



R.E TE.  
IMPRES E ITALIA

**R.E TE. Imprese Italia**

**Senato della Repubblica**

Commissione Finanze e tesoro

Audizione nell'ambito di una indagine

conoscitiva sulla riforma fiscale

Roma, 13 ottobre 2011



## SOMMARIO

<b>1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FISCALE NEGLI ULTIMI VENT'ANNI.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LA QUESTIONE FISCALE: ALTA PRESSIONE FISCALE, INGENTE QUOTA DI ECONOMIA NON OSSERVATA E COMPLESSITÀ DEGLI ADEMPIMENTI.....</b>	<b>5</b>
<b>3. LA DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE PRESENTATA DAL GOVERNO NEL CONTESTO DELLE MANOVRE DI STABILIZZAZIONE E DEL FEDERALISMO FISCALE .....</b>	<b>10</b>
<b>4. UNA NUOVA FISCALITÀ A MISURA DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA .....</b>	<b>13</b>
4.1. RIDURRE LA PRESSIONE FISCALE SULLE IMPRESE CONTESTUALMENTE AL RECUPERO DI MATERIA IMPONIBILE .....	14
4.2 - UNIFORMITÀ DEI CRITERI PER IL RICONOSCIMENTO DELLE DETRAZIONI SUL LAVORO .....	15
4.3. RIGUARDO ALL'IVA OCCORRE INTRODURRE L'OBBLIGO GENERALIZZATO DI VERSAMENTO DEL TRIBUTO ALL'INCASSO DEL CORRISPETTIVO .....	16
4.4. UN GRADUALE INTERVENTO DI RIDUZIONE DELL'IRAP .....	17
4.5 UNA RIFORMA DEI REGIMI DI FAVORE DELLE IMPRESE ED IL CONCORDATO BIENNALE PREVENTIVO .....	18
4.6 ALLE PICCOLE IMPRESE SERVE UN EFFICACE STRUMENTO CHE INCENTIVI LA CAPITALIZZAZIONE .....	20
4.7 SUPERAMENTO DELLA COMPETENZA ECONOMICA ED INTRODUZIONE DEL CRITERIO DI CASSA PER LA DETERMINAZIONE DEL REDDITO DELLE IMPRESE IN CONTABILITÀ SEMPLIFICATA.....	21
<b>5. VALUTAZIONI SUL POSSIBILE RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI IN MATERIA FISCALE.....</b>	<b>21</b>
<b>6. ECONOMIA SOMMERSA, LOTTA ALL'EVASIONE E STUDI DI SETTORE COME STRUMENTO DI COMPLIANCE.....</b>	<b>24</b>
<b>7. LE DIRETTRICI PER UNA RIFORMA DELLA RISCOSSIONE COATTIVA.....</b>	<b>28</b>

\*\*\*\*\*

## 1. L'evoluzione del sistema fiscale negli ultimi vent'anni

---

R.E TE. Imprese Italia auspica una riforma del nostro sistema tributario realmente sistematica ed organica. Il nostro sistema tributario, infatti, nel suo impianto generale, è fermo agli inizi degli anni '70.

E' necessaria una profonda e strutturale rivisitazione del sistema che tenga conto, da un lato, dei radicali cambiamenti sociali ed economici intervenuti in quarant'anni, anche nel sistema delle imprese e, dall'altro, della spirale *"evasione-pressione fiscale"*, che ha caratterizzato il sistema tributario negli stessi anni.

Non va dimenticato che, successivamente all' entrata in vigore della riforma degli anni '70, si sono susseguite nel tempo una serie di corpose modifiche normative che tuttavia – in ragione di indirizzi non omogenei di politica fiscale - hanno contribuito a creare, o comunque ad aumentare, le differenze anche profonde nell'imposizione effettiva delle diverse categorie di reddito da lavoro ed il susseguirsi di rilevanti provvedimenti normativi nell'arco temporale che va dal 1998 al 2007.

Nel 1998 sono state emanate norme che hanno introdotto novità rilevanti nel sistema tributario sia in termini sostanziali che procedurali relative:

1. alla ricapitalizzazione delle aziende (DIT);
2. alla semplificazione del sistema dei tributi (con l'introduzione dell'IRAP che prese il posto di precedenti imposte e contributi, quali l'Illor, i contributi sanitari, l'Iciap);
3. all'introduzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF;
4. alla compensazione tributaria;
5. alla trasmissione telematica dei documenti fiscali.

La riforma del 2003 (conseguente alla parziale attuazione della legge delega n. 80 del 2003) ha apportato – con riferimento al reddito delle imprese - da un lato, profonde modifiche al sistema vigente e, dall'altro ha abrogato una serie di norme introdotte in precedenza:

1. abolizione della DIT;
2. introduzione dell'Ires per le società in sostituzione dell'Irpeg, riducendo l'aliquota dal 34 al 33%;

3. introduzione del consolidato fiscale;
4. estensione alle società di capitali del regime della trasparenza fiscale per evitare la duplicazione della tassazione tra società di capitali residenti in Italia e soci, a determinate condizioni;
5. introduzione della *thin capitalization*, per penalizzare le società eccessivamente indebitate (più di recedente sostituita attraverso l'introduzione di un limite alla deducibilità degli interessi passivi);
6. abolizione del meccanismo del credito d'imposta ed introduzione della c.d. *participation exemption* (garantendo l'esenzione, parziale, delle plusvalenze realizzate mediante la cessione di partecipazioni societarie e la tassazione parziale dei dividendi).

In materia di Irpef, inoltre, la delega per la riforma fiscale del 2003 prevedeva una drastica semplificazione con il passaggio da cinque a due aliquote (23% sino a 100.000 euro di reddito e poi 33%, previsione mai attuata) e un sistema di deduzioni decrescenti all'aumentare del reddito in modo lineare, sostitutive delle precedenti detrazioni d'imposta per lavoro e carichi familiari. Veniva introdotta, inoltre, la cosiddetta "*no tax area*".

Tuttavia, con la finanziaria per il 2007 si è assistito nuovamente, in senso opposto, ad un cambiamento con la reintroduzione delle detrazioni d'imposta e la rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni Irpef. La "*no tax area*" è stata sostituita da detrazioni diversificate per tipologia di reddito che decrescono progressivamente in funzione del reddito. E' stata, infine, drasticamente ridotta l'aliquota IRES (dal 32 al 27,5%) e l'aliquota IRAP ordinaria (dal 4,25 al 3,90%) tramite una rimodulazione delle relative basi imponibili.

## **2. La questione fiscale: alta pressione fiscale, ingente quota di economia non osservata e complessità degli adempimenti**

---

Le modifiche, sopra ricordate, costituiscono solo una parte dei continui cambiamenti di un sistema fiscale utilizzato, sempre più spesso, non come strumento di politica economica ma, come fonte di maggiori entrate in un bilancio pubblico in cui il fattore spesa appare la variabile indipendente a cui le entrate devono continuamente adeguarsi. E' del tutto evidente che con una pressione che nel 2014 raggiungerà il 44,9% del PIL (considerando anche i risparmi di 20 miliardi di euro emergenti dalla rimodulazione o dai tagli nelle *tax expenditures* a decorrere dal 2013) <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, si comprime la domanda interna e si mette ancor di più a rischio la competitività del nostro sistema produttivo. Va evidenziato, inoltre, che la pressione fiscale potrebbe subire un ulteriore incremento se gli enti locali recupereranno, come prevedibile, i tagli ai trasferimenti operati con le ultime manovre utilizzando, già a decorrere dal 2012, lo sblocco delle addizionali (sia comunali che regionali) all'Irpef consentito dalla legge n. 148 del 2011. Secondo nostre stime, l'incremento al livello massimo della sola addizionale comunale comporterebbe per i contribuenti soggetti all'Irpef un aggravio di circa 4,4 miliardi di euro. Il federalismo fiscale, come disegnato dalla legge delega deve, invece, portare ad un miglioramento del sistema fiscale e della gestione della cosa pubblica, tramite l'eliminazione degli sprechi e l'attribuzione diretta delle responsabilità in capo agli amministratori in caso di cattiva gestione. Il federalismo deve servire a ricreare quel sinallagma, ormai inesistente, o comunque molto tenue, tra prelievo fiscale e servizi pubblici. Occorre seriamente evitare, invece, che possa essere visto e percepito come un'ulteriore modalità per aumentare le imposte, attribuendone la responsabilità alla finanza locale. A tal riguardo, il decreto legislativo di attuazione del fisco municipale (per quanto riguarda l'IMU), di quello provinciale (per quanto concerne l'imposta sulle assicurazioni RCA) e il decreto legge n. 138/2011 (in relazione allo sblocco delle addizionali regionale all'IRPEF sia comunali che regionali) vanno nella direzione di incrementare la pressione fiscale locale senza, peraltro, nessuna corrispondente riduzione di quella statale.

---

<sup>1</sup> Tav. 7b nota di Aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia e delle finanze, settembre 2011.

