

Riflessioni su riforma del fisco e misure per la crescita nella legge di stabilità 2013
di Franca Moro e Federico Pica

1. Ciò che il Governo Monti può fare, e che ha già fatto in più campi, è lasciare un segno, eventualmente a futura memoria. Ciò vale in particolar modo in campo fiscale, ove taluni “segni” si sono consolidati, come per il caso della tassazione, da parte dei Comuni, delle “prime case”, che costituisce anche sul piano concettuale un chiarimento riferito ad una stravaganza grave. Al riguardo, la legge di stabilità per il 2013 e la discussione che si sta svolgendo su di essa offrono importanti spunti di riflessione.

Per le attuali questioni vi sono difficoltà più serie, che si sono fin qui ampiamente manifestate. Occorre, infatti, rispetto alle proposte di cui si sta discutendo concernenti la legge di stabilità presentata dal Governo, avere chiara la molteplicità degli obiettivi perseguiti e l’insieme intricato dei vincoli.

Per quanto riguarda i primi, sono in evidenza tre questioni:

- a) vi è l’esigenza di salvaguardare la condizione dei più deboli, chiarendo, tra l’altro, chi siano coloro che debbono essere salvaguardati;
- b) vi è l’esigenza di produrre un effetto per quanto possibile positivo sulla domanda aggregata;
- c) vi è l’esigenza di abbattere *l’aliquota marginale* che complessivamente è posta a carico di lavoratori ed imprese.

Anche i vincoli appaiono sul piano concettuale chiari:

- d) vi è un’esigenza di gettito, ai fini dei saldi di bilancio, ma anche per questioni concernenti le valutazioni internazionali che potranno essere espresse sulle decisioni che saranno assunte nel nostro Paese;
- e) occorre tenere conto dell’impianto complessivo del nostro sistema finanziario, con riguardo specifico all’autonomia tributaria delle Regioni;
- f) occorre che noi tutti ci capacitiamo del fatto che l’aumento dell’IVA, anche per il suo effetto di ridurre il valore reale del debito ma soprattutto per le valutazioni che in ordine ad esso (o anche in ordine alla mancata attuazione delle scelte di cui si tratta) potranno manifestarsi al livello internazionale,

potrebbe essere di per sé un obiettivo; l'analogia con la Grecia sembra a questo riguardo opportuna, così come l'osservazione che, in ultima analisi, l'IVA è un'imposta comunitaria.

La manovra che era stata proposta, di scambio IRPEF – IVA, appariva al riguardo singolarmente debole, e forse non adeguatamente meditata. Essa non era risolutiva rispetto alla questione sub a): varrebbe la pena di valutare invece l'ipotesi di una applicazione finalmente non fraudolenta dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, assicurando nella misura del possibile a quelli che sono *effettivamente* i più deboli i livelli essenziali delle prestazioni. Anche per quanto concerne gli altri punti la soluzione proposta appariva non risolutiva: l'effetto positivo della variazione IRPEF sulla domanda era, a parità di importi, inferiore a quello negativo della variazione IVA, dato che la prima ha effetto non soltanto sui consumi, ma anche sui risparmi; la manovra proposta non toccava in alcun modo le aliquote marginali; l'aumento dell'IVA poteva (come ancora potrebbe) essere considerato dai mercati troppo timido.

2. Appare ugualmente non risolutiva la soluzione proposta dal Parlamento. Essa consiste in un aumento delle detrazioni per i lavoratori e nella rinuncia ad un incremento dell'aliquota intermedia IVA (10%), mentre permane l'aumento dell'aliquota base IVA, dal 21 al 22%, che costituisce il solo punto che appare ineludibile. Anche l'attuale proposta, in realtà, non modifica l'aliquota marginale e, quindi, nonostante ogni contraria valutazione, non abbatte, al margine, il cuneo tra costo del lavoro e salario. Anche in questo caso il beneficio offerto in sede IRPEF si distribuisce su decine di milioni di contribuenti, risultando, perciò, in misura assoluta modesto. Come per l'abbattimento delle aliquote IRPEF ricevono un qualche beneficio contribuenti non poveri, mentre soggetti che andrebbero effettivamente tutelati sono esposti a subire, senza alcuna compensazione, l'aggravio dell'IVA.

