



## La nuova riforma dell'imposizione sulle imprese a confronto con le conclusioni della Commissione sull'Ires (\*)

di Salvatore Biasco

**La nuova riforma dell'imposta sul reddito delle società (Ires) – come si è andata delineando per effetto delle modifiche apportate dal Senato al Disegno di legge Finanziaria 2008 – rappresenta un primo passo verso un miglioramento del sistema fiscale italiano nell'ottica della competitività, della semplificazione e della certezza dei rapporti tra Fisco e contribuenti.**

**Il presente intervento coordina tali novità con le conclusioni della Commissione di Studio sull'Ires istituita presso il Ministero dell'economia, discutendo le questioni che ancora rimangono in sospeso nell'ottica di un sistema fiscale di ausilio al rafforzamento produttivo.**

1. Lo stato attuale della normativa: un quadro farraginoso

1.1. Per quanto non sia da forzare più di tanto l'idea che il Fisco possa essere leva di crescita

(\*)Per quanto il testo faccia largo uso di formulazioni tratte dalla Relazione della Commissione di Studio sulla Imposizione delle Società (2007) - istituita presso il Ministero dell'economia nel 2006 - che lo scrivente ha presieduto, le opinioni espresse sono puramente personali e non coinvolgono la responsabilità degli altri Commissari.

produttiva, è pur tuttavia vero che i modelli di imposizione non hanno la loro fondatezza e validità su un piano astratto, ma nel confronto con i temi che pone l'economia.

Nel disegno di tassazione delle imprese, i temi posti alla ribalta dall'economia italiana sono quelli noti: imprese che non crescono sufficientemente, con basso livello medio di patrimonializzazione, poco aperte al mercato del capitale di rischio, poco propense a investimenti rischiosi per salto tecnologico e poco congiunte col mondo della ricerca.

Si aggiunga a ciò l'esiguità degli investimenti internazionali che si dirigono nel nostro Paese, specie *greenfield*, e la presenza di correnti di delocalizzazione non sempre virtuose, in quanto non sempre connesse a strategie di diversificazione e internazionalizzazione, ma di abbattimento dei costi (anche fiscali).

1.2. Il rapporto tra questo quadro di problemi strutturali e i caratteri dell'imposizione fiscale sulle imprese - dopo due riforme fiscali nel settore societario che si sono succedute negli ultimi dieci anni (1997 e 2001/2003), in una continua sequenza di correzioni e integrazioni avvenute nell'ambito di ciascuna riforma - si presenta alquanto farraginoso e tutt'altro che semplificato o facilmente leggibile nelle sue finalità.

La legislazione attuale è in sé farraginoso prima di esserlo in rapporto ad altri criteri. Per ragioni strutturali inerenti alle scelte operate nel tempo e alle preoccupazioni di cassa, ha accentuato il carattere casistico e ha incorporato un succedersi di inter-

venti fuori da principi di coerenza sistemica e neutralità. Risulta, giocoforza, di difficile orientamento rispetto alla diagnosi sull'economia italiana. Pesano asimmetrie, sfasature temporali, possibilità di arbitraggi e pianificazioni fiscali, a volte chiusi con interventi che comportano notevoli difficoltà di adempimento e, a volte, di accertamento.

La legislazione si è complicata e soprattutto è divenuta più incerta. L'intero settore del reddito di impresa ha continuato ad essere oggetto di ripetuti interventi normativi. La riforma del 2003 ha poi cambiato rotta, nella stessa legislatura che l'aveva varata, nei punti che aveva posto a chiave sistemica del cambiamento rispetto alla precedente riforma.

Le norme più recenti, antecedenti a quelle del disegno di legge Finanziaria per il 2008 (n. S 1817 del 1° ottobre 2007, in banca dati "fisconline"), volte a recidere i canali di elusione nelle operazioni con l'estero o ad allargare la base imponibile, non hanno certo semplificato legislazione e adempimenti.

1.3. Non si può dire che le preoccupazioni di dar luogo ad un assetto fiscale di ausilio alla competitività dell'Italia fossero assenti nelle riforme del 1997 o del 2003, sebbene, specie nell'ultima, sopraffatte da altre apprensioni.

Mentre la riforma del 1997 aveva come principale preoccupazione di incentivare la patrimonializzazione e favorire gli investimenti (Dit<sup>2</sup> e Irap, ristrutturazioni aziendali agevolate, introduzione nell'ordinamento dell'impresa unipersonale; *bonus* occupazione e investimenti nelle aree depresse), quella del 2003 si è proposta, in primo luogo, di favorire la crescita attraverso l'attrazione di capitali dall'estero puntando sulla competitività stessa dell'ordinamento attraverso l'introduzione di istituti ritenuti più vicini e comparabili a quelli adottati in altri Paesi europei [nuovo regime dei dividendi,

*participation exemption*<sup>3</sup>, consolidato fiscale<sup>4</sup>, *thin capitalization*<sup>5</sup>, eccetera].

Rimossi gli istituti esistenti, le soluzioni premiali e incentivanti entravano nella nuova versione del Fisco solo in modo occasionale e con modalità limitate nel tempo, essendo il sistema del 2003 incline a meccanismi orizzontali e a disposizioni sanzionatrici di comportamenti indesiderati più che a disposizioni premiali.

1.4. Era difficile individuare un problema di circolazione dei diritti di proprietà come centrale dell'economia italiana e farne il pivot della tassazione (via esenzione delle plusvalenze prevista dalla PEX) concentrando in esso tutto il flavour di favore nella costruzione del Fisco rivolto al settore societario.

È vero che la soluzione scelta può essersi rivelata come uno "stato di necessità", di fronte a una competizione fiscale al ribasso e che portava le *holding* italiane a costituirsi all'estero per usufruire lì delle plusvalenze esenti (facendo, invece, transitare in Italia le minusvalenze o le svalutazioni), ma

<sup>2</sup> La Dit (o Dual Income Tax) è un meccanismo di tassazione che tende ad assimilare (all'ingrosso) la tassazione del rendimento degli apporti di capitale in impresa (utili non distribuiti e aumenti di capitale, destinati a finanziare l'investimento) alla tassazione del rendimento dei titoli finanziari. Il rendimento di tali apporti era, tuttavia, da calcolare in modo figurativo. Scorporata la parte dei profitti rappresentata da tale rendimento figurativo, lo schema manteneva a tassazione ordinaria la restante parte dei profitti, tassando, invece, ad aliquota consistentemente più bassa la parte scorporata. La Dit ha riguardato il nuovo capitale a partire dall'entrata in vigore, anziché l'intero capitale già accumulato; in tal senso si dice "incrementale".

<sup>3</sup> Il principio da cui parte il sistema del 2003 è che i profitti vadano tassati in modo definitivo solo in capo all'impresa che li produce escludendo quindi da tassazione i soci persone giuridiche che li ricevono come dividendi (tranne per una quota del 5 per cento). In precedenza, la tassazione finale era sul socio; la tassazione su chi produceva utili era solo una sorta di acconto da congruare con l'aliquota di spettanza del socio che riceveva i dividendi. Il punto è che il nuovo criterio si riverbera sulle plusvalenze da partecipazioni, considerate - opinabile o meno che sia - il risultato di un accantonamento di utili passati (utili quindi già tassati). L'esenzione delle plusvalenze realizzate dalla cessione di partecipazioni (prima completa, poi portata progressivamente all'84 per cento) - e, per simmetria, l'esclusione della rilevanza fiscale per le minusvalenze realizzate - diventa in tal modo il vero pivot di tutta la costruzione fiscale e va sotto il nome di *participation exemption* (PEX).

<sup>4</sup> Non essendo più possibile, come era in precedenza, far valere fiscalmente la svalutazione della partecipata (una volta svuotata delle riserve e degli utili), in quanto la PEX fa riferimento solo a ciò che è realizzato, alle imprese è tuttavia offerto il nuovo strumento del "consolidato fiscale"; la possibilità, cioè, di conglomerare i risultati di gruppo con un'unica tassazione di gruppo che consenta di sottrarre le perdite agli utili, lasciando, finché si rimane in ambito nazionale, che siano le imprese a scegliere il perimetro di consolidamento.

<sup>5</sup> Eliminato lo schema di incentivo alla capitalizzazione (Dit), la cosiddetta *thin capitalization* è un dispositivo sanzionatorio che ne prende il posto, prevedendo il disconoscimento, quale componente dei costi, degli interessi passivi in presenza di un eccesso di indebitamento (verso soci); un dispositivo non semplice da monitorare (anche per le imprese), limitato negli effetti dal fatto di riferirsi solo a imprese medie e grandi (escluse dagli studi di settore), a particolari soglie di indebitamento (4:1 nel rapporto debito/capitale) e ai soli debiti verso soci.

è anche vero che non trovava particolari funzioni nell'economia italiana.

Quando la Germania ha introdotto la *participation exemption*, dando il via alla diffusione dell'istituto in Europa, prima solamente adottato - per concorrenza fiscale - da Olanda e Lussemburgo, lo ha fatto perché individuava nello smobilizzo dell'intreccio tra banche e imprese, che si era storicamente determinato in Germania, una via per ridare dinamismo al capitalismo renano.

Questo non è il problema chiave del capitalismo italiano, carente soprattutto nella crescita delle imprese e nello spessore tecnologico. Pur se giustificata dall'obiettivo di evitare fughe di capitale, l'attrazione in Italia della sede legale delle *holding* non ha diretta attinenza con la crescita industriale e produttiva. Sarebbe stato meglio che la nuova tassazione fosse stata varata emendando (specie da complicazioni) la precedente, ma non sostituendosi completamente ad essa.

