Fabio Ghiselli

GIÙ LE TASSE, MA CON STILE!

Idee di un sognatore per un fisco equo, giusto e solidale

Prefazione di Gaetano Ragucci

FrancoAngeli

Fabio Ghiselli, dottore commercialista e revisore legale, specializzato in diritto tributario, ha svolto la sua carriera professionale come Tax Director di primarie aziende industriali e finanziarie. Studioso ed esperto di politiche fiscali e del lavoro, è stato docente ai Master Tributari di IPSOA – Wolters Kluwer, dell'Università L. Bocconi, e relatore in conferenze e convegni specialistici. Autore di numerose pubblicazioni in materia tributaria e di alcuni volumi su temi di diritto tributario, scrive sulle più prestigiose riviste del settore e sui giornali quotidiani specializzati. Tra i titoli più recenti, *Fringe benefits e Piani di welfare*, Milano, 2017 e *Imposta progressiva versus flat tax*, Reggio Emilia, 2018.

È stato premiato come Professionista dell'anno Tax 2019 da Le Fonti Legal Awards. Ha fondato il sito web/blog di analisi e proposte di politica fiscale www.taxpolighis.it, premiato come miglior Progetto web dell'anno Tax 2018 da Le Fonti Legal Awards.

LA SOCIETÀ
Saggi sugli aspetti rilevanti della contemporaneità

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi
nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere
via e.mail le segnalazioni delle novità.

Fabio Ghiselli

GIÙ LE TASSE, MA CON STILE!

Idee di un sognatore per un fisco equo, giusto e solidale

Prefazione di Gaetano Ragucci

FrancoAngeli

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A mia madre e mio padre,
ai miei zii Licia e Mario, e Giuseppe,
e ai miei nonni Miranda e Costante, Argentina e Fedele
che mi hanno accompaganto nella mia giovinezza
e che troppo presto mi hanno lasciato

Indice

Prefazione, di *Gaetano Ragucci* pag. 9

Introduzione » 17

1. La lotta all'evasione: una missione impossibile? » 21

2. L'idea di riequilibrare l'imposizione: dalle imposte sui redditi a quelle sui consumi. Giusta o sbagliata? » 46

3. La riforma del catasto » 58

4. Le imposte immobiliari » 65

5. I tributi locali » 76

6. Una riforma dell'Irpef diversa dalla *flat tax* » 103

7. Il contrasto delle disuguaglianze sociali: il ruolo dell'imposta di successione (e donazione) » 130

8. Il contrasto delle disuguaglianze sociali: il ruolo dell'imposta sui (grandi) patrimoni » 142

9. La *Web tax* » 155

10. Tassare la finanza: la *Tobin tax* e le cripto-valute » 176

11. Quale tassazione per le imprese? pag. 202
12. E se provassimo a ragionare fuori dagli schemi? » 226

Prefazione

di Gaetano Ragucci

Nel suo nuovo libro Fabio Ghiselli affronta con piglio sicuro e chiarezza di idee i principali temi di discussione sull'ordinamento dei tributi in Italia: il contrasto dell'evasione, il rapporto tra imposizione diretta e indiretta, la riforma delle imposte sui redditi, la finanza locale, le imposte sul patrimonio, la tassazione dell'economia digitale e molto altro ancora.

Con ciò smaschera un mito, quello dell'opacità del sistema, dimostrando che invece i difetti sono noti, e che anche i rimedi sono conoscibili. Perché, allora, nessuno ci mette mano?

Per progredire occorre che alla conoscenza segua l'azione; nel nostro caso, che alle analisi seguano decisioni politiche e forme adeguate di cooperazione sociale.

Vasto programma, nelle condizioni in cui ci troviamo.

Mi sono dunque chiesto quale contributo viene da uno studio come questo al miglioramento della situazione. Per dirlo parto da una premessa che potrà sembrare teorica, ma, in fondo, a cosa altro servono le presentazioni se non a fare riflettere?

La premessa-presentazione è questa: in una moderna legislazione tributaria confluiscono materiali normativi di diversa natura.

C'è il diritto inteso in senso proprio, composto da norme generali e astratte che servono alla conservazione di un ordinamento

dei tributi conforme allo Stato di diritto. Al vertice la Costituzione, e poi principi e assetti istituzionali che assicurano separazione dei poteri, certezza del diritto, democrazia, che significa anche consenso ai tributi.

E ci sono poi misure di amministrazione "attraverso la legge" della finanza pubblica, cioè norme dirette al conseguimento di fini particolari, che possono rispondere a interessi generali (l'efficienza amministrativa, la gestione dell'emergenza finanziaria, il contrasto dell'illegalità), e talvolta anche di parte (di convenienza elettorale; di solidarietà corporativa).

