

“Manovra economica 2020”

“Decreto fiscale” e legge di bilancio: tra incertezze e scelte difficili

di Fabio Ghiselli

Dopo un serrato confronto tra i partiti di maggioranza e una lunga discussione in Consiglio dei Ministri, il “decreto fiscale” collegato alla manovra, D.L. 26.10.2019, n. 124, è divenuto legge dello Stato con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di sabato scorso.

Ma a dispetto di quanto inizialmente si prevedeva, il provvedimento non contiene una serie di misure che, invece, sono state inserite nella bozza della legge di bilancio 2020 che sarà presentata in Parlamento.

In realtà, quanto avvenuto non ci deve sorprendere per almeno due ragioni.

La prima è che la materia tributaria è estremamente complicata. Non basta avere un’idea in testa. L’idea deve fare i conti con i vincoli determinati dalle interconnessioni con altri rami del diritto (come quello penale), con il complicato e farraginoso panorama degli adempimenti amministrativi, con gli effetti sul sistema produttivo e con quelli diversificati sulle diverse categorie di contribuenti. Quando l’equilibrio può dirsi raggiunto occorre tradurre l’idea in un articolato normativo che abbia un senso più preciso possibile e che risponda ai necessari requisiti di tecnicità.

La seconda ragione è che le scelte di politica fiscale dovrebbero esprimere una precisa “visione del mondo” da parte di chi ci governa e della società civile che intende rappresentare.

Se le “visioni” delle forze politiche che compongono la maggioranza non hanno più di qualche punto in comune, diventa difficile condividere obiettivi e percorsi lineari per raggiungerli. Paradossalmente potrebbe essere più facile introdurre delle misure sulla base di un “contratto” di governo, minuziosamente redatto dalle parti contraenti come un qualunque contratto di diritto privato, anche se la recente esperienza ha dimostrato che nemmeno questa soluzione è in grado di produrre risultati apprezzabili. Senza contare che le diverse opzioni, rientranti ciascuna nelle sfere di maggiore influenza delle singole forze politiche, potrebbero generare effetti contrastanti sull’economia e disegnare una società senza modello, composta da parti indipendenti, ciascuna rivolta a difendere solo i propri interessi senza un afflato verso la tutela del bene comune.

Inoltre, le misure di politica fiscale, quale evidente *driver* della crescita, non possono essere la risultante di paure, come quella di essere considerati il “partito delle tasse”, o di perdere consenso nell’immediato, non possono costituire un “vessillo” da erigere o da piantare da qualche parte per dimostrare qualcosa (sempre al proprio elettorato) o, peggio, un muro da difendere a qualunque costo.

Proprio per questo ruolo di *driver*, ma limitato dalla scarsità delle risorse disponibili, il Governo dovrebbe privilegiare quelle misure in grado di garantire il massimo di efficienza ed efficacia possibile in termini macroeconomici e di giustizia sociale.

In fondo, questa è la politica: conoscenza, coraggio, umiltà, scelta.

Nella bozza della legge di bilancio 2020, troviamo la flat tax a favore delle partite Iva, il riordino delle detrazioni fiscali, la *sugar tax* e la *plastic tax*.

Flat tax al 15% per le partite Iva con redditi fino a 65 mila euro

La soluzione contenuta nell’art. 88, prevede la sua permanenza nel sistema impositivo ma con un parziale ritorno al passato (L. 190/2014 in vigore dall’1.1.2015), dal momento che sono stati inseriti due limiti: quello di 20 mila euro di spese per lavoro accessorio, per lavoratori dipendenti e collaboratori, e quello di 30 mila euro come tetto ai redditi di lavoro dipendente o assimilati percepiti nell’anno precedente, a meno che il rapporto di lavoro non sia cessato (presumibilmente nello stesso anno). E’ stato soppresso il vincolo dei 20 mila euro di valore dei beni strumentali (non immobiliari) al lordo degli ammortamenti, impiegati nell’attività, previsto nella prima bozza del provvedimento. Ma entra in gioco anche un nuovo, l’ennesimo, regime premiale: la riduzione di un anno dei termini di accertamento per chi adotterà la fattura elettronica.