Così, ne è risultato un sistema poco lineare, complicato dai tanti dispositivi antielusivi, ordinamentali o di *compliance*, che poi, come detto, hanno perso per strada anche lo stesso *pivot* su cui il sistema stesso era costruito, quando le plusvalenze sono state nuovamente (anche se parzialmente) tassate sul finire della passata legislatura, e l'esenzione delle plusvalenze si è trasformata, da elemento di sistema, in agevolazione, portando via con sé, in questi continui zig zag, la già bassa credibilità e l'affidabilità del sistema fiscale italiano.

L'esito del sovrapporsi nel tempo di criteri diversi di modifiche strutturali, di continui interventi ispirati a preoccupazioni di gettito, di incertezze interpretative e quanto altro è un ordinamento di difficile lettura nella sua ispirazione e obiettivi, quindi di limitato stimolo all'investimento e all'attrazione dei capitali.

1.5. Forse il disegno iniziale della scorsa legislatura era più ampio: fare dell'Italia un'area a bassa fiscalità finanziaria, sorretta anche da una attenuazione nel rigore nelle regole, tentando la via finanziaria alla crescita, che all'inizio del nuovo secolo, quando la riforma è stata concepita e annunciata, poteva sembrare suggestiva (scudo fiscale, ritorno di convenienza fiscale del debito, bassa tassazione delle rendite finanziarie, PEX, cartolarizzazioni pubbliche, depenalizzazione del falso in bilancio), ma forse è leggere troppo. Sarebbe stato un disegno ingenuo con una base di partenza costituita dal nostro debole sistema bancario e da una borsa e un sistema di intermediari non all'altezza.

Non c'è *City* (sperata) che possa sorreggere l'economia italiana se le imprese manifestano scarsa propensione ad affrontare investimenti ri-

schiosi per salto tecnologico, rimane difficile congiungerle (soprattutto se piccole) con il mondo della ricerca, e se è eccessiva l'esposizione al debito e bassa la patrimonializzazione. Anche la bassa propensione verso il mercato dei capitali è un *handicap*. Al di là di questo, la bassa attrazione verso investimenti esteri, da cui forse era partita la riforma del 2003, non è stata superata.

Tuttavia, è indubbio che il sistema fiscale italiano abbia acquisito una strutturazione effettivamente più vicina e comparabile a quella di altri Paesi europei, anche se è forte dire: "più europea", vista la varietà di modelli e soluzioni adottate nel Continente.

1.6. Le misure contenute nel disegno di legge Finanziaria per il 2008 inerenti alla tassazione d'impresa intervengono nell'assetto fiscale esistente a fissare una sostanziale modifica di molti aspetti ordinamentali e impositivi<sup>6</sup>.

Le commenterò più avanti alla luce del punto di osservazione della leva alla crescita.

Quelle misure fanno seguito a quella che forse è stata l'unica indagine valutativa condotta in materia fiscale a partire dalla riforma del 1973, affidata alla Commissione di studio sull'Ires, voluta dallo stesso Governo.

Rispetto al disegno suggerito nella Relazione finale della Commissione<sup>7</sup>, quello tracciato nei provvedimenti in questione si presenta in parte come una variante, in parte come una linea sostanzialmente concorrente. Difficile dire che vi sia una totale dissociazione tra i due disegni, ma neppure marcata coincidenza.

L'influenza maggiore della Relazione sulla legislazione varata va rinvenuta, più che nel tracciato caratterizzante, in quei paletti segnaletici, disposti da tratti di impostazione di fondo e richiami a punti problematici, che hanno dato al Governo i *warnings* per non andare su false piste (leggi: superamento *in toto* della legislazione esistente) o per tenere l'attenzione su tematiche da affrontare, ri-

<sup>6</sup> In estrema sintesi, l'aliquota Ires viene abbassata dal 33 al 27,5 per cento; gli interessi (netti) vengono resi in deducibili se superano il 30 per cento dell'Ebit (civilistico, riclassificato con l'aggiunta degli ammortamenti), salvo recupero negli anni successivi; gli ammortamenti anticipati e accelerati sono soppressi; viene reistituita l'imposta sostitutiva (opzionale) per le plusvalenze che emergono nelle operazioni di ristrutturazione societaria (al 18 per cento); viene consentita alle imprese personali l'opzione per una tassazione proporzionale (al 28 per cento) degli utili mantenuti in impresa; più altre misure che verranno via via chiarite in sede di discussione.

<sup>7</sup> Reperibile nel sito: [http://www.finanze.gov.it/commissionaires/documenti/commissione\\_biasco\\_relazione\\_finale2.pdf](http://www.finanze.gov.it/commissionaires/documenti/commissione_biasco_relazione_finale2.pdf).

solte poi spesso su assi diversi da quelli posti dalla Commissione, ma comunque affrontate.

1.7. È mancato, tuttavia, nuovamente, sul piano del metodo, un Libro Bianco che precedesse modifiche di larga portata e che consentisse sia una discussione estesa dell'incidenza e dell'impostazione delle norme, sia desse modo al contribuente di adattarsi preliminarmente alle stesse e, inoltre, consentisse la verifica dell'impatto applicativo delle innovazioni legislative.

Un Libro Bianco, quindi, che potesse raccogliere la reazione dei contribuenti e avvalersi del contributo sostanziale di esperienze che associazioni di categoria e professionali possono fornire a partire dalla testimonianza diretta dei loro associati.

Non si tratta solo dell'importanza di una discussione generale, ma del riconoscimento che, a livello microeconomico, molti aspetti specifici possono essere individuati non con studi, ma con testimonianze e informazioni che provengono da coloro su cui ricade l'impatto della normativa.

Spesso le tipologie per cui una legge è pensata non aderiscono alla generalità dei settori cui si applica; inoltre, una nuova norma può avere a cascata influenza non prevista sull'apparato normativo esistente.

Occorre, quindi, disporre di tempo e di procedure idonee di intervento affinché indagini conoscitive e testimonianze settoriali possano convogliare con sistematicità informazioni verso il Governo e il Parlamento.

“La complessità delle società moderne” - scrive la Commissione al termine della lunga indagine tra le categorie produttive e professionali - “non consente di intervenire su una legislazione (a forte valenza tecnica) senza la verifica sul campo, l'indagine settoriale e l'analisi di impatto, per le quali i migliori agenti sono coloro sui quali quegli interventi ricadono. La *governance* stessa di tali società - fanno notare i politologi - non può più essere piramidale, ma è organica e si svolge attraverso la partecipazione di organizzazioni, associazioni e soggetti collettivi. Ciò pone per la politica la sfida ‘alta’ di produrre processi in cui gli interessi possano essere fatti valere in un ampliamento di logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici”.

L'assenza di un Libro Bianco dà meno respiro a questa sfida, e fa cadere dall'alto e rende rigidi indirizzi, sia pure meritori.

## 2. Il Fisco come ausilio alla crescita

2.1. Prima di esaminare l'assetto del Fisco che esce dalla Finanziaria, è meglio darsi un criterio di

analisi: quello posto all'inizio, del rapporto con i problemi di crescita dell'economia italiana.

C'è da intendersi cosa può e debba significare un Fisco di ausilio alla competitività e alla crescita.

Secondo il punto di vista della Commissione, una prima accezione è riferita alla correzione profonda di un sistema confuso e instabile, che sembra fare ogni sforzo per allontanare i capitali esteri o che induce le imprese italiane a trasferirsi altrove. Si tratta di un lavoro di pulizia delle norme, affidabilità rispetto ai principi, stabilità del diritto, ragionevolezza, semplificazione, rimozione dell'incertezza applicativa che di per sé incide sulla competitività del Paese se contribuisce a diradare la diffidenza verso il sistema fiscale italiano; diffidenza che agisce (certo non da sola) a tenere l'Italia esclusa dalle correnti di investimento mondiale. In più, un Fisco complicato svantaggia soprattutto le piccole e medie imprese.

Bisogna vincere la percezione di istituti sempre manomettibili forzando principi, organicità delle norme e semplicità degli adempimenti, vuoi per esigenze di gettito vuoi per scarsa fiducia del legislatore verso l'efficacia dei controlli *ex post*.

La stabilizzazione e coerenza di un ordinamento non implica che non vi siano manutenzioni necessarie a tenere il passo con l'evoluzione dell'economia e con le disposizioni e orientamenti comunitari. Implica una discernibilità di principi e obiettivi che guidino tale manutenzione; implica, ancora, che non si inventino improbabili labirinti e casi di specie per aumentare il gettito. Se questo è insufficiente l'aliquota va alzata, o in caso contrario va abbassata, senza manomettere l'ordinamento.

Questa prima via alla competitività include la ricerca di una linearità in tutta la materia delle transazioni transfrontaliere, in modo da evitare incertezze e contenziosi, che danneggiano lo svolgimento dell'attività produttiva. Per quanto il presidio di un rigoroso e esteso impianto antielusivo che ponga alle strette i comportamenti opportunistici sia indispensabile, questo può essere accompagnato in positivo dall'esclusione di soglie basse di rilevanza e dall'elaborazione da parte dell'Amministrazione di una piattaforma di regole e da un decalogo di comportamenti e operazioni, attenendosi ai quali le imprese possano essere garantite *a priori* del corretto svolgimento delle loro azioni, riducendo l'alea di contestazioni e accrescendo il grado di certezza.

2.2. Già mettere ordine in asimmetrie, vincoli non necessari, eccessi casistici e istituti che generano incertezze (o espungere norme asistemiche introdotte per ragioni di gettito o disposizioni di difficile applicazione) rappresenta un compito immenso.

Ma tutto questo può non bastare e comunque non è in contrasto con una seconda accezione.

Quella di un Fisco capace di costruire un percorso di favore, mirato ad accompagnare e ad incoraggiare le imprese in quei comportamenti che tendono a generare risultati coerenti con l'interesse pubblico. Quindi un Fisco *partner* di chi incorre in rischi maggiori o provi a fare salti di crescita, per investimento, per fusione, per rafforzamento patrimoniale, per tecnologica e per forma giuridica..E, in più, quella di un Fisco che si prefigga di aiutare la congiunzione delle imprese col mercato dei capitali.