Ci sembra, in questa situazione, opportuno considerare una soluzione alternativa, che consiste in uno *scambio IRAP – IVA*. Nonostante ogni incertezza terminologica (francamente incredibile) *l'oggetto* dell'IRAP (la grandezza su cui si applica il tributo e che ne costituisce la "ragione") non è "l'attività produttiva", ma il valore che essa produce, che è calcolato detraendo dall'entrata lorda di ciascuna impresa i costi di materie prime e prodotti ausiliari da essa sostenuti (e pertinenti): nello stesso

modo, *l'oggetto* dell'IVA è l'importo dei consumi (attraverso il particolare regime riferito alle esportazioni ed agli investimenti) e quello dell'IRPEF il reddito personale dei contribuenti. Per somma dei valori netti riferiti a ciascuna merce nelle diverse fasi della produzione e distribuzione, l'IRAP tassa il valore complessivo delle merci. La somma di questi valori per le diverse merci è pari al prodotto nazionale; poiché sono detratti gli ammortamenti, l'importo effettivamente tassato è il prodotto netto, che è denominato in macroeconomia PIN. Il grado di incomunicabilità tra economisti e giuristi è stato fin qui tale da impedire, in taluni casi, di comprendere di che cosa si stesse effettivamente parlando, cioè quale sia la grandezza tassata.

L'IRAP è, in realtà, un tipo di imposta sul valore aggiunto che in scienza delle finanze è ben noto: è un'imposta sul valore aggiunto tipo prodotto, applicata con la tecnica delle deduzioni di base da base. Per effetto delle escogitazioni cui abbiamo fatto riferimento, ci siamo ritrovati, in Italia, con due imposte sul valore aggiunto invece di una, con l'aggravante che quella che si aggiungeva (l'IRAP) era peggiore dell'altra (l'IVA). L'IRAP, infatti, tassa, a differenza dell'IVA, le esportazioni (ma non le importazioni) e gli investimenti. Per questo motivo, per quanto concerne gli effetti sull'attività produttiva, lo scambio IRAP – IVA, da noi ipotizzato, potrebbe essere di per sé obiettivo. Esso consentirebbe di non percorrere le vie accidentate ed improbabili di uno scambio IRPEF – IVA.

3. La soluzione che intendiamo qui prospettare si pone all'interno delle considerazioni che fin qui abbiamo suggerito. Essa consiste nell'introdurre una riduzione dell'IRAP in luogo della riduzione dell'IRPEF, inizialmente ipotizzata dal Governo. L'ipotesi da noi proposta si configura, nell'immediato, come un intervento per favorire la ripresa dell'economia italiana, così come richiesto con insistenza da tutti i soggetti istituzionali. La risposta a questa richiesta è stata finora debole e frammentaria, legata ad azioni di scarso impatto e spesso di non immediata operatività, giustificate dalla necessità di tenere ancora sotto fermo controllo la finanza pubblica, mentre risultava sempre più urgente la necessità di produrre concreti effetti che conducano all'uscita dalla crisi.

Nell'accordo raggiunto negli ultimi giorni tra Governo e maggioranza sulle modifiche alla legge di stabilità è già prevista l'eliminazione della riduzione

dell'IRPEF, che non avrebbe in realtà avuto impatto significativo sulla ripresa della domanda né agevolato tutti i cittadini a basso reddito, lasciando fuori i così detti incapienti. Le risorse così liberate andrebbero a finanziare misure quali un aumento più circoscritto dell'IVA – che è limitato all'aliquota ordinaria del 21% -, senza che in questo momento sia chiaro, in attesa delle verifiche dei tecnici del Ministero dell'Economia, quali interventi si sia scelto di finanziare e, quindi, quali siano gli obiettivi effettivamente perseguiti. L'impressione, tuttavia, è quella che, ancora una volta, si sia preferito destinare le risorse a più azioni, con l'assegnazione a ciascuna di importi modesti, piuttosto che concentrarle su pochi obiettivi.

