

La delega fiscale

(Legge 11 marzo 2014, n. 23)



**UNA PRESENTAZIONE DI SINTESI
E IL PROGRAMMA DI ATTUAZIONE**

MARCO CAUSI
CAPOGRUPPO PD COMMISSIONE FINANZE
CAMERA DEI DEPUTATI

A cosa serve la delega fiscale?



- A intervenire sul funzionamento strutturale del sistema tributario italiano
 - Razionalizzandolo e semplificandolo
 - Correggendo le criticità che lo rendono
 - ✦ Inefficiente
 - ✦ Iniquo
 - ✦ Inutilmente complesso
 - ✦ Poco attrattivo nel confronto internazionale
- A segnare quindi una svolta nel rapporto tra il fisco e il contribuente
- Non è una riforma organica del “*tax design*”, su cui si può intervenire e si interviene con altre misure (ad esempio, «80 euro», riduzione Irap, ecc. nella legge di stabilità)

Perché un delega invece di leggi ordinarie?



- La delega permette di lavorare molto meglio che per leggi o decreti ordinari: i decreti delegati non sono emendabili, non devono passare per le aule di Camera e Senato ma solo ottenere il parere, non vincolante, delle Commissioni Finanze
- Il Governo, insomma, ottenuta la delega ha molti più margini di manovra per operare
- La complessità delle norme in materia tributaria ha sempre fatto preferire, anche in passato, lo strumento della delega rispetto a quelli della legislazione ordinaria

Obiettivi - 1



- Dare certezza alle imprese, riducendo il rischio fiscale derivante dalla farraginosità delle norme esistenti. Esempi:
 - sistemi di tutoraggio
 - regole certe per definire cosa è e cosa non è elusione fiscale
 - revisione delle norme penali in materia tributaria, alleggerendo le pene per i reati minori
 - introduzione del nuovo regime dell'adempimento collaborativo
 - revisione degli interpelli

Obiettivi - 2



- Semplificare (esempio: dichiarazione precompilata)
- Modernizzare (esempio: fatturazione elettronica)
- Migliorare l'equità (esempio: riforma del catasto, potenziamento lotta all'evasione)
- Sostenere la crescita (esempio: nuove forme di imposizione sulle piccole imprese con effetti di semplificazione e di sostegno alla patrimonializzazione)

Sinistra, destra e fisco in Italia: superare i vecchi schemi



- Le politiche fiscali sono tipicamente “*partisan*” in ogni democrazia che si rispetti, e rappresentano anche il campo in cui più nettamente si dividono le posizioni della sinistra (progressività, beni e servizi pubblici) da quelle della destra (stato minimo, poche tasse sui ricchi per non farli scappare)
- In Italia però abbiamo esagerato: la destra ha usato il fisco come terreno di campagne populistiche (vedi il caso ICI e IMU) e di regali al proprio elettorato (vedi lo scudo fiscale anonimo del 2009); la sinistra non ha compreso che la pressione fiscale era non solo eccessiva, ma anche disordinata (vedi Prodi 2006 che riduce il cuneo fiscale, ma provoca un aumento generale di tutte le addizionali locali e regionali)

Le conseguenze deleterie di 15 anni di errori



- Ad ogni cambio di Governo veniva azzerato quanto fatto dal Governo precedente e si ripartiva da zero, consegnando agli operatori economici – italiani ed esteri – l’immagine di un paese inaffidabile, che cancella e riscrive continuamente norme che sono importanti per chi deve prendere decisioni di investimento e di gestione. Un paese in cui non solo il fisco è pesante, ma è anche incerto e imprevedibile
- Per le multinazionali questo si chiama “rischio fiscale”, e fa scappare da un paese; per le PMI questo si chiama dramma fiscale, e comporta costi molto ingenti per adeguarsi a ogni nuova regola. Siamo diventati uno dei paesi a più elevato rischio fiscale per le imprese, pur essendo uno dei paesi a più elevata evasione. E le due cose sono, a ben pensarci, connesse
- Insomma, per 15 anni – dopo il Prodi 1 e la riforma delle Agenzie fatta nel 1999 – abbiamo guerreggiato sul fisco, ma ci siamo dimenticati di fare “manutenzione” del sistema tributario e di tutti gli elementi su cui si regge (norme, amministrazione, sistemi informativi, procedure, gestione del contenzioso, coordinamento fra centro e periferia, ecc.).