La legislazione fiscale deve essere intelligibile alle imprese per le finalità generali che persegue, per le premesse da cui parte sull'economia, per i criteri con cui articola i principi, in modo tale da costituire per esse un fattore di orientamento.

Fa parte dell'ausilio alla crescita la rimozione dei disincentivi, ovunque si presentino - dal lato degli adempimenti, dell'onerosità o della non neutralità - alla crescita dimensionale e al rischio. Ne fa parte anche una predisposizione neutra verso le decisioni di ristrutturazione aziendale, che consenta flessibilità e eviti che vi siano possibilità di arbitraggio tra operazioni, la cui convenienza possa essere valutata solo su base di vantaggio fiscale e non di opportunità produttiva e organizzativa.

La previsione di un premio ad azioni specifiche, giudicate meritorie, non manca nell'azione governativa e regionale sotto forma di agevolazioni e incentivi fiscali e trasferimenti impliciti. Il punto non è questo.

Un conto è l'incentivo, limitato nel tempo e nelle dotazioni, demandato a leggi *ad hoc* e regolamenti, che spesso comporta incertezza dei tempi e una lotteria per le imprese che lo richiedano, il cui diritto a usufruirne dipenda da graduatorie temporali o di scrutinio di merito.

Un altro conto sono quelle disposizioni che entrino stabilmente nel sistema di determinazione della base imponibile - stabilite su base meritoria - come struttura stessa della tassazione. In definitiva, poche e definite azioni, le quali - come detto - realizzano altresì un interesse pubblico, incluse nella struttura permanente del Fisco e mirate a pochi e circoscritti obiettivi. Materia di Testo Unico e non di disposizioni occasionali o speciali.

Ma quei pochi e circoscritti obiettivi devono entrare in modo coerente nel quadro di una divisione di compiti Stato-regioni evitando che nell'ausilio a facilitare e incoraggiare certi percorsi aziendali si sovrappongano 21 modelli di sviluppo perseguiti in 21 regioni diverse.

Ciò che è perseguito a livello centrale attraverso il quadro fiscale generale deve trovare il modo di sostituirsi, nell'ambito di un coordinamento istituzionale e con un contributo finanziario delle stesse regioni, alla miriade di disposizioni che vanno disordinatamente nella stessa direzione in ambito regionale, affinché non vi sia duplicazione e dispersione e affinché (sempre nell'ambito di qualche accordo istituzionale che fissi i compiti reciproci di Stato e Regioni) queste ultime possano concentrarsi sia (e in prevalenza) sulle infrastrutture territoriali sia sui compiti concomitanti che fanno da contorno al disegno.

Quali, ad esempio, lo *scouting* di imprese, soprattutto piccole, che, pur promettenti, da sole non sono in grado di identificare il loro bisogno tecnologico e trasmetterlo ai centri di ricerca, che è un tipico compito delle Agenzie regionali e che certo è più importante di incentivi alla ricerca, posti in sovrapposizione a quelli che incorpora l'impianto generale del Fisco.

2.3. Una terza accezione di Fisco competitivo è in rapporto con le riforme fiscali programmate o attuate in altri Paesi europei. È in corso in Europa una competizione fiscale per l'attrazione nel territorio delle basi imponibili, che in parte riguarda gli ordinamenti (il che rinvia alla prima accezione), ma che si indirizza soprattutto verso l'aliquota nominale di tassazione delle imprese.

È indubbio che l'Italia non può ignorare questa competizione e trovarsi spiazzata (e con una aliquota fuori mercato). Né può sperare in un intervento dell'Unione europea, che non è in grado di frenare la competizione<sup>8</sup>.

I Paesi minori dell'Unione europea puntano sull'aliquota come strumento di competizione fiscale; a volte, puntano su particolari condizioni di favore per particolari tipi di operazioni. I Paesi più grandi che cominciano ad inseguirli lo fanno progettando abbattimenti dell'aliquota conseguenti a ampliamenti della base imponibile; ampliamenti alla radice dei quali vi sono schemi di disconoscimento della deducibilità degli interessi e di revisione delle quote di ammortamento.

<sup>8</sup> Il trend discendente dell'aliquota societaria è fenomeno prevalentemente infraeuropeo, non mondiale, a riprova dell'impotenza dell'Unione in materia; ad essa si sovrappone un certo apriorismo ideologizzante che ispira le sentenze della Corte di Giustizia, le quali hanno avuto molta importanza nel sottrarre strumenti alle autorità nazionali. A tutt'oggi, tuttavia, quel trend discendente delle aliquote non ha ancora provocato un trend discendente del gettito proveniente dalle imprese.

Anche quando il finanziamento è completo, non si tratta solo di partite di giro. Differenze di aliquote nominali tra Paesi rendono infatti convenienti operazioni di pianificazione fiscale, volte a concentrare i ricavi (tassati) nei Paesi a minore aliquota nominale e, viceversa, i costi (deducibili) nei Paesi ad aliquota più elevata.

Per cui un Paese ad aliquota più alta rischia di perdere comunque base imponibile. Anche se i costi per il sistema economico nel suo complesso possano essere limitati, in quanto ciò non comporta, se non limitatamente, riallocazioni dei fattori produttivi, i costi per il bilancio pubblico sono comunque tangibili.

Diverso è il caso di decisioni di investimento che comportino spostamento di fattori produttivi, ma queste sono più complesse e dipendono da molteplici fattori, di cui quello fiscale non è fattore decisivo, e comunque non è legato all'aliquota nominale ma al complesso delle previsioni inserite negli ordinamenti. La percezione dei Governi che abbassano l'aliquota è, tuttavia, di doverlo fare per aumentare l'attrazione degli investimenti interni e esterni.

In ogni caso, va detto che una bassa aliquota va a vantaggio dei progetti più profittevoli e che ormai una vasta letteratura converge sulla preferenza per aliquote basse applicate a una base imponibile ampia, piuttosto che sul viceversa.

### 3. È l'aliquota il punto di attacco? Pericoli e soluzioni

3.1. La riforma che entrerà in vigore, le cui linee essenziali sono state esposte nella nota (6), gioca il grosso delle sue carte in quest'ultima direzione, procedendo ad una riduzione dell'aliquota secondo un disegno molto vicino a quello varato in Germania<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> In Germania, nell'ambito del piano di riforma fiscale approvato definitivamente nel luglio del 2007, dopo essere stato a lungo discusso, la limitazione della deducibilità degli interessi passivi è il perno per portare l'aliquota nominale complessiva dal precedente 38,65 al 29,83 per cento, inclusa l'imposta locale sulle società (il che significa che l'aliquota di imposizione societaria federale scenderà al 15 per cento, mentre si porterebbe al 14 per cento, con un proprio ampliamento della base imponibile, l'imposta municipale). Secondo il piano approvato, che entrerà in vigore nel 2008, gli interessi sono deducibili fino alla soglia di un milione di euro, mentre la quota eccedente è deducibile solo fino al limite del 30 per cento del margine operativo lordo (fiscale) riclassificato. La quota di interessi in deducibile in ciascun esercizio, in base a queste regole, può essere riportata in avanti. Altre disposizioni secondarie rendono, oltre la franchigia, gli interessi interamente deducibili. L'intervento sugli ammortamenti prevede che essi nel futuro siano solo lineari.

Per quanto paradossale, l'obiettivo di portare l'aliquota nominale a un livello consistentemente più basso di quello attuale, che ne farebbe l'aliquota più alta in Europa dopo che la Germania avrà ridotto la propria nel 2008, non è *a priori* e senza verifica il tragitto più ovvio per aumentare la competitività del sistema fiscale e dare un contributo alla competitività del Paese. Il raggiungimento di quell'obiettivo va valutato, infatti, nell'ambito di un conflitto in cui può porsi potenzialmente con le altre due strade, che pure sono essenziali verso la costruzione di un Fisco di ausilio alla crescita e competitivo nei suoi ordinamenti.

Il problema è che le ristrettezze del bilancio pubblico non consentono di porre in agenda una significativa perdita di gettito (o una perdita *tout court*) e le moderate riduzioni fiscali che si rendono possibili sono contese alle imprese dal settore personale o da altre finalità (ad esempio, ambientali o di *welfare*). Per cui il finanziamento di una riduzione di 5,5 punti di aliquota avviene con ristrutturazioni radicali della base imponibile<sup>10</sup>.

*A priori* sussiste il rischio che, per centrare un obiettivo di quella portata finanziaria di abbassamento della tassazione nominale, vengano, sul primo fronte della competitività, a passare in seconda linea i problemi di sistemazione della normativa fiscale dai quali possa derivare la soppressione o la modificazione di qualche norma che oggi produce gettito, ma che, di fatto, è asistemica o di dubbia giustificazione.

---

Analogamente, in Danimarca, nell'ambito di una riforma di alcuni istituti che regolano l'imposizione societaria, è prevista una restrizione della deducibilità delle spese finanziarie nette, che superino 20 milioni di corone danesi, subordinata a due *test*: uno relativo al loro rendimento, che non può superare un determinato *standard* (attualmente 6,5 per cento) e l'altro relativo alla proporzione degli interessi sull'Ebit. L'aliquota legale di imposizione viene ridotta dal 28 per cento al 25 per cento. In Gran Bretagna vi è una fase avanzata di discussione sull'argomento.

