* che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi, dei patrimoni e delle rendite: al primo posto per il prelievo gravante sui redditi da lavoro e sui redditi d'impresa, al ventiquattresimo posto

per il prelievo sui consumi, al nono posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale (6,7 per cento, con una flessione di quasi un terzo rispetto alla metà degli anni novanta).

L'eccesso di prelievo gravante sul fattore lavoro trova conferma nei dati che l'OCSE elabora annualmente: nel 2010, il cuneo fiscale (differenza fra costo del lavoro e retribuzione netta) sul lavoratore italiano senza carichi familiari è rimasto fermo al livello di dieci anni prima, ma la distanza rispetto all'area Euro risulta quasi raddoppiata, per effetto della crescita della componente fiscale. In direzione opposta si è mosso il cuneo fiscale gravante sul lavoratore con carichi di famiglia; ma anche in questo caso si è registrato un aumento del differenziale con l'Europa (da poco più di 6 a 7 punti).

4) La *dimensione dell'evasione fiscale* (fino al 18 per cento del Pil, secondo le recenti stime del Gruppo di lavoro MEF) colloca il nostro paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia. Le implicazioni del fenomeno emergono ancora più nettamente quando si va a calcolare la pressione fiscale "effettiva", rapportando il carico impositivo solo al Pil "dichiarato" al fisco: la pressione fiscale effettiva va corretta verso l'alto, di circa dieci punti rispetto a quella "apparente", con l'effetto, così, anche di un ampliamento della distanza dai *partners* europei (a causa del nostro più alto tasso di evasione).

5) La *concentrazione dei tre quarti del prelievo su quattro grandi imposte*: l'Irpef, l'Iva, l'Ires e l'Irap - un livello di concentrazione aumentato rispetto al 2000 (era al 70 per cento), essenzialmente per effetto della dinamica segnata dall'Irpef.

6) Interessata da una serie di successivi interventi, la nuova struttura dell'Irpef ha finito per caratterizzarsi per un'*elevata progressività*, che è andata ben oltre le evidenze di altre realtà europee. In un contesto favorevole al prodursi del fenomeno del fiscal drag, ha determinato significativi aumenti del prelievo. Nel decennio, la progressività si è accentuata, in particolare sui redditi medi (colpiti dal "salto" di aliquota di 11 punti nel passaggio dal secondo al terzo scaglione), mentre gli effetti del fiscal drag, misurati su una retribuzione media invariata in termini reali, sono quantificabili in un aumento di prelievo dell'ordine di 2,2 punti fra il 2001 e il 2010. L'aumento risulta quasi quadruplicato (8,6 punti) per il contribuente con coniuge e due figli a carico.

7) Lo *sconto d'imposta di cui beneficia il lavoratore italiano con carichi di famiglia* è

nel decennio aumentato (di oltre due punti), a fronte del ridimensionamento registratosi in paesi come la Francia e la Spagna: lo sconto risulta tuttavia saldamente ancorato al livello del reddito del nucleo familiare, la cui crescita ne riduce progressivamente la portata, fino a determinarne la scomparsa.

8) Si è *ampliata l'area delle tipologie di redditi soggette a tassazione sostitutiva*. Tali regimi agevolativi sono suscettibili di intaccare la base imponibile Irpef in misura rilevante (e variabile, in relazione ai rendimenti degli impieghi finanziari): allo stato attuale, si può stimare un'erosione non inferiore a 90 miliardi, ossia circa il 12 per cento dell'imponibile Irpef dichiarato. Con la conseguenza di una distribuzione del prelievo ben poco sovrapponibile con quella del reddito disponibile di contabilità nazionale. Constatazione che, com'è noto, ha spinto, fra l'altro, a definire l'Irpef un'imposta speciale sul lavoro dipendente e che induce a ritenere che la funzione redistributiva non possa essere affidata solo ad essa.

9) Le modifiche che hanno interessato le *società di capitali* (poco meno di un terzo dei tre milioni di imprese) sono andate nella direzione di una *riduzione delle aliquote legali* e di un *ampliamento della base imponibile*. Tutte le modifiche rispondono essenzialmente all'esigenza di fronteggiare l'elevata competizione internazionale e di favorire la capitalizzazione delle imprese.

I risultati ottenuti non risultano del tutto adeguati. L'abbattimento di quasi dieci punti percentuali dell'aliquota complessiva che colpisce gli utili di impresa non impedisce che l'Italia continui a mantenere l'aliquota nominale più elevata tra i paesi più sviluppati anche se le distanze risultano ora ridotte.

