

LA RIFORMA FISCALE, COME L'ISOLA CHE NON C'E'

Ormai un fatto è certo: di riforma fiscale si discuterà nel 2021 e, nella migliore delle ipotesi, potrebbe vedere la luce nel 2022.

Un simile rinvio temporale rispetto alle attese, e “in mancanza di elementi qualificanti delle misure che si intende assumere (...) rischia di depotenziare l'effetto di stimolo atteso”, come ha sottolineato la Corte dei Conti nella “*Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*”. In altre parole è destinato a ridurre significativamente gli effetti di stimolo alla domanda interna indispensabili per uscire dalla crisi indotta dalla pandemia da coronavirus e avviare una nuova e più significativa fase di sviluppo sostenibile.

Questa preoccupazione è avvalorata anche dagli stanziamenti previsti dalla bozza del DDL di bilancio 2021, che assegna a questo obiettivo 8 miliardi di euro per il 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023, al lordo però della quota variabile tra i 5 e i 6 miliardi destinata al finanziamento dell'assegno universale e dei servizi alla famiglia. In buona sostanza la vera disponibilità si riduce a 3/2 miliardi per il 2022 e 2/1 miliardi a decorrere dal 2023. Importi che sono stati criticati anche dalla Banca d'Italia nella recente audizione dinanzi le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato, che non ha mancato di sottolineare che “Le risorse messe a disposizione per la riforma fiscale sono relativamente contenute”, auspicando fortemente che si persegua un “disegno organico di riforma”. E la stessa opinione è stata manifestata dal CNDCEC nel proprio documento presentato in audizione il 21 novembre scorso.

Per di più si continua a stanziare 3 miliardi annui per mettere a regime la detrazione aggiuntiva di lavoro dipendente (ex bonus Renzi), dando un segnale non coerente con l'obiettivo di riforma dell'Irpef.

Dal momento che nel corso di quest'anno non si è fatto nulla, i tempi indicati appaiono fisiologici. Una riforma necessita di una legge delega che fissi i principi e i criteri direttivi (art. 76 Cost.), e al legislatore delegato (Governo) devono essere assegnati almeno sei mesi per predisporre i decreti attuativi (la legislazione di dettaglio). Inoltre, non dobbiamo dimenticare che lo Statuto dei diritti del contribuente (art. 3), dispone che per i tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono.

Pertanto, se immaginiamo che le fasi realizzative si esauriscano nel 2021, l'attuazione della riforma non potrebbe che entrare in vigore nel 2022.

Ma non sono solo i tempi a preoccupare, ma anche l'approccio metodologico.

In primo luogo, la manifesta sussistenza tra le forze politiche che sostengono il Governo di posizioni, se non visioni, differenti: a fronte di coloro che vorrebbero un cambiamento radicale della progressività – secondo il modello tedesco – e una riscrittura dell'imposizione personale sul reddito, troviamo chi preferirebbe, in nome della semplificazione, ridurre il numero degli scaglioni di reddito da cinque a tre o a quattro, e un parallelo accorpamento di aliquote. Come se la complicazione del sistema di determinazione dell'imposta dipendesse dal numero delle aliquote e non dalla quantificazione del reddito, quale misura che si ottiene dopo aver zigzagato tra regimi ordinari, sostitutivi, esenzioni, deduzioni e detrazioni d'imposta (le famose *tax expenditures*).

In secondo luogo, una riforma che si possa definire tale, necessita di ampio respiro, di una visione sistemica, non contingente, né guidata da “pulsioni elettorali” o “dall'azione di gruppi di pressione”. Il non aver nominato, secondo l'antica e migliore tradizione (la

Commissione Cosciani nominata dall'allora ministro delle Finanze G. Trabucchi per la riforma tributaria degli anni '70), una apposita commissione di cultori del diritto tributario e politiche fiscali e di scienziati delle finanze, rappresenta un punto di debolezza dell'approccio. Sul punto mi permetto di rinviare al mio scritto *Per una vera riforma fiscale serve una commissione di studio(si)*, pubblicato su questo sito.

Il rischio è che i progetti di ridefinizione del sistema tributario siano affidati a soggetti non ben identificati o, inopportuno, all'Agenzia delle Entrate il cui ruolo istituzionale non è certo quello di progettare un sistema fiscale. Rischio concreto, dal momento che già si sta pensando a una riscrittura del calendario dei versamenti che superi il meccanismo collaudato degli acconti e dei saldi per giungere a pagamenti mensili secondo il modello della *cash flow tax* che nessuno ha chiesto e nessuno vuole.

Un rischio ulteriore è che su pressioni dell'amministrazione finanziaria si destinino 10 miliardi di euro per una riforma della riscossione che, al più, necessita di una modifica legislativa e di una diversa contabilizzazione pubblica dei crediti inesigibili o difficilmente riscuotibili, senza particolari oneri finanziari.

In terzo luogo, la prevista impossibilità di usare i fondi del *Recovery plan* (o NGEU), e la scelta di non optare per un deciso quanto necessario cambio di paradigma sulla distribuzione dell'onere contributivo e sulla composizione delle entrate tributarie, spingono a ricercare le risorse tra le solite pseudo fonti: lotta all'evasione fiscale (anche tramite l'incentivo ai pagamenti elettronici), miglioramento della *tax compliance*, revisione delle *tax expenditures* e, oggi, anche la revisione dei sussidi dannosi per l'ambiente (in primis maggiore tassazione del gasolio rispetto alla benzina).

Infine, preoccupa la credibilità di chi propone modelli di tassazione. La materia fiscale è sicuramente complicata per cui non sono ammesse improvvisazioni. Se si critica, giustamente, la fuga di base imponibile Irpef e si auspica un suo allargamento per raggiungere la tanto agognata equità orizzontale, non si può pensare di introdurre una imposta sostitutiva unica per tutti i redditi diversi da quelli di lavoro e pensione con l'aliquota Irpef più bassa. Così come non si può affermare che l'attuale curva delle aliquote non sia poco progressiva solo perché lo è molto sui redditi bassi e medi, e che il problema possa essere risolto accorpendo i primi scaglioni e aliquote, invece che procedere a un riequilibrio complessivo su basi diverse. Così come, allo stesso modo, non si può proporre una eliminazione *tout court* delle *tax expenditures* scollegata da una revisione complessiva dell'imposizione, perché il rischio è di aumentare il carico fiscale su quei soggetti, a più basso reddito, che maggiormente ne beneficiano.

Se i tempi di una riforma fiscale complessiva si allungano, anche per esigenze di copertura, almeno si approfitti di questo tempo per raggiungere quegli obiettivi che non necessitano di risorse finanziarie per essere realizzati, ma che rappresentano un cancro per il sistema: si tagli l'iperattivismo normativo del legislatore imponendo una tecnica redazionale intelligibile, per garantire la necessaria certezza del diritto; si proceda con la stesura di testi unici tributari (Iva, dirette, indirette, accertamento, riscossione e nuovo processo tributario); si semplifichino le ridondanti procedure amministrative che rappresentano un costo improprio per il contribuente, persona fisica e imprese. E volendo, a parità di gettito, si riuscirebbe anche a semplificare la tassazione delle imprese e a superare il dualismo Ires-Irap.

Fabio Ghiselli