<sup>10</sup> Il finanziamento di una riduzione sostanziale di aliquota in modo esterno alla struttura dell'Ires incontra difficoltà notevoli, perché implica l'aumento dell'Iva, che se oggi è più bassa che negli altri Paesi europei, lo è soprattutto per l'incidenza sui generi alimentari e di prima necessità. Difficile, quindi, giustificare la sottrazione di potere di acquisto su fasce deboli della popolazione al fine di finanziare contestualmente la detassazione delle imprese. Anche la via della riduzione degli incentivi si è dimostrata impervia perché la loro destinazione è essenzialmente al Sud e fruisce di un cofinanziamento dell'Unione europea che andrebbe altrimenti perso. Più promettente è ovviamente il recupero di gettito da evasione ed elusione. Ma questo avrebbe implicato una via gradualistica, più che di impatto, alla riduzione di aliquota, sempre ammesso che fosse risultato possibile impegnare una parte consistente del recupero di gettito alla destinazione specifica.

Mentre, sull'altro fronte, analoghe preoccupazioni di tenuta del gettito potrebbero rendere meno urgente (e finanziabile) il ripensamento del sistema in funzione di una visione strutturale, mirata ad accompagnare e ad incoraggiare le imprese in quei comportamenti che tendono a generare risultati coerenti con l'interesse pubblico e col rafforzamento del sistema produttivo.

È nella logica delle cose che ogni singolo rivolo di gettito possa essere difeso per mantenere l'equilibrio dello schema, stringendo le maglie normative e lasciando al loro posto quelle disposizioni che i contribuenti sentono (a ragione) come vessatorie o discriminatorie, prive di razionalità o che complicano le procedure.

Si potrebbe *a priori* essere tentati di escogitare *ad hoc* altre disposizioni per incrementare la base imponibile (oltre l'indeducibilità di una parte degli interessi e la stretta sugli ammortamenti). Lo stesso apparato amministrativo potrebbe rischiare di essere reso più rigido a protezione del gettito.

3.2. Alla prova dei fatti, la realtà si è rivelata tranquillizzante con riguardo alla prima accezione di Fisco orientato alla competitività.

C'è da essere perfino ammirati dall'abilità con cui i provvedimenti varati hanno affrontato e evitato i rischi di compromettere l'obiettivo di risistemazione della normativa nella direzione richiesta da quella prima accezione, anche se non hanno azzerato tali rischi.

Certo, il giudizio prescinde dal fatto che il centro dei provvedimenti (l'abbattimento dell'aliquota Ires) produce un nuovo cambio di regole, che va contro quel bisogno di *routine* e tregua normativa, dopo un decennio di ricorrenti modificazioni strutturali che hanno costretto le imprese a continue riprogrammazione e revisione dei profili economici, reddituali e strategici.

Per il modo in cui l'obiettivo è stato conseguito, poi, si creano tra le imprese categorie di vincenti e perdenti, individuabili - ammesso pure che lo siano - solo *ex post* (come fu con l'Irap), con un conseguente fiorire di agitazioni e paure che vanno inevitabilmente al di là del razionale, solo parzialmente riassorbite dalla prospettiva di riduzione dell'aliquota<sup>11</sup>.

È un profilo, tuttavia, la cui analisi rinvio a più avanti.

<sup>11</sup> Tuttavia, l'effetto è limitato, a differenza dell'Irap, alle sole imprese societarie, essendo quelle personali e individuali escluse sostanzialmente dalla nuova normativa (lo sono anche le imprese finanziarie, assicurative e di valorizzazione immobiliare).

Prescindendo da questo è indubbio che molte scelte fatte semplificano e razionalizzano la normativa esistente.

a) Pur nel ritocco sostanziale di regole fiscali, il nuovo assetto ha il merito di non porsi come sostitutivo *in toto* del precedente. Conserva, al contrario - seguendo le indicazioni della Commissione - gli assi portanti della PEX, del regime dei dividendi (compresa la separazione tra dividendi societari e distribuiti alle persone fisiche)<sup>12</sup>, il consolidato e il regime di trasparenza<sup>13</sup>, varati nel 2003.

La nuova versione della tassazione Ires trova, anzi, modo di riportare la PEX a coerenza sistemica - come chiesto dalla Commissione Ires - riportando le plusvalenze realizzate a un regime di esenzione originario, la cui imponibilità per il 5 per cento (contro il 16 per cento attuale) viene correttamente a configurarsi non come tassazione agevolata, ma come recupero forfetario al Fisco dei costi della partecipazione, che rimangono deducibili, mentre, in linea di principio, non avrebbero dovuto esserlo in quanto inerenti a un cespite esente. Ritrovano in tal modo una simmetria col regime dei dividendi e delle minusvalenze.

L'intervento sul consolidato è, invece, apparentemente più restrittivo e tale da incrementare gettito, ma solo in virtù del superamento dell'esenzione totale dei dividendi che, come fatto notare dalla Commissione, era pura agevolazione, che non trovava giustificazione sistemica (né pratica, visto che agevolava le catene societarie)<sup>14</sup>.

Pur tuttavia, anche questa misura restrittiva è controbilanciata dalla possibilità di recuperare nel con-

<sup>12</sup> I dividendi distribuiti alle persone fisiche, pur subendo la ritenuta Ires, entrano nel reddito imponibile Irpef, anche se non integralmente. Per effetto della doppia tassazione, finivano nel vecchio sistema per essere incisi in sede Irpef - se attinenti a partecipazioni qualificate - in una scala che andava dal 38,3 per cento al 44,5 per cento; la scala dovrebbe rimanere identica nella nuova tassazione attraverso la modifica della percentuale rilevante a fini Irpef, a compensazione della diminuzione dell'aliquota Ires. Sempre in virtù della percentuale di rilevanza, rimane la parità di trattamento tra plusvalenze e dividendi che entrano in Irpef. I dividendi non qualificati, tassati in modo sostitutivo, passano, invece, dal 41,4 per cento al 36,5 per cento di incidenza totale.

<sup>13</sup> Il ricorso alla trasparenza consente di attribuire pro quota il reddito dell'impresa direttamente ai soci. Questo vale in ambito societario. Ma vale anche per piccole S.r.l. (fino a 10 soci) e piccole cooperative (fino a 20 soci), il cui reddito (utile) può essere imputato pro quota ai soci persone fisiche e portarlo a tassazione in sede Irpef.

<sup>14</sup> Nelle vecchie disposizioni l'esenzione dei dividendi ricevuti da una impresa appartenente al perimetro di consolidamento era 100 per cento e non 95 per cento come per le imprese non consolidate.

solidato eventuali interessi non deducibili, compensandoli con quelli di altre imprese che presentino capienza nella deducibilità degli stessi. Non va sottovalutato, inoltre, che è stata mantenuta la quota di possesso al 50,1 per cento ai fini del consolidamento (più bassa che in altri ordinamenti), come la Commissione raccomandava, ma come *a priori* non era affatto scontato<sup>15</sup>.

Non tutto, come dirò, è risolto nella sistematicità dei due istituti, ma quelli citati erano gli aggiustamenti di maggior rilievo che chiedevano soluzione.

b) Va detto poi che il nuovo assetto prende vantaggio dalle stesse modalità di allargamento della base imponibile, per venire a capo di istituti controversi e complicati, di difficile e onerosa quantificazione per le imprese e per gli organi di controllo, di cui procede alla soppressione.

Dal lato degli interessi, la parziale indeducibilità è la leva per eliminare, con notevole semplificazione della normativa, il *pro rata* patrimoniale<sup>16</sup> e la *thin cap* (che anche la Commissione aveva indicato come istituto da sopprimere, anche se con un diverso rapporto - di tipo quantitativo prima ancora che qualitativo - con l'ineducibilità degli interessi<sup>17</sup>).

Dal lato, degli ammortamenti anticipati<sup>18</sup>, la soppressione è l'occasione per rimuovere alcune discrepanze tra il bilancio civilistico e fiscale (riflesse nel Quadro EC), che si riverberavano sulla creazione di riserve extracontabili, sulle quali insisteva un sistema vincolistico alla loro distribuzione che risultava alquanto complicato per adempimenti e monitoraggio<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> È stato anche semplificato - come richiesto dalla Commissione - il problema delle svalutazioni di partecipazioni di imprese partecipanti al consolidato dedotte (impropriamente) ai fini Irpeg nei dieci anni anteriori all'entrata in vigore della riforma del 2003, prevedendo una eliminazione dei disallineamenti civilistici e fiscali con una imposta sostitutiva del 5 per cento. Risolto anche, con recente circolare, il buco normativo segnalato circa la responsabilità, rispettivamente, per consolidante e consolidate e il sistema sanzionatorio corrispondente.

<sup>16</sup> In estrema sintesi consiste nella sterilizzazione della deducibilità degli interessi, riferiti a quei debiti a fronte dei quali appaiono in bilancio partecipazioni esenti.

<sup>17</sup> L'ineducibilità che la Commissione prefigurava era al margine, progressivamente crescente al percorrere per la stessa impresa della scala del rapporto debito/capitale. Era di modesta entità, in quanto, nello schema della Commissione, avrebbe dovuto abbinarsi alla Dit/Ace, di cui dirò più avanti.

<sup>18</sup> Trascurò quelli accelerati, utilizzati in via del tutto marginale.

<sup>19</sup> L'anticipazione dell'ammortamento (cioè il raddoppio delle quote nei primi tre esercizi) comportava nel bilancio civilistico un raccordo con l'ammortamento ordinario civilisticamente

Tali discrepanze, pur se alimentate prevalentemente dagli ammortamenti, avevano anche altre origini in componenti di natura estimativa (dedotti forfetariamente nell'entità massima), accantonamenti e rettifiche di valori, che determinavano poste negative prive di giustificazione secondo i corretti principi contabili, e, quindi, disallineate col bilancio civilistico.