Per convivere con il diritto, senza sopraffarlo, questa congerie di espedienti deve rispondere almeno a un requisito, e cioè conformarsi ad alcune semplici idee direttive capaci di dare loro una misura, il che vuol dire essere razionale.

Un prelievo adeguato all'effettiva capacità economica del contribuente; un trattamento tributario eguale per condizioni economiche eguali; un'equa considerazione delle condizioni di svantaggio nella determinazione del carico fiscale; la neutralità del prelievo sulle attività produttive.

La complessità delle relazioni economiche che caratterizzano la società contemporanea può rendere molto difficile assicurare la coerenza di ogni regola con questi valori. Se però ci si rinuncia, l'ordinamento viene compromesso prima dalla mancanza di misura (irrazionalità), e poi dal tradimento di quelle idee.

Con quali conseguenze sulla sua efficienza complessiva anche in termini di gettito è sotto gli occhi di tutti.

Tutto ciò per dire che, quando il libro denuncia l'irrazionalità di una regola, oppure la sua incoerenza con i principi di cui vorrebbe essere l'applicazione, o con gli obiettivi che si propone di realizzare, mette il dito nella piaga.

L'incoerenza è dovuta all'interferenza di fini o di interessi contrastanti, e spinta all'eccesso fa perdere la bussola.

Si verifica un doppio inconveniente.

Il primo è che gli effetti della legge restano oscuri, perché gli interpreti (cittadini, funzionari e giudici) non sono in grado di definirli secondo ragione.

Il secondo è che la legge che contraddice sé stessa genera arbitrio, dunque perde il consenso dei consociati.

Chi consentirebbe a un prelievo che eccede la sua capacità economica, perché la legge non sa impedire l'evasione di un altro? Eppure, è quanto normalmente si obietta a chi lamenta una pressione fiscale troppo elevata.

Cosa si penserebbe di una regola per la quale il contratto di *leasing* immobiliare dura fino alla consegna del bene, se posteriore alla scadenza? Sembra strano, ma è quanto si prevede per alleggerire gli intermediari finanziari dall'onere di un'imposta locale, quando il *leasing* si scioglie per il mancato pagamento del canone.

Sono due esempi di interferenza di interessi particolari con le basi razionali dell'ordinamento tributario. L'autore ne elenca molti altri, così frequenti nei più vari settori della fiscalità, da farci chiedere se non sia venuto il momento di cambiare.

Non ho ancora detto che nel libro le analisi sulla coerenza della disciplina dei tributi sono sostenute da indagini quantitative, molto utili a indicare la distanza tra le parole e i fatti. E che i rimedi proposti sono accreditati da studi di istituzioni nazionali e organismi internazionali, che li forniscono della necessaria base empirica.

Così è per la discussione sulla riforma dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, che è tra le priorità di una politica fiscale che si ponga seriamente obiettivi di efficienza ed equità sociale.

Oggi è diffusa l'opinione che l'Irpef sia viziata da inutili complicazioni, esenzioni non meritate, inaccettabili disparità di trattamento. Tanto che la pubblicistica corrente ne accredita l'immagine, che trovo ingenerosa, di un'imposta "arlecchinesca".

L'autore affronta questi temi in chiave di critica a facili semplificazioni.

Contro lo slogan della c.d. *flat tax*, difende l'idea di un ritorno a un'imposta personale sul reddito complessivo e globale (da cui siano escluse le plusvalenze, da sottoporre a un'imposta separata, che tenga conto anche delle perdite), formato da tutte le componenti (a partire dai redditi di capitale) oggi disperse in una serie di regimi sostitutivi, che limitano l'ambito di applicazione dell'imposta ai soli redditi di lavoro dipendente.

Forse, un'imposta di questo genere non è mai esistita nel nostro ordinamento.

L'autore ha però ragione a evidenziare che per un recupero dei principi di personalità e progressività basterebbe riavvicinare la nozione di reddito fiscale al reddito in senso economico, e cioè al reddito effettivo al netto delle spese di produzione; assicurare un minimo esente universale, magari differenziato su base geografica in considerazione delle diverse condizioni economiche che vi si realizzano; eliminare esenzioni e agevolazioni non compatibili con l'interesse generale.

Oltre a questo, è urgente intervenire anche sulla curva della progressione delle aliquote, oggi causa di effetti paradossali a vantaggio dei redditi più elevati.

Nel libro è ribadita la preferenza per una progressività continua mutuata dal modello tedesco, molto apprezzata in ambito scientifico per semplicità e trasparenza, e criterio efficace anche per la revisione del sistema delle deduzioni e detrazioni d'imposta che vi si propone.

Collegata all'Irpef è l'imposta sui redditi delle società, di cui si segnala soprattutto l'eccessiva dipendenza dalla forma organizzativa (individuale, o collettiva) dell'impresa.

Questo è un inconveniente causato dalla presenza di una pluralità di regimi di prelievo sulle imprese individuali; e destinato ad aggravarsi con l'unificazione dei redditi d'impresa individuale sotto un'imposta globale realmente progressiva, in presenza di un prelievo Ires del 24%.

È infatti evidente che la disparità di trattamento può produrre effetti distorsivi sulla scelta della forma organizzativa dell'impresa. Per porre rimedio a questo problema nel libro ci si esprime in favore dell'omogeneizzazione dei regimi degli utili destinati all'autofinanziamento, sul modello dell'Imposta sul reddito d'impresa (Iri).

Quanto agli effetti dell'aliquota, viene evidenziata l'incidenza di un numero elevato di regimi speciali (Ace, super-ammortamenti, c.d. *patent box* e simili), che riducono il c.d. *total tax rate* effettivo a un importo di molto inferiore al 24%.

Nell'ottica della concorrenza tra ordinamenti se ne deduce che resterebbero da valorizzare gli aspetti positivi già presenti (per es.

in materia di ricerca, sviluppo e innovazione), e da correggere le complicazioni indotte dalla presenza di differenti regimi contabili, superabili attraverso l'adozione di una base imponibile comune, da tempo allo studio delle istituzioni europee.

Questa posizione riapre un problema antico, perché l'imposta sui redditi delle società tassa la stessa ricchezza destinata a subire un secondo prelievo nel caso di distribuzione ai soci, come componente del reddito delle persone fisiche, dunque le due imposte vanno coordinate.

Oggi il coordinamento si attua attraverso la parziale esclusione dall'Irpef dei dividendi (utili distribuiti), ma la proposta di sottoporre questa ricchezza a un'imposta effettivamente progressiva richiederebbe una messa a punto anche del meccanismo di integrazione. Infatti, sino all'aliquota corrispondente a quella dell'Ires, l'esclusione dall'Irpef degli utili distribuiti eviterebbe al socio il pagamento di un'imposta inferiore a quella pagata dalla società sugli utili accantonati, mentre per le aliquote più elevate eviterebbe il pagamento di un'imposta superiore.

Con inevitabili effetti distorsivi sulle decisioni relative alla destinazione dell'utile dopo l'imposta.

La finanza erariale interagisce con quella locale, perciò tra gli argomenti trattati vi sono anche le imposte comunali.

Un tema attuale è la proposta di riunificazione dell'Imu e della Tasi, due componenti dell'Imposta comunale unica (l'altra è la Tari, a cui pure sono dedicate pagine interessanti).

In effetti, molti fattori hanno prodotto un'alterazione del presupposto e del disegno originario del tributo: le modalità di applicazione; il carattere residuale della Tasi dovuto all'incremento ai livelli massimi delle aliquote Imu da parte di molti Comuni; la determinazione spesso arbitraria del costo dei servizi indivisibili.

In queste condizioni, l'idea della confluenza dell'Imu e della Tasi in un unico tributo è certamente condivisibile per ragioni di semplificazione della disciplina. Molte regole oggi disperse in una molteplicità di fonti sarebbero coordinate e razionalizzate, a tutto beneficio della chiarezza e conoscibilità della disciplina del prelievo.

L'altra faccia della medaglia è però che, con la scomparsa della Tasi, verrebbe meno un tributo destinato a limitare l'incidenza, nel sistema dell'imposizione locale, del principio di capacità contributiva.

L'idea che una componente dell'Imposta comunale unica andasse adeguata al costo dei servizi generali resi dall'Ente locale, voleva rendere possibile un controllo dei consociati, destinato a riflettersi sulle decisioni di voto, e perciò promuovere una gestione responsabile della finanza locale.

La sua abolizione è quindi un passo che, da un lato, segnerebbe un indubbio progresso, ma dall'altro riproporrebbe un problema irrisolto.

Un disegno ancora tutto da concepire si presenta invece per l'imposizione dell'economia digitale. Qui l'autore sfata un altro mito, che, cioè, per risolvere l'incognita basti una nuova imposta.

Il problema nasce dalla combinazione di fattori antichi e nuovi, il cui *mix* richiede un'azione su più fronti.

C'è l'uso che i gruppi di società possono fare delle opportunità offerte da certi ordinamenti, e non da altri, per la remunerazione di certi fattori della produzione (interessi, canoni di licenza), e la produzione o commercializzazione di beni e servizi, al fine di contenere al minimo l'onere fiscale complessivo.

A ciò si aggiunge la possibilità di operare in più Stati attraverso piattaforme digitali, senza utilizzare strutture materiali e lavoro nel territorio di alcuno di essi.

La combinazione di questi fattori genera problemi politici enormi, di stabilità economica e politica, di impiego delle risorse produttive nazionali, di competitività.

