

Delega fiscale

Camera dei Deputati

Commissione VI (Finanze)

Esame del disegno di legge n. 3343

Giuseppe Vegas

Osservazioni sul testo del disegno di legge di delega

Premessa

La presente memoria verte sul contenuto del ddl AC 3343 in base al testo presentato in Parlamento. Non sono pertanto considerati gli effetti di possibili modifiche, già preannunciate, che ad esso potranno essere apportate nel corso della sua discussione parlamentare.

Attenendosi al testo trasmesso, non si esprimono inoltre valutazioni di carattere generale relativamente al suo impianto, né alle sue caratteristiche innovative o ai suoi possibili limiti.

L'estensore, infine, non si esprime in merito agli articoli 6, 8 e 9, che concernono tutti specifiche materie, né in merito all'articolo 1, che verte in tema degli obiettivi decisi dal governo, né infine sulle procedure parlamentari, di cui ai commi 2 e seguenti del medesimo articolo 1.

La questione della copertura finanziaria

Posto che, ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1, tra i principi direttivi della nuova normativa è previsto quello della "riduzione del carico fiscale", il testo non contiene una esplicita quantificazione del relativo onere, che, come si desume dalla relazione tecnica, è rinviata al momento dell'emanazione dei decreti delegati (fattispecie consentita dalla legge di contabilità). In ogni caso, come risulta esplicitato nella RT, la formulazione vaga della delega non permette di valutare la congruità delle risorse finanziarie a disposizione rispetto alla reale portata delle innovazioni perseguite. Ciò tanto più in riferimento alla circostanza che la riforma, all'art. 1, comma 1, lettera a), precisa che sua finalità è quella di "stimolare la crescita economica".

Inoltre, tale meccanismo - dato che la nuova normativa è destinata ad entrare in vigore entro diciotto mesi dalla sua approvazione e si limita a fissare un obiettivo complessivo di riduzione del carico fiscale determinata dal combinato disposto degli 8 miliardi a decorrere dal 2022 previsti nel ddl di bilancio per il 2022, a cui si aggiungono, ai sensi dell'art 10, comma 2, della delega i frutti degli eventuali risparmi che potranno derivare dalle norme previste nel testo e destinati ad alimentare un apposito Fondo (di cui non sono specificate le caratteristiche, ivi compresa la sua compatibilità con la legge di contabilità) - non consente di valutare appieno i suoi effetti di carattere economico, anche con riferimento alla congruità dell'onere complessivo di 8 miliardi rispetto all'obiettivo di rilancio economico perseguito dalla delega stessa.

In materia occorre in ogni caso ricordare che, ai sensi dell'art. 17, comma 1-bis, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità), "le maggiori entrate ...derivanti da variazione degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria". Orbene, l'art. 1, comma 2, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), cui l'art. 10, comma 2, della delega fa riferimento, prevede la possibilità di utilizzare, ai fini della riduzione del carico fiscale, anche il miglioramento degli andamenti di finanza pubblica derivanti dall'adeguamento spontaneo dei contribuenti. Sarebbe opportuno esplicitare che l'adeguamento non dovrebbe essere tanto spontaneo, quanto conseguente alla nuova normativa.

Ciò premesso, l'onere complessivo stimato, come detto, è definito in 8 miliardi annui a decorrere

dal 2022, in base al disposto dell'art. 2 del disegno di legge del bilancio per l'anno 2022 (al lordo pertanto di sue eventuali modifiche in sede parlamentare), che tuttavia precisa che tale somma sarebbe destinata alla diminuzione della "pressione fiscale a carico dei settori produttivi", individuandone alcune fattispecie. Tuttavia il ddl di delega sembrerebbe non limitare le possibili innovazioni alle sole previste nel ddl di bilancio, occorrerebbe coordinare le due differenti disposizioni.

Infine, occorre valutare il rapporto tra il testo in esame e l'art. 1, comma 2, della già citata legge di bilancio per il 2021. Esso prevedeva che dello stanziamento complessivo destinato alla riforma fiscale 6 miliardi a decorrere dal 2022 venissero destinati al Fondo per i servizi alle famiglie. Occorrerebbe chiarire se tale destinazione sia confermata o meno, dato che la delega e il ddl di bilancio non sembrano apportare modifiche alla norma dello scorso anno.