Già la Commissione aveva esortato a sopprimere *tout court* i vincoli alla distribuzione delle riserve connesse al Quadro EC<sup>20</sup>. Ma la soppressione in prospettiva dello stesso Quadro EC è un po' l'uovo di Colombo, e anche soluzione coraggiosa per risolvere il regime vincolistico alla radice, impedendo che si formino nuovi disallineamenti e consentendo un affrancamento oneroso dei vecchi valori disallineati, con l'opzione o di liberare solo la distribuzione delle riserve formatesi in corrispondenza (con l'1 per cento di tassazione) o di ottenere anche il riconoscimento completo dei valori dei beni nelle scritture contabili, attraverso il pagamento di una imposta sostitutiva (del 18 per cento) commisurata al disallineamento.

Certo non tutto è così semplice, perché, se l'inammissibilità di nuovi disallineamenti dovesse essere totale e non solo riferita alle voci che hanno formato i vecchi, il Fisco si preclude qualsiasi divergenza dal bilancio civilistico, e - fatti salvi disallineamenti transitori per risolvere i problemi tecnici di transizione - l'eliminazione del Quadro EC prelude al riconoscimento fiscale del bilancio redatto secondo i nuovi principi internazionali (i principi IAS).

c) Anche la soluzione prevista per l'indifferenza sistemica nel trattamento fiscale delle operazioni societarie segue lo stesso criterio. Di fronte al notevole grado di incertezza, a cui la difformità di trattamento di tali operazioni esponeva le imprese in sede di accertamento, la Commissione aveva proposto di seguire la via di affermare un principio ge-

corretto, richiedendo, in compensazione, la scrittura di riserve extracontabili (non provenienti dagli utili), di cui andava monitorata l'entità per evitare che fossero distribuite. Tali riserve si sarebbero riassorbite con disallineamenti di senso opposto quando, terminato anticipatamente il periodo di ammortamento, nessun altro ammortamento dello stesso cespite avrebbe potuto figurare nel bilancio fiscale (allargando l'imponibile fiscale), mentre continuava a figurare come componente negativa in quello civilistico.

<sup>20</sup> Riteneva che l'Erario fosse sufficientemente tutelato dall'accantonamento di imposte differite, che si sarebbero riassorbite con il completamento del processo di ammortamento dei beni o con il loro realizzo.



nerale di neutralità<sup>21</sup>, che avrebbe escluso dall'applicazione della normativa antielusione tutte le operazioni (incluse le cessioni dei rami di azienda) che fossero avvenute in continuità dei valori fiscali<sup>22</sup>.

Quindi: massima flessibilità per operazioni che, in fin dei conti, sono rivolte prevalentemente al rafforzamento delle imprese, evitando interpretazioni eccessivamente restrittive in sede di verifica o interpellato e lasciando le imprese libere di differire l'imposta sulle plusvalenze, ma a prezzo di una dissociazione tra valori effettivi e di libro.

La soluzione data nel nuovo disegno fiscale supera a piè pari il problema, offrendo alle imprese la possibilità (opzionale) di acquisire in termini onerosi certezza e tranquillità, attraverso l'affrancamento delle plusvalenze sorte in operazioni di ristrutturazione societaria con una tassazione sostitutiva (di Ires e Irap) del 18 per cento, e mettendo tutte le operazioni sullo stesso piano, inclusi anche i conferimenti, considerati ormai tutti neutrali, attraverso cui passano le cessioni di rami d'azienda<sup>23</sup>.

Una sorta di scambio che porta vantaggio all'Erario nel breve periodo, ma vantaggio alle imprese nel lungo, nel quale possono più che recuperare quanto corrisposto per l'affrancamento, avvalendosi del riconoscimento dei valori reali (al posto di quelli storici) per riferire ad essi l'ammortamento e abbattere nel tempo l'imponibile fiscale<sup>24</sup>. Il che porta il vantaggio per entrambi di una ulteriore ricomposizione della divaricazione esistente, altrimenti de-

stinata a accentuarsi nel tempo, tra costi storici (o riconosciuti fiscalmente) e valori effettivi e civilistici.

d) Si aggiunga che in altri aspetti il nuovo Fisco sacrifica entrate per rimuovere disposizioni sentite particolarmente inique e fastidiose dalle imprese. *In primis*, l'ampliamento dell'ammissibilità a deduzione delle spese di rappresentanza, la cui limitazione generalizzata non era più compresa e giustificata e si presentava particolarmente penalizzante per quelle piccole e medie imprese, che spesso si avvalgono di veicoli quali il contatto diretto, la campionatura dei prodotti, le visite in azienda ed altre modalità similari, per le quali la distinzione tra spese pubblicitarie e di rappresentanza è spesso fonte di incertezza. Una questione particolarmente sentita e che sembra ora possa essere risolta da un futuro decreto secondo l'indicazione della Commissione, la quale non mette in discussione il criterio generale della deducibilità limitata per tali spese, ma sollecita una qualificazione precisa di tipologie di spese per le quali si dovrebbe avere un riconoscimento più ampio e mirato ai fini di una integrale deducibilità o comunque di una maggiore quota di deducibilità, in ragione della loro oggettiva connotazione e della dimensione economica dell'impresa che le sostiene.

3.3. Pur rimanendo nel nostro ordinamento pezzi ordinamentali, impositivi e dispositivi che meriterebbero di essere aggiustati per rendere il Fisco più neutrale e meno casistico o restrittivo, anche con ulteriori sacrifici di entrate, è difficile sostenere che la via verso un Fisco meno arbitrario o contorto sia stata sacrificata sull'altare dell'aliquota e che non siano stati fatti molti passi avanti verso la semplificazione e la maggior razionalità del sistema<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Il regime di neutralità comporta che le cessioni o trasformazioni di impresa avvengano mantenendo i valori delle scritture contabili, senza imposizione delle plusvalenze, ma senza possibilità di ammortizzare il cespite per il possessore finale se non ai valori corrispondenti a quelle scritture.

<sup>22</sup> La neutralità fiscale, già prevista nel nostro ordinamento, non comprendeva la cessione dei rami di azienda, che incorreva nella discrezione dei criteri di valutazione dell'accertamento, allorché fosse avvenuta con scorporo, conferimento a una *new company* e cessione in regime PEX delle azioni corrispondenti della *new company*. La distinzione tra conferimenti neutrali e realizzativi era motivo di notevole incertezza ed esponeva il conferitario ad accertamento di valore per la plusvalenza, senza riverbero sul valore dell'azienda per l'acquirente. Inoltre era escluso il conferimento neutrale verso società di persone.

<sup>23</sup> Scompaiono le distinzioni di cui alla nota precedente, con il conferente eligibile per la PEX sulle azioni della *Newco* e la possibilità di affrancamento dei valori (dei soli beni materiali e immateriali) posta in capo al conferitario. Anche i conferimenti verso società di persone possono avvenire in neutralità fiscale.

<sup>24</sup> A confronto con un costo dell'affrancamento del 18 per cento, il valore pienamente riconosciuto del bene ammortizzabile comporta, cumulando nel tempo, un risparmio d'imposta del 31,4 per cento (Ires più Irap).

<sup>25</sup> Rimangono ancora fuori - nell'ambito degli interventi di "pulizia" - norme che la Commissione aveva ritenuto non sistemiche, la cui esistenza contribuisce a generare sentimenti e risentimenti verso il sistema fiscale. Per alcune di esse non è da escludere che il Governo possa intervenire semplicemente con circolari interpretative; quelle norme, ad esempio, che, per come oggi vanno intese, rischiano di andare in direzione opposta alle politiche di sostegno verso l'impegno tecnologico perseguite per altre vie.

Il riferimento è alle modalità con cui è disposto lo scorporo dei terreni (non più ammortizzabili) dai fabbricati, il quale, per il meccanismo applicato (e per il sostanziale disconoscimento dei valori di perizia), rischia di amplificare il valore del terreno medesimo (con conseguenze sulla base imponibile) allorché in esso siano infissi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico o quando questi richiedano, per la loro installazione, limitate aree di terreno (quali antenne e ripetitori).

Certo sulla percezione di una maggiore affidabilità, stabilità e razionalità del Fisco si gioca solo una parte (per quanto importante) di quella strategia di tranquillizzazione e pacificazione con i contribuenti, che dovrebbe mantenersi prioritaria dopo il lungo *trend* di progressivo deterioramento di rapporti e di sentimenti.

Un'altra parte si gioca su fattori che non attengono solo alla sfera impositiva in senso stretto (e che quindi non sono materia di Finanziaria) ma attengono - giusto o sbagliato che sia - ad una percezione negativa accumulatasi negli anni circa il rispetto dello Statuto dei diritti del contribuente (L. 27 luglio 2000, n. 212), l'incertezza sull'applicazione delle norme, l'eccesso di variazioni delle stesse, le risposte contraddittorie agli interpellati, l'eccesso di adempimenti, le interpretazioni inattese date da circolari o risoluzioni, l'incapacità di distinguere una *ratio* (se non l'incremento di gettito) in tutto ciò che il Fisco proclama e fa.

Ma, rimanendo sulla materia trattabile normativamente, che è oggetto di queste riflessioni, molte questioni sembrano avviate a soluzione con equilibrio e qualche inventiva<sup>26</sup>, pur nel peccato origina-

Qualcosa di simile avviene con la limitazione introdotta nella deducibilità dei costi della telefonia fissa, che rischia di incidere maggiormente sulle imprese più informatizzate, essendo oggi la telefonia fissa il canale della trasmissione dati.

O, ancora, la limitazione degli ammortamenti dei beni strumentali per l'esercizio delle attività regolate (gas, elettricità, eccetera) ha effetti simili e potrebbe avere giustificazione sistemica solo all'interno di una revisione complessiva dei coefficienti e criteri di ammortamento ma rischia, come intervento isolato, di non giustificarsi sistemicamente fuori da quel contesto.