<sup>2</sup> Conseguenti ai tagli delle agevolazioni fiscali (cosidette *tax expenditures*).



Secondo R.E TE. Imprese Italia l'indicatore della pressione fiscale, sebbene sia un efficace termine di raffronto in ambito comunitario, non illustra a pieno la situazione italiana. Quando l'ammontare dell'economia sommersa, stimata dall'ISTAT, è compresa fra un minimo del 16,3% ed un massimo del 17,5% del PIL, la pressione fiscale da sola non riesce a spiegare quale sia il peso del fisco sul settore produttivo del Paese.

Si genera così un forte disallineamento tra la pressione fiscale calcolata dall'Istat che mette in relazione le entrate con il PIL e la pressione fiscale effettiva che emerge dalla relazione delle entrate con il PIL, depurato, in questo caso, dell'ammontare dell'economia non osservata. La pressione fiscale calcolata dall'ISTAT per il 2009, pari al 43,1%, corrisponde ad una pressione fiscale effettiva, su coloro che versano le imposte, di circa il 52%. Pressione fiscale difficilmente sopportabile per qualsiasi sistema produttivo.

**Tav. n. 1 - Pressione fiscale effettiva e nominale anni 2000 – 2009 (ammontari espressi in milioni di euro)**

Anno di riferimento	2000	2007	2008	2009*	2010*
Pressione fiscale	41,60%	43,1%	42,9%	43,1%	42,6%
Pressione fiscale Nominale (1)	51,14%	51,66%	51,63%	51,88%	51,28%
Sommerso in rapporto al PIL	18,66%	16,57%	16,92%	16,92%	16,92%
Stima redditi non dichiarati	222.254	256.177	265.206	257.134	262.060
<b>PIL</b>	<b>1.191.057</b>	<b>1.546.177</b>	<b>1.567.761</b>	<b>1.519.702</b>	<b>1.548.816</b>

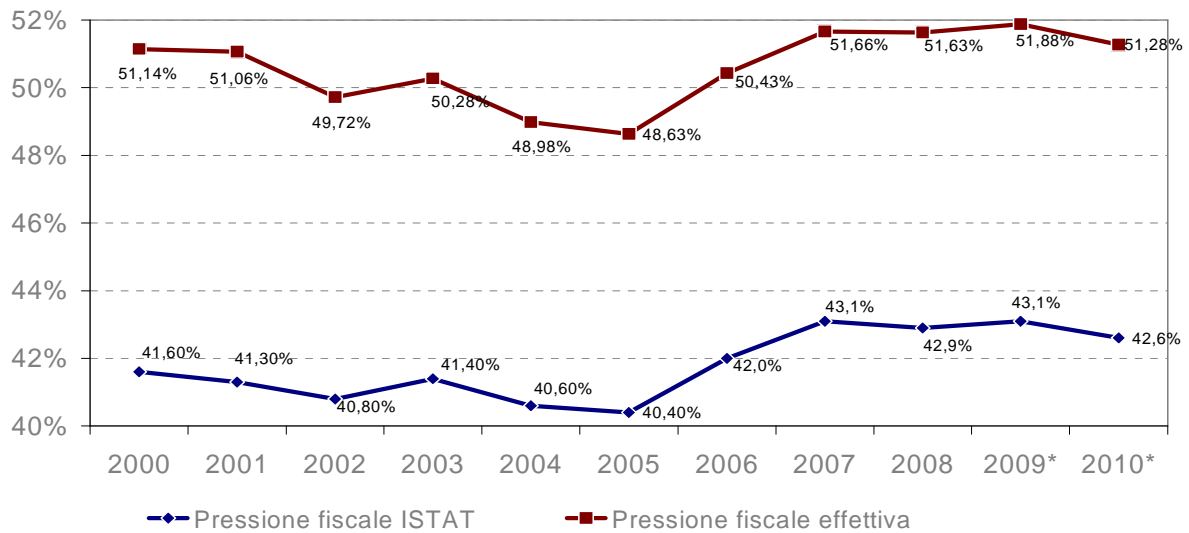
Elaborazioni R. E TE. Imprese Italia su dati ISTAT <sup>(3)</sup>

Dall'esame dell'andamento di questi due valori emerge che nel 2008 la distanza tra pressione fiscale effettiva, pari al 51,14%, e quella nominale calcolata dall'ISTAT sul totale dei contribuenti, pari al 41,60%, era di oltre 9 punti percentuali. Questa distanza nel 2010 si è ridotta di quasi 2 punti di PIL. Differenza da attribuire alla riduzione progressiva, anche se lenta, dell'emersione di parte dell'economia sommersa di pari misura percentuale.

<sup>3</sup> Per calcolare la pressione fiscale nominale il PIL è stato depurato della quota di economia sommersa. La quota di economia sommersa indicata nella tabella è stata calcolata come media aritmetica tra ipotesi minima ed ipotesi massima del sommerso stimata dall'Istat. Per l'anno 2009 e per l'anno 2010, considerata l'assenza di dati ufficiali, si è ipotizzato, prudenzialmente, che la percentuale di economia sommersa rispetto al PIL sia rimasta invariata.

Elaborazioni effettuate su documenti ISTAT - Conti nazionali - Statistiche in breve – *“La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali (anni 2000 – 2008)”*, documento del 13 luglio 2010 e *“Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche SEC95 - anni 1980-2008”* ISTAT, Conti economici nazionali. Statistiche in breve, del 1° luglio 2009.

**Fig. n. 1 - Analisi dell'andamento della pressione fiscale nominale ed effettiva**



Elaborazioni R. E TE. Imprese Italia su dati ISTAT

Non va sottaciuto, inoltre, come i rapidi cambiamenti nella disciplina fiscale contribuiscano ad aumentare la “pressione burocratica” sulle imprese. A tal riguardo dall’esame del programma (MOA) per la misurazione degli oneri amministrativi elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Semplificazione del Ministero della Pubblica Amministrazione e Innovazione, emerge che il costo degli oneri amministrativi sulle imprese è di circa 23 miliardi di euro, considerando solamente 81 procedure ad alto impatto per il solo settore statale, dei quali poco meno di 2,8 miliardi si riferiscono ad alcuni adempimenti tributari (modello di dichiarazione dei sostituti d’imposta, dichiarazione IVA, comunicazione dati IVA e modello VR e TR per il rimborso del crediti IVA ed anticipazione dei rimborsi IVA in conto fiscale). Appare evidente come la stabilità nel tempo delle norme rappresenti un valore e che le eventuali modifiche devono essere sempre introdotte, per quanto riguarda la loro decorrenza, nel rispetto dei principi dello Statuto del contribuente, troppe volte rimasto lettera morta per esigenze di finanza pubblica, spesso opinabili.



Per giungere ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale è necessaria una riforma complessiva del sistema basata su quattro priorità:

***1) Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto***

Bisogna in primo luogo riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e risistemando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare in una sola legge le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti alla propria sfera fiscale. Si pensi che solamente le disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.

***2) Stabilità nelle disposizioni e negli adempimenti fiscali***

Bisogna puntare ad una tendenziale stabilità delle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali senza modificarle continuamente.

***3) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie***

Il principio della irretroattività, che pure è richiamato nel disegno di legge delega, deve trovare un'applicazione concreta. Si tratta, infatti, di un principio già sancito dallo statuto del contribuente (legge n. 212/2000), ma applicato con molta difficoltà. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell'imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale.

***4) I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese***

È necessario impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti R.E TE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell'erario con gli interessi del sistema produttivo, debba essere prevista

una norma programmatica che obblighi, ex post, ad una valutazione dell'efficacia di tutti gli adempimenti fiscali.

### **3. La delega per la riforma fiscale presentata dal Governo nel contesto delle manovre di stabilizzazione e del federalismo fiscale**

---

R.E.TE. Imprese Italia ritiene utile svolgere alcune considerazioni in merito al contesto economico in cui il Parlamento sarà chiamato ad analizzare il progetto di riforma fiscale, più volte annunciata nel corso di questa legislatura e vivamente sollecitata dalle parti sociali dall'inizio di quest'anno, presentato nel luglio scorso dal Governo.

Le aspettative sulle quali si fonda, a parere di R.E.TE. Imprese Italia, la necessità della riforma fiscale sono, in via prioritaria, le seguenti:

- 1) riduzione del prelievo sui redditi da lavoro tra i più elevati a livello mondiale, finalizzata al contenimento del cuneo fiscale e al rilancio dei consumi;
- 2) semplificazione dei tributi e degli adempimenti, finalizzata al contenimento degli oneri amministrativi e dell'incertezza per le imprese.

La delega fiscale è stata, però, presentata in un momento particolarmente difficile della crisi politica e finanziaria e le sue ragioni, già nell'impostazione di base, si sono dovute piegare alle esigenze di bilancio. Per tale motivo dall'attuazione della delega deve derivare non solo la compensazione degli oneri della stessa ma anche un differenziale positivo, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiore a 4 miliardi di euro per l'anno 2012 e 20 miliardi di euro a decorrere dal 2013.