Osservazioni sui singoli articoli del ddl

-art 2

Il modello duale

La proposta nuova normativa perpetua nella sostanza l'approccio della riforma di cinquant'anni fa, a fronte di una mutata realtà economica e sociale.

Se si comprende il motivo per il quale alcuni contribuenti siano "più uguali" degli altri e siano soggetti ad una tassazione proporzionale, resta difficile da digerire la penalizzazione dei titolari di reddito fisso e la loro permanente sottoposizione al mito della progressività. Se risulta condivisibile l'addolcimento della parte centrale della curva delle aliquote IRPEF (sempre che il decreto delegato non si orienti, come consentirebbe il n. 1 della lett. b, verso un meccanismo di aliquota personalizzata governata da un algoritmo, sistema che comporterebbe l'inconveniente di rendere sostanzialmente impossibile avere contezza ex ante del carico fiscale di ognuno), lo è meno - pur comprendendone la ratio, finalizzata ad incentivare gli investimenti - creare contrapposizioni tra diverse categorie di contribuenti o tra diverse attività svolte dal medesimo contribuente.

Assai complicata, anche perché manca una ratio sotto il profilo economico, sarà poi l'attuazione della medesima disposizione, laddove prevede aliquote agevolate per i giovani e i secondi percettori di reddito. La strada percorribile potrebbe essere invece quella di una deduzione o di una detrazione specifica.

Quanto alla tassazione con medesima aliquota dei redditi di capitale, se ne condivide la finalità, ma non ci si può nascondere che non sarà facile definirne il valore nel decreto delegato. Basti pensare al tema della tassazione dei titoli di Stato.

Riordino di deduzioni e detrazioni

Sarebbe stato forse più elegante affermare direttamente che l'obiettivo è quello della loro riduzione. In ogni caso, sarebbe opportuno che già nella delega si tagliasse il nodo gordiano relativo alla scelta tra il metodo della valutazione selettiva e quello dell'"haircut" generalizzato. Ad avviso di chi scrive, il secondo scontenta tutti, ed è quindi facilmente applicabile, mentre il primo non potrebbe inevitabilmente che favorire le lobbies più potenti, a danno del pubblico dei generici contribuenti.

- art. 3

La normativa è condivisibile, soprattutto in funzione della desiderabile maggiore attrattività del sistema italiano nei confronti dell'estero.

Desti qualche perplessità la questione dell'avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, di cui non è chiara la portata.

In merito alla lettera d), si potrebbe forse valutare, come giustificata eccezione rispetto alla neutralità, il tema del trattamento fiscale delle start-up, le cui agevolazioni attuali si basano su una fondata ragione economica.

- art. 4

Condivisibile risulta la razionalizzazione dell'IVA, compatibilmente con l'assenso europeo, che sarebbe opportuno acquisire ex ante.

Resta il tema dell'inasprimento della tassazione sulle emissioni, che dovrà trovare qualche forma di compensazione per i redditi più bassi. Occorrerebbe chiarire già da ora, preferibilmente nel testo della delega, se la compensazione dovrà trovare copertura finanziaria nell'ambito delle risorse stanziare per la riforma fiscale o altrove.

- art. 5

In tema di IRAP se ne prevede il "graduale superamento". La vaghezza del riferimento temporale non offre una chiara prospettiva alle imprese. E quindi non contribuisce all'attrattività del sistema-Italia. Tanto più che non è prevista una copertura, neppure parziale, del relativo onere. Il tutto è rimesso ad un sistema di compensazioni, cioè all'inasprimento di altre forme di prelievo. Tale soluzione sembra manifestare una incongruenza dell'approccio rispetto alla finalità della delega di ridurre il carico fiscale, sarebbe forse opportuno definire sin da ora dove potranno essere individuate (anche senza una precisa quantificazione) tali fonti di copertura.

- art. 7

La sostituzione delle sovrimposte alle addizionali rende più semplice ed uniforme il sistema. Il comma 3 richiederà probabilmente un serio impegno nelle trattative con gli enti locali, che risulteranno molto probabilmente indispensabili per l'attuazione della riforma e nelle quali potranno essere facilmente attratti altri temi di interesse dei medesimi.

G. V.

17 novembre 2021