Altri interventi giudicati auspicabili dalla Commissione riguardano quelli necessari a completare il quadro sistemico della PEX, eliminando asimmetrie temporali e trovando un principio in grado di disincentivare quell'arbitraggio fiscale che va sotto il nome di *dividend washing*, eliminandone la convenienza più che sottoponendolo a bardatura antielusiva.

Per il consolidato veniva auspicato un ampliamento dei requisiti per la sua applicazione o continuazione (in caso di operazioni straordinarie fiscalmente neutrali o di soggetti a regime privilegiato che rinunciassero allo stesso).

Anche i vincoli sulla distribuzione di riserve di capitale erano giudicati onerosi da monitorare e suscettibili di essere utilmente rimossi

La Commissione aveva segnalato, inoltre, che molte questioni di intersezione tra disciplina delle società personali e individuali e disciplina delle società pongono questioni di coordinamento, senza il quale prevale l'incertezza, si determina doppia imposizione o semplicemente si sconta un vuoto della normativa.

E altro, di tenore più o meno significativo.

<sup>26</sup> Ma con l'inconveniente di non sapere come interferiranno gli IAS con questo dispositivo. Per il modo approssimativo e af-

rio - che solo *a posteriori* si potrà giudicare se compatibile con la strategia di pacificazione - di aver nuovamente rivoluzionato il volto del Fisco, sia pure al fine di abbassare l'aliquota.

Vincere il sentimento pervasivo di diffidenza e ostilità e alzare il grado di fiducia istituzionale è una importante leva economica.

#### 4. Il sacrificio di una caratterizzazione premiale

4.1. Chi soffre maggiormente della centralità che ha assunto un abbattimento così rilevante dell'aliquota è l'altro aspetto di un Fisco indirizzato su base sistemica a sollecitare in via diretta i fattori della crescita.

Esso sarebbe andato giocoforza di pari passo con un profilo più graduato di discesa dell'aliquota e con un approccio più *soft* verso la modifica della base imponibile. Non avrebbe, infatti, avuto senso sistemico l'introduzione di qualche schema di premio alla capitalizzazione (incluso il mantenimento degli utili in azienda) senza una più contenuta indeducibilità degli interessi.

Seguendo questa "traiettoria B", l'abbattimento nominale della tassazione avrebbe potuto dividersi (metà e metà?) tra l'abbassamento iniziale dell'aliquota e gli effetti di una tassazione premiale, che avrebbe portato progressivamente (ma con azione rapida) al 27,5 per cento il prelievo effettivo dai profitti.

A quel livello medio di prelievo nominale un'impresa sarebbe giunta in virtù di quelle azioni, premiate dal disegno fiscale, che rendevano essa stessa artefice del proprio livello di incisione.

Su questa via più gradualistica la Commissione avrebbe concepito di dare rilievo pivotale e sistemico a una nuova Dit (in versione Ace)<sup>27</sup>, facendone il meccanismo sul quale innestare il favore fiscale per quei pochi e limitati obiettivi, selezionati

frettato in cui sono stati introdotti in Italia nel 2005, sono ora di difficile gestione e possono dar luogo a nuove revisioni e complicazioni della disciplina Ires, nonché a necessità di nuove deduzioni extracontabili.

<sup>27</sup> A differenza della Dit originaria, che prevedeva un'aliquota ridotta per la porzione di profitto individuata dal rendimento figurativo degli apporti di capitale, l'Ace esclude totalmente tale porzione dalla base imponibile (aliquota zero). La forma Ace non solo è più direttamente percepibile nel suo operare di quanto lo sia la doppia aliquota ("agevolata" e "ordinaria" che contraddistingueva la vecchia Dit), ma consente anche di incidere in maniera comparabile tutte le imprese, personali e societarie, sicuramente, uno dei punti problematici della vecchia Dit. Lo schema sarebbe rimasto incrementale, riferito agli incrementi dall'entrata in vigore in poi e non agli stock di capitale.

come coerenti con l'interesse pubblico (oltre il rafforzamento patrimoniale delle imprese): nascita di nuove imprese, crescita per fusione e incorporazione, quotazione in borsa, apertura del capitale delle piccole imprese al *private equity* e alla quotazione in mercati regolamentati; ricerca tecnologica svolta in proprio o commissionata ai centri di ricerca pubblici.

In ciascuno di questi casi (tranne forse l'ultimo che avrebbe potuto mantenere una detassazione diretta), l'esistenza di uno schema duale di tassazione avrebbe potuto dar luogo o al riconoscimento del capitale aggiuntivo (fusione) o al riconoscimento di un rendimento figurativo più alto di quello previsto ordinariamente per l'apporto di capitale (quotazione in borsa) o superiore ancora (se la quotazione fosse avvenuta con modalità di partecipazione al capitale dei fondi specializzati in piccole e medie imprese).

Il favore per le imprese che nascono è implicito comunque nella Dit/Ace essendo tutto il capitale, di dotazione e di formazione, capitale nuovo (e le perdite dei primi tre anni recuperabili indefinitamente).

Il tutto avrebbe avuto senso se lo schema di detassazione condizionata fosse stato adottato con parametri tali da portare rapidamente la discesa verso un *plafond* stabilito di tassazione media dei profitti<sup>28</sup>, al cui finanziamento avrebbe potuto contribuire l'allargamento progressivo di quelle poste che oggi garantiscono il finanziamento dell'abbattimento attuale dell'aliquota, oppure una vera e propria detassazione, che, verificandosi progressivamente (ma non troppo) nel tempo, sarebbe stata più agevolmente finanziabile dalla fiscalità generale.

4.2. Le ragioni del percorso effettivamente perseguito dal Governo possono essere facilmente comprensibili.

Da un lato, può essere incomparabile il rendimento politico di un sostanziale abbattimento dell'aliquota come effetto di impatto, in confronto a una riduzione immediata più contenuta e una rimanente riduzione destinata a materializzarsi gradualmente nel tempo. Sebbene sia possibile che l'apprezzamento

<sup>28</sup> Se l'aliquota Ires ordinaria fosse scesa, poniamo, di metà, al 30,25 per cento, un'impresa sarebbe arrivata al *plafond* stabilito del 27,5 per cento quando avesse avuto poco meno del 10 per cento dei suoi profitti tassati ad aliquota zero. Ma, data la gradualità nel tempo per raggiungere questo risultato e il fatto che non riguardasse (per lo meno contemporaneamente) la platea delle imprese, il *plafond* avrebbe potuto essere stabilito a livelli inferiori senza accrescere l'ammontare virtuale di perdita di gettito da finanziare in qualche modo.

di quel rendimento politico sopravvaluti l'illusione ottica e l'effetto psicologico che determinano i 5,5 punti di abbattimento (a parità di gettito), vi è, tuttavia, da considerare anche la valutazione di necessità: di non lasciare l'Italia ultima nelle classifiche dell'Unione. Una tassazione duale avrebbe comunque esposto a una aliquota marginale elevata (anche se più bassa dell'attuale), indipendentemente dall'altezza della effettiva incisione media raggiungibile dalle imprese.

Le considerazioni svolte all'inizio (paragrafo 2.3) circa lo spostamento delle basi imponibili connesse all'aliquota si riferiscono, poi, all'aliquota nominale ordinaria, non all'aliquota media. E questo è sicuramente un vantaggio del tragitto A scelto dal Governo rispetto al B proposto dalla Commissione

4.3. Può darsi che ciò basti a far pendere la bilancia da una parte, ma la scelta di quel "tragitto A" porta anche svantaggi che hanno un peso non indifferente.

Il primo svantaggio è il passaggio per un cambiamento radicale di regole. Sta di fatto che, ottenuta con l'allargamento sostanziale della base imponibile, la pur rilevante riduzione dell'aliquota espone a una fibrillazione il mondo delle imprese societarie, facendo a una larga platea temere il peggio.

L'Irap, quando fu introdotta, si accompagnò ad una riduzione complessiva del gettito rispetto al sistema che sostituiva, eppure lasciò nella grande maggioranza degli operatori la convinzione (provatamente inesatta) sia di essere stata incisa individualmente di più, sia che il cambio di sistema di tassazione giovasse solo alle grandi imprese.

Data la pluralità di parametri che, ora come allora, sono in gioco a determinare il miglioramento o peggioramento individuale, può avvenire oggi qualcosa di simile, anche se non sulla stessa scala<sup>29</sup>. Eppure non ci sarebbe da sorprendersi se alla fine i calcoli del Governo si rivelassero troppo prudentziali e l'insieme dei provvedimenti varati risultasse (anche per effetto del riposizionamento delle imprese in relazione al nuovo scenario fiscale) in una detassazione netta per le imprese, che personalmente ritengo molto probabile.

Un certo numero di imprese saranno, tuttavia, effettivamente perdenti. Ad un livello di detassazione virtuale di 7,5 miliardi di euro è difficile pensare che tutte le imprese vi contribuiscano individualmente in modo neutro compensando la propria detassazione con ciò che perdono in base imponibile. E'

<sup>29</sup> Non siamo tuttavia allo stesso grado di implicazione: allora si trattò di un movimento di imposizione di 30 miliardi di euro e oggi di 7,5. Le imprese personali ne sono escluse.

più facile immaginare che avvenga, invece, un travaso di tassazione, per quanto occorra rifuggire da facili identificazioni di chi verso chi.

Le imprese che fanno uso di ammortamenti anticipati sono prevalentemente grandi e medie (anche qui senza generalizzazioni); per quanto le nuove disposizioni implicino semplicemente un anticipo di tassazione comunque dovuta, è possibile - per chi ha beni da ammortizzare ad alto contenuto tecnologico - che l'ammortamento anticipato corrisponda alla vita effettiva del bene, per cui l'allungamento del periodo di ammortamento non è una semplice anticipazione dell'imposta, ma un aggravio netto.