In sostanza, la riforma fiscale e assistenziale non viene più varata per rimodulare la pressione fiscale a favore dei redditi da lavoro riducendo le aliquote IRPEF, bensì per ridurre l'indebitamento; anche perché è facile prevedere che gli eventuali risparmi conseguibili dal lato assistenziale e previdenziale serviranno a sostenere e razionalizzare, con compensazioni, le situazioni familiari di maggior bisogno, piuttosto che essere destinati alla riduzione del prelievo fiscale. Non bisogna dimenticare, infatti, l'ampia area di povertà familiare, cresciuta a seguito della crisi, e gli oltre 10,5 milioni di contribuenti Irpef che, non avendo capienza d'imposta, e quindi non traendo alcun beneficio da eventuali

riduzioni di aliquote, dovranno comunque essere compensati con l'aumento dei trasferimenti assistenziali.

Su questo già deludente quadro per le aspettative di riduzione della pressione fiscale si sono sovrapposte, nel corso dell'estate, le pressioni sui titoli del nostro debito pubblico che hanno imposto al Governo il varo della manovra contenuta nel D.L. n. 138 (c.d. Manovra di Ferragosto), che, non solo ha accelerato di un anno la maggior parte degli effetti finanziari della delega per la riforma fiscale e assistenziale, ma, anticipando anche l'aumento dell'Iva e l'armonizzazione delle aliquote sulle rendite finanziarie, ha sottratto alla riforma fiscale buona parte delle già scarse risorse finanziarie previste per la riduzione del prelievo sui redditi delle famiglie e delle imprese. Creando, peraltro, i presupposti per una ripresa dell'inflazione e, soprattutto, per ulteriori effetti depressivi conseguenti alla contrazione dei consumi concentrata nelle classi di reddito familiare più basso date le caratteristiche di regressività dell'Iva.

L'impatto inflazionistico teorico emergente dall'aumento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria Iva, dovrebbe risultare pari a circa 4 decimi di punto <sup>(4)</sup>. R.E TE. Imprese Italia considera, infatti, altamente probabile che l'aumento dell'aliquota Iva venga traslato sui prezzi al consumo, dal momento che la redditività delle imprese si è drasticamente ridotta negli ultimi tre anni.

Quindi, nel caso di traslazione completa di tale inasprimento di aliquota, i prezzi mostrerebbero un incremento, a parità di altre condizioni e al termine dell'aggiustamento degli stessi, pari a circa 4 decimi di punto. In questa ipotesi l'impatto sui consumi risulterebbe di natura recessiva e pari a 3-4 decimi di punto <sup>(5)</sup>.

---

<sup>4</sup> Per effettuare la stima si è moltiplicato l'incremento dell'aliquota Iva del 5% (dal 20 al 21% vuole dire un punto in più rispetto alla base di 20) per la frazione di spesa su cui l'incremento insiste, pari a un sesto (un bene che vale 100 viene venduto a 120 e quindi l'incremento insiste su 20/120 pari a uno diviso sei), per la frazione di spesa per consumi interessata dall'aliquota al 20%, pari a circa il 45%.

<sup>5</sup> Nel caso di traslazione completa dei prezzi: reddito disponibile reale  $-0,42 \times 0,6$  (elasticità dei consumi aggregati al reddito disponibile) = -0,24

Ricchezza finanziaria reale  $-0,42 \times 0,2$  (elasticità dei consumi aggregati alla ricchezza finanziaria) = -0,1

Totale effetto depressivo sui consumi = -0,3/0,4.

Tale conclusione è giustificata dal fatto che l'incremento dei prezzi ridurrebbe sia il potere d'acquisto in termini di reddito disponibile, sia il potere d'acquisto della ricchezza, finanziaria e reale, delle famiglie consumatrici. Un terzo grave fattore depressivo è conseguente alla stretta relazione tra aspettative d'inflazione e clima di fiducia. Poiché il clima di fiducia tende a peggiorare, soprattutto nel caso italiano, all'aumentare delle preoccupazioni circa le tensioni inflazionistiche, e dal momento che un clima migliore impatta favorevolmente sulla propensione al consumo, una manovra sull'Iva potrebbe avere significativi effetti di contrazione dei consumi anche per tale motivo. Questi effetti sono stati cautelativamente esclusi dalle valutazioni, come sono stati esclusi anche gli effetti depressivi derivanti dalla riduzione del potere d'acquisto del valore della ricchezza detenuta dalle famiglie italiane.

Qualora non si registrasse una traslazione sui prezzi della maggiore Iva, si registrerebbe, comunque, un effetto depressivo sul reddito disponibile del settore privato che potrebbe essere valutato pari a circa 4 miliardi (lo 0,4% del reddito disponibile, quasi tutto il maggiore gettito presuntivamente ricavabile dalla manovra).

Si tratterebbe, infatti, di un trasferimento di risorse dal settore privato al settore pubblico. In questa ipotesi si avrebbe, in tutti i modi, un effetto depressivo sui consumi tra un decimo e due decimi di punto percentuale, poiché non opererebbe, rispetto all'ipotesi precedente, l'effetto negativo derivante dall'incremento generalizzato dei prezzi al consumo e resterebbero neutralizzati sia gli effetti di riduzione del potere d'acquisto delle attività finanziarie e reali e sia l'effetto negativo sul clima di fiducia delle famiglie.

Già con riferimento al D.L. n. 98 (c.d. Manovra di luglio), da più parti, era stata criticata la composizione della manovra, poiché orientata verso un ricorso molto significativo al prelievo fiscale, non coerente con gli indirizzi programmatici (da ultimo ribaditi nel DEF) e caratterizzata da tagli di spesa, a livello centrale e territoriale, non sufficientemente selettivi.

Il decreto legge n. 138/2011, nella sua stesura definitiva, ha ulteriormente accentuato la caratteristica delle misure varate nel mese di luglio: il peso delle entrate ammonta ad oltre due terzi dell'intera manovra.

Se la delega per la riforma fiscale non venisse poi esercitata entro il settembre 2012 si procederà a un taglio automatico del 5% delle agevolazioni, a scapito soprattutto delle persone con redditi più

bassi. Il taglio salirebbe al 20% nel 2013. Sono più tasse, in massima parte regressive, che colpirebbero soprattutto le famiglie a basso reddito. E' un intervento da scongiurare che rappresenta una *extrema ratio* nel caso non si arrivasse all'approvazione di un non meglio definito "riordino della spesa sociale". Come pure sono da scongiurare per le ragioni citate ulteriori interventi sulle aliquote Iva che andrebbero a minacciare le già fragili prospettive di ripresa dei consumi e renderebbero necessari trasferimenti compensativi a favore degli oltre 10,5 milioni di contribuenti incapienti che non beneficerebbero della riduzione delle aliquote Irpef. I risparmi attesi dalla riforma dell'assistenza prevista nella delega verrebbero in gran parte destinati ad interventi di sostegno al reddito svuotando così completamente l'ultimo serbatoio di possibili risorse a disposizione della riforma fiscale.

Le prospettive di rilancio dell'economia e dei consumi tramite la riduzione del prelievo fiscale sono state quindi, di fatto, quasi completamente assorbite dalla crisi del debito pubblico, la quale sembra non avere ancora trovato fine a giudicare dall'andamento dei mercati e dalle sollecitazioni che provengono dalle istituzioni europee. E' pertanto legittima la preoccupazione degli effetti dell'attuale situazione di crisi, non solo sulla riforma fiscale statale ma, soprattutto, sul ruolo della finanza locale e del federalismo fiscale.

Sembra logico aspettarsi, infatti, dagli enti territoriali comportamenti improntati ad una gestione della leva fiscale stringente e condizionata drasticamente dalla necessità di sopperire ad una situazione di deficit finanziario, tale da indurre a far cassa nei tempi più rapidi possibili e con modalità lontane dal principio fondante del federalismo fiscale del "vedo, pago, voto".

#### **4. Una nuova fiscalità a misura della piccola e media impresa**

---

Qualsiasi proposta di modifica del sistema tributario, nel caso specifico per quel che concerne la fiscalità delle imprese, deve partire dalla conoscenza dell'attuale struttura economica del nostro Paese. Un Paese in cui le piccole e medie imprese (fino a 10 addetti) sono **5.195.835 e rappresentano**

il **94,4%** del totale, occupano **10.084.159 di addetti**, pari al **49,8%** degli occupati delle imprese. Le piccole imprese (fino a 50 addetti) sono **5.465.064**, il **99,3%** del totale ed occupano **14.948.764 addetti**, pari il **73,9%** degli occupati delle imprese.

Anche dalle dichiarazioni fiscali presentate dai contribuenti emerge un quadro che conferma, sostanzialmente, la struttura del tessuto produttivo italiano sopra ricordata: circa l'80% delle imprese ha meno di 200.000 euro di volume d'affari annuo.