Delega fiscale: un tentativo di cambiare pagina



- Al centro c'è la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le componenti del sistema tributario, con la possibilità di fare una riforma strutturale di un fondamentale settore pubblico, di importanza analoga a quelle della P.A. e della giustizia civile, e di attuarla – grazie allo strumento della delega – in poco tempo
- Liberata dal conflitto politico sul “*tax design*” (che si svolge su decreti e leggi di stabilità), la delega affronta argomenti riconosciuti e sentiti da tutte le forze politiche del Parlamento, tanto che è stata approvata senza neppure un voto contrario (a favore maggioranza più FI e Lega, astenuti M5S e SEL), pur provenendo da una proposta di legge del PD
- La proposta PD riproduceva il testo che nella passata legislatura era quasi arrivato ad essere approvato in seconda lettura al Senato, prima della decisione di Berlusconi, nel dicembre 2012, di far saltare il tavolo

Stabilità e certezza del sistema tributario



- La legge delega, come rilevato dal Fondo Monetario Internazionale nella *review* effettuata nel 2012, ha tra gli obiettivi innanzitutto quello di conferire stabilità e certezza al sistema fiscale
- Mutamenti frequenti e incisivi nell'ordinamento tributario generano costi aggiuntivi di adempimento, modificano le convenienze relative su cui si basano le scelte dei contribuenti e, soprattutto, generano incertezza
- Troppo spesso, nel recente passato, si sono avuti cambiamenti radicali su aspetti strutturali del sistema fiscale, mutamenti nella interpretazione, anche giurisprudenziale, delle norme, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria
- L'incertezza in campo fiscale, come l'incertezza in altri campi, è deleteria per le decisioni di investimento e quindi per la crescita. Il rischio è in qualche modo misurabile, e in fondo la gestione del rischio è al cuore dell'attività dell'imprenditore, fa parte del "mestiere". L'incertezza, invece, è l'ignoto, è qualcosa da cui rifuggire: si rimanda l'investimento, o lo si localizza altrove
- Stabilità e certezza nell'ordinamento fiscale, ivi inclusa la gestione del contenzioso, sono fattori importanti nella competizione fiscale tra stati, almeno quanto il livello effettivo di tassazione

A che punto siamo?



- **Approvati i primi tre decreti:**
 - Semplificazioni
 - Commissioni censuarie catastali
 - Accisa Tabacchi
- **Altri decreti in arrivo fra novembre e dicembre:**
 - Monitoraggio evasione ed erosione fiscale
 - Certezza del diritto
 - Revisione estimi catastali
 - Rafforzamento controlli (fatturazione elettronica, tracciabilità)
- **Entro marzo 2015:**
 - Reddito d'impresa. Reddito impresa individuale e contabilità semplificata. Iva di gruppo, regimi speciali, imposte minori. Revisione contenzioso. Riscossione. Accertamento. Giochi pubblici. Revisione regimi agevolativi

Decreto semplificazioni



- E' conosciuto soprattutto per il nuovo meccanismo della dichiarazione dei redditi precompilata. Ma contiene molte altre misure
- Ad esempio, la revisione del sistema della responsabilità solidale fra appaltatore e subappaltatore per la certificazione delle ritenute Irpef, con risparmi sui costi amministrativi delle imprese di 1,2 miliardi
- Più facili i rimborsi IVA per le imprese a credito. Le imprese in credito IVA otterranno più velocemente e più facilmente i loro rimborsi dallo Stato. La soglia per ottenere il rimborso automaticamente e senza alcun adempimento viene innalzata da 5.165 euro (i vecchi 10 milioni di lire) a 15.000 euro. Al di sopra di questa soglia non sarà più obbligatoria una garanzia bancaria, se non per alcune tipologie specifiche.
- Più facile la vita alle imprese esportatrici. Sono numerose le norme di semplificazione che danno beneficio alle imprese italiane che combattono sui mercati internazionali: semplificazione degli oneri statistici e informativi per gli scambi intra-comunitari; soppressione di una serie di obblighi di comunicazione; semplificazioni per l'iscrizione alla banca dati dei soggetti che effettuano operazioni intra-UE.

Commissioni censuarie e accisa tabacchi



- Commissioni censuarie catastali, che presiederanno alla riforma del Catasto e sono state rinnovate riducendo il numero dei componenti e aprendo alla partecipazione di enti locali e categorie
- Riforma dell'accisa sui tabacchi, che ridisegna l'imposta in senso europeo, mette fine alla guerra al ribasso dei prezzi, ha un impatto minimo sui prezzi di vendita, ma ne ha uno importante e positivo su investimenti e occupazione in tutta la filiera industriale e agricola attivata dai prodotti del tabacco – in particolare per quelli innovativi (le nuove sigarette senza combustione)

Monitoraggio evasione ed erosione fiscale



- La misurazione dell'evasione fiscale (e contributiva) deve trovare una sua sede di studio e rappresentazione stabile e ufficiale. Verrà redatto un rapporto annuale che illustrerà l'andamento dell'economia sommersa e fornirà una stima ufficiale dell'evasione, riferita a tutti i tributi (con tutte le disaggregazioni ritenute utili, geografiche, settoriali o per tipo di reddito, contribuente o forma giuridica)
- Il rapporto sulle spese fiscali costituirà uno strumento di disciplina fiscale, al pari della *spending review*. Consentirà di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa, di ridiscutere periodicamente l'utilità delle diverse spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o sorpassate, alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, o quelle che costituiscono una duplicazione con interventi di spesa
- Il monitoraggio dell'evasione e dell'erosione fiscale verrà inserito in modo organico nelle procedure di bilancio

