## Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2019 16 aprile 2019

## **Estratto**

## LE ENTRATE

19.

Con il DEF 2019 il Governo conferma l'intenzione di procedere alla riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese nella prossima Legge di Bilancio sul solco della riforma delle imposte sui redditi (c.d. *flat tax*) avviata dal 2019, concentrandone gli effetti a favore dei ceti medi.

La sostenibilità delle misure da adottare per le finanze pubbliche è affidata ad una revisione della spesa corrente e delle agevolazioni fiscali, oltre ai benefici che questa produrrà in termini di crescita economica. Un primo pacchetto di misure è previsto già nella Legge di Bilancio per il 2020.

La riduzione del carico fiscale che attualmente grava sul ceto medio non può che costituire un obiettivo prioritario dell'azione di governo. Tale obiettivo non dovrebbe, tuttavia, prescindere dalla constatazione che sempre più l'Irpef da imposta generale sui redditi delle persone fisiche (con le relative addizionali) si è trasformata prevalentemente in un prelievo sui redditi di lavoro dipendente e di pensione. Ciò, unito all'elevato carico

contributivo sul lavoro, ha concorso a rendere il nostro sistema produttivo sempre meno competitivo, compromettendo la crescita.

L'intervento prospettato dovrà raccordarsi ad avviso della Corte ad una più organica riforma dell'intero sistema fiscale che, nato nei primi anni '70 del secolo scorso, risulta oggi in molte parti manifestamente obsoleto rispetto al mutare dei processi economico-produttivi per effetto della globalizzazione dei mercati, dell'evoluzione tecnologica e della mobilità dei capitali. Il ridimensionamento del fattore lavoro e il ruolo sempre più dominante assunto dai capitali nella produzione rendono, infatti, sempre più urgente ripensare l'intero modello dal quale muovere per la costruzione di un nuovo sistema.

Una riforma articolata, come sembra, in due aliquote, necessariamente accompagnata da un adeguato sistema di deduzioni, anche per una migliore salvaguardia del principio costituzionale della progressività, potrebbe essere in astratto idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato, sempre che essa risulti, da un lato, effettivamente compatibile con lo stato della finanza pubblica, dall'altro, idonea a superare le disparità e le iniquità dell'attuale sistema dell'imposizione sui redditi, ormai caratterizzato da una molteplicità di aliquote e di regimi sostitutivi<sup>2</sup>. Resta ferma in tale ambito la necessità di non determinare salti impropri nelle aliquote marginali effettive.

Una specifica riflessione richiederà tuttavia la revisione delle agevolazioni fiscali, da tempo indicata come necessaria ma finora mai portata a compimento. Il Documento ne ribadisce la necessità, quale strumento per reperire le risorse per la riduzione dell'Irpef, ma senza indicare le direttrici da seguire. Un intervento in questo campo si presenta complesso e denso di effetti diretti e indiretti, stante il rilievo che le spese fiscali hanno assunto in particolar modo nell'assetto dell'Irpef. Basti pensare al bonus degli 80 euro d'imposta per chi ha redditi di lavoro fino a 26 mila euro, alle detrazioni per spese mediche e a quelle per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico.

Va osservato, inoltre, che la revisione del catasto e l'individuazione di nuovi criteri di imposizione per il settore immobiliare dovrebbero accompagnare la riforma e ritornare al centro della riflessione, tenendo presenti le esigenze di equità relativa oggi largamente insoddisfatte nel settore e i riflessi sulla fiscalità locale che ogni intervento in materia necessariamente presenta.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Si pensi al regime forfetario con aliquota al 15 per cento per imprese e lavoratori autonomi fino a 65 mila euro in vigore dal 2019, all'introduzione dal 2020 dell'imposta sostitutiva al 20 per cento per imprese e lavoratori autonomi fino a 100 mila euro, alla cedolare secca sugli immobili con le aliquote del 10 e del 21 per cento, al regime di favore quinquennale al 5 per cento per le nuove iniziative produttive, alle varie *flat tax* sui compensi dei pensionati che rientrano dall'estero stabilendosi nei piccoli comuni del Sud Italia, sui compensi da lezioni private, ecc. per non parlare delle aliquote del 12,5 e del 26 per cento sui proventi finanziari.

Ma è il tema dell'evasione, sul quale pure si sofferma ampiamente il DEF, che resta il principale problema del nostro sistema fiscale e la condizione a cui è legata una effettiva riduzione del prelievo.

È ben noto come il fenomeno in Italia sia di gran lunga più rilevante rispetto alla dimensione che assume negli altri paesi sviluppati e che i limitati progressi compiuti negli ultimi anni siano dovuti essenzialmente ad un restringimento dei margini di gestione dell'Iva attribuiti ordinariamente al contribuente privato (reverse charge e split payment), oltre che all'inserimento del canone televisivo nella bolletta elettrica.