La "piccola impresa", in questo caso intesa come quella che si pone nel mondo degli studi di settore - ricavi dichiarati entro i 5,164 milioni di euro - rappresenta circa il 99% del sistema delle imprese italiane. In termini assoluti, le imprese che si pongono fuori dal mondo degli studi di settore sono solamente 56.196.

Dai numeri sopra rappresentati emerge, perciò, in maniera chiara la necessità di seguire politiche fiscali differenziate in ragione della dimensione aziendale. E' necessario ripensare al sistema fiscale dell'impresa evitando di inseguire una "taglia unica" ma, prendendo concretamente atto che le complesse problematiche che devono affrontare, ad esempio le società che applicano gli istituti del consolidato nazionale e mondiale ovvero le imprese IAS *adopter*, mal si conciliano con le esigenze di una fiscalità che deve essere improntata alla massima semplicità per le piccole e medie imprese che sono la stragrande maggioranza.

R.ETE. Imprese Italia è convinta che sia necessario, al fine di orientare il nostro sistema fiscale verso le necessità delle piccole e medie imprese, agire sulle diverse linee di intervento, di seguito riassunte.

#### **4.1. Ridurre la pressione fiscale sulle imprese contestualmente al recupero di materia imponibile**

L'elevato ammontare di economia sommersa e, in particolare, l'errata convinzione che la stragrande maggioranza dell'evasione sia ascrivibile ad imprese personali (ditte individuali e società di persone) ha generato, negli anni, una profonda divaricazione tra le aliquote nominali ed effettive applicate alle diverse categorie di reddito da lavoro. Per tener conto della base imponibile "potenzialmente" evasa, infatti, la tendenza è stata quella di appesantire la tassazione sul reddito delle imprese personali e, allo stesso tempo, alleggerire quella sul reddito da lavoro dipendente. A tal fine, si è agito,

prevalentemente, diversificando, a favore di dipendenti e pensionati, le detrazioni da lavoro e agevolando la tassazione di quote di salario legate alla produttività.

Pertanto, una delle primarie esigenze della riforma deve essere quella di riportare in equilibrio il sistema attraverso una efficace lotta all'evasione fiscale, contestuale alla riduzione dell'incidenza dell'imposizione diretta sul reddito d'impresa.

A tal fine si valuta necessario prevedere un sistema premiale che stimoli e agevoli l'efficienza produttiva delle imprese, riducendo il carico fiscale su incrementi di reddito dichiarati rispetto alle potenzialità produttive dell'impresa misurate attraverso strumenti oggettivi quali ad esempio gli studi di settore. Una volta definita la misura di reddito base, associabile ad ogni impresa, necessaria per determinare la quota di reddito agevolabile, l'agevolazione di fatto si «*autofinanzierebbe*», in quanto riconosciuta solamente sul maggior reddito.

#### **4.2. Uniformità dei criteri per il riconoscimento delle detrazioni sul lavoro**

Una riforma fiscale che metta al centro la famiglia può divenire il terreno comune per i lavoratori e per la piccola imprenditorialità la quale trova, in larga parte, il proprio tessuto connettivo nella famiglia stessa. Su tali basi risulta palese l'esigenza di semplificare e, al contempo, perequare dal punto di vista sociale, alcune distorsioni del sistema che emergono dall'esame dell'attuale normativa fiscale applicabile al mondo del lavoro, con particolare riguardo alle regole di tassazione dei redditi da lavoro dipendente, pensione e della piccola impresa.

In particolare R.E TE. Imprese Italia ritiene che nell'ambito della riforma sia necessario procedere ad una omogeneizzazione delle detrazioni per lavoro accordate in relazione alle diverse tipologie di reddito, sia con riferimento all'importo che ai criteri per il riconoscimento.

Oggi le detrazioni per lavoro sono riservate a favore degli imprenditori individuali (e dei partecipanti all'impresa familiare) ovvero dei soci di società di persone a condizione che, per la determinazione del reddito, ci si avvalga del regime semplificato. Si ritiene che la concessione dell'agevolazione debba avvenire non più in relazione alla tipologia di contabilità adottata, bensì alla circostanza che i citati soggetti prestino la propria attività nell'impresa.

Più in generale, la determinazione delle agevolazioni e detrazioni fiscali dovrà essere realizzata con il passaggio dal concetto di “reddito dell’individuo” a quello di “reddito della famiglia”.

#### **4.3. Riguardo all’Iva occorre introdurre l’obbligo generalizzato di versamento del tributo all’incasso del corrispettivo**

R.E TE. Imprese Italia ritiene che l’imposta sul valore aggiunto possa e debba essere riformata, anche al fine di cogliere le opportunità che la direttiva europea consente per eliminare o, quantomeno ridurre, le distorsioni che il tributo può arrecare al sistema delle imprese. Un forte elemento di criticità del tributo emerge dall’obbligo per le imprese di versare l’IVA a prescindere dalla riscossione del corrispettivo.

Questo sistema crea indubbi vantaggi di tesoreria per coloro che ritardano i propri pagamenti, generando, al contrario, problemi finanziari per i fornitori, in special modo per le PMI. Un sistema dell’Iva basato sull’esigibilità dell’imposta all’atto del pagamento è preferibile per le PMI. Per questi motivi R.E TE. Imprese Italia ha accolto con favore l’introduzione nella legislazione italiana dello speciale regime IVA per i soggetti con volume d’affari inferiore a 200.000 euro. Tuttavia ritiene che su questo punto si possa ed occorra fare di più.

L’attuale regime IVA di cassa, infatti, ha reso evidenti una serie di criticità. In primo luogo, il limite di applicabilità di 200mila euro di fatturato determina l’inclusione di molte imprese non interessate al regime perché operanti con consumatori finali e l’esclusione di molte imprese più strutturate che, al contrario, lavorando su commessa per società di maggiori dimensioni non possono accedervi.

Inoltre, l’obbligo di indicare nella fattura la volontà di usufruire del regime IVA di cassa legata alle particolari modalità applicative, espone i soggetti alle pressioni di imprese più forti contrattualmente che, non applicando il regime IVA di cassa, ne subiscono la conseguenza negativa della posticipazione della detraibilità dell’imposta. Il sistema di liquidazione dell’IVA deve essere modificato radicalmente.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che a tal fine si debba adottare al più presto la direttiva 2010/45/UE del 13 luglio 2010, emanata specificatamente per consentire a tutti i paesi membri di introdurre un



regime IVA di cassa, che possa creare spinte positive nella velocizzazione dei pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese.

Questo regime, a cui l'Italia auspichiamo si allinei entro il 31 dicembre 2012, si distingue da quello già previsto per tre aspetti:

- si rende potenzialmente applicabile a tutte le imprese con volume di affari fino a 500 mila euro innalzabili a 2 milioni senza consultazione del Comitato Iva UE, se tale incremento è adottato entro il 31 dicembre 2012;
- si rende applicabile non già con riferimento ad ogni singola operazione IVA effettuata, ma a tutte le operazioni Iva effettuate e ricevute, diventando il regime di esigibilità dell'IVA propria del soggetto;
- per i soggetti che decidono di aderire alla liquidazione dell'IVA per cassa, la detrazione dell'imposta pagata sugli acquisti è sempre legata al pagamento del corrispettivo al proprio fornitore, a prescindere dal regime di esigibilità da questi adottato.

Proprio per tali peculiarità tale regime aiuterebbe l'equilibrio finanziario delle imprese, agendo sui due diversi versanti:

- 1) obbligherebbe al versamento dell'Iva, solamente dopo il pagamento del corrispettivo da parte del proprio cliente, circa il 95% delle imprese italiane;
- 2) spingerebbe alla velocizzazione dei pagamenti relativi alle operazioni commerciali tra imprese, dal momento che i clienti potrebbero detrarre l'IVA solamente dopo il pagamento del corrispettivo.

#### **4.4. Un graduale intervento di riduzione dell'IRAP**

L'IRAP con un gettito, per il 2010, pari a circa 33 miliardi di euro (Entrate tributarie, Dipartimento delle Finanze, marzo 2011) rappresenta il quarto grande tributo dopo l'IRPEF (164.757 milioni di euro), l'IVA (115.674 milioni di euro) e l'IRES (37.012 milioni di euro). Date le difficoltà di finanza pubblica un intervento sull'IRAP non potrà, realisticamente, che essere contenuto.

In primo luogo, R.E TE. Imprese Italia ritiene sia fondamentale definire in modo inequivocabile le caratteristiche delle imprese individuali che sono escluse dal pagamento del tributo per l'assenza dell'autonoma organizzazione. Sebbene, infatti, la giurisprudenza di diritto abbia ormai sancito questa esclusione, l'area dei requisiti per poter accedere a tale esenzione risulta essere tutt'altro che chiara, lasciando molte imprese nel dubbio se rischiare di non pagare il tributo, ovvero, di pagare per poi presentare istanza di rimborso. E' una situazione di incertezza normativa che deve essere dissipata al più presto.

Al fine di cogliere la mancanza dell'autonoma organizzazione e in assenza di tale definizione legislativa, si può procedere alla graduale riduzione dell'imposizione a partire dalle imprese di più piccole dimensioni, innalzando la franchigia di imposizione (*no tax area* IRAP).