Come si può vedere, si tratta di una soluzione volta a restringere la platea dei beneficiari, soggetta sin dall’inizio a due vincoli significativi: l’esigenza di non smentire una misura approvata dalla precedente maggioranza sostenuta da una delle attuali forze di governo; il “vessillo” del principio per cui i titolari di partita Iva non devono essere perseguitati e sopportare il costo della manovra.

Ho più volte avuto modo di ribadire che la flat tax al 15% è stata una misura agevolativa estemporanea (illogica quanto all’esenzione dalla fatturazione elettronica), distorsiva, e scoordinata rispetto al progetto di flat tax generalizzata, cavallo di battaglia della Lega che, comunque le finanze

pubbliche, e non solo o tanto l'Europa, non avrebbero consentito di realizzare se non a prezzo di una pesante riduzione delle spese. Come i tecnici insegnano e come ho evidenziato nel mio libro *Imposta progressiva versus flat tax*, ed. Imprimatur, 2018.

Le critiche che sono state rivolte al tentativo di abrogare questa norma dimostra che in molti hanno dimenticato, o forse non hanno mai capito, che il principio che regge il nostro "sistema" impositivo non è quello della "soggettività" - per cui le imposte si applicano in modo diverso in funzione della categoria di appartenenza del soggetto, che poi qualificano il suo reddito - ma sulla "capacità contributiva", che prescinde dalle suddette categorizzazioni. Anche se sappiamo che tale principio è stato continuamente disatteso dal legislatore già da subito dopo l'avvio della riforma tributaria degli anni settanta, non significa che non rimanga un principio cardine del sistema tributario (le cui disattese potrebbero sempre essere portate al vaglio della Corte Costituzionale).

Ma questa misura esiste. Tuttavia, se l'obiettivo - sostenuto dal ministro Gualtieri in una recente intervista - è quello di puntare su una riforma dell'Irpef nel segno di una progressività effettiva ed equa, allora questa norma risulterebbe incompatibile, con buona pace di coloro che ne beneficerebbero nel 2019, al pari della flat tax al 20% per i fatturati compresi tra 65 e i 100 mila euro.

Non c'è dubbio che l'abrogazione o una modifica sostanziale solleverebbe un mare di discussioni sulla ennesima disattesa delle esigenze di certezza del diritto e stabilità del sistema. Ma mi sembra che ciò sia ascrivibile alla facilità con cui nel nostro Paese cambiano le maggioranze di governo (sulla quale la politica farebbe bene ad interrogarsi e a dare una risposta definitiva), posto che il cambio di direzione normativa è una naturale conseguenza dell'alternarsi delle "visioni" della società e degli obiettivi politici che caratterizzano i partiti che assumono la direzione del Paese.

Pertanto occorrerebbe porsi almeno queste due domande: c'è un modello di sistema fiscale verso il quale tendenzialmente muoversi oppure no? E se c'è, è davvero quello delineato dal ministro dell'economia Gualtieri?

Se la risposta è sì, allora con un po' più di coraggio si dovrebbe pensare di (re)introdurre un regime forfettario di tassazione e di semplificazione amministrativa per quei soggetti "minimi", come micro imprese, artigiani e giovani professionisti under 35, che generano ricavi non superiori a una certa soglia (es. 30/35 mila euro) da coordinare con il sistema (ultra) agevolato per le start up, e da rapportare con le aliquote medie sui corrispondenti scaglioni di reddito da lavoro dipendente e da pensione.

Se, invece, la risposta dovesse essere no, allora sarebbe meglio garantire la certezza del diritto e la stabilità normativa e non modificare la flat tax, ad eccezione della parte relativa alla disciplina Iva e alla fatturazione elettronica, le cui esclusioni sono da subito apparse oggettivamente ingiustificabili.