Certezza del diritto



- Per assicurare maggiore certezza del diritto in campo fiscale la delega attuerà
- la ridefinizione dell'abuso del diritto unificata a quella dell'elusione, estesa a tutti i tributi e non limitata a fattispecie particolari, corredata dalla previsione di adeguate garanzie procedurali;
- la revisione delle sanzioni penali e amministrative, secondo criteri di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti;
- il miglior funzionamento del contenzioso, attraverso l'accelerazione e lo snellimento dell'arretrato e l'accresciuta efficienza delle commissioni tributarie.
- il miglioramento dei rapporti con i contribuenti, seguendo le linee della *cooperative compliance* proposta dall'OCSE, prevedendo sistemi di gestione e controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti e potenziando il tutoraggio. Più in generale, sarà importante contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti e migliorare l'efficacia dei controlli mediante l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e la cooperazione con altre autorità pubbliche.

La riforma del catasto



- La revisione del catasto assicurerà maggiore equità nella tassazione dei fabbricati
- Il primo passo è la riforma delle commissioni censuarie
- Verrà rivisto l'intero sistema di valutazione del valore patrimoniale e delle rendite, anche attraverso adeguate funzioni statistiche
- Il complesso processo, che prenderà alcuni anni, sarà attuato favorendo la collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni
- Si addiverrà alla perequazione effettiva dei differenziali che oggi si registrano tra rendite di immobili situati in diversi territori urbani, assicurando una redistribuzione del carico tributario coerente con il valore degli immobili
- L'entrata in vigore delle nuove rendite sarà accompagnata da riduzioni delle aliquote, in modo da lasciare invariato il carico complessivo.
- In particolare, dovranno essere ridotte le imposte sui trasferimenti, che ostacolano l'efficienza del mercato immobiliare e la mobilità territoriale delle famiglie.

Rafforzamento controlli, internazionalizzazione delle imprese, contabilità semplificata e nuova IRI, altri decreti



- Decreto anti-evasione, con l'ampliamento del ricorso alla fatturazione elettronica e dei controlli basati sulla tracciabilità dei pagamenti
- Decreto che rivede il regime di tassazione per le imprese, favorendone l'internazionalizzazione (disciplina delle controllate estere, stabili organizzazioni, rapporti con i paesi "*black list*", regole sulla capitalizzazione)
- Regimi semplificati di contabilità e nuova IRI (imposta sul reddito d'impresa), che detassa anche per le imprese individuali gli utili lasciati all'impresa, come avviene per le grandi imprese
- Decreto sui regimi IVA speciali e di gruppo, sulle accise e sulle imposte indirette minori (registro, ecc.)
- Non va escluso un decreto "semplificazioni 2", per varare misure che non sono entrate del primo decreto

Riforma della riscossione



- E' di grande importanza politica la riforma della riscossione. La delega permette di attuare un'importante riforma di Equitalia
- Trasformazione in spa pubblica strumentale compiutamente "in house"
- Razionalizzazione societaria
- Nuovi sistemi per la riscossione delle somme di modesta entità
- Ridefinizione dei rapporti con gli enti decentrati, e soprattutto con i Comuni

Riforma del gioco pubblico



- La delega, all'articolo 14, contiene gli indirizzi per una riforma del gioco pubblico sostenibile, in grado di equilibrare i diversi interessi
- La crescente ondata “proibizionista” mette in crisi il gioco legale su concessione e, come storicamente è noto in questi casi, rischia di ottenere il risultato opposto di favorire il gioco da “libero mercato” o, peggio, quello illegale
- La riforma prevede una razionalizzazione e contrazione della rete di vendita dei concessionari pubblici; si conferiscono nuovi poteri ai Comuni per regolamentare l'offerta di gioco legale sul territorio; si introducono nuovi limiti per la pubblicità; si apre la strada al tentativo di regolamentare l'area “grigia” del gioco (quella legale sulla base delle regole UE, ma svolta al di fuori delle concessioni pubbliche); in connessione alla riforma, si possono rivedere *payout* (la percentuale di vincita lasciata ai giocatori) e PREU (il prelievo erariale) in modo mirato ed efficiente

Proroga



- I decreti che il Governo emana a novembre possono essere approvati entro la fine del 2014, quelli di dicembre entro fine gennaio
- La delega fiscale scade nel marzo 2015
- Può essere prorogata, e forse sarà necessario farlo, per darsi altri sei mesi di lavoro