In secondo luogo, per incidere sulla componente lavoro della base imponibile irap, oltre ad agire sul cuneo fiscale, si potrebbe incrementare la deduzione forfetaria sui primi 5 dipendenti estendendo, ovvero anche eliminando, l'attuale limite di 400.000 euro di componenti positivi di applicabilità della disposizione.

#### **4.5. Una riforma dei regimi di favore delle imprese ed il concordato biennale preventivo**

R.E TE. Imprese Italia ritiene che l'implicita decisione di eliminare l'attuale regime speciale dei contribuenti minimi, operata con il D.L. n. 98/2011, non sia condivisibile. Tali soggetti, infatti, con caratteristiche strutturali ridottissime, attratti nuovamente, dal 2012, nel sistema degli studi settore con tutte le difficoltà legate alla dimostrazione dello stato di marginalità, ritorneranno ad essere sottoposti agli obblighi in materia di IVA, sebbene limitati alla dichiarazione annuale, e all'imposizione progressiva IRPEF.

L'applicazione di una imposta proporzionale nella misura del 20%, inoltre, conferiva a soggetti di ridottissime dimensioni certezze riguardo alla quota di reddito prodotto che rimaneva nella loro disponibilità.

L'adesione che ha riscosso il regime fiscale dei minimi, proprio per queste sue peculiarità, è stata molto ampia. Al regime, infatti, hanno aderito oltre 500.000 attività produttive, riscuotendo i maggiori consensi tra quelle avviate da giovani imprenditori di età compresa tra i 25 ed i 35 anni.

TAB. 1.1 DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUENTI MINIMI PER CLASSI DI ETÀ\*

CLASSI ETÀ*	NUOVI INGRESSI		NON TITOLARI DI PARTITA IVA NEL 2007		TITOLARI DI PARTITA IVA NEL 2007		TOTALE	
	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO	%
<b>fino a 25</b>	5.262	17,54	7.542	9,20	8.057	2,04	20.861	4,12
<b>25-30</b>	7.252	24,17	17.057	20,80	30.498	7,73	54.807	10,82
<b>30-35</b>	6.553	21,84	17.444	21,27	62.025	15,72	86.022	16,98
<b>35-40</b>	3.709	12,36	11.921	14,54	64.106	16,24	79.736	15,74
<b>40-45</b>	2.778	9,26	8.606	10,49	58.317	14,78	69.701	13,76
<b>45-50</b>	1.884	6,28	5.676	6,92	46.823	11,86	54.383	10,73
<b>50-55</b>	1.338	4,46	3.632	4,43	38.064	9,64	43.034	8,49
<b>55-60</b>	768	2,56	4.414	5,38	32.601	8,26	37.783	7,46
<b>60-65</b>	354	1,18	3.148	3,84	23.979	6,08	27.481	5,42
<b>65-70</b>	76	0,25	1.784	2,18	15.532	3,94	17.392	3,43
<b>oltre</b>	25	0,08	787	0,96	14.673	3,72	15.485	3,06
<b>TOTALE</b>	<b>29.999</b>	<b>100,00</b>	<b>82.011</b>	<b>100,00</b>	<b>394.675</b>	<b>100,00</b>	<b>506.685</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MEF – Dipartimento delle Finanze

Il vuoto così lasciato, conseguente all'abrogazione del previgente regime dei minimi, si ritiene debba essere colmato mediante l'introduzione del **concordato biennale preventivo**.

Più in particolare, si è dell'avviso che al fine di consentire alle imprese di più piccole dimensioni di concentrarsi esclusivamente nella produzione di ricchezza, occorre utilizzare tale strumento normativo al fine di introdurre un regime opzionale, nel quale all'imprenditore sia data la possibilità di concordare, per un determinato periodo temporale, la misura delle imposte dirette dovute, in ragione delle caratteristiche dell'azienda. In pratica, il contribuente che entra in tale regime sa che le imposte dovute sono quelle concordate e non sarà soggetto, sul reddito concordato, a misure di accertamento presuntivo.

Un regime come quello sopra ipotizzato, il cui ambito di applicazione è modulabile in ragione del volume d'affari delle imprese che vi hanno diritto, potrebbe, tra l'altro, rivelarsi utile nel gestire la sostanziale eliminazione dei c.d. contribuenti minimi. In questo modo, infatti, si verrebbe a determinare un forte incentivo alla produzione di ricchezza attraverso l'immediata chiarezza ed unicità della pretesa tributaria. Al pari, potrebbe essere percepito quale forte incentivo alla fedeltà fiscale. La possibilità di aderire a questo regime deve, infatti, essere collegata alla presenza di determinati requisiti che sanciscano, con una relativa certezza, l'affidabilità fiscale del soggetto.

#### **4.6. Alle piccole imprese serve un efficace strumento che incentivi la capitalizzazione**

R.E TE. Imprese Italia ritiene debba essere introdotta la possibilità, per le imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria, di optare per una tassazione proporzionale dei redditi prodotti e lasciati in azienda. Si tratta, nella sostanza, di concedere a tali soggetti la possibilità di adottare un sistema di tassazione simile a quello dei soggetti IRES.

Il regime, ovviamente, potrebbe essere limitato alle imprese e società di persone in contabilità ordinaria, per ovvii motivi di compatibilità tecnica ed, inoltre, dovrebbe avere delle peculiarità proprie tese a considerare che la distribuzione del reddito per questi soggetti costituisce in primo luogo un'esigenza per il sostentamento della famiglia.

Proprio per tener conto di questo aspetto, una volta esercitata l'opzione per la tassazione proporzionale, dovrebbe essere concessa la possibilità di lasciare in azienda anche solamente una parte del reddito prodotto, prevedendo una sorta di imposizione duale: una parte, quella distribuita, andrà ad aliquota progressiva, una seconda parte, quella che rimane in azienda, andrà tassata ad aliquota proporzionale.

Il regime opzionale deve prevedere che, in caso di successiva distribuzione o prelievo dei redditi soggetti ad imposizione proporzionale, sui medesimi si renda applicabile l'imposizione ordinaria ad aliquota marginale IRPEF, con il riconoscimento di un credito per le imposte già pagate.

#### **4.7. Superamento della competenza economica ed introduzione del criterio di cassa per la determinazione del reddito delle imprese in contabilità semplificata**

Per avvicinare il momento del prelievo d'imposta alle concrete disponibilità finanziarie delle imprese va valutata la possibilità di prevedere per ditte individuali e società di persone, in regime di contabilità semplificata, l'applicazione del criterio della cassa ai fini della determinazione del reddito d'impresa. Questo impedirebbe, come già avviene per le attività professionali, alle imprese, di più piccole dimensioni, di essere costrette a corrispondere le imposte su proventi non ancora incassati.

### **5. Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale**

---

Una esaustiva e completa ricognizione delle agevolazioni fiscali, cosiddette *tax expenditures*, oggi previste dalla normativa, come quella operata nell'ambito del Tavolo di lavoro, istituito dal Ministro Tremonti, rappresenta un significativo bagaglio di conoscenze a disposizione di coloro che saranno chiamati a razionalizzare tale ambito.

Appare del tutto evidente, infatti, che solo una approfondita conoscenza delle agevolazioni, che gravano sul bilancio dello Stato, possa portare ad un corretto, ed equo, riordino delle stesse. A tal riguardo, va ricordato che nel disegno di legge di riforma fiscale, presentato dal Governo <sup>(6)</sup> viene espressamente previsto che le nuove agevolazioni (post riforma) dovranno concentrarsi per favorire "la natalità, il lavoro e i giovani".

Consapevoli che il nostro sistema fiscale possa essere rimodulato anche attraverso una sostanziale revisione delle *tax expenditures*, appare, altresì, importante sottolineare - in presenza di una pressione fiscale notevolmente più elevata rispetto a quella dei nostri diretti *competitor* - che norme di favore hanno consentito, sino ad ora, spazi di competitività al nostro sistema produttivo.

---

<sup>6</sup> Disegno di legge "Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale" presentato il 29 luglio 2011 - AC 4566.

I lavori del Tavolo, hanno permesso, come detto, una mappatura completa delle *tax expenditures* oggi vigenti e hanno fornito una quantificazione delle stesse in termini di oneri a carico del bilancio statale. Inoltre, la scelta di catalogare, sulla base di criteri condivisi, le agevolazioni in questione è stata ispirata dall'opportunità di consentire a chi sarà chiamato a concrete proposte di riordino delle agevolazioni, di orientarsi più agevolmente ed effettuare scelte oculate.