A loro volta, gli interventi sulla base imponibile – diretti a ridurre la convenienza ad indebitarsi piuttosto che a favorire il capitale di rischio - non sono in grado di riequilibrare significativamente un modello di tassazione che tuttora continua a discriminare a favore dell'indebitamento.

10) Per quanto riguarda in particolare l'Irap, il *sistema di prelievo* risulta *meno manovrabile a seguito dell'attuazione del federalismo fiscale* che, trasferendo all'autonomia impositiva di ciascuna regione la competenza sull'assetto dell'imposta, ha posto le premesse per un'accentuazione delle differenze impositive territoriali e ha ridotto gli spazi per interventi centralizzati.

11) Con riguardo, infine, all'Iva, la *struttura è rimasta quella di inizio decennio*, con un livello più basso nel confronto europeo. Il rendimento dell'imposta italiana risulta intaccato dal livello e dall'estensione delle basi imponibili diverse da quella ordinaria, oltretutto dai regimi speciali e di esenzione.

A tali evidenze si aggiunge nel nostro paese un *tasso di evasione* del 36 per cento, inferiore soltanto a quello della Spagna, con il risultato di deprimere ulteriormente il gettito teorico acquisibile.

3.

L'analisi svolta dalla Corte ha preso in considerazione anche i mutamenti intervenuti nelle modalità e nella capacità di gestione del sistema tributario, la cui inadeguatezza è stata alla base dell'insuccesso della riforma tributaria del 1971-1973.

Dopo un lungo periodo di gestazione, con la legge 29 ottobre 1991, n. 358, fu avviata una rilevante riorganizzazione degli uffici del Ministero delle finanze, il cui aspetto più significativo fu la creazione di un ufficio operativo – *l'ufficio delle entrate* - per lo svolgimento in modo unitario delle funzioni prima affidate a quattro uffici locali diversi (imposte dirette, iva, registro, intendenze di finanza).

Carenze gravi continuavano, tuttavia, a permanere, sia a causa delle rigidità del quadro normativo generale, incompatibile con un'organizzazione che richiedeva elevato dinamismo e continua innovazione nei processi di gestione dei tributi e degli adempimenti e soprattutto nel governo delle risorse umane, sia a causa della difficoltà a riorientare rapidamente un sistema informativo sviluppatosi in modo settoriale e poco coordinato.

In questo percorso riformatore indotto dalla legge n. 358 del 1991, si è poi innestato un secondo momento di profondo cambiamento per effetto della nuova organizzazione per agenzie prevista dal decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300 e concretamente attuata dal 1° gennaio 2001.

A distanza di dieci anni dall'attivazione delle agenzie fiscali, può darsi una valutazione positiva dell'esperienza maturata, anche se non vanno sottaciuti i limiti del modello adottato e, soprattutto, delle modalità e del contesto nel quale lo stesso ha trovato concreta attuazione.

Il modello, infatti, si è progressivamente indebolito, soprattutto a causa di un'impropria sovraesposizione dell'attività dell'amministrazione finanziaria, sempre più coinvolta involontariamente nelle contrapposizioni che hanno caratterizzato la politica fiscale nelle ultime legislature.

La "precarizzazione" dei vertici delle agenzie fiscali, con la riduzione della durata massima degli incarichi e l'estensione ai direttori delle agenzie fiscali dello *spoils system*, insieme all'immissione di numerosi esterni nelle posizioni dirigenziali di maggior rilievo gestionale, ha, evidentemente, attenuato la marcata distanza dalla politica che volutamente caratterizzava l'originario disegno riformatore del d.lgs. 300.

Per quanto attiene, in particolare, alla maggiore delle agenzie fiscali, quella delle Entrate, va detto che un elemento di forte perturbazione per l'attività e il ruolo dell'agenzia si è avuto negli anni 2002-2004 per effetto dei condoni fiscali.

Da considerare, poi, che l'attività di contrasto dell'evasione non può basarsi unicamente su momenti repressivi, ma presuppone strategie idonee a far emergere spontaneamente le basi imponibili e a favorire la *tax compliance*.

Sotto questo profilo l'attività dell'amministrazione fiscale ha negativamente risentito dei contraddittori indirizzi adottati in sede di definizione della politica fiscale.

All'accresciuta capacità di indagare i fenomeni elusivi e le frodi di cui va certamente dato atto - capacità peraltro non supportata da un efficace sistema sanzionatorio amministrativo e penale - non si è accompagnata una crescita nel ruolo persuasivo che pure l'amministrazione finanziaria dovrebbe svolgere nella fase dell'adempimento spontaneo.