Ci si chiede se le risorse di cui si tratta non possano essere più proficuamente utilizzate per "imprimere nuovo slancio alla crescita economica e migliorare la competitività", obiettivo questo che il Governo ha dichiarato sempre - da ultimo il Ministro Grilli nel corso dell' audizione in Parlamento – di voler perseguire. La risposta, a nostro avviso, sta nella riduzione dell'IRAP, o meglio, *nell'abolizione dell'IRAP a carico delle industrie manifatturiere*.

Il problema dell'abolizione dell'IRAP è stato sollevato in varie occasioni ma a questa proposta si è sempre risposto che l'operazione era troppo costosa: anche in questa occasione la questione viene rinviata ai prossimi anni, nell'attesa di reperire risorse adeguate. L'ipotesi che era stata suggerita era quella di una abolizione totale dell'IRAP, che vale all'incirca 32 miliardi di euro, di cui 22 relativi all'IRAP privata (Vedi Tab. 1). Intendiamo qui proporre, invece, di elidere soltanto una parte dell'IRAP, cioè quella più importante ai fini di una ripresa della crescita e che più lamenta la perdita di competitività, per l'alto livello di tassazione e per l'alto costo del lavoro che caratterizzano il nostro Paese. Un'agevolazione estesa a tutte le attività private, come quella prevista nel decreto "Salva Italia", favorirebbe anche attività quali commercio, industria delle costruzioni, banche, assicurazioni e attività finanziarie.

La fattibilità finanziaria dell'ipotesi da noi proposta si misura a partire dal confronto tra perdita di gettito IRPEF di competenza annua, valutata in circa 5,8 miliardi di euro nella Relazione tecnica che accompagna il disegno di legge di stabilità, e l'imposta netta a carico delle imprese manifatturiere che, come risulta dai dati disponibili sulle dichiarazioni IRAP 2010 relative ai redditi 2009, è pari a 5,1 miliardi di euro. Questo dato andrebbe peraltro diminuito per tener conto degli effetti della

disposizione del decreto "Salva Italia"¹, con la quale l'imponibile IRAP è stato ridotto dal 2012, attraverso un aumento delle deduzioni già previste a favore dei lavoratori dipendenti². Il taglio dell'IRAP andrebbe poi espresso in previsioni di cassa. Naturalmente, le ipotesi che sono oggi sul tappeto comportano, rispetto a quelle inizialmente presentate dal Governo, lo stesso effetto sui saldi di finanza pubblica, sicchè ha ancora senso discutere degli importi che abbiamo indicato.

Con l'abolizione dell'IRAP sulle imprese manifatturiere l'agevolazione risulterebbe, invece, notevolmente concentrata riguardando non milioni di contribuenti (40 milioni, secondo le dichiarazioni del Governo), ma poco più di 340.000 imprese per le quali si ridurrebbe in modo significativo la forbice tra il costo del lavoro e l'effettiva retribuzione corrisposta al lavoratore (riduzione del cuneo fiscale). L'agevolazione, inoltre, avrebbe efficacia immediata senza attendere provvedimenti successivi del Governo e senza passaggi burocratici.

Questa proposta potrebbe comportare maggiori sacrifici per i cittadini. La prospettiva di una ripresa della domanda di lavoro da parte delle imprese, di una riduzione dei posti di lavoro a rischio e di quelli precari, di una crescita dell'economia potrebbe tuttavia renderli accettabili, tanto più se accompagnati da una particolare attenzione per le fasce più deboli della popolazione.

4. La nostra proposta richiede, ovviamente, ulteriori approfondimenti da parte degli uffici governativi, che dispongono di dati più aggiornati e dettagliati di quelli da noi utilizzati. Particolare attenzione dovrà essere dedicata agli effetti del minor gettito IRAP che essa determina, in riferimento all'uso che di tale gettito viene fatto e ai rapporti finanziari con le Regioni: non va infatti trascurato il fatto che l'IRAP è un'imposta regionale attraverso la quale si esplica l'autonomia finanziaria delle

¹ Il decreto legge 201/2011, cosiddetto "Salva Italia", convertito nella legge 214/2011, al comma 2 dell'art. 2 ha disposto, per tutti i soggetti IRAP diversi dalle Pubbliche Amministrazioni, un aumento della deduzione vigente, da 4.600 euro a 10.600 euro su base annua al Nord e da 9.200 euro a 15.200 al Sud, per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato al di sotto dei 35 anni e delle donne. Nella relazione tecnica al disegno di legge le minori entrate derivanti da questa agevolazione sono state valutate pari a 904 milioni di euro, importo che si riferisce, non solo alle industrie manifatturiere ma a tutte le attività produttive, ad eccezione della Pubblica Amministrazione, salvo l'esclusione anche di banche, assicurazioni ed enti finanziari per quel che riguarda la maggiorazione prevista per i lavoratori del Mezzogiorno.