Non può, tuttavia, sottacersi che l'iniziale mandato del Tavolo, esplicitato nella lettera inviata dal ministro Tremonti alle parti sociali (<sup>7</sup>), sia stato fortemente, e negativamente, condizionato dalle due manovre di stabilizzazione dei conti pubblici che si sono susseguite nel corso dell'estate. In particolare, nel decreto legge n. 98 del 6 luglio, in sede di conversione, è stato previsto, a copertura del pareggio di bilancio da raggiungere nel 2014, un ipotetico "taglio lineare" delle agevolazioni in misura pari al 20% del loro ammontare. La stessa norma rinvia ad uno o più decreti ministeriali nei casi in cui la stessa "non sia suscettibile di diretta ed immediata applicazione". La disposizione, viene espressamente previsto, non si applicherà se entro il 30 settembre 2013 saranno adottati "provvedimenti legislativi in materia fiscale ed assistenziale aventi ad oggetto il riordino della spesa sociale, nonché l'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali". Il tutto dovrà comportare effetti positivi, in termini di indebitamento netto, pari a 20 miliardi a decorrere dal 2014.

Con il decreto legge n. 138 del 2011 è intervenuta una brusca accelerazione: il taglio del 20% delle agevolazioni viene anticipato al 2013 ed è sterilizzabile solo in presenza di un riordino della spesa sociale, da effettuarsi entro il 30 settembre del 2012.

Di conseguenza, anche la partecipazione di R.ETE. Imprese Italia ai lavori del Tavolo ha fortemente risentito del condizionamento delle ultime manovre. Con grande senso di responsabilità, si è ritenuto di portare comunque il proprio contributo, anche al fine di scongiurare un taglio lineare delle agevolazioni, ipotesi rispetto alla quale R.ETE. Imprese Italia si dichiara fin d'ora decisamente

---

<sup>7</sup> Nella citata lettera veniva indicato come scopo del Tavolo: "Analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, iva esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore fiscale, etc.)".

contraria, in quanto non si concilia né con la struttura delle agevolazioni in essere e neppure con la necessità di un intervento di razionalizzazione delle stesse.

Non va dimenticato, da ultimo, che le principali agevolazioni (in termini di mancato gettito) rappresentano, in massima parte, *tax expenditures* di notevole impatto “sociale” (es. detrazioni per lavoro, aliquote ridotte IVA, detrazioni per familiari a carico, detrazioni per spese sanitarie, ecc).

Va evidenziato, inoltre, che nel momento in cui il legislatore porrà mano alle agevolazioni, che in buona sostanza riducono il gettito tributario attraverso limitazioni di imponibili ovvero riduzioni dell'imposta, sia, altresì, necessario interrogarsi sulle diverse norme che limitano la deduzione analitica di costi e che, pertanto, ampliano la base imponibile (esempio: spese autoveicoli, deducibilità interessi passivi, e così via). Sarebbe auspicabile, infatti, che il legislatore operasse in maniera equa per giungere ad una definizione di reddito imponibile che corrisponda, in buona approssimazione, a quello reale.

R.ETE. Imprese Italia reputa opportuno sottolineare alcune questioni di merito:

- a) nell'ambito della classificazione degli interventi proposta dal Tavolo, alcune misure, in ragione della loro natura e finalità hanno una valenza tale da richiedere di operare con estrema cautela nella loro revisione. Ci si riferisce alle misure che sono state classificate con i codici 1 (misura che evita doppie imposizioni), 2 (misura che garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali) e 3 (misura che garantisce il rispetto di principi di rilevanza costituzionale);
- b) vanno inoltre attentamente valutati, al fine di evitare ulteriori appesantimenti ad un sistema tributario già di per sé estremamente complesso, interventi su misure classificate con il codice 6 (misura volta alla semplificazione del sistema);
- c) andrebbero aggiornati gli estimi catastali che rappresentano, in considerazione della non rispondenza degli stessi alle quotazioni correnti, un'indiretta forma di agevolazione;
- d) da ultimo, in considerazione delle disposizioni contenute nei decreti legge nn. 98 e 138 del 2011, che prevedono un riordino della spesa sociale e l'eliminazione delle agevolazioni fiscali che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali appare quanto mai indispensabile, per le

correlazioni esistenti, disporre di un esame delle citate *tax expenditures*, compito assegnato ad altro Tavolo di lavoro.

## **6. Economia sommersa, lotta all'evasione e studi di settore come strumento di compliance.**

---

La riduzione dell'area dell'economia sommersa rappresenta, per R.ETE. Imprese Italia, un obiettivo da perseguire con tenacia e perseveranza. Gli oltre 250 miliardi di sommerso stimato, secondo R.ETE. Imprese Italia, rappresentano un "cancro" per le imprese che fanno fino in fondo il loro dovere fiscale e che, quindi, registrano uno "svantaggio competitivo" non indifferente rispetto a coloro che operano nella totale, o quasi totale, illegalità fiscale.

Vanno, senz'altro, riconosciuti ed apprezzati i positivi risultati raggiunti negli ultimi anni dalle diverse Amministrazioni, in conseguenza dei notevoli sforzi profusi nel contrasto all'evasione e all'elusione.

Al fine di formulare proposte per rendere più efficaci le politiche di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione legati all'economia sommersa, R.ETE Imprese Italia ritiene indispensabile approfondire la conoscenza del fenomeno attraverso:

- 1) una valutazione disaggregata della stima dell'economia non osservata per settori economici e per tipologia di contribuenti, utilizzando come classificazione quella adottata dall'Agenzia delle entrate (Grandi contribuenti, Imprese di medie dimensioni, Imprese di piccole dimensioni/Lavoratori autonomi e Persone fisiche); questo tema serve a dimensionare la concentrazione del sommerso e della correlata evasione, al di là dei luoghi comuni circolanti sull'argomento; a complemento di questa disamina sarebbe necessario incrociare le informazioni disponibili tra sommerso per settori e tipo di contribuente e ammontare dei tributi e contributi evasi per tipologia di tributo.
- 2) un approfondimento sugli effetti del contrasto di interessi, già ampiamente sperimentato in materia edilizia, per una compiuta valutazione della sua efficacia come strumento in grado di ridurre l'evasione.



- 3) una valutazione, sul piano del confronto internazionale, della relazione tra complessità del sistema burocratico legato al pagamento di tributi e contributi e l'ammontare, aggregato e disaggregato per settori-tipo di contribuente, dell'imponibile non osservato e delle correlate imposte non versate; a questo proposito, è opportuno sottolineare che, pure nell'auspicio che ulteriori risultati vengano raggiunti nella lotta all'evasione fiscale, qualsiasi ulteriore intervento che determini un aumento negli adempimenti burocratici a carico del sistema delle imprese, per esempio legati al reperimento di ulteriori informazioni, è considerato negativamente dalle scriventi Organizzazioni. Ciò in considerazione del fatto che si ritiene il set di informazioni, di cui oggi dispongono le diverse Amministrazioni, sufficientemente ampio, laddove venga organizzato in modo integrato e razionale al fine di selezionare posizioni fiscali o contributive che presentano un elevato rischio di evasione. Gli strumenti di contrasto dovrebbero cioè essere ordinati rispetto all'obiettivo, più volte annunciato dal Governo, di introdurre forti semplificazioni burocratiche, dirette a ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese, in linea con l'obiettivo europeo di riduzione di tali oneri del 25% entro il 2012.
- 4) una valutazione della relazione tra probabilità di accertamento e dimensione aggregata e disaggregata settori-tipo di contribuente dell'evasione fiscale; infatti, solo attraverso una selezione mirata delle posizioni da sottoporre a controllo ed un maggior ricorso allo strumento delle verifiche ispettive si può creare un forte effetto di deterrenza all'evasione. Specie in alcuni ambiti territoriali è prioritario un recupero generale del grado di legalità nelle relazioni socio-economiche, in quanto un ridotto grado di legalità generale dovrebbe correlarsi ad una più elevata frazione di economia sommersa e di imposte evase. Le Amministrazioni interessate, ognuna per le proprie competenze, devono focalizzare l'attenzione non solo nei confronti delle imprese che evadono/eludono parte di base imponibile, ma anche e soprattutto nei confronti dei c.d. evasori totali, sconosciuti al sistema della fiscalità e scevri dai più semplici doveri connessi ad una civile convivenza, nei confronti dei quali vanno intensificati i controlli "sul campo".