Un contributo all'ammodernamento ed all'efficientamento delle strutture è venuto dalla riforma del sistema di riscossione, che, pur con non pochi limiti e carenze, complessivamente si avvale ormai di modelli organizzativi e di modalità gestionali mutuati dal mondo imprenditoriale.

4.

Quanto agli strumenti di contrasto dell'evasione, una specifica riflessione deve essere effettuata in primo luogo sugli studi di settore i cui effetti sulla *tax compliance* sembrerebbero essersi attenuati dal 2007 per effetto della crisi economica, ma anche per

un progressivo indebolimento della valenza probatoria degli stessi a causa dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Un secondo strumento sul quale sembra ora incentrarsi la strategia antievasione è l'accertamento sintetico, rivitalizzato da una rinnovata procedura di ricostruzione della capacità reddituale basata su manifestazioni di consumo e sulle spese sostenute valutate sul piano statistico. In proposito occorre auspicare la necessaria prudenza nell'impiego di una modalità di accertamento, quale quella sintetica, che per sua natura ha finora avuto applicazione circoscritta e mirata.

Da ultimo, una specifica riflessione andrebbe sviluppata in merito all'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), sulla base del quale avviene l'accesso agevolato alle prestazioni sociali ed a taluni servizi pubblici. E' avvertita l'esigenza di una revisione dello strumento, in primo luogo evitando la proliferazione di indicatori da parte delle diverse amministrazioni interessate.

5.

La maggiore efficienza degli apparati di accertamento e di riscossione ha reso possibile la nuova strategia di intensificazione della lotta all'evasione e di crescente utilizzo dei relativi proventi attesi a copertura delle manovre di finanza pubblica.

Fra il 2003 e il 2011 sono diciassette le manovre di finanza pubblica in cui una quota delle maggiori entrate attese risulta imputata al contrasto dell'evasione fiscale. Si tratta di cifre imponenti: stando alle stime contenute nelle relazioni tecniche predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato, dalle misure intestate alla lotta all'evasione si attendeva un gettito aggiuntivo di oltre 92 miliardi, quasi il 29 per cento delle maggiori entrate contabilizzate per gli esercizi interessati dalla previsione.

6.

Il sistema sanzionatorio amministrativo esercita un ruolo di grande rilievo nella strategia di contrasto dell'evasione. Nel nostro caso esso ha tuttavia risentito, soprattutto negli ultimi anni, dei frequenti mutamenti di strategia del legislatore e, soprattutto, dei ripetuti condoni che hanno fortemente indebolito la complessiva capacità di deterrenza del sistema.

Il sistema sanzionatorio definito nel 1997, già sminuito nella sua capacità di deterrenza dai condoni del 2002-2004, ha subito un ulteriore indebolimento per effetto delle disposizioni emanate nel corso del 2008.

Un'inversione di tendenza si è avuta nel 2010, con l'aumento del livello delle sanzioni, come più ampiamente illustrato nell'atto scritto che è stato depositato.

Ulteriori modifiche di segno diverso sono poi sopravvenute nel 2011, a conferma che negli ultimi anni ci troviamo in presenza di una strategia del legislatore alquanto mutevole e non priva di contraddizioni, i cui effetti, pur essendo difficilmente valutabili nella loro esatta portata, non possono, in ogni caso, essere ritenuti positivi.

7.

Relativamente al sistema sanzionatorio penale, di non trascurabile rilievo appaiono le modifiche apportate alla disciplina contenuta nel d.lgs n. 74 del 2000 e con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011.

Le nuove misure innalzano certamente la capacità repressiva del sistema e i suoi effetti deterrenti, anche se, in assenza di adeguate misure di potenziamento degli uffici giudiziari, è sempre elevato il rischio di concreta non perseguibilità degli illeciti.

8.

A fronte dei risultati di questa analisi, in termini generali si può dire che il ddl delega di riforma fiscale/assistenziale, pur nella genericità e indeterminatezza di gran parte dei criteri direttivi, sembra perseguire obiettivi di riforma del sistema tributario in linea con l'attualità, oltre che con le esigenze di ripresa.

In questa ottica, i nuovi assetti disegnati dal ddl delega, più che una generalizzata riduzione del prelievo fiscale, prefigurano, tuttavia, soprattutto un'estesa operazione redistributiva. E' quanto si coglie nelle forme di "scambio" che coinvolgono quasi tutte le imposte del sistema: da un lato, quelle in cui dovrebbe prevalere il segno meno di una riduzione del prelievo (l'Irpef, l'Ires, l'Irap); dall'altro, quelle da cui dovrebbero scaturire aumenti di gettito (l'Iva, le accise, la tassazione delle attività finanziarie, l'imposizione sui servizi).