² Non producono invece effetti le maggiorazioni dell'aliquota base dell'IRAP introdotte dal decreto legge 98/2011, convertito nella legge 111/2011, che non riguardano le industrie manifatturiere per le quali è confermata l'aliquota del 3,9%.

Regioni, con la possibilità ad esse riconosciuta di variarne l'aliquota (in più o in meno) rispetto al livello base fissato per tutto il Paese.

Il gettito IRAP, calcolato all'aliquota base, serve a finanziare l'assistenza sanitaria; la sua riduzione però non determina una riduzione delle risorse a disposizione di ciascuna Regione per la spesa sanitaria, considerato che, nell'ambito del meccanismo previsto dal D.lgs. 56/2000 per la copertura del fabbisogno sanitario, tale minor gettito è compensato da un equivalente aumento della quota di compartecipazione IVA attribuita alle Regioni. In questo caso tutto si risolve automaticamente in un maggior contributo dello Stato, con la copertura dei minori introiti regionali attraverso l'utilizzo di una maggiore quota di IVA: si attuerebbe così di fatto e per via automatica una sostituzione dell'IRAP con l'IVA, nella direzione che a noi appare appropriata.

Nel contempo però si produce anche una riduzione del gettito derivante dall'applicazione delle manovre fiscali regionali, cioè dalle decisioni delle Regioni di applicare aliquote più elevate di quella base. La conseguente perdita di gettito, come differenza tra l'aliquota applicata e quella base, determina forti difficoltà per le Regioni che hanno approvato i Piani di rientro dal disavanzo sanitario e che con tale gettito sono chiamate a coprire il disavanzo stesso. Questo aspetto è stato del tutto trascurato nella valutazione contenuta nella Relazione tecnica allegata al decreto "Salva Italia", ignorando quanto stabilito dall'art. 11 del Decreto legislativo 68 /2011, emesso in attuazione della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale. L'art. 11 anzidetto prevede che gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la loro completa compensazione mediante risorse erariali.

La via da perseguire, a nostro avviso, non è quella della compensazione attraverso trasferimenti dallo Stato del minor gettito IRAP. Si tratterebbe, infatti, ancora una volta di meccanismi di trasferimento, i quali rendono complessi e difficilmente gestibili i rapporti finanziari con le Autonomie locali. Sarebbe preferibile piuttosto che il finanziamento del deficit sanitario fosse scaricato interamente sull'imposta personale sui redditi attraverso ulteriori maggiorazioni dell'addizionale IRPEF. Non si capisce infatti perché al sistema produttivo di una Regione³ in deficit sanitario debba essere

³ Sono penalizzate anche le imprese che hanno stabilimenti nel Mezzogiorno, in riferimento ai lavoratori occupati in tale area.

richiesto un sacrificio maggiore per coprire il deficit anzidetto, che comunque rinvia alle responsabilità degli amministratori e quindi dei cittadini, che tutti dovrebbero contribuire al risanamento finanziario della Regione.

Attualmente, le Regioni che applicano alle industrie manifatturiere aliquote IRAP superiori all'aliquota base, sono 8, di cui 2 nell'Italia Centrale e 6 nel Mezzogiorno; i valori più elevati si registrano nel Molise, in Campania e in Calabria, dove è applicata un'aliquota del 4,97%, superiore di oltre un punto percentuale all'aliquota base del 3,9% : ciò significa un maggior esborso per l'IRAP del 27% (Vedi Tab. 2). Le maggiori aliquote IRAP decise dalle Regioni meridionali costituiscono un *handicap* per le imprese, nella concorrenza all'esterno ed anche all'interno del territorio regionale, nella situazione già di grave difficoltà in cui esse versano. Lo spostamento del carico fiscale aggiuntivo, nelle Regioni con deficit sanitario, dalla tassazione delle imprese alla tassazione dei redditi personali sarebbe pertanto una misura non solo equa ma importante per la ripresa dell'economia in queste Regioni.