- 5) lo sviluppo di analisi di correlazione tra (percezione di) efficienza della pubblica amministrazione e *tax compliance* sul piano microeconomico; in tal senso, alcuni studi suggeriscono che a parità di condizioni, la frazione di imposte e contributi dovuti e non versati potrebbe crescere via via che peggiora la percezione di efficienza della spesa pubblica, soprattutto sul piano locale; ad esempio, un eccessivo ritardo nei pagamenti ovvero inefficienze nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese da parte della pubblica amministrazione, potrebbero indurre un soggetto a comportamenti fiscalmente scorretti in misura maggiore rispetto a un contribuente che non subisce i suddetti ritardi o le suddette inefficienze; questo filone di analisi si basa sull'idea che la *compliance* fiscale si costruisca attraverso l'interazione bilaterale: i comportamenti delle controparti si influenzano a vicenda e non possono essere valutati se non congiuntamente.
- 6) sul piano macroeconomico, non si può trascurare di analizzare la relazione tra l'aliquota media legale fiscale complessiva e la frazione di economia sommersa, con i conseguenti tributi e contributi non versati, almeno per predisporre nuove evidenze empiriche internazionali sul tema del rapporto tra livello medio della pressione fiscale e incentivi all'evasione; allo stesso tempo, sarebbe necessario analizzare il rapporto tra indici sintetici di progressività del sistema tributario e contributivo, con particolare riguardo alle aliquote marginali delle imposte gravanti sull'impiego dei fattori di produzione, e quota di economia sommersa.
- 7) a complemento del punto precedente, sarebbe opportuno analizzare la relazione bidirezionale, sempre sul piano del confronto internazionale, tra la composizione del gettito tributario e contributivo e la quota di economia sommersa: a parità di pressione fiscale e progressività del sistema tributario, la diversa composizione del gettito (imposte dirette ed indirette e nell'ambito delle due macroclassi imposte sulla produzione/lavoro e rendita/patrimoni) potrebbe influire sul tasso aggregato di evasione oppure da quest'ultimo essere influenzata.

I suggerimenti qui presentati si fondano sulla convinzione che un fenomeno talmente esteso come quello del sommerso in Italia debba essere valutato con strumenti di analisi complessiva - approccio

sinottico - piuttosto che attraverso strumenti di valutazione parziali e settoriali. Questi sono certamente utili, ma soltanto dopo che si sia valutato l'effetto congiunto delle macro-variabili sulle problematiche in esame.

R.E TE. Imprese Italia rappresentando quel tessuto imprenditoriale formato da piccole e medie imprese è convinta che una forte spinta alla *tax compliance* sia stata già realizzata, negli ultimi 10 anni, attraverso l'introduzione degli studi di settore.

Per quanto concerne una loro revisione e rivisitazione, nel concordare sulle possibili azioni tese a migliorarne la stima, non si condividono, invece, le conclusioni, formulate dal Presidente Giovannini nella relazione finale del Tavolo di lavoro sull'economia non osservata da lui coordinato, in cui veniva evidenziata la necessità di passare dalla stima dei ricavi/compensi a quella del valore aggiunto. Su tale punto, che cambierebbe totalmente la filosofia che ha ispirato la realizzazione degli studi è necessario un serio approfondimento tecnico con l'ausilio di Sose, partner "tecnico" dell'Agenzia delle entrate.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che la lotta all'evasione fiscale debba avvenire utilizzando e, se del caso, anche affinando, gli strumenti di *compliance*. Da questo punto di vista va individuato un nuovo approccio agli studi di settore che ad una maggiore precisione dello strumento coniughi il riconoscimento dell'affidabilità del contribuente in caso di congruità del risultato.

Occorre, pertanto, agire in senso diametralmente opposto a quanto fatto nelle due ultime manovre economiche.

Non va dimenticato che nel 2006 - con l'introduzione dell'analisi della normalità economica e della revisione triennale - si è assistito, anche grazie al costruttivo confronto tra fisco e associazioni di categoria, ad una maggiore affidabilità dello strumento associata ad un aumento del valore della congruità dei ricavi,

I positivi risultati di questo lavoro hanno trovato conferma nei "numeri": il reddito medio dei soggetti congrui agli studi di settore è passato da 38.300 euro del 2005 a 46.600 euro del 2006, per arrivare a 47.700 euro del 2007 (fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze). Si tratta di un incremento di ben 9.400 euro (cioè del 24,54%) in soli due anni su una platea di circa 2 milioni di imprese e lavoratori autonomi.

Se poi si considerano solo i contribuenti naturalmente congrui il reddito medio è passato da 41.900 euro del 2005 a 53.000 euro del 2006. In questo caso in un anno l'incremento è stato di 11.100 euro (cioè del 26,5%), su una platea che mediamente ogni anno è di circa 1,6 milioni di contribuenti.

Occorre, quindi, ripartire da qui e, in primo luogo, modificare le scelte effettuate nel D.L. n. 98/2011 e poi, da ultimo, nel D.L. n. 138/2011. La tendenza delle imprese ad adeguare i ricavi a quelli emergenti dagli studi di settore è strettamente legata alla consapevolezza che sarà quello lo strumento che verrà applicato dall'Amministrazione finanziaria in sede di verifica. Va evitato che lo studio di settore sia considerato un valido strumento solo in fase di versamento delle imposte e dichiarazione, mentre *ex post*, in sede di controllo, possono essere utilizzate, senza nessuna limitazione, le diverse metodologie di accertamento.

La fedeltà fiscale è un valore a cui tutti dobbiamo tendere, ma le modalità per raggiungerla non sono certo quelle di moltiplicare le misure di accertamento *ex post*, limitando l'efficacia delle misure di "compliance".

Sempre in materia di contrasto all'evasione si ricorda che con il Decreto legge n. 78 del 2010 sono state riscritte le modalità dell'accertamento sintetico. Si è dell'avviso che sarà necessario un periodo di sperimentazione del nuovo strumento come pure una forte responsabilizzazione, a tutti i livelli, dell'Amministrazione finanziaria che dovrà aver ben chiaro che, trattandosi di un risultato (il reddito complessivo) determinato parametricamente sulla base di una serie di beni indice, lo stesso dovrà essere adattato alla concreta realtà del contribuente. Proprio per rendere effettiva tale opportunità, riteniamo occorra incrementare le possibilità attualmente previste, nel fornire la prova contraria, a fronte di questo tipo di accertamento.

## **7. Le direttrici per una riforma della riscossione coattiva**

---

La riscossione coattiva posta in essere da Equitalia, utilizzando strumenti normativi "rafforzati" rispetto a quelli a disposizione dei precedenti concessionari della riscossione, ha messo in luce, in questi ultimi tempi, anche per via della grave crisi economica e finanziaria che il sistema delle imprese sta attraversando, numerosi limiti dell'impalcatura normativa.

Si rappresenta, come nel tempo, il legislatore abbia rafforzato i poteri del concessionario della riscossione e incrementato gli strumenti tesi ad acquisire il patrimonio dei contribuenti insolventi o, anche più semplicemente, per spingerli all'adempimento (vedi in particolare le ganasce fiscali), senza preoccuparsi, fino in fondo, delle conseguenze che sarebbero potute scaturire da una loro puntuale applicazione.

Il problema, quindi, è da individuarsi nell'impianto normativo che Equitalia è tenuta ad applicare, come pure la società di riscossione «Serit Sicilia s.p.a.», che cura in modo specifico la riscossione in Sicilia. Questo è il quadro di contesto generale nel quale inquadrare le modifiche normative alla procedura di riscossione coattiva, disposte dal Governo con la legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (cd. decreto sviluppo) .

Le modifiche introdotte vanno sicuramente nella giusta direzione e colgono alcuni problemi di carattere particolare, ma R.E TE. Imprese Italia ritiene serva un ripensamento generale del sistema di riscossione coattiva dei tributi, orientato alla "sopravvivenza" delle imprese che possono, in qualche frangente della loro vita, presentare difficoltà nell'onorare i propri debiti tributari. Al contempo, vanno introdotte norme che diano la possibilità all'Amministrazione finanziaria di vanificare le tecniche di espiazione dei patrimoni, poste in essere da coloro che, in maniera dolosa, cercano di evitare di essere aggrediti dall'azione esecutiva.

Fermo restando che i debiti fiscali, ovviamente, devono essere pagati, è anche evidente che il sistema, così come strutturato, mette a disposizione degli agenti di riscossione molti strumenti per incidere sui patrimoni visibili dei contribuenti, a fronte di poche o inesistenti cautele volte ad evitare la chiusura dell'impresa ovvero, nelle ipotesi di ricorso avverso, la pretesa erariale di dover anticipare somme che si scopriranno poi non dovute.

Sono questi gli effetti negativi che l'attuale sistema di riscossione crea, in particolare, al mondo delle imprese, ma in generale a tutti i contribuenti. R.E TE. Imprese Italia ritiene, quindi, necessaria l'introduzione di ulteriori modifiche al fine di rendere il sistema più equilibrato.

I possibili ambiti di intervento sono quattro:

1. interventi sul sistema delle disposizioni cautelari;

2. azioni volte a contrastare l'enorme ritmo di incremento nel tempo del debito nelle varie componenti: imposte dovute, sanzioni, varie tipologie di interessi e aggi di riscossione;
3. sospensione della riscossione coattiva in pendenza di giudizio tributario;
4. introduzione nel sistema della rateizzazione dei debiti, del principio della "sostenibilità" della rata.

### **7.1. La necessità di rivisitare le misure cautelari alla base della riscossione coattiva**

Una delle prime problematiche su cui intervenire è rappresentata dalla cd. ganasce fiscali, cioè la disposizione del fermo amministrativo sui beni mobili registrati. E' necessario intervenire affinché il fermo amministrativo dei veicoli non possa essere posto su beni strumentali utilizzati per l'esercizio dell'attività d'impresa in quanto tale situazione, rendendo impossibile il prosieguo dell'attività produttiva, impedisce all'imprenditore di produrre reddito. Reddito che, peraltro, dovrebbe servire per contribuire al saldo della pretesa creditoria. Si tratta di un provvedimento che, peraltro, non priverebbe l'agente della riscossione della possibilità di applicare altre misure cautelari conservative del patrimonio dei veicoli quali, ad esempio, il pignoramento.