Nel complessivo disegno redistributivo, tuttavia, il disegno di legge delega rischia di risultare ormai spiazzato dagli eventi e bisognoso, comunque, di un'attenta complessiva riconsiderazione, anche alla luce degli elementi di valutazione che ho prima richiamato. I rilevanti effetti finanziari connessi alla delega – 4 miliardi per il 2012, 16 per il 2013 e 20 nel 2014, peraltro da anticipare, ai sensi di quanto disposto con le manovre estive – sono già incorporati nel quadro di finanza pubblica delineato dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011 approvata dal Parlamento. Già utilizzate, o comunque prenotate ai fini del risanamento dei conti pubblici, risultano in larga parte anche le altre forme di copertura previste.

Oltre a realisticamente escludere che risorse possano essere a tal fine rinvenute dal previsto riordino della spesa sociale, va tenuto conto che le manovre d'urgenza dell'estate scorsa hanno in parte intaccato anche la possibilità, ipotizzata nel ddl, di sfruttare la strategia dello *“spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale”*. Anche in questo caso, infatti, il DL 138 ha anticipato l'aumento dell'Iva (innalzando di un punto l'aliquota ordinaria), finendo quantomeno per restringere gli spazi a disposizione del riformatore.

Venendo ai contenuti, l'articolato del ddl soffre non di rado, come si è già accennato, di genericità e di indeterminatezza.

A fronte delle distorsioni evidenziate dall'analisi condotta e di cui si è dato sommariamente conto, le indicazioni che il ddl offre sulla futura Irpef si riducono, fondamentalmente, alla mera enunciazione di tre aliquote di base - 20, 30 e 40 per cento. Nulla di concreto, infatti, si dice a proposito degli altri tre parametri (scaglioni di reddito, deduzioni, detrazioni) che regolano il funzionamento dell'Irpef.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi dettati per la riforma dell'imposta sul reddito, il disegno di legge delega richiama genericamente la *“revisione degli attuali regimi forfetari, per favorire le nuove imprese”*, lasciando tuttavia inevasa l'esigenza di un coordinamento con il regime delle nuove iniziative produttive e di fatto sottovalutando, da un lato, il rischio di spingere molti operatori verso il sommerso e, dall'altro, la rilevanza della combinazione di obiettivi che, alla fine del 2007, aveva guidato il legislatore e che ha portato a circa 600 mila gli aderenti al nuovo regime dei minimi.

Ancora più forte è l'incertezza che si manifesta di fronte alla "semplificazione" che dovrebbe guidare la "revisione degli studi di settore", dai contenuti del tutto indeterminati.

Perplessità suscita, poi, tra le semplificazioni previste dal ddl, la riproposizione del concordato preventivo per l'imposizione sul reddito d'impresa e di lavoro autonomo.

Il concordato fiscale preventivo è un meccanismo alquanto ambizioso, nel quale potrebbero trovare corretta composizione due interessi opposti: da un lato, quello dello Stato - di percepire le imposte effettivamente dovute, limitando i costi dell'accertamento e del contenzioso; dall'altro, quello del contribuente - di minimizzare e conoscere preventivamente l'onere tributario relativo ai futuri guadagni.

Nell'esperienza applicativa che si è avuta dal 2002 in avanti, il dato che emerge è tuttavia diverso: da strumento di composizione di interessi contrapposti, basato sull'analisi e sulla conoscenza *puntuale* delle singole situazioni, il concordato preventivo si è trasformato in uno strumento di massa, dal quale, per l'anno 2004, si attendeva un incremento di gettito di ben 3,5 miliardi. In realtà, nonostante le ampie facilitazioni previste, il successo dell'applicazione dell'istituto è stato molto scarso: hanno beneficiato del regime un numero molto circoscritto di contribuenti e i risultati di gettito sono stati di 25 milioni per l'Iva e negativi per Irpef/Ires.

Si tratta di precedenti di cui va necessariamente tenuto conto, per evitare che anche il concordato biennale preventivo ipotizzato dal nuovo disegno di legge delega rischi, sotto la pressione di fattori contingenti, di trasformarsi, in concreto, in una sorta di mero condono preventivo. Senza peraltro trascurare i possibili effetti di discriminazione – costituzionalmente rilevanti – che tale particolare regime impositivo potrebbe in ogni caso provocare nei confronti delle restanti categorie di contribuenti che continuerebbero ad essere assoggettate, invece, all'imposizione analitica.

Infine, un problema, sicuramente non secondario, che il ddl delega non affronta è quello del coordinamento con i decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale – con riguardo, in particolare, alle addizionali all'Irpef ed all'Irap.