In ogni caso, un profilo temporale ben scelto di investimenti era in grado di posticipare l'imposta indefinitamente. Differenze nell'intensità di capitale e lavoro determinano diversa incidenza della nuova tassazione.

Ricorrono al *leasing* un po' tutte le imprese, con prevalenza relativa delle piccole. Per quanto le nuove disposizioni determinino in ogni caso un aggravio del costo<sup>30</sup>, la possibilità di usufruirne ancora (in alternativa in acquisto del bene a credito) dipende dalla profittabilità, visto che il monte interessi è gravato dalla rilevanza di quelli impliciti della locazione e - a meno di correzioni proposte in Parlamento - i canoni di *leasing* deprimono l'Ebit.

Il maggiore indebitamento è sopportato relativamente dalle piccole società di capitale (anche qui senza generalizzazioni). Chi ha fatto investimenti o intende farli con finanziamento di capitale di prestito viene effettivamente penalizzato. Chi ha un modesto Ebit altrettanto.

Il tetto posto alla fruizione annua dei crediti risultanti da incentivi<sup>31</sup> colpisce le medie imprese in prevalenza. Si tratta di un frazionamento nel tempo (non oltre il terzo), che, incidendo anche sui crediti pregressi, in talune circostanze può portare a una perdita dell'incentivo o a un accrescimento dell'indebitamento.

Il Governo ha già in parte attenuato l'impatto della indeducibilità degli interessi sulle imprese più fragili, ma le ha identificate con le imprese personali, spezzando ulteriormente (nonostante le intenzioni contrarie) la corrispondenza fra trattamento delle imprese personali e societarie.

Riprenderò alcuni dei temi relativi alle conseguenze distributive della nuova tassazione nel capitolo

<sup>30</sup> La durata minima passa dalla metà ai 2/3 del periodo di ammortamento.

<sup>31</sup> La compensazione massima è di 250.000 euro, che copre il complesso degli incentivi.

successivo, dove avvanzerò qualche linea per possibili correzioni.

4.4. L'altro svantaggio è un approccio troppo indiretto e certamente ibrido verso la sollecitazione dei fattori di crescita. Va detto che la "traiettoria A" seguita dal Governo non comporta una abdicazione assoluta dal posizionamento della struttura della tassazione al crocevia degli obiettivi di rafforzamento delle imprese e del capitalismo italiano. Se gli interessi passivi sono deducibili solo nei limiti del 30 per cento dell'Ebit (riclassificato), le imprese con eccedenza possono trovare conveniente capitalizzarsi per abbassare quella parte di indebitamento che non darebbe luogo a componenti negative della base imponibile<sup>32</sup>.

Le *start-up* godono della previsione generale che fa salvi gli oneri inclusi nel costo dei beni strumentali, capitalizzati nel periodo in cui esso è in costruzione e non pronto per l'uso, ma poi possono solo sperare, dato il presumibile basso livello dell'Ebit, di recuperare nel tempo gli interessi erogati successivamente.

Anche per ciò che riguarda le fusioni (tra società indipendenti), la previsione di una imposta sostitutiva (di Ires e Irap) al 18 per cento per le plusvalenze che emergano in conseguenza reintroduce un qualche favore fiscale per questo tipo di operazioni, che ne era rimasto privo con la riforma del 2003 e che lo aveva ritrovato solo in modo parziale con la Finanziaria per il 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296)<sup>33</sup>. Inoltre, quel favore fiscale è esteso a tutte le operazioni societarie, la cui importanza nel rafforzamento delle imprese può non essere inferiore alle fusioni<sup>34</sup>.

Se si eccettua questa disposizione, sicuramente parte organica del nuovo disegno, rimane - da questi indirizzi e dalla permanenza delle vecchie norme agevolative<sup>35</sup> - l'impressione che tale dise-

<sup>32</sup> Ma i margini di convenienza sono comunque inferiori a quelli che si determinano con un qualsiasi premio alla capitalizzazione (il quale determina un'aggiunta al reddito netto d'impresa) e sono inesistenti per imprese i cui interessi passivi rientrano nel limite di deducibilità (che comunque possono essere pensate come già adeguatamente capitalizzate).

<sup>33</sup> Essa prevede, per il 2007 e 2008, in caso di fusioni tra piccole imprese e fino a un limite di 5 milioni di euro, il riconoscimento totale gratuito dei maggiori valori. La disposizione va ora coordinata col provvedimento dell'attuale Finanziaria, di portata più generale, in quanto non soggetto a requisiti.

<sup>34</sup> Le operazioni di acquisizione con leva finanziaria potrebbero, tuttavia, essere scoraggiate dal nuovo regime degli interessi (senza che si possa dire a priori se sia un bene o un male).

<sup>35</sup> Visco Sud, delega da esercitare sulle agevolazioni per la quotazione in mercati regolamentati delle piccole imprese, fisca-

gno mantenga un approccio frammentato e indiretto più che costituire attorno ai problemi della crescita una sistematizzazione organica, la quale avrebbe dovuto creare, nella visione della Commissione, un discernibile fattore di orientamento per le imprese su “dove va il Fisco”.

Gli aspetti premiali e incentivanti sono presenti, ma rimangono demandati a provvedimenti staccati dalle norme del Testo Unico e guidati da ispirazioni e criteri diversi, che moltiplicano tipologie e modalità di intervento (oltre ad avere limitazioni di tempo e dotazione) e sono forieri di complessità amministrative e di incertezze per i contribuenti; più facili da percepire come straordinari che come parte dell'impianto definitivo. Tanto è vero che quelli che vanno nel Quadro RU di UNICO incorrono nel tetto annuale dei *bonus* fiscali usufruibili. O che la legge sui brevetti viene involontariamente soppressa dalle nuove disposizioni [vedi nota (35)].

4.5 Non va dimenticato che quel fattore di orientamento di cui sopra avrebbe dovuto essere rafforzato da indirizzi concomitanti, alcuni implicanti altri centri decisionali e non a portata del Fisco<sup>36</sup>, ma altri di sua prerogativa specifica.

In tal senso, la Commissione raccomandava di accompagnare il favore fiscale verso l'impegno tecnologico e di ricerca con la correzione di quei provvedimenti che finiscono per penalizzare proprio le imprese più impegnate in campo tecnologico [di cui alla nota (24)], o rivedendo ai fini di favorire il ricambio tecnologico i criteri di ammortamento (di cui parlerò nel prossimo capitolo).

Raccomandava di accompagnare il favore fiscale verso l'apertura al mercato dei capitali (oltre che puntando prioritariamente a premiare l'offerta di strumenti di capitale delle piccole e medie imprese) su provvedimenti di stimolo anche alla domanda

---

lizzazione degli oneri sociali per gli assunti nelle start-up tecnologiche, credito di imposta per la ricerca svolta in proprio o commissionata a istituti di ricerca pubblici, quest'ultimo rafforzato con l'innalzamento dal 15 al 40 per cento delle spese e del tetto di spesa da 15 a 40 milioni di euro. Ma l'eliminazione del Quadro EC annulla l'incentivazione ai brevetti (introdotta con la Finanziaria dello scorso anno) sotto forma di ammortamento particolarmente veloce (in 2 anni).

<sup>36</sup> Ad esempio - nel campo delle politiche a favore della tecnologia - la cornice di un programma nazionale di ricerca ed innovazione reso credibile dall'allocazione di risorse finanziarie consistenti e certe nel tempo, o le politiche regionali di *scouting* e brokeraggio tecnologico, oppure - nel campo del rapporto col mercato dei capitali - l'istituzione e l'operatività di un fondo dei fondi pubblico per l'investimento in piccole e medie imprese, o di fondi di assicurazione, o la rimozione dei limiti attuali alla sottoscrivibilità di quote di fondi destinati a private equity da imprese di assicurazioni, a copertura di riserve.

facendo leva sull'esenzione dei *capital gains*, e quindi su criteri premianti solo della *performance ex post*, come indirizzo più suscettibile di dirigere la selezione degli impieghi verso destinazioni più meritevoli.

Sarebbe occorso in tal senso allargare il campo di applicazione della PEX procedendo per vie sistemiche; ad esempio, assimilando ad azioni le quote di fondi che investono a loro volta in piccole e medie imprese almeno 2/3 dell'attivo (oggi non lo sono e, scontando in tal modo una doppia imposizione, dell'impresa e dell'investitore, scoraggiano i soggetti societari a detenerle), o istituendo la società unipersonale di *venture capital* (resa quindi eligibile per la PEX), specificamente prevista per persone fisiche, i cosiddetti *business angels*, che vogliono apportare capitale e/o esperienza professionale (*management* e consulenza) in società di nuova creazione.

Ovviamente, l'insieme di norme varate in Finanziaria non esclude che questi indirizzi possano essere seguiti separatamente e altrove<sup>37</sup>, ma non ne dà il senso sinergico che avrebbero altrimenti avuto.

4.6. In conclusione, puntare le carte più importanti della riforma sull'aliquota comporta sicuramente vantaggi di lungo periodo alla competitività delle imprese, che, alla lunga, con gli aggiustamenti che adotteranno in materia di indebitamento e il maturare stesso del tempo in materia di ammortamenti, incasseranno una parte netta e crescente della riduzione dell'aliquota.

Assolve, inoltre, l'Italia da indiziato n. 1 in Europa per l'esosità del suo sistema fiscale rivolto alle imprese. Può avere anche altri effetti benefici. Ma comporta, altresì, incertezze e diffidenze tra le imprese sulle intenzioni del legislatore (che non è mai un fattore di stimolo), suffragate per alcune da evidenti svantaggi rispetto al sistema precedente. E, ancora, comporta la rinuncia a un quadro percepibilmente centrato sui fattori di crescita, che avrebbe messo nelle mani della stessa impresa la sua esplicita detassazione.