Il DEF conferma l'intendimento di contrastare l'evasione fiscale concentrando la sua azione sull'uso delle nuove tecnologie e segnatamente sull'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e sulla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

La Corte condivide il rilievo delle tecnologie per pervenire a un sensibile ridimensionamento del fenomeno. Vanno, tuttavia, segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato sulle tecnologie.

In primo luogo, non può essere ignorato come l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio di quest'anno, in disparte altri effetti negativi che anche la Corte ha nel recente passato sottolineato<sup>3</sup>, rechi un vulnus al sistema di contrasto dell'evasione incentrato sulla fatturazione elettronica per almeno tre ordini di ragioni. Anzitutto, per effetto dell'esonero dalla fatturazione elettronica attiva dei soggetti in regime forfetario si è determinata una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati. In secondo luogo, perché l'obiettivo di collocarsi e permanere entro il limite stabilito per il regime forfetario potrebbe determinare un ulteriore incentivo al nero o, comunque, a un rinvio del momento di contabilizzazione di ricavi e compensi. In terzo luogo, perché per il soggetto rientrante in tale regime verrebbe meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito, beneficiando egli di un abbattimento forfetario che prescinde dall'effettività dell'onere sostenuto.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Disparità rispetto al trattamento riservato ai redditi non in regime forfetario, spinta al frazionamento produttivo e al nanismo imprenditoriale, aliquota marginale abnorme in caso di limitato superamento della soglia, ecc.

Né vale l'obiezione che l'esclusione dei forfetari dalla fatturazione elettronica è conseguente all'autorizzazione accordata in sede comunitaria se si considera che la stessa è stata riferita a una soglia di ricavi e compensi di gran lunga inferiore a quella poi stabilita dal legislatore nazionale. Si tenga presente al riguardo che, secondo i più recenti dati disponibili, il numero di contribuenti rientranti nel nuovo regime forfetario è ormai prossimo ai due milioni e si avvia a costituire la parte maggioritaria dei soggetti che svolgono attività indipendenti.

Quanto all'obbligo di contabilizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, della quale il Documento ricorda l'attivazione dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, vanno segnalati due profili di decisivo rilievo. Da un lato, va avvertita la necessità che il processo di telematizzazione non subisca rinvii e venga confermato il calendario di attivazione (1° luglio 2019 e 1° gennaio 2020) già previsto e ribadito nel DEF. Dall'altro, va mantenuta, superando prevedibili sollecitazioni, l'inclusione delle imprese in regime forfetario nell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi dal prossimo gennaio.

Tale inclusione è del tutto coerente con il sistema previgente, che obbligava alla certificazione dei corrispettivi tutti i soggetti, indipendentemente dal regime adottato e dalla dimensione economica posseduta.

Una loro esclusione avrebbe effetti pregiudizievoli per il funzionamento dell'intero sistema, data la numerosità degli stessi, e potrebbe non essere coerente con le previsioni di gettito a suo tempo formulate, tarate sull'intera platea di soggetti tenuti alla certificazione dei corrispettivi.

Sempre con riguardo alle strategie che possono contribuire ad un significativo contenimento dell'evasione e in correlazione al più diffuso utilizzo delle tecnologie informatiche, non andrebbero trascurati i benefici che potrebbero derivare, in termini di emersione di basi imponibili occultate e di innalzamento del livello complessivo della legalità economica, da una revisione degli attuali limiti di utilizzazione del contante, degli obblighi di pagamento tracciato per talune operazioni nonché, più in generale, da misure volte a favorire l'impiego di strumenti di pagamento elettronico.

Quanto ai limiti di utilizzazione del contante, si rileva che l'attuale soglia di 3.000 euro appare alquanto elevata e poco coerente con le disponibilità medie dei consumatori italiani, tenuto anche conto che buona parte delle operazioni superiori all'attuale limite sono altrimenti conoscibili dagli organi di controllo. Si pensi alle compravendite immobiliari o di beni mobili registrati. Andrebbe dunque valutata la possibile riduzione della predetta soglia allo scopo di ricomprendere nell'obbligo una parte più significativa dei pagamenti effettuati mediamente dal consumatore finale.

Relativamente agli obblighi di pagamento tracciato per talune tipologie di erogazioni, si ricorda che, dopo l'abrogazione dell'obbligo di pagamento tracciato dei canoni di locazione di immobili abitativi<sup>4</sup> e di quello relativo alle prestazioni rese in adempimento di un contratto di trasporto di merci su strada<sup>5</sup>, nell'ordinamento non sussistono più specifici obblighi di tale natura, configurandosi in termini di mero onere il pagamento mediante speciale bonifico previsto per la fruizione delle detrazioni relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico.