



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Le misure fiscali “anti-crisi” e le recenti proposte del governo italiano in una prospettiva comparatistica*

Giuseppe Melis – Federica Pitrone

Abstract

The global economic and financial crisis that started in 2008 is strictly connected with national and European tax policies, concerning both the existence of specific elements of the tax systems that influenced the build-up of the crisis and the role played by tax policies implemented by States in countering the crisis itself. This article provides, firstly, an analysis of national and European tax policy strategies introduced during the crisis, with a particular focus on Italian tax strategy. The Italian government introduced many tax measures but without implementing a real fiscal reform which seems one of the most important steps to overcome the crisis. Secondly, this article points out the necessity of a tax coordination at the EU level in order to increase fiscal integration among Member States.

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Gli interventi a livello nazionale: i principali trend. – 3. Gli interventi a livello comunitario. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione. – La crisi economica e finanziaria che ha avuto inizio nel 2008 è fortemente correlata alle politiche fiscali introdotte a livello nazionale e comunitario. Tale correlazione attiene non soltanto all’esistenza di specifici aspetti dei sistemi fiscali che hanno favorito il determinarsi la crisi, ma anche e soprattutto all’importante ruolo di contrasto alla crisi economica e finanziaria ascrivibile alle strategie fiscali implementate dai singoli Stati¹.

Durante la crisi, infatti, gli Stati hanno apportato significative modifiche fiscali sia di carattere temporaneo per incentivare il tessuto economico, che di lungo periodo volte a definire interventi strutturali sui propri sistemi fiscali.

Emblematici della necessità di dover adottare anche una “strategia fiscale” per uscire dalla crisi appaiono almeno tre documenti comunitari.

* Il presente articolo costituisce una rielaborazione ed aggiornamento della relazione presentata nel corso della conferenza di apertura dell’EucoTax – Wintercourse “Financial crisis and single market”, tenutasi a Roma presso la Luiss Guido Carli il 7 aprile 2011.

¹ Commissione Europea, *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member States 2010. Tax policy after the crisis*, Working Paper 24, 2010.

In primo luogo, lo “*European Economic Recovery Plan for Growth and Jobs*”, presentato dalla Commissione Europea il 26 Novembre del 2008². In tale documento la Commissione promuove la leva fiscale quale incentivo per uscire dalla crisi, con l’obiettivo dichiarato di rilanciare la domanda, salvare posti di lavoro e contribuire a far rinascere la fiducia nell’economia europea. Il Piano ha proposto l’adozione di un pacchetto fiscale pari a 200 miliardi di euro, 170 dei quali implementati dai paesi membri e 30 dalla Commissione.

All’interno delle linee guida definite dalla Commissione, gli Stati hanno poi adottato varie misure fiscali che, seppur diverse le une dalle altre, ci consentono di rilevare due *trend* comuni. Il primo è che dopo il 2009 gli incentivi fiscali introdotti dagli Stati per supportare l’attività economica sono andati via via scemando a causa del progressivo e insostenibile deterioramento delle finanze pubbliche dei singoli Stati³. Il secondo riguarda la riduzione delle entrate relative alle imposte dirette, causata dall’introduzione di misure fiscali volte ad incentivare il lavoro riducendo l’imposizione sui redditi delle persone fisiche, nonché dalla scelta fatta da molti Stati di ridurre l’imposta sui redditi delle società. La necessità di mantenere invariato il gettito ha però determinato l’aumento delle imposte indirette, in particolare dell’IVA e delle accise⁴.

In secondo luogo, il Report di Mario Monti “*A new strategy for the single market*”⁵ in cui, nel tentativo di delineare le linee guida per rilanciare il mercato unico, la dimensione fiscale viene considerata elemento imprescindibile per generare consenso su un mercato unico più forte. In particolare, le iniziative che devono essere implementate secondo Monti devono essere volte allo sviluppo del “coordinamento fiscale” tra gli Stati pur nel rispetto della sovranità nazionale. A tal fine, viene invocata, da una parte, la necessità di ridurre la frammentazione dei sistemi fiscali europei, causa di elevati costi di *compliance* per imprese e cittadini. Dall’altra parte, si ritiene indispensabile ridurre gli attriti tra mercato unico e concorrenza fiscale degli Stati, minimizzando la concorrenza fiscale dannosa e la propensione degli Stati a tassare le basi imponibili meno mobili quali il reddito di lavoro dipendente. Secondo Monti, infine, le aree in cui il coordinamento fiscale porterebbe particolari benefici sono l’imposta sulle società, attraverso la definizione di una base imponibile comune, l’IVA e la tassazione ambientale.

In terzo ed ultimo luogo, la Comunicazione della Commissione Europea “*Towards a Single Market Act For a highly competitive social market economy 50 proposals for improving our work, business*”

² Commissione Europea, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008)800, 2008.

³ Basti pensare che secondo le stime della Commissione Europea il debito pubblico all’interno dell’UE andrà a stagliarsi nel 2011 all’83.8%, contro il 58.8%, v. Commissione Europea, *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member States 2010. Tax policy after the crisis*, Working Paper 24, 2010.

⁴ Commissione Europea, *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member States 2010. Tax policy after the crisis*, Working Paper 24, 2010.

⁵ M. Monti, *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 2010.

*and exchanges with one another*⁶. Tale documento, privo di soluzione di continuità rispetto al Report di Monti, parte dall'assunto che il Mercato Unico sia uno degli strumenti da potenziare per uscire dalla crisi e che, a tal fine, all'interno dello stesso deve essere creato un contesto fiscale favorevole agli operatori economici. In particolare, vi si legge l'intenzione della Commissione di adottare iniziative volte al miglioramento del coordinamento delle politiche fiscali nazionali, riassumibili in una proposta di direttiva destinata a stabilire una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società (CCCTB), nell'implementazione di una nuova strategia in tema di IVA sulla base del Libro Verde pubblicato nel 2010⁷ e in una proposta di revisione della direttiva sulla fiscalità dell'energia⁸.

La proposta di direttiva della CCCTB, come vedremo nel prosieguo, è peraltro stata pubblicata il 16 Marzo 2011⁹.

Dall'analisi dei citati documenti, è dunque evincibile la chiara volontà delle istituzioni comunitarie di contrastare la crisi ed uscire dalla stessa attraverso "strategie fiscali" che guardino non soltanto ai singoli stati membri ma anche al "coordinamento" delle politiche fiscali degli stessi, secondo una logica che ha raccolto persino il consenso di Mervyn King, governatore della *Bank of England*, secondo cui l'Unione Monetaria per funzionare necessita di una unione fiscale europea¹⁰.

A livello fiscale risulta quindi configurabile nel prossimo futuro uno scenario caratterizzato da un "doppio approccio": uno sovranazionale, favorito per il rilancio del Mercato Unico europeo, ed uno nazionale. Tra i due approcci non possono peraltro escludersi sovrapposizioni: un esempio è quello della Germania¹¹, della Danimarca, della Francia e dell' Ungheria che, come vedremo, hanno introdotto all'interno dei propri sistemi fiscali una tassa sulle banche, la cui introduzione è in discussione anche a livello comunitario.

Il governo italiano, con un lieve ritardo rispetto agli altri Stati, si è mosso nella direzione di delineare una ampia manovra, modulata su più anni, avente l'obiettivo di raggiungere il

⁶ Commissione Europea, *Towards a Single Market Act For a highly competitive social market economy 50 proposals for improving our work, business and exchanges with one another*, COM (2010)608, 2010.

⁷ Commissione Europea, *Green Paper on the Future of VAT*, COM(2010)695, 2010.

⁸ Si tratta, in particolare, della direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che, secondo la Commissione non rispecchia sufficientemente gli indirizzi dell'UE in materia di lotta contro i cambiamenti climatici e l'utilizzo più efficace dell'energia; v. Commissione Europea, *Towards a Single Market Act For a highly competitive social market economy 50 proposals for improving our work, business and exchanges with one another*, COM (2010)608, 2010. La Commissione Europea ha pubblicato il 13 Aprile 2011 una proposta di modifica della direttiva sulla fiscalità dell'energia, si veda Commissione Europea, *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/CE restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, COM (2011) 169/3, 2011.

⁹ Commissione Europea, *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base*, COM (2011) 121/4.

¹⁰ Bank of England, *Quarterly Inflation report*, 2010. *Contra* F. Caselli, *Solo l'unione fiscale può salvare l'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 giugno 2011, secondo l'autore "varrebbe anche la pena esaminare con più attenzione la proposizione secondo cui la crisi dimostra che l'unione monetaria non può funzionare senza unione fiscale. Probabilmente è vero ma le ragioni addotte sono, come sempre con le proposte di nuove istituzioni europee, altamente fuorvianti. Si dice che un ministro delle Finanze europeo è necessario per forzare comportamenti fiscali più responsabili nei Paesi membri. Non si spiega però perché tale ministro delle Finanze dovrebbe avere successo là dove il patto di stabilità ha fallito, o perché dovrebbe essere più intransigente della Bce nel rifiutare di dare soccorso ai Paesi insolventi".

¹¹ B. Romano, *La Germania stringe per la nuova tassa sulle attività bancarie*, in *Il Sole 24 ore*, 4 Marzo 2011.

pareggio di bilancio nel 2014. Tale manovra si è tradotta nel d.l. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111 recante *disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

L'insufficienza di tale intervento ha costretto il governo a dare vita a delle ulteriori previsioni normative aventi carattere di urgenza che hanno trovato la loro sintesi nel d.l. del 13 agosto 2011, n. 138 (cd. manovra integrativa), che è attualmente in sede di conversione. Nella versione originaria la manovra integrativa si basava su un aumento del gettito fiscale per il biennio 2012-2013 di circa 25 miliardi; con il maxiemendamento approvato dal Senato il contributo delle misure fiscali è salito a 36 miliardi¹².

Tali riforme sembrano, come vedremo, almeno parzialmente in linea con le scelte fiscali adottate dagli altri Stati per contrastare la crisi economica e finanziaria, e sono sicuramente il primo segnale di presa di coscienza da parte dell'Italia della necessità di una nuova strategia fiscale quale elemento imprescindibile per il superamento della crisi.

D'altra parte però non può essere sottaciuto che il governo italiano piuttosto che dar vita ad una riforma strutturale e complessiva del sistema fiscale, di cui si sentiva e si sente la necessità, ha preferito procedere all'introduzione di specifiche norme che generano entrate aumentando la pressione fiscale, utili magari a fornire delle risposte immediate alla difficile situazione economica in cui imperversa l'Italia, ma che creano asistematicità e che soprattutto sono ben lontane dal fornire quella spinta alla crescita economica tanto auspicata.

2. *Gli interventi a livello nazionale: i principali trend.* – Tanto premesso e venendo alla strategia fiscale adottata dagli Stati durante la crisi, una indagine di tipo comparatistico consente di delineare diversi *trend*.

Un primo *trend* attiene allo **spostamento della tassazione dalle imposte dirette a quelle indirette**, attraverso soprattutto l'incremento delle accise e delle aliquote IVA¹³. Il motivo principale è costituito dalla circostanza che le imposte sui consumi risultano maggiormente efficienti, poiché i consumi costituiscono una base più ampia e più stabile rispetto agli utili e ai redditi. Nella prima bozza del d.l. n. 98/2011 si auspicava il graduale spostamento del

¹² D. Pesole, *Dalle entrate il 65% della manovra*, in Il Sole 24 Ore, 8 Settembre 2011; D. Pesole, *Conti al sicuro ora, ma resta l'incognita della crescita debole*, in Il Sole 24 Ore, 8 Settembre 2011, il quale evidenzia: "per certi versi, essendo figlia dell'emergenza, era anche in qualche modo già scritto che la correzione avvenisse per buona parte sul fronte delle entrate. Tagliare le spese è operazione politicamente più costosa e complessa, soprattutto quando chi deve condurla in porto parla linguaggi diversi in casa propria".

¹³ In particolare, l'aumento delle aliquote IVA è così riassumibile: EE: 18 -> 20; EL: 19 -> 23; ES: 16 -> 18; IE: 20 -> 21; LV: 18 -> 21; LT: 18 -> 21; HU: 20 -> 25; ES: 16 -> 18; FI: 22 -> 23; EL: 19 -> 23; UK: 17.5 -> 20; RO: 19 -> 24 (proposto); v. Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010. Una peculiarità che ci permette di evidenziare la variabilità delle misure fiscali adottate dagli Stati tra il breve ed il lungo periodo è rappresentata dall'Inghilterra. In tale Stato, come misura fiscale temporanea valevole fino al 31 dicembre 2009, l'IVA è stata ridotta del 2% passando dall'aliquota ordinaria del 17.5% al 15%. Dal 2011 però l'aliquota ordinaria, tornata in vigore per il 2010, è stata aumentata al 20%; v. HM Revenue & Customs, *Vat - Change of the Standard Rate to 20 per cent: A Detailed Guide for VAT-Registered Business*, December 2010.

prelievo dall'imposizione diretta a quella indiretta. L'opzione più accreditata per porre in essere tale obiettivo sembrava essere l'aumento di un punto percentuale sia dell'aliquota IVA agevolata del 10% che di quella ordinaria del 20%¹⁴. Il governo italiano, dopo varie incertezze, ha previsto l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria con il maxiemendamento della manovra integrativa. In particolare, è stato disposto l'aumento di un punto percentuale dell'imposta ordinaria che dal 20% passa al 21%, trend evincibile anche negli altri Stati dell'Unione Europea¹⁵. Tale modifica si applicherà alle operazioni effettuate a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 138/2011¹⁶.

Tale aumento, però, non sarà destinato al finanziamento della riduzione dell'Irpef – come il governo aveva in mente di fare inizialmente posticipando l'incremento dell'IVA al momento della introduzione della riforma fiscale volta a ridurre le aliquote Irpef – ma al miglioramento dei saldi del bilancio pubblico fino al pareggio di bilancio¹⁷.

Un secondo *trend* attiene agli **interventi operati sulle imposte personali, anche mediante la previsione di agevolazioni a favore delle famiglie, delle imprese e per il lavoro**¹⁸, e si ricollega alla constatazione che il finanziamento dello stato sociale deve **basarsi meno sulla tassazione dei redditi da lavoro dipendente e di impresa** e più su quella dei redditi da capitale¹⁹.

Quanto agli **interventi sulla tassazione delle persone fisiche in generale**, ad esempio in Germania è stata prevista una riduzione dell'aliquota Irpef più bassa (dal 15% al 14%), nonché un aumento della *no tax area*. In Spagna, invece, con *“Il plan para el estímulo de la economía y el empleo”* sono stati previsti sgravi fiscali per le famiglie e le imprese per un totale di 16,5 miliardi di euro. Più nello specifico, è stata ad esempio disposta l'abolizione dell'imposta sul patrimonio delle persone fisiche²⁰. Anche la Francia ha ridotto l'impatto dell'imposta patrimoniale esonerando circa 300.000 contribuenti dal pagamento della stessa. Infatti, la soglia di applicazione dell'imposta è passata da 800.000 euro a 1,3 milioni. A

¹⁴ D. Pesole, *Rincarò IVA rimandato al 2013-2014*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 giugno 2011.

¹⁵ V. nota 12 e R. Rizzardi, *L'Italia resta in linea con l'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 Settembre 2011.

¹⁶ R. Rizzardi, *Il momento dell'operazione determinerà il prelievo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Settembre 2011. Al momento della stesura di tale articolo il ddl di conversione, dopo aver ottenuto l'approvazione del Senato, è all'esame della Camera dei Deputati.

¹⁷ D. Pesole, *La correzione sale a 59 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Settembre 2011; M. Mobili, M. Rogari, *La manovra riparte dall'aumento dell'IVA*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Settembre 2011; R. Rizzardi, *Ora occorre ridurre l'imponibile evaso*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 Settembre 2011. Inizialmente il governo, probabilmente a causa delle forti proteste delle parti sociali, aveva previsto un aumento dell'IVA solo “opzionale” escludendo altresì un intervento immediato. Infatti, nella bozza di legge delega si parlava genericamente di una “revisione graduale delle attuali aliquote” IVA, ufficialmente per tenere conto degli effetti inflazionistici generati dall'aumento di tale imposta. Con riferimento alle proteste delle parti sociali, si evidenzia una analisi condotta dal Centro Studi della Confindustria sulla possibile manovra fiscale secondo la quale un taglio all'Irpef e un aumento dell'Iva non è consigliabile in quanto avrebbero effetti depressivi sui consumi e recessivi sul PIL, cfr. Ufficio Studi Confindustria, *Nota sugli effetti della possibile manovra fiscale “da Irpef a IVA”*, consultabile su <http://www.confcommercio.it/home/Centro-stu/index.htm>.

¹⁸ Doc. Servizio del Bilancio del Senato – *Il piano europeo per fronteggiare la crisi economica. Le misure di politica fiscale adottate dai principali paesi dell'Unione*, G27, *Contro la crisi l'Italia investe su famiglie e Pmi*, FiscoOggi, 2009; T. Hemmelgarn & G. Nicordeme, *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Working Paper 20, European Union, 2010.

¹⁹ European Commission, *Green Paper on the Future of VAT*, COM(2010)695, 2010; M. Monti, *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 2010.

²⁰ Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

partire dal primo gennaio 2012, inoltre, ci saranno due nuove aliquote: 0,25% per i patrimoni tra 1,3 milioni e 3 milioni di euro e 0,50% oltre i 3 milioni di euro che andranno a sostituire le attuali aliquote comprese tra lo 0,55% e l'1,8%²¹.

In Italia, invece, il dibattito è esattamente inverso essendo in discussione l'estensione dell'imposta patrimoniale²². La scelta del governo italiano è, almeno per il momento, ricaduta sull'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie dal 12,50% al 20%, esclusi i titoli di Stato per i quali l'aliquota rimane al 12,50%²³.

E' stato altresì previsto l'incremento del bollo sul dossier titoli. In particolare, per le comunicazioni periodiche relative ai depositi di titoli inviati dagli intermediari finanziari ai propri clienti si realizza un aumento dell'imposta di bollo, articolato nel tempo e graduato in funzione del valore complessivo nominale o di rimborso dei titoli detenuti presso ciascun intermediario finanziario.

L'aumento del tributo è previsto per le comunicazioni relative ai depositi di titoli il cui valore complessivo nominale o di rimborso sia pari o superiore all'importo di 50.000 euro²⁴ (si va dai 34,20 euro se il valore dei titoli è inferiore ai 50.000 euro fino a 680,00 euro in caso di titoli dal valore superiore ai 500.000 euro. Dal 2013 è previsto un aumento massimo fino a 1.100 euro). Tale aumento sembra avere sostanzialmente l'effetto di una imposta patrimoniale e si aggiunge ad un'altra imposta presente in Italia che già colpisce il patrimonio immobiliare: l'ICI. In conclusione, l'incremento dell'aliquota sulla tassazione delle rendite finanziarie, unitamente all'incremento del bollo sui depositi e l'esistenza di una imposta patrimoniale per gli immobili diversi dalla prima casa rende del tutto inutile discutere dell'introduzione di una imposta patrimoniale.

A ciò si è accompagnato sovente un **incremento della tassazione sui redditi più elevati**. Ad esempio, in Grecia è stata introdotta una extra tassazione sui redditi delle persone fisiche superiori ai 60.000 euro²⁵ ed è stata altresì accentuata la tassazione sulle proprietà immobiliari. Infatti, la *flat rate* dell'1% prevista è stata sostituita da un'imposizione progressiva: sulle proprietà aventi valore superiore ai 5 milioni di euro si applica una imposta pari al 2% (anche sulle proprietà della Chiesa che non siano utilizzate per scopi caritatevoli, religiosi o educativi). Anche in Irlanda è stata prevista una extra imposta sulle

²¹ C. Scardino, *Francia: in arrivo dal 2012 la riforma della patrimoniale*, in *Fisco Oggi*, 25 Maggio 2011.

²² F. Forquet, *Un piano in cinque punti per la crescita*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Settembre 2011, in cui si riporta l'idea di Assonime di introdurre il Contributo per la trasparenza e la crescita (Cte), un prelievo dell'1 per mille sui patrimoni per ridurre la tassazione sulle imprese.

²³ D. Pesole, *Nella delega il concordato preventivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Luglio 2011; M. Cellino, *BoT e Fondi alla prova della riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Luglio 2011.

²⁴ M. Cellino, *Il bollo sul dossier titoli aumenta fino a 380 euro*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 Luglio 2011; L. Serafini, *Deposito titoli, bollo graduale*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 Luglio 2011; M. Piazza, *Rebus maxibollo sui rendiconti del deposito titoli*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 Agosto 2011; cfr. C.M. del 4 Agosto 2011 n. 40.

²⁵ Tale imposizione aumenta gradualmente da 1.000 euro per i redditi tra i 60.001 euro e gli 80.000 euro fino ai 25.000 euro per redditi superiori ai 900.000 euro; v. Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

persone fisiche aventi redditi superiori ai 100.000 euro, ed è in previsione l'applicazione di un'imposta di 200.000 euro per i cittadini domiciliati nel paese che hanno proprietà per un valore superiore a 5 milioni di euro, un reddito imponibile superiore a un milione di euro e pagano imposte sui redditi in Irlanda per un ammontare inferiore a 200.000 euro²⁶. In Italia è in fase di introduzione il cd. contributo di solidarietà a carico dei contribuenti il cui reddito complessivo ai fini IRPEF sia superiore a 300.000 euro annui. Tale contributo, temporalmente circoscritto al periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013, è pari al 3 per cento della quota eccedente i 300.000 euro e andrà a colpire circa 34.000 contribuenti²⁷.

Sempre con riferimento all'Italia, va evidenziato che le misure adottate, prima delle riforme oggi in discussione, si erano **concentrate prevalentemente sul taglio della spesa pubblica**. E' interessante però evidenziare che alcune misure seppure apparentemente non fiscali, come il taglio degli stipendi nel settore pubblico per la parte eccedente un determinato ammontare, equivalgono di fatto ad un innalzamento dell'aliquota sui redditi stessi.

Inoltre, una delle questioni attualmente più rilevanti concerne le 476 agevolazioni presenti nell'ordinamento italiano che comportano una erosione di gettito pari a 161 miliardi. Da diversi mesi ormai è in esame l'intervento di razionalizzazione di tali agevolazioni al fine di finanziare la rimodulazione dell'**Irpef** che nella legge delega sulla riforma fiscale viene strutturato con **tre sole aliquote**, rispettivamente del 20%, del 30% e del 40%²⁸. Il testo della manovra integrativa, come approvato in Senato, ha previsto la riduzione immediata delle agevolazioni fiscali per un valore di 4 miliardi nel 2012 e 12 miliardi nel 2013, a meno che entro il 31 settembre 2012 non siano adottati dei provvedimenti legislativi in materia fiscale ed assistenziale aventi ad oggetto la eliminazione o la riduzione dei regimi di esenzione, per un valore pari a 4 miliardi nel 2013 e a 20 miliardi nel 2014²⁹.

Quanto alla **minore tassazione dei redditi da lavoro dipendente**, essa si ricollega anche e soprattutto all'incentivo alla produttività del lavoro, che costituisce una delle risposte fondamentali all'elevato costo del lavoro che si registra negli Stati UE rispetto ai *competitor*. A tal proposito, in prospettiva futura, si potrebbe introdurre una **fiscalità di vantaggio**

²⁶ C. Bussi, *Nei budget del rigore il fisco gioca in difesa*, in Il Sole 24 Ore, 14 Giugno 2010.

²⁷ N. Cottone, *Contributo di solidarietà del 3% per i redditi oltre 300mila euro*, in Il Sole 24 Ore, 6 Settembre 2011; G. Trovati, *Contributo per 34.000 "paperoni"*, in Il Sole 24 Ore, 7 Settembre 2011.

²⁸ D. Pesole, *Nella delega il concordato preventivo*, cit.. Obiettivo della riforma di prossima introduzione è altresì di modificare le imposte presenti in Italia riducendole a 5: l'Irpef, l'IRPEF, l'IVA, l'Irap e l'imposta sui servizi che ingloberà l'imposta di registro, le imposte ipotecarie e catastali, l'imposta di bollo, la tassa sulle concessioni governative, la tassa sui contratti di borsa, l'imposta sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti.

²⁹ D. Pesole, *Dalle entrate il 65% della manovra*, cit.

per la parte variabile della retribuzione³⁰. Ciò potrebbe avvenire modificando il concetto di retribuzione, trasformandolo in un modello di partecipazione del lavoratore all'impresa, prevedendo componenti flessibili incentivanti, partecipazioni azionarie e schemi di solidarietà aziendale. In Italia è attualmente prevista l'applicazione alle componenti variabili della retribuzione di un'imposta sostitutiva del 10%, entro il limite di 6.000 euro ed entro la soglia massima di reddito di 40.000 euro, previa stipula di accordi quadro territoriali³¹. Sarebbe auspicabile l'assenza di ogni limite di reddito, specificando eventualmente una quota di retribuzione variabile da agevolare, magari espressa in termini percentuali sulla retribuzione complessiva percepita.

Infine, quanto alla **minore tassazione dei redditi di impresa**, si rileva anche qui un *trend* generalizzato in tal senso³².

A tal proposito, va *in primis* evidenziato l'approccio assunto dalla Commissione Europea con riferimento agli **aiuti di Stato**. Infatti, nel contesto della crisi finanziaria ed economica, la Commissione ha adottato delle misure temporanee volte a fornire agli Stati membri strumenti di intervento ulteriori rispetto a quelli normalmente ammessi in base alla disciplina degli aiuti di Stato sia per sostenere le banche sia per agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti.

Volendo addurre qualche esempio concernente i singoli Stati, in Spagna l'aliquota ordinaria dell'imposta sulle società è stata ridotta al 30% e per le piccole e medie imprese aventi un numero di lavoratori inferiore a 25 è stata prevista un'aliquota del 20% fino al 2011. In Francia, invece, è stata disposta la riduzione della *taxe professionnelle* per i nuovi investimenti³³. La nuova legge finanziaria inglese, presentata il 23 Marzo 2011, ha previsto la progressiva riduzione dell'imposta sulla società. Infatti, la stessa è stata ridotta di due punti percentuali giungendo al 26%, e sarà poi progressivamente ridotta di un punto percentuale ogni anno fino a raggiungere nel 2014 il 23%³⁴. Sempre in Inghilterra, al fine di rendere il sistema fiscale maggiormente competitivo, è stata modificata la normativa CFC. In particolare, è stato introdotto un regime speciale per le società finanziarie che prevede una parziale esenzione della tassazione sui profitti derivanti dalle società estere, che sono assoggettati ad imposizione con un'aliquota ridotta di un quarto rispetto a quella ordinaria. E' importante evidenziare questa scelta del governo inglese, in quanto sembrerebbe che

³⁰ Fondazione REI – CERADI Luiss Guido Carli, *Riforma fiscale e redditi di lavoro dipendente: per una fiscalità volta verso il nuovo millennio*, Dicembre 2010.

³¹ Si veda l'articolo *Detassazione. Si moltiplicano le intese territoriali*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 marzo 2011.

³² In particolare, misure fiscali volte a ridurre l'imposta sul reddito delle società sono state introdotte tra il 2009 ed il 2010 nei seguenti Stati: AT, BE, CY, CZ, DE, ES, LU, NL, PL, PT,RO, SK, UK, v. Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

³³ Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

³⁴ N. Degli Innocenti, *La nuova finanziaria inglese tassa le aziende al 23% (il livello più basso del G7)*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 Maggio 2011.

l'Inghilterra, nel tentativo di ritrovare una maggiore competitività, sia disposta ad essere più "tollerante" nei confronti di società localizzate in paradisi fiscali.

E' infine notizia recente che, al fine di ridurre la complessità del proprio sistema fiscale, negli Stati Uniti è in discussione la riduzione dell'aliquota massima per le società e per le persone fisiche al 25%³⁵.

Con riferimento all'Italia, il **livello di tassazione delle società** rimane molto alto dovendosi considerare non solo l'Ires ma anche l'Irap avente una base imponibile molto ampia e la cui aliquota è aumentata in molte regioni italiane. Ma ciò non basta. Infatti, la pressione tributaria "reale" sulle imprese non è data dalla mera sommatoria delle aliquote Ires (27.5%) e Irap (4.25%) ma anche dalla pressione contributiva, sì da arrivare ad una pressione fiscale sulle imprese pari al 48.8%³⁶. **La reale pressione fiscale sulle imprese italiane è diventata insostenibile** e, per tale motivo, nel disegno di legge delega presentato dal Governo sembra evincibile la volontà di **abolire gradualmente l'Irap** dal 2014, "con prioritaria esclusione della base imponibile del costo del lavoro"³⁷. Tale previsione crea scetticismo tra gli operatori e le parti sociali in quanto sembra aver soltanto posposto e non ancora risolto un problema fortemente avvertito in Italia³⁸.

Il governo italiano, per il momento, si è occupato solo di modificare il regime di tassazione **per i piccoli imprenditori e i professionisti** che avviano una nuova attività nel 2012 o l'hanno già avviata dal 1° gennaio 2008. Per tali soggetti è stata prevista una tassazione forfettaria al 5% che varrà per il periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro successivi. Per i giovani, invece, il periodo di utilizzo di tale regime può essere maggiore ma non oltre il periodo di imposta di compimento del trentacinquesimo anno di età. Il nuovo regime dei minimi ha dei requisiti di accesso più stringenti rispetto a quello precedente. Coloro che non dovessero rientrarvi godranno di un regime semplificato "residuale" che prevede l'esclusione dall'Irap e alcune facilitazioni ma non la riduzione dell'aliquota Irpef³⁹. Insomma, il regime dei minimi è ormai in vigore solo per pochi contribuenti⁴⁰.

Un'altra misura introdotta nei vari Stati per supportare le società è stata l'introduzione di norme volte a **favorire il recupero delle perdite** incorse negli anni della crisi finanziaria.

³⁵ La proposta è del presidente dell'House Ways and Means Committee Dave Camp, v. *Ravvedimento più pesante in Germania*, in Il Sole 24 Ore, 18 Marzo 2011.

³⁶ Si veda lo studio del CNA Abruzzo presentato da C. Carpentieri, *Abruzzo e le tasse: un freno allo sviluppo ed imprese*, consultabile su <http://www.cna.it/DIPARTIMENTI-E-UFFICI/Politiche-fiscali/News/Eventi-Forum-I-Abruzzo-e-le-tasse-un-freno-allo-sviluppo-delle-imprese>; M. Bellinazzo, *In Abruzzo L'Irap più pesante*, in Il Sole 24 Ore, 17 Giugno 2011.

³⁷ D. Pesole, *Nella delega il concordato preventivo*, cit..

³⁸ E. De Mita, *Una riforma "a futura memoria"*, in Il Sole 24 Ore, 1 Luglio 2011; A. Sacrestano, *Abolizione Irap, missione fallita da oltre un decennio*, in Il Sole 24 Ore, 2 Luglio 2011; L. Cordero di Montezemolo, *"La manovra è un assegno post-datato"*, in Il Sole 24 Ore, 3 Luglio 2011.

³⁹ G. Ferranti, *Minimi: tasse al 5% per le nuove attività*, in Il Sole 24 Ore, 1 Agosto 2011.

⁴⁰ L. De Stefani, M. Meazza, *Rivoluzione per i contribuenti minimi: tasse al 5% ma solo per pochi. Per gli altri arrivano gli studi di settore*, in Il Sole 24 Ore, 23 Luglio 2011.

In particolare, diversi Stati hanno aumentato sia il periodo di riporto in avanti delle perdite (*carry-forward*) che quello di riporto indietro (*carry-back*). In Olanda, ad esempio, le società sono state autorizzate a riportare indietro le perdite fiscali generate nei due periodi d'imposta particolarmente colpiti dalla crisi: il 2009 e il 2010⁴¹. L'Italia rappresentava ancora una volta un'eccezione in negativo in quanto non è consentito il *carry-back* delle perdite e le stesse potevano essere riportate in avanti solo nei cinque esercizi successivi. Tale lasso temporale è uno dei più brevi all'interno dell'Unione Europea, basti pensare che in Belgio, Francia, Germania e Inghilterra non è previsto alcun limite temporale al riporto in avanti delle perdite fiscali⁴².

La situazione è però cambiata in quanto il governo italiano ha **eliminato** per i soggetti Ires **il limite quinquennale previsto**. Tale eliminazione, da accogliere positivamente è, però, accompagnata da una limitazione alla deduzione delle perdite. Infatti, le perdite potranno essere compensate in misura non superiore, per ogni esercizio, all'80% del reddito dichiarato. Tale limite non riguarderà le perdite prodotte nei primi tre periodi d'imposta delle società. L'introduzione di tale limite alla deduzione è ascrivibile ad esigenze di cassa⁴³. Secondo i primi commentatori della previsione, però, il 20% rimanente non sarà perso ma potrà comunque essere utilizzato a riduzione dei redditi imponibili maturati dalla società nei periodi d'imposta successivi⁴⁴.

Inoltre, a supporto delle imprese, nel 2009 era stata riconosciuta un'agevolazione fiscale per i **processi di ricapitalizzazione** mediante aumenti di capitali effettuati dai soci persone fisiche⁴⁵. L'incentivo, in particolare, consisteva in una deduzione pari al 3% dell'aumento di capitale per 5 anni e per un massimo di 500.000 euro di ricapitalizzazione. Tale incentivo temporaneo non è però stato confermato dal legislatore e oggi le società che incrementano il patrimonio non beneficiano di alcun risparmio d'imposta, né della possibilità di ridurre gli interessi passivi in quanto dal 2008 la deduzione degli **interessi passivi** è legata esclusivamente al risultato economico lordo⁴⁶.

Anche rispetto a tale tema la situazione italiana sembra destinata a cambiare. Infatti, l'art. 7 della bozza di delega per la riforma fiscale e assistenziale prospetta l'introduzione di un **incentivo alla capitalizzazione delle imprese**. In particolare, si legge nell'articolo 7 la

⁴¹ Commissione Europea, *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member States 2010. Tax policy after the crisis*, Working Paper 24, 2010 e F. Cavalli, S. Schiavello, *In Italia aziende penalizzate: passive recuperabile in 5 anni*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Maggio 2011.

⁴² F. Cavalli, S. Schiavello, *In Italia aziende penalizzate: passive recuperabile in 5 anni*, cit.

⁴³ L. Gaiani, *Perdite a deduzione ridotta*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Luglio 2011; F. Cavalli, *Per le perdite riporto senza limiti temporali*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 Luglio 2011, secondo l'autore, che guarda con favore la rimozione del limite temporale per il riporto delle perdite in avanti, "la scelta di non consentire più il totale assorbimento delle perdite fiscali dall'imponibile fiscale annuo comporta una penalizzazione finanziaria per le aziende ma persegue un obiettivo di gettito che probabilmente, nell'attuale contesto economico, non poteva essere sacrificato".

⁴⁴ G. Odetto, *Perdite fiscali riportabili all'80% senza limiti di tempo*, in *Eutekene.info*, 4 Luglio 2011; G. Ferranti, *La disciplina del riporto delle perdite si adegna alla crisi economica*, in *Corr. Trib.*, 31, 2011.

⁴⁵ Art. 6, c. 3-ter del D.L. 78/2009.

⁴⁶ L. Gaiani, *Il fisco non concede lo sconto per la svolta*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 Febbraio 2011.

volontà di introdurre un “aiuto alla crescita economica” (ACE), che consenta la deduzione dal reddito d’impresa del rendimento del capitale investito, valutato tramite l’applicazione di un rendimento nozionale. Secondo i primi commentatori, tale norma, che ovviamente necessita di chiarimenti sulle sue modalità applicative, costituirebbe il ritorno della Dual income tax (Dit)⁴⁷.

Al di là della volontà - ancora allo stato embrionale - di ridurre l’Irap e delle ulteriori misure fiscali fin qui evidenziate, il governo italiano vorrebbe altresì adottare un’originale soluzione per attrarre investimenti esteri in Italia importando nel territorio italiano il **regime fiscale più favorevole all’interno dell’Unione Europea**. Si tratta del cosiddetto “regime fiscale di attrazione europea”, sulla base del quale imprenditori ed imprese residenti in un altro Stato dell’Unione Europea che decidono di intraprendere in Italia una nuova attività economica possono scegliere di adottare, per un periodo massimo di tre anni, qualunque regime fiscale vigente in uno degli Stati membri dell’Unione europea⁴⁸.

Ulteriore intervento “di sistema” che emerge dall’analisi comparatistica è l’**accentuazione della tassazione dei premi erogati sotto forma di bonus e stock options**, che si basa sulle decisioni assunte in sede di G20 volte ad eliminare gli effetti distorsivi prodotti sul sistema finanziario e sull’economia mondiale proprio da tali tipi di premi. In particolare, l’Italia ha introdotto un’aliquota addizionale del 10% sugli emolumenti variabili, corrisposti sotto forma di bonus e *stock options*, ai dirigenti e ai collaboratori impiegati nel settore finanziario, per la parte degli stessi che eccede il triplo della parte fissa della retribuzione⁴⁹. Un recente intervento normativo (art. 23, comma 50-bis, d.l. n. 98/2011) ha aumentato la quota di compensi variabili su cui applicare l’addizionale del 10%, prevedendo che l’addizionale si applichi, per i compensi corrisposti a decorrere dal 17 luglio 2011 (data di entrata in vigore della legge di conversione 111/2011), sull’ammontare della retribuzione variabile che eccede l’importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione⁵⁰.

Anche la Francia ha previsto una tassa pari al 50% sui bonus pagati dagli istituti finanziari per la parte che eccede i 27.500 euro; così l’Inghilterra, che ha previsto una tassa pari al 50% sui bonus pagati dalle banche per la parte che eccede le 25.000 sterline⁵¹. Anche in

⁴⁷ M. Mobili, A. Sacrestano, *Meno fisco sul capitale d’impresa*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Luglio 2011.

⁴⁸ Art. 41 del d.l. n. 78, 31 Maggio 2010. Il 6 aprile 2011 è stato pubblicato, sul sito del Mef, la bozza del decreto del ministero dell’Economia e delle Finanze recante “ Disposizioni di attuazione dell’art.41 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.22, in materia di regime fiscale di attrazione europea”, bozza aperta a commenti e proposte di cambiamento. Il regime non è ancora stato implementato ma secondo autorevole dottrina “è difficile difendere la compatibilità di una disposizione così ampia con il divieto comunitario degli aiuti di Stato e, in particolare, con il divieto di concorrenza fiscale dannosa” cfr. G. Maisto, *Per il tax shopping il rischio aiuti di Stato*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 Aprile 2011.

⁴⁹ Art. 33 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78. L’Agenzia delle Entrate con C.M. n. 4/E del 15 febbraio 2011 sembrerebbe estendere l’applicazione dell’addizionale anche nei confronti dei manager delle holding che assumono e/o gestiscono partecipazioni in società industriali.

⁵⁰ C.M. n. 41/E del 5 Agosto 2011.

⁵¹ T. Hemmelgarn & G. Nicordeme, *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Working Paper 20, European Union, 2010.

Grecia è stato previsto un regime speciale di tassazione per i bonus pagati ai manager di banche e istituti finanziari con un'aliquota progressiva tra il 20% ed il 90%⁵².

Si tratta di misure che rispondono all'idea di fondo secondo cui il superamento della crisi debba essere finanziato dal settore che l'ha causata e alla quale può ascrivere anche l'ipotesi di una **maggiore tassazione delle stesse istituzioni finanziarie**. A tale riguardo, la Germania ha approvato un progetto di legge che introduce una nuova tassa sulle banche con l'obiettivo di creare un fondo di stabilizzazione finanziaria. Il pagamento di tale tassa deriverà dalla passività delle singole banche e dai derivati che hanno fuori bilancio. In particolare, le banche con passività fino a 10 miliardi pagheranno un'imposta dello 0.02%; l'aliquota salirà allo 0.03% quando le passività sono tra i 10 e i 100 miliardi di euro e a 0.04% quando il loro ammontare è superiore a quest'ultimo limite⁵³.

Anche l'Ungheria⁵⁴, la Danimarca e la Francia⁵⁵ hanno introdotto una tassa sulle istituzioni finanziarie.

Anche in Italia quella della tassazione delle banche è una tematica molto discussa e diverse sono state le forme di tassazione che si è pensato di introdurre. Infatti, si parlava con insistenza quale contenuto della manovra prima di una imposizione del 35% sulle attività di *trading* delle banche, poi di un'addizionale del 7% sul *trading* finanziario, infine di una tassa sulle transazioni finanziarie dello 0,15%. Nessuna di queste proposte è diventata realtà, mentre è stato disposto **l'aumento dell'aliquota dell'Irap** al 4,65% nei confronti delle banche e degli altri enti e società finanziari e al 5,90% nei confronti delle imprese di assicurazione⁵⁶.

Ulteriore intervento "di sistema" consiste nell'**introduzione di nuove forme di imposizione**. In Grecia, ad esempio, è stata introdotta una particolare imposta sui beni di lusso (elicotteri per uso privato e barche) ed è in pianificazione l'introduzione di una "green tax" sulle emissioni di CO₂. All'interno dei singoli Stati, le imposte ambientali sembrano quelle maggiormente "quotate" quali nuove forme di tassazione. In Germania si pensa all'introduzione di una tassa sul nucleare e di una sui voli aerei. La Danimarca ha previsto,

⁵² Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

⁵³ B. Romano, *La Germania stringe per la nuova tassa sulle attività bancarie*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Marzo 2011.

⁵⁴ In Ungheria le istituzioni finanziarie pagano questa imposta sulla base del loro stato patrimoniale annuale ad un'aliquota dello 0.15% fino a 50 milioni di HUF e per limiti superiori ad un'aliquota dello 0.53%. E' inoltre prevista una tassa sulle attività bancarie pari al 30%. La tassa speciale sarà in vigore fino al primo gennaio 2013. D. Deák, *Global financial crisis and Hungarian crisis taxes*, conferenza di apertura dell' Eucotax - Wintercourse "Financial crisis and single market" tenutasi a Roma, il 7 Aprile 2011.

⁵⁵ In Francia la tassa sulle banche si pagherà sullo 0.25% del capitale minimo richiesto dalle norme regolatorie francesi. Le branch francesi delle banche europee ne sono esentate. D. Gutmann, *Taxation after the Crisis. A French Approach*, conferenza di apertura dell' Eucotax - Wintercourse "Financial crisis and single market" tenutasi a Roma, il 7 Aprile 2011.

⁵⁶ L. Serafini, *Per le banche italiane una tassa da 250 milioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Luglio 2011; M. Cellino, *Fisco e credito: salta la stretta sul trading e Borsa*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 Luglio 2011; L. Serafini, *Credito e finanza, scampato pericolo*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Luglio 2011; M. Mobili, *Trading bancario tassato al 35%*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 Giugno 2011; L. Ser., *Crisi e fisco: Piazza Affari rischia grosso*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 Giugno 2011; L. Serafini, *Con questa tassa fuga all'estero degli investitori*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 Giugno 2011; M. Piazza, A. Scagliarini, *L'aumento Irap colpisce le holding*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 Luglio 2011.

oltre ad un aggravamento dell'imposizione sulle forme energetiche, diverse nuove forme di imposizione ambientali⁵⁷. In tal senso si sono mosse anche l'Irlanda, la Grecia e l'Olanda⁵⁸. In Italia ci si è orientati verso un'imposta sui beni di lusso, avendo il Governo infatti introdotto un'addizionale annua della tassa automobilistica per le auto con potenza superiore ai 225 Kw⁵⁹, ma soprattutto è stato disposto l'**aumento dal 6,5% al 10,5% della cd. Robin Hood tax**, addizionale Ires per le imprese operanti nel settore petrolifero e in quello dell'energia elettrica. Tale aumento si applicherà nei tre esercizi finanziari successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010. Il legislatore ha altresì ampliato da una parte la platea delle imprese soggette a tale imposta, includendovi quelle operanti nel campo delle energie rinnovabili, e dall'altra la tipologia di attività energetiche cui si applica l'addizionale comprendendovi anche le attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, il trasporto del gas e le attività di distribuzione sia del gas che dell'energia elettrica⁶⁰.

Un ultimo *trend* rilevabile attiene infine al **potenziamento degli strumenti di accertamento e alla lotta all'evasione e all'elusione in genere**.

Il governo italiano si è particolarmente attivato in tale direzione, da un lato per focalizzare distintamente l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche), dall'altro per adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia⁶¹.

Quanto all'evasione su base nazionale, va soprattutto sottolineato l'intervento legislativo volto al potenziamento del cd. "redditometro", strumento di contrasto all'evasione del reddito delle persone fisiche, con cui l'Amministrazione finanziaria procede alla determinazione sintetica del reddito in base ad elementi e circostanze di fatto presuntivi di una capacità reddituale superiore a quella effettivamente dichiarata. Le modifiche apportate innovano profondamente l'istituto dell'accertamento sintetico adeguando la lista degli elementi indicativi di capacità contributiva messi a base della determinazione sintetica del reddito complessivo ai nuovi consumi e alle nuove abitudini economiche dei contribuenti⁶².

Il rischio è però che si giunga ad uno strumento del tutto avulso dalla realtà concreta che abbia come unico effetto quello di "bloccare" i consumi e dunque l'economia.

⁵⁷ In particolare, il governo Danese ha disposto una vera e propria riforma fiscale da implementarsi tra il 2009 ed il 2019. Obiettivo della riforma è ridurre gli scaglioni fiscali sul reddito delle persone fisiche (il più basso dal 42.4% al 41% ed il più alto dal 63% al 56.1%) e stimolare la creazione di posti di lavoro (l'effetto dovrebbe essere pari a 19.300 nuovi contratti di lavoro indipendente). La riforma viene ripagata attraverso l'aumento della tassazione sull'energia, sui trasporti, nuove forme di imposizione ambientale, l'aumento di accise sui beni connessi alla salute (tabacco, alcool, grassi, caramelle); v. Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

⁵⁸ Commissione Europea, *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member States 2010. Tax policy after the crisis*, Working Paper 24, 2010.

⁵⁹ M. Caprino, *Torna il superbollo per Suv e sportive da 170 cavalli in su*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 Giugno 2011.

⁶⁰ N. Barone, *Robin Hood tax più pesante ed estesa all'eolico*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 Agosto 2011.

⁶¹ Circolare Agenzia delle Entrate n. 13/E del 9 Aprile 2009.

⁶² Circolare Agenzia delle Entrate n. 4/E del 15 Febbraio 2011, che commenta le modifiche apportate al Redditometro dall'art. 22 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Funzionale alla disciplina del redditometro è anche la stretta introdotta nei confronti delle società non operative o di comodo e sui beni assegnati ai soci o ai familiari a condizioni non di mercato, volta in senso lato a ricollegare i beni all'effettivo utilizzatore scongiurando l'intestazione fittizia dei beni, che sono utilizzati dai soci, alla società. In particolare, è stata prevista una maggiorazione dell'aliquota Ires del 10,5% per le cd. società di comodo, categoria nella quale la manovra integrativa riconduce anche le imprese in perdita sistemica per più di un triennio⁶³. Inoltre, i costi relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento ai soci o ai familiari dell'imprenditore per un corrispettivo annuo inferiore al valore di mercato non sono ammessi in deduzione dal reddito imponibile e gli utilizzatori sono tassati sulla differenza tra il canone di mercato e il corrispettivo pagato per la concessione in godimento del bene. I dati relativi ai beni concessi in godimento devono essere altresì comunicati all'Agenzia delle Entrate, che sistematicamente dovrà procedere al controllo degli utilizzatori dei beni intestati alle società. Secondo le nuove disposizioni, si terrà conto, ai fini della ricostruzione sintetica del reddito degli utilizzatori dei beni, di qualsiasi forma di finanziamento o capitalizzazione effettuata nei confronti della società⁶⁴.

Inoltre, sempre nell'ottica di contrasto all'evasione, il governo italiano ha introdotto nella manovra integrativa una disposizione sulla base della quale l'Agenzia delle entrate può procedere, sentite le associazioni di categoria degli operatori finanziari, alla elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo basate sulle informazioni relative ai rapporti e alle operazioni intrattenute con gli operatori finanziari.

Quanto all'evasione fiscale internazionale, è stata data particolare attenzione al contrasto agli schemi di pianificazione fiscale aggressiva, valorizzando l'utilizzo della cooperazione internazionale⁶⁵.

Anche il governo greco sta pianificando vari interventi per combattere l'evasione e l'elusione fiscale, inclusa la riorganizzazione delle amministrazioni fiscali⁶⁶.

3. Gli interventi a livello comunitario. – Come premesso, agli interventi fiscali dei singoli Stati volti a contrastare la crisi si aggiungono quelli da implementare necessariamente o preferibilmente a livello comunitario o sovranazionale.

Limitandoci ai soli interventi a livello comunitario, il potenziamento del "coordinamento fiscale" all'interno dell'UE sembra essere la giusta risposta al depotenziamento del Mercato Unico accentuatosi con la crisi.

⁶³ L. Gaiani, Conto salato per le società in perdita, in *Il Sole 24 Ore*, 9 Settembre 2011.

⁶⁴ P. Ceppellini, R. Lugano, Il tentativo di «catturare» chi sfugge al redditometro, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Settembre 2011.

⁶⁵ Circolare Agenzia delle Entrate n. 20/E del 16 Aprile 2010.

⁶⁶ Commissione Europea, *Taxation trends In the European Union*, 2010.

Varie sono le linee di indirizzo a livello comunitario.

Innanzitutto, in risposta al “Rapporto Monti” e alla “Comunicazione della Commissione Europea 608 del 2010”, è stata appena pubblicata la **proposta di direttiva destinata a stabilire una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società, cd. CCCTB**⁶⁷. Secondo tale documento la CCCTB costituirà un sistema opzionale di regole comuni per il calcolo della base imponibile delle società residenti nell'UE e per le stabili organizzazioni localizzate nell'UE delle società extra UE. L'armonizzazione prevista non interferisce con i principi contabili nazionali, ma dispone regole autonome e comuni per il calcolo della base imponibile delle società. L'approccio comune garantirebbe coerenza all'interno dei sistemi fiscali nazionali ma non ha l'intenzione di armonizzare l'aliquota dell'imposta sulle società. Per i gruppi vi sarebbe dunque un unico insieme di regole in campo fiscale e una sola amministrazione fiscale in tutta l'UE, riducendo i costi di *compliance*. Inoltre, la CCCTB prevede, in linea con le richieste comunitarie di rivedere i sistemi fiscali attraverso un approccio più equo e sostenibile, la deducibilità di tutti i costi relativi alla ricerca e allo sviluppo⁶⁸.

In realtà, nel contesto della crisi, la forza innovativa di tale proposta non incide solo “a valle”, in relazione cioè ai minori oneri fiscali per le imprese che essa determinerebbe e al conseguente incremento di competitività, ma anche “a monte”, cioè sulle *cause* della crisi, in quanto un'armonizzazione delle regole garantirebbe quella lettura “omogenea” dei dati fiscali delle società la cui mancata trasparenza ha fortemente contribuito alla crisi stessa.

Una seconda tematica, necessariamente comunitaria in quanto riguardante un tributo armonizzato, attiene alla volontà di implementare un **nuova strategia in materia di IVA** sulla base del succitato Libro Verde⁶⁹. Il Libro verde, infatti, mira ad avviare un ampio processo di consultazione con le parti interessate sul funzionamento dell'attuale sistema dell'IVA e sulle modalità della sua riformulazione in futuro per semplificare e modernizzare il sistema IVA vigente, anche al fine di renderlo meno vulnerabile alle frodi. Il documento, diviso in due sezioni, affronta rispettivamente i principi della tassazione delle operazioni intra-UE e le questioni IVA che devono essere esaminate a prescindere dalla decisione che verrà presa in materia di trattamento delle operazioni intra-UE. In tale contesto, ad esempio, ci si chiede se sia necessario mantenere le esenzioni e la forchetta di aliquote previste all'interno dell'UE, la cui risposta non può che essere positiva per quanto sopra visto in ordine alla circostanza che l'intervento sull'IVA ha costituito uno dei modi per

⁶⁷ Commissione Europea, *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base*, COM (2011) 121/4.

⁶⁸ Commissione Europea, *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base*, COM (2011) 121/4.

⁶⁹ Commissione Europea, *Green Paper on the Future of VAT*, COM(2010)695, 2010.

liberare risorse atte a consentire una riduzione delle imposte sui redditi da lavoro e di impresa.

Una terza tematica attiene alla necessità di **generare nuove entrate**⁷⁰, in relazione alla quale il Parlamento Europeo ha pubblicato una risoluzione su “*un finanziamento innovativo a livello mondiale e europeo*” che sviluppa tre filoni di indagine⁷¹.

In primo luogo, viene evidenziata la necessità di potenziare gli sforzi degli Stati membri, dell'UE e della comunità internazionale per **combattere l'elusione e la frode fiscale**. Infatti, si evidenzia che i danni finanziari causati da evasione e frode fiscale in Europa ammontano fra i 200 e i 250 miliardi di euro l'anno e, conseguentemente, la riduzione dei livelli di frode contribuirebbe a ridurre i disavanzi pubblici senza aumentare le tasse.

In secondo luogo, il Parlamento propone l'introduzione di una **tassa sulle transazioni finanziarie** in quanto, oltre alla capacità di aumentare le entrate, essa sarebbe suscettibile di aumentare la trasparenza, ridurre la volatilità dei prezzi e migliorare l'efficienza del mercato. In particolare, una tassa sulle transazioni finanziarie porterebbe nelle casse pubbliche dell'EU circa 200 miliardi di euro ogni anno e rendendo più onerose le attività speculative contribuirebbe alla loro riduzione. Sebbene l'intenzione sia di introdurla a livello mondiale, la proposta del Parlamento è di applicarla nell'immediato a livello europeo, anche se tale soluzione potrebbe essere causa di molteplici e non auspicabili distorsioni tra cui l'esodo delle attività finanziarie.

Per poter chiarire al meglio l'attuale e fervente discussione politica europea sulla possibile tassazione del settore finanziario è necessario evidenziare che tale tassazione può assumere almeno tre diverse forme. Infatti, si può immaginare una tassa sulle banche (*bank levy*), una tassa sulle transazioni finanziarie (TTF o *financial transaction tax - FTT*) ed una tassa sulle attività finanziarie (TAF o *financial activities tax - FAT*)⁷². La differenza intercorrente tra una generica tassa sulle transazioni finanziarie e una tassa sugli istituti finanziari o sulle attività finanziarie è che la TTF non tassa gli istituti finanziari, bensì assoggetta a tassazione ogni singola transazione finanziaria realizzata sul mercato. Al contrario, sia la TAF che la tassa sulle banche pongono degli oneri sugli istituti finanziari seppur in modo diverso l'una dall'altra. Infatti, la base imponibile della tassa sulle banche è lo stato patrimoniale ed, in particolare, le passività. La base imponibile della TAF, invece, è costituita dai profitti degli istituti finanziari e dalle remunerazioni come ricavabili dal conto economico⁷³.

⁷⁰ M. Monti, *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 2010.

⁷¹ Risoluzione del Parlamento Europeo, 8 Marzo 2011, *Innovative financing at global and European level*, P7_TA(2011)0080, 2011.

⁷² B. Cortez, T. Vogel, *A financial Transaction Tax for Europe?*, Ec Tax Review, 1, 2011.

⁷³ European Commission, *Staff Working Document on the Taxation of the Financial Sector*, COM (2010) 549, 2010, secondo la Commissione Europea la TAF può essere considerata come una tassa sul valore aggiunto totale generato dalle società del settore finanziario.

Numerosi economisti⁷⁴ hanno sostenuto che la *Tobin Tax* – o comunque una più generica tassa sulle transazioni finanziarie – sia una strada percorribile, in quanto da un lato avrebbe la capacità di raccogliere ingenti somme per il finanziamento dei beni pubblici globali (una tassa minima dello 0,05% se imposta a livello globale darebbe vita a 655 miliardi di dollari) e dall'altro, sulla base di un principio di responsabilità fiscale, raccoglierebbe risorse laddove la crisi è stata generata. Vi è anche chi ritiene più utile una vera e propria **tassazione sulle banche**, ed, in particolare, sulle **passività finanziarie a breve** delle banche stesse⁷⁵, come proposto anche nel già citato progetto di legge approvato dalla Germania.

E' necessario evidenziare che è di pochi giorni fa la proposta della Commissione europea di introdurre a livello europeo, tra gli strumenti destinati ad aumentare le risorse proprie del bilancio Ue 2014-2020, una tassa sulle transazioni finanziarie e «una nuova Iva europea»⁷⁶.

Infine il Parlamento Europeo propone l'**introduzione della cd. carbon tax europea** basata sul principio "chi inquina paga". Secondo il Parlamento, la tassa sul carbonio garantirebbe nell'immediato cospicue entrate, anche se il principale obiettivo della stessa rimane quello di modificare il comportamento degli operatori economici e le strutture di produzione degli stessi. Quindi l'entrata prevista diminuirà progressivamente nel momento in cui i modelli di produzione si sposteranno verso fonti energetiche rinnovabili e sostenibili⁷⁷.

Sempre in ottica comunitaria, nel tentativo di rivedere gli strumenti fiscali dell'UE, si ritiene necessario **istituire un comitato di alto livello per la politica fiscale** presieduto dalla Commissione, con il compito di introdurre una tabella di marcia per un approccio strategico alle questioni di politica fiscale, tra cui: prestare particolare attenzione alla lotta

⁷⁴ L. Becchetti, *Due motivi (almeno) per dire sì alla Tobin tax*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Luglio 2010; M. Finizio, *Spiraglio per Tobin e rendite*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Luglio 2010; C. Passera, *Le regole giuste per governare i mercati*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 Luglio 2010.

⁷⁵ R. Perotti, *L'arma spuntata Tobin tax*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 Luglio 2010.

⁷⁶ Commissione Europea, *A budget for Europe 2020*, COM (2011) 500, 2011. Una risposta negativa sull'introduzione a livello europeo di una tassa sulle transazioni finanziarie è arrivata immediatamente dal presidente della Bce Jean-Claude Trichet, secondo il quale tale imposta se "applicata solo in Europa e non a livello globale diventerebbe una perdita importante di attivi e attività per l'Europa" cfr. L. Serafini, *Credito e finanza, scampato pericolo*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Luglio 2011. *Contra* V. Visco, *Una Tobin tax può limitare la speculazione sui mercati*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 Giugno 2011, secondo il quale una tassa molto ridotta non danneggerebbe la competitività europea. Secondo Visco, inoltre, "una tassa globale sarebbe la soluzione migliore ma l'Europa, implementandola per prima, darebbe ad altri Paesi un forte segnale politico per seguire lo stesso percorso. Una tassa sulle transazioni finanziarie garantirebbe introiti rilevanti e obbligherebbe il settore finanziario a prendersi la propria parte di responsabilità. Nessun'altra tassa attualmente in discussione potrebbe produrre le stesse entrate. Secondo alcuni studi una tassa dello 0,05% garantirebbe entrate pari a 200 miliardi di euro l'anno. Una tassa sulle transazioni finanziarie colpirebbe la speculazione tesa a creare e sfruttare l'eccesso di liquidità".

⁷⁷ Come già evidenziato, la Commissione Europea ha pubblicato il 13 aprile 2011 una proposta di modifica della Direttiva sulla tassazione dell'Energia. La proposta della Commissione si propone di raggiungere una tassazione più razionale e mirata dell'energia che contribuirà a rendere il consumo di energia più pulito ed efficiente, a vantaggio della crescita sostenibile. Per raggiungere tale obiettivo la Commissione ha proposto di dividere in due parti l'aliquota minima dell'imposta sui prodotti energetici: una parte basata sulle emissioni di CO2 del prodotto energetico (una sorta di *carbon tax*); l'altra parte basata sul consumo di energia del prodotto stesso, cfr. Commissione Europea, *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/CE restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, COM (2011) 169/3, 2011.

contro le frodi fiscali e i paradisi fiscali, estendere lo scambio automatico di informazioni e agevolare l'adozione di riforme fiscali atte a stimolare la crescita⁷⁸.

Nell'ottica del "coordinamento fiscale" va infine ricordato anche l'obiettivo di **"cooperazione rafforzata" perseguito da Germania e Francia**. In particolare, è intenzione dei due Stati unire gli sforzi per facilitare a livello europeo quelle iniziative volte a promuovere una più grande armonizzazione fiscale⁷⁹. Tale cooperazione, iniziata con una comparazione dei sistemi fiscali dei due Stati, ha come prossimi obiettivi l'armonizzazione progressiva dell'imposta sulle società e l'integrazione degli orientamenti di politica fiscale con gli orientamenti di politica economica francese e tedesca attraverso il Consiglio economico franco-tedesco.

4. Conclusioni. – Dall'analisi comparatistica delle strategie fiscali adottate dagli Stati dopo la crisi e dagli interventi delle istituzioni europee, emerge dunque che la prospettiva fiscale riveste un ruolo fondamentale non soltanto quale stimolo ad uscire dalla crisi ma anche come strumento utile ad evitare che alcuni errori si ripetano nuovamente.

Dal punto di vista comunitario, per il Mercato Unico europeo si tratta di un momento fondamentale per contribuire al potenziamento del "coordinamento fiscale" aumentando l'integrazione fiscale tra gli Stati pur nel rispetto delle sovranità fiscali nazionali, garantendo quindi agli Stati la possibilità di adottare le misure fiscali più adatte ai loro specifici bisogni.

L'Italia, dal canto suo, dopo una prima manovra che sembrava avere l'intenzione di allinearsi alle misure fiscali previste dagli altri Stati - si pensi alla eliminazione del limite di riporto in avanti delle perdite, nonché al progetto di riforma fiscale - con la manovra integrativa sembra aver cambiato direzione. Infatti, come già evidenziato, sono state introdotte solo norme volte ad aumentare una già altissima pressione fiscale, il cui gettito tra l'altro non è direzionato ad una revisione strutturale del sistema fiscale ma al pareggio del bilancio.

Ciò ci spinge a fare una riflessione importante: la manovra integrativa ha anticipato l'introduzione delle entrate che avrebbero dovuto finanziare le modifiche strutturali previste dalla legge delega sulla riforma fiscale per il rilancio della crescita economica, volte ad alleggerire il carico fiscale sul lavoro, sulle imprese in senso lato, a ridurre o eliminare l'Irap e a rimodulare le aliquote Irpef. Le maggiori entrate fin qui introdotte verranno invece direzionate verso il miglioramento dei saldi del bilancio pubblico e a questo punto è

⁷⁸ D. Feio, *Relazione recante raccomandazioni alla Commissione sul miglioramento della governante economica e del quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro*, A7-0282/2010.

⁷⁹ Cour de Comptes, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, Marzo 2011.

lecito e necessario chiedersi come verrà finanziato il progetto di riforma del sistema fiscale, che sembra davvero un passaggio obbligato per uscire dalla crisi.

Al di là del metodo di finanziamento, inoltre, il punto fondamentale è che il momento storico che l'Italia sta attraversando non consente più di nascondersi dietro slogan e propaganda: una riforma fiscale per poter essere efficace necessita di un qualcosa di più di mere intenzioni. “Prima si costruisce il concetto, lo si progettualizza, ci si rende conto delle controindicazioni. Poi lo si normativizza⁸⁰”, altrimenti, il rischio è di non riuscire a realizzare una vera riforma fiscale per il Paese, ma solo una serie di norme prive di continuità l'una con l'altra che perdono di efficacia, ingenerano confusione e non forniscono quella spinta necessaria al superamento della crisi e alla ripresa economica non più posticipabile.

⁸⁰ Fondazione studi tributari, *I tributaristi per la riforma fiscale: prima spiegare, poi progettare, poi legiferare*, consultabile in http://fondazionestudtributari.com/index.php?option=com_content&view=article&id=341%3Ail-compito-dei-tributaristi-codificazione-o-spiegazione-&catid=20%3Ale-nostre-iniziative&Itemid=64