## 5. Tre aspetti problematici

5.1. Tre considerazioni su aspetti problematici servono come approfondimento del *modus operandi* della legislazione che sta per entrare in vigore e suggeriscono, anche senza varcare l'ambito delle scelte operate dal Governo, qualche riflessione su possibili alternative.

---

<sup>37</sup> Forse dentro provvedimenti di riassetto del quadro fiscale relativo ai mercati finanziari.

Il primo riguarda le imprese personali. Il Governo fa dei grandi passi, all'interno della riforma, verso un avvicinamento delle tassazione delle imprese personali e individuali a quella delle imprese societarie, rispondendo a una delle perorazioni della Commissione, che prefigurava, ad onor del vero, tempi lunghi per lo studio della soluzione.

La tassazione relativa di soggetti Irpef che esercitano attività di impresa, assume particolare rilievo in quanto potenzialmente capace di influenzare la dimensione delle imprese e la loro struttura organizzativa, con effetti sulle prospettive di crescita e rafforzamento dell'apparato produttivo.

Nel giudizio della Commissione, dal regime unico per le imprese, in primo luogo, risulterebbe una maggior chiarezza della legislazione fiscale, che verrebbe riferita distintamente alle imprese, da un lato, e alle persone, dall'altro, evitando quei difficili raccordi all'interno del settore delle imprese che spezzano le disposizioni e gli istituti (non ultimo la Pex), oltre che l'incisione dei profitti.

In secondo luogo, potrebbe anche irrobustirsi una consapevole mentalità capitalistica, allorché si scindesse la persona che conduce e possiede un'impresa dall'impresa medesima; una evoluzione da auspicare anche sul piano organizzativo e che contribuisce a estendere la cultura di impresa fino a livelli imprenditoriali di piccole e piccolissime dimensioni.

La soluzione del Governo supera efficacemente a piè pari il punto su cui la Commissione si era arenata: le modalità con cui evitare che la retrocessione all'imprenditore o al socio persona fisica degli utili di azienda determinasse un salto d'imposta, in quanto tale retrocessione non poteva che essere assimilata - per la parte che non costituisse retribuzione dell'imprenditore - a distribuzione di dividendi e rientrare nel relativo regime<sup>38</sup>.

La soluzione del Governo è quella di considerare l'intera distribuzione di utili correnti, una volta scelto il regime opzionale, alla stregua di una remunerazione individuale del lavoro prestato in impresa (da tassare in sede Irpef), lasciando incisa la parte che rimane nell'impresa alla nuova aliquota pro-

<sup>38</sup> I redditi da capitale, nell'attuale regime (e presumibilmente in quello che verrà), comportano un'incisione complessiva che va dal 38,3 per cento al 44,5 per cento. Anche la soluzione alternativa di tassare in modo sostitutivo ad aliquota Ires tutto il reddito delle imprese personali determinava salti d'imposta in alto e in basso e risultava poco difendibile dal punto di vista equitativo.

porzionale del 27,5 per cento, pari a quella delle imprese societarie<sup>39</sup>.

Lo schema è opzionale, ma predispone un quadro attraverso il quale arrivare domani a una neutralità completa. Una volta che quel regime opzionale di tassazione al 27,5 per cento cessasse di essere tale<sup>40</sup> e che altrettanto cessasse l'opzionalità per le imprese marginali che entrano nel regime forfetario previsto dall'attuale Finanziaria<sup>41</sup>, il campo di applicazione sarebbe definito (e dovrebbe comprendere imprese portate tutte in contabilità ordinaria).

Una volta che il sistema di imposizione fosse unificato (già oggi è basato sui medesimi presupposti, ma con differenze)<sup>42</sup>, non vi sarebbe bisogno neppure di accorgimenti giuridici (quali la trasformazione in società unipersonali o pluripersonali) per determinare una sostanziale unificazione dei regimi personale e societario.

Il problema è il contrasto di questo scenario (e delle intenzioni di avvicinare il trattamento fiscale per i due gruppi di imprese) con l'esclusione nel nuovo quadro fiscale delle imprese individuali e personali dal campo di applicazione delle limitazioni alla deducibilità degli interessi, pur potendo esse usufruire della soppressione della *thin capitalization* e del mantenimento del vecchio regime del *leasing*. Il Senato le ha parzialmente escluse anche dal regime dell'ammortamento.

Il che comporta una separazione dei dispositivi di determinazione del reddito di impresa, che introduce per le imprese personali un consistente disincentivo a crescere per forma giuridica<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Di fatto anche gli utili passati accantonati (si presume limitatamente a quelli formati in regime di tassazione proporzionale) possono essere assimilati a remunerazione se prelevati successivamente, visto che tale prelievo riporterebbe in Irpef la tassazione dell'importo corrispondente.

<sup>40</sup> Oggi ha interesse a seguire l'opzione solo chi troverebbe gli utili trattenuti tassati progressivamente al margine, in sede Irpef, sopra una media del 27,0 per cento.

<sup>41</sup> È riferito a chi ha meno di 30 mila euro di giro di affari annuo, e prevede una tassazione forfetaria al 20 per cento con l'esenzione dall'Irap e l'esclusione dal regime Iva.

<sup>42</sup> Le principali differenze risulterebbero nei redditi da dividendi e plusvalenze nell'attivo dell'impresa, che dovrebbero rientrare nel regime di esenzione, se trattenuti nell'impresa personale, e nei redditi da capitale, se da essa distribuiti, tenendone registrazione. Il Senato ha introdotto una nuova differenziazione nel regime degli ammortamenti.

<sup>43</sup> Ha poca importanza allora che l'abbassamento dell'aliquota Ires diminuisca il reddito a cui si ha convenienza a cambiare forma giuridica, specie ora che, oltre tale reddito, è possibile incorrere nella stessa tassazione Ires. Si aggiunga che la conferma del regime di trasparenza introdotto nel 2003, di cui alla

È comprensibile la scelta politica di non coinvolgere le imprese individuali e personali nella riforma, ma ciò va a scapito di una scelta sistemica.

La soluzione tedesca risulta da questo punto di vista alquanto migliore, in quanto capace di contemperare le due esigenze, allorché affida la protezione delle imprese più fragili ad una soglia comune deducibile del monte interessi, fissata in valore assoluto, ma evita di differenziare i criteri di determinazione di base imponibile e, di conseguenza, di cristallizzare la scelta della forma giuridica.

Forse una correzione di questo tipo è necessaria, pur se la soglia fissata in Germania è troppo alta rispetto ai fini che si pone il legislatore italiano. Il rapporto con l'Ebit, che discrimina il limite di deducibilità degli interessi, potrebbe allora riguardare la parte residua degli interessi, e forse, se necessario, essere posto a un livello anche inferiore al 30 per cento, a recupero del gettito perso relativamente allo schema di origine, ma applicarsi a tutte le imprese. L'effetto sarebbe progressivo in relazione alla dimensione delle imprese e alla loro capacità di generare profitti.

5.2. Il secondo riguarda le imprese in crescita. Non vi è dubbio che la previsione di indeducibilità di una parte degli interessi avrà l'effetto per un gruppo di imprese con un alto indebitamento ereditato di innalzare la tassazione rispetto al regime attuale. Lo stesso vale per un indebitamento prospettico generato da programmi di investimento finanziati a debito. Le correzioni apportate alla Camera e al Senato, che da un lato rendono indefinito il tempo di recupero degli interessi non dedotti e dall'altro consentono il ricorso all'interpello riducono, ma non eliminano la possibilità che vi sia qualche, sia pur circoscritta, perdita di investimento.

In ricerche recenti, la fotografia delle piccole imprese ci dice, tuttavia, che quelle più indebitate non sono necessariamente le meno dinamiche per potenziale produttivo, espresso dalla crescita del fatturato e da altri indicatori. Per cui, un qualche rischio che nella nuova struttura del Fisco si vengano

---

nota (13), mantiene un disincentivo per le S.r.l. a crescere per numero di soci.

Va anche segnalato che l'assenza di facoltà di scelta per l'impresa circa l'ordine di distribuzione tra utili correnti o accumulati in passato in regime di tassazione proporzionale, o in passato in regime di tassazione progressiva (quest'ultimi, si presume, non più tassabili) rischia di rendere conveniente alle imprese, lo svuotamento delle riserve esistenti, prima che entri in vigore la nuova legislazione. Il che è in contrasto con l'intenzione di premiare la patrimonializzazione,

no a penalizzare anche imprese in crescita (effettiva o potenziale) non è da escludere.

Per evitarlo o attenuarlo, occorrerebbe anche qui introdurre qualche accorgimento correttivo. Ad esempio, si potrebbe rendere elastico verso l'alto il limite del 30 per cento indicizzandolo a qualche parametro di crescita del fatturato individuale nella media mobile degli ultimi tre anni<sup>44</sup> (decidendo poi se quella crescita deve rilevare in assoluto o in eccesso alla crescita dell'economia italiana, riguardare tutte le imprese o solo determinate dimensioni).

5.3. C'è anche un'altra via alternativa da considerare, per completezza, in relazione agli inconvenienti citati nei due paragrafi precedenti 5.1 e 5.2.

Ed è quella - ferma restando l'opportunità di un riferimento a tutte le imprese, personali e societarie, e della franchigia di un ammontare di interessi comunque deducibile (che, per natura dello schema non dovrebbe essere elevata) - di disporre che gli interessi (netti) residui siano indeducibili per una percentuale dell' x per cento.

Lo schema perderebbe di sistematicità, in quanto gli interessi attivi del creditore sono pienamente tassati, ma eviterebbe il ventaglio delle situazioni, che va da imprese che non traggono conseguenze dalla limitazione della deducibilità ad altre particolarmente colpite. Né occorrerebbe rintracciare tra piccole e grandi, con alti o bassi utili, *capital* o *labour intensive*, eccetera, dove sia il discrimine di incisione.

Uno schema del