Revisione delle *tax expenditures*

Il Governo in carica e quelli che lo hanno preceduto, nonché tutti coloro che a vario titolo e misura si occupano di tributi, hanno sempre sostenuto la necessità di avviare una revisione delle spese fiscali, che secondo il Rapporto programmatico allegato alla NadeF 2019, hanno raggiunto il consistente numero di 513 (nel quale non rientrano però, in ambito Irpef, le detrazioni per spese di produzione del reddito (reddito da lavoro dipendente, pensioni e redditi assimilati, le detrazioni per familiari a carico e le imposte sostitutive sui redditi da capitale).

Una prima e opportuna misura, contenuta nell'art. 85, è quella che impone il pagamento con strumenti tracciabili, di tutte le spese fiscali ammesse in detrazione (per alcune è già previsto), come avevo proposto in un mio precedente intervento (*Tassazione sull'uso del contante: le proposte del Governo rischiano l'illegittimità?* In Quotidiano IPSOA, del 24.9.2019).

Poco razionale, in particolare se vogliamo abituare le persone ad utilizzare mezzi alternativi al contante, appare l'esclusione dei pagamenti per prestazioni sanitarie rese da strutture pubbliche e private accreditate al Ssn.

In linea generale va detto che qualunque intervento di revisione non può prescindere dall'effettuare un preventivo confronto tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e una analisi degli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale, al fine di valutarne l'efficacia e gli effetti macroeconomici e sociali.

Ciò che appare significativo è che il documento innanzi citato ha affermato che l'obiettivo della revisione sarà quello di "*rendere il sistema tributario più equo*".

Premesso che l'equità è un concetto valoriale - quindi non assoluto e oggettivo ma astratto e soggettivo - comunque riconducibile al concetto di giustizia distributiva, qualunque intervento di revisione volto a ridurre il numero delle *tax expenditures* non può che generare un aumento della pressione fiscale su coloro che la subiscono. Al momento, la norma inserita nell'art. 75, prevede una riduzione (graduale) delle detrazioni per quei contribuenti che dichiarano un reddito personale compreso tra i 120 e i 240 mila euro e l'abolizione per coloro che superano tale soglia. I soggetti coinvolti dovrebbero essere 140 mila nella prima fascia e 80 mila nella seconda.

Va detto che l'aver previsto, seppure solo a questi fini, due scaglioni di reddito oltre i 75 mila euro, appare degno di nota, perché la forza economica dei soggetti interessati è, in tutta evidenza, decisamente diversa.

Un aspetto centrale è l'individuazione delle detrazioni da "tagliare". Per il momento quelle interessate dalla manovra sarebbero quelle che danno diritto a una detraibilità del 19% (ex art. 15, Tuir), ad eccezione delle spese per interessi passivi e delle erogazioni liberali fino a 1.500 euro a favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche (art. 15, co. 1, lett. a), b) e co. 1-ter).

In realtà una revisione delle *tax expenditures* avrebbe dovuto valutare più attentamente la rilevanza delle esclusioni sopra richiamate, e mettere in discussione anche gli oneri deducibili dal reddito di cui all'art. 10, Tuir. Magari sarebbe stato il caso anche di coordinare meglio il neo "bonus facciate", "sfacciatamente" pari al 90% e le detrazioni per interventi di riqualificazione energetica e ristrutturazioni edilizie, di maggiore rilevanza economica e sociale, ma di gran lunga inferiori in termini percentuali (50 e 65%).

Benché le differenti tipologie di riduzioni esprimano una (diversa) finalità sociale garantita dalla Costituzione, e benché rappresentino degli strumenti di politica economica volti a stimolare la domanda di determinati beni e servizi e l'economia di certi settori produttivi, la revisione non dovrebbe essere determinata dalle sole esigenze di gettito, bensì dalle conclusioni cui si dovrebbe giungere dopo essersi chiesti se e in che misura coloro che dichiarano redditi oltre una certa soglia, tali da poter essere considerati "abbienti", necessitano di misure agevolative per sostenere determinate spese, al pari di quei soggetti che possiedono una capacità contributiva inferiore.

E questa è una scelta eminentemente politica che solo chi governa può fare, in funzione degli interessi sociali che esprime e che vuole rappresentare.