La tesi del libro è che il rimedio – l'adozione di un criterio di collegamento dato dal volume dei ricavi da soggetti residenti, tale da legittimare il prelievo di una *Web tax* nazionale – è una «*soluzione* second best *di breve periodo*» (p. 167), da completare nel contesto di una risposta politica complessiva, senza la quale non sarebbe risolutivo.

La conclusione ha una portata generale, perché, se ci pensiamo, non c'è decisione di politica fiscale che possa andare separata da adeguate misure di accompagnamento in materia di stabilità del

quadro normativo, efficienza amministrativa, qualità della giustizia, accesso al mercato dei capitali, occupazione e altro ancora.

Qui si manifesta pertanto un altro pregio del lavoro compiuto dall'autore.

Ridotto alla sua dimensione "tecnica" l'ordinamento dei tributi finisce per rispondere a un obiettivo di efficienza amministrativa che lo svuota di contenuti etici, estraniandolo dai valori che reggono una comunità fondata sul diritto.

Il recupero di una prospettiva politica, nella quale la tecnica tributaria sia invece strumento di un più ampio ventaglio di interventi diretti al benessere della collettività, è l'unico modo per metterlo al riparo da un'involuzione altrimenti inarrestabile.

Con una trattazione dei temi affrontati seria, bene informata e radicata in solide premesse di principio, Fabio Ghiselli ci offre molti e buoni argomenti per una correzione di rotta.

Introduzione

L'attuale sistema tributario ha assunto una configurazione molto lontana da quella che si immaginavano gli estensori della Carta costituzionale e che avevano pensato i più illustri giuristi e cultori della disciplina riuniti nella Commissione Cosciani negli anni Sessanta.

L'art. 53, co. 2, richiede che l'insieme dei tributi costituisca un "sistema", volendo con ciò sottolineare il fatto che il governo delle entrate non può essere affidato a singoli tributi del tutto indipendenti tra loro, ma a un "sistema" inteso come un insieme di elementi in stretto rapporto tra loro e destinati a uno scopo e a una finalità specifica.

Una connessione, quindi, volta a formare un sistema organico e funzionalmente unitario.

Anche l'art. 119, co. 2, Cost., a fronte dell'attribuzione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, del potere di introdurre e applicare tributi ed entrate proprie, al fine di garantire la disponibilità di risorse autonome, richiede che tale esercizio sia svolto «*in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*».

Si tratta di una scelta precisa, che doveva servire a ricordare al legislatore che qualunque intervento operato sui singoli tributi avrebbe generato effetti sull'equilibrio dell'intero sistema, fino al

punto da determinarne la disfunzionalità al perseguimento degli scopi programmati.

Quello che, invece, appare di fronte a noi è un "sistema non sistema", un insieme di disposizioni farraginoso, distorsivo, scoordinato, ricco di "linee di frattura" difficilmente comprensibili generate dall'introduzione, nel tempo, di una miriade di deduzioni, detrazioni, esenzioni, imposizioni sostitutive del tutto illogiche e volte più a facilitare la gestione amministrativa dell'imposizione e dei controlli, che a rispondere a una ratio fondata sui necessari requisiti di equità e giustizia.

Due requisiti intimamente connessi al principio della progressività al quale la Costituzione ha espressamente voluto fosse "informato" il "sistema tributario".

Una scelta precisa, potremmo dire "di campo", un vincolo che è stato disatteso dal legislatore al quale era, ed è, specificamente rivolto.

Gli interventi normativi che si sono succeduti a partire dalla riforma tributaria del 1972/1973, hanno prodotto un sistema fortemente sbilanciato nel quale la progressività è applicata ai soli redditi da lavoro e da pensione, mentre l'imposizione proporzionale e varie forme di esenzione, hanno assunto un peso preponderante, non solo nei confronti dei consumi ma anche dei redditi di matrice diversa da quella innanzi citata, come le innumerevoli forme di rendite, ossia di redditi non guadagnati.

Come se non bastasse, l'attuale complesso impositivo si contraddistingue per essere complicato e contorto: i testi dei provvedimenti legislativi sono difficilmente leggibili e normativamente confusi.

Illeggibilità e confusione che generano incertezza interpretativa da parte di tutti i soggetti coinvolti – il contribuente e i suoi consulenti, l'Amministrazione finanziaria e la giurisprudenza – e che molto spesso sono dovute all'utilizzo di un linguaggio a-tecnico, grammaticalmente scorretto, la cui stesura è affidata di frequente a soggetti poco avvezzi alla conoscenza del diritto, nelle sue varie configurazioni.

Dalle considerazioni che precedono è facile concludere che l'attuale "sistema" impositivo non può reggere oltre, perché non riesce a rispondere alle esigenze di equità, di giustizia sociale che sono