Tab. 1. Base imponibile ed imposta IRAP per sezione di attività nell'anno d'imposta 2009

Sezione di attività'	Base imponibile		Imposta netta	
	contribuenti (n.)	(milioni di euro)	contribuenti (n.)	(milioni di euro)
Settore privato				
Agricoltura, silvicoltura e pesca	213.927	11.024,2	213.446	253,6
Estrazione di minerali da cave e miniere	2.504	1.558,5	2.499	67,6
Attività' manifatturiere	342.106	127.353,7	341.543	5.117,2
Energia elettrica, gas, acqua, reti fognarie	10.066	28.451,7	9.993	1.207,7
Costruzioni	466.883	42.999,3	465.973	1.768,2
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	762.397	78.768,4	761.481	3.235,8
Trasporto e magazzinaggio	104.819	26.965,1	104.612	1.119,3
Alloggio e risor.ne, attività immobiliari	365.562	30.421,9	364.936	1.251,1
Servizi di informazione e comunicazione	68.547	33.281,0	68.370	1.420,5
Attività' finanziarie e assicurative	58.059	74.682,6	57.998	3.498,2
Attività' professionali, scientifiche e tecniche	326.787	30.588,6	326.353	1.258,7
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	104.874	20.316,5	104.213	838,4
Altre attività	404.587	35.830,8	399.890	1.367,3
Totale settore privato	3.231.118	542.242,4	3.221.307	22.403,4
Settore pubblico	24.280	112.466,4	24.114	9.530,3
Totale attività	3.255.398	654.708,8	3.245.421	31.933,7

Fonte: Analisi statistiche - Dichiarazioni 2010, in "www.finanze.gov.it".

Tab. 2. Aliquote ordinarie IRAP per regione: anni d'imposta 2009, 2010 e 2011 (a)

Regioni e Province Autonome	IRAP privata (b)					
	2009	2010	2011 (c)			
			BA	AS	IC	AL
Piemonte	3,90	3,90	4,65/5,57	5,90/6,82	4,20	3,90
Lombardia	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20	3,90
Valle d'Aosta	3,90	3,90	3,73/4,65	4,98/5,90	4,20	3,90
Liguria	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Bolzano (Prov.)	2,98	2,98	4,65	5,90	4,20	2,98
Trento (Prov.)	2,98	2,98	4,65	5,90	3,28/3,74	2,98
Veneto	3,90	3,90	5,57	6,82	3,20/4,20	3,90
Friuli Venezia Giulia	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90
Emilia Romagna	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Toscana	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Umbria	3,90	3,90	4,65/5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Marche	4,73	4,73	5,48	6,73	5,03	4,73
Lazio	4,82	4,97	5,57	6,82	4,20/5,12	4,82
Abruzzo	4,82	4,82	5,57	6,82	4,20/5,12	4,82
Molise	4,82	4,97	4,80/5,72	6,05/6,97	4,35/5,27	4,97
Campania	4,82	4,97	5,72	6,97	5,27	4,97
Puglia	4,82	4,82	5,57	6,82	5,12	4,82
Basilicata	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90
Calabria	4,82	4,97	5,72	6,97	5,27	4,97
Sicilia	4,82	4,82	3,73/5,57	4,98/6,82	3,28/5,12	4,82
Sardegna	3,90	3,90	4,65	4,98/5,90	4,20	3,90
Aliquote base	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90

(a) Per il 2011 dati rilevati dalla tabella contenuta nelle istruzioni alla compilazione dei modelli di dichiarazione 2012 (redditi 2011). Essa, come indicato nelle avvertenze, assume valore puramente indicativo, essendo la materia suscettibile di aggiornamento da parte degli Enti interessati.

(b) Settori privati eccetto l'agricoltura.

(c) BA=Banche; AS=Assicurazioni; IC= Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori; AL=Altri settori privati eccetto l'agricoltura.

Fonte: www.agenziaentrate.gov.it.

In grassetto aliquote variate rispetto all'anno precedente.