### **7.2. L'eccessivo ritmo di incremento nel tempo del debito fiscale**

L'attenzione deve essere rivolta anche allo spropositato incremento del debito fiscale dovuto al metodo di calcolo degli interessi di mora e all'aggio di riscossione. Nel sistema di riscossione, prima delle ultime modifiche, emergeva che gli interessi di mora, ora previsti nella misura del 5,0243%, fossero applicati anche sugli interessi del 4%, calcolati con riferimento al periodo che va dalla data in cui le imposte accertate avrebbero dovuto essere versate fino al momento del versamento coattivo (60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento ovvero dalla notifica degli atti di accertamento dopo le modifiche che hanno reso esecutivo direttamente l'atto impositivo).

Oltre a questo, gli interessi di mora erano calcolati anche sull'importo dovuto a titolo di sanzioni, incrementando, quindi, ulteriormente il debito con riferimento alle sanzioni, mentre nello stesso ordinamento sanzionatorio viene disposto, espressamente, che le sanzioni non possono produrre interessi.

E' stato, quindi, importante stabilire che gli interessi di mora non devono più essere calcolati su interessi per ritardata iscrizione a ruolo ovvero sulle sanzioni. Come è stato anche importante ridurre il gap tra gli interessi legali e gli interessi dovuti sui debiti o rimborsi di natura fiscale dagli attuali 3 punti percentuali ad un punto percentuale. Tuttavia, nonostante queste importanti correzioni dalla Tabella n. 1 è evidente che, le due componenti di interessi ed aggi di riscossione determinano insieme un incremento del debito in valore assoluto per più del 42%, in ipotesi di sanzione minima e del 51% in ipotesi di sanzione massima, e che il debito finale dopo due anni dalla contestazione arriva, sanzioni comprese, a più del 242% del debito originario nel caso di sanzione minima e a quasi il 351% se applicabile la sanzione massima.

**Tav. n. 2 - Illustrazione del ritmo di crescita del debito fiscale partendo da un'ipotesi di debito per imposte di 10.000 euro (\*)**

<i>Tipologia di debito</i>	<i>Importi ipotesi di sanzione minima</i>	<i>Importi ipotesi di sanzione massima</i>	<i>% su imposte dovute ipotesi minima</i>	<i>% su imposte dovute ipotesi massima</i>
Importe dovute in origine	€ 10.000,00	€ 10.000,00		
Sanzione per infedele dichiarazione	€ 10.000,00	€ 20.000,00	100%	200%
Interessi per ritardata iscrizione a ruolo (4%)	€ 1.200,00	€ 1.200,00	12%	12%
Interessi di mora (5,0243%)	€ 1.004,86	€ 1.004,86	10,05%	10,05%
Agio di riscossione (9%)	€ 1.998,44	€ 2.898,44	19,98%	28,98%
<b>TOTALE DELLE SOMME DOVUTE DOPO DUE ANNI</b>	<b>€ 24.203,30</b>	<b>€ 35.103,30</b>	<b>242,03%</b>	<b>351,03%</b>

\* L'ipotesi si riferisce ad un ipotetico soggetto cui viene contestata una infedele dichiarazione a distanza di tre anni e per la quale la possibilità monetaria per adempiere avviene decorsi due anni dalla notifica della cartella esattoriale.

Eliminato l'effetto paradossale dell'anatocismo degli interessi di mora, l'altra componente che contribuisce pesantemente sul ritmo di crescita del debito da riscuotere nel tempo è, come già detto, l'aggio di riscossione, che rappresenta la remunerazione per l'attività di riscossione esercitata da Equitalia a copertura dei costi sostenuti ogni anno. Attualmente la misura dell'aggio fissata al 9%

viene addossata, seppur nella misura ridotta del 4,65%, ai contribuenti anche qualora questi adempia nei termini di versamento della cartella esattoriale.

Secondo la versione attuale della norma, pertanto, i costi della riscossione coattiva sono addossati al contribuente anche se questo adempie entro il sessantesimo giorno successivo alla notifica della cartella. In tali casi «Equitalia» non deve fare altro che formare la cartella di pagamento sulla base di quanto comunicato dall'ente creditore: Erario, Regione, Comune ovvero anche ente previdenziale (INPS, INAIL), senza alcun altro onere aggiuntivo. Il pagamento dell'aggio di riscossione per questa fattispecie appare del tutto ingiustificato. Al contribuente dovrebbero, più correttamente, essere addebitati solo i costi per la formazione della cartella.

Oltre a questo aspetto occorre considerare che stabilire, direttamente in norma, la misura dell'aggio nel 9% delle somme iscritte a ruolo e riscosse non appare equo e, comunque, non determina alcuna spinta verso l'efficienza dell'attività di riscossione.

Occorre, quindi, tornare a prevedere che l'aggio di riscossione sia determinato ogni biennio sulla base dei costi normalizzati, necessari per effettuare l'attività di riscossione. Questo comporterebbe che, all'aumentare dell'efficienza nell'azione di riscossione, la misura dell'aggio possa sensibilmente ridursi. Stabilire una misura fissa dell'aggio, quale quella attuale, significa prevedere un'ulteriore sanzione indiretta.

### **7.3. I problemi connessi con la sospensione della riscossione in pendenza di giudizio**

Altro problema importante è rappresentato dalla riscossione coattiva in pendenza di giudizio. Si tratta di un aspetto che deve, necessariamente, essere messo in relazione sia alla lentezza del processo tributario che alla percentuale di contenziosi in cui è soccombente l'Amministrazione finanziaria.

Si valuta, quindi, estremamente positiva, la riduzione dal 50% al 33% (1/3) della percentuale delle somme accertate da versare in caso di proposizione del ricorso come pure la sospensione automatica della riscossione per 180 giorni in attesa del giudizio della Commissione tributaria sull'istanza di sospensione della riscossione depositata dal contribuente presso la Commissione tributaria. E' evidente, tuttavia, che stabilire un termine fisso non basta a garantire tutti i contribuenti di non



dovere anticipare somme che si scoprono poi non dovute. Considerando anche che, con l'avvio del c.d. accertamento esecutivo, entrato in vigore proprio in questi giorni, e con le nuove cause di incompatibilità dei giudici tributari, l'operatività delle Commissioni tributarie è destinata ad appesantirsi. L'unica scelta possibile per evitare l'obbligo di anticipare somme non dovute sarebbe stata quella di prevedere la sospensione della riscossione fino alla decisione del giudice. Una rivalutazione delle conseguenze che il nuovo accertamento esecutivo potrà avere sul sistema delle imprese andrà fatta alla luce dei risultati scaturenti dalla sua applicazione.

#### **7.4. La necessità di introdurre il principio della sostenibilità della rata**

Attualmente i ruoli, cioè i debiti dei contribuenti, possono essere suddivisi in un numero di rate che non può andare oltre 72. Quando il debito è di importo elevato, sebbene 72 rate possano apparire congrue, il contribuente potrebbe non essere in grado di sostenere l'importo della rata. Al fine di ovviare a tale situazione, sarebbe, utile inserire nel sistema di riscossione un ulteriore principio generale: la "sostenibilità della rata" in cui il debito fiscale può essere frazionato. Così come le banche riconoscono un prestito in funzione della rata che il richiedente può permettersi, anche il Fisco potrebbe individuare l'ammontare della rata a cui il contribuente è in grado di far fronte. Questo, oltre a garantire la sopravvivenza delle imprese, fondamentale nella fase di ripresa economica, riteniamo conceda maggiori garanzie all'Erario di ottenere il pagamento del debito fiscale.

Più in particolare - nell'ottica di meglio contemperare l'interesse dell'Erario ad ottenere l'effettivo assolvimento dell'onere tributario e quello delle imprese a far fronte all'impegno finanziario – si potrebbe valutare la possibilità di affiancare al principio della «temporanea difficoltà ad adempiere», contenuto nell'attuale art. 19 del D.P.R. n. 602/1973, quello dell'«adeguatezza della rata rispetto all'accertata situazione economica del contribuente», ovviamente sempre entro un termine ben definito, anche se più ampio, ed incrementare il numero di rate, in cui è possibile suddividere il debito, dalle attuali 72 ad un massimo di 120.

L'aumento del numero di rate è funzionale a rendere concreta la discrezionalità nella valutazione del nuovo principio dell'adeguatezza della rata rispetto alla situazione economica del contribuente.



Questo nuovo principio fornirebbe sollievo alle tante imprese che vogliono rimanere sul mercato nella fase di ripresa e, riteniamo, sarebbe anche vantaggioso per l'Erario dal momento che renderebbe più probabile il completo assolvimento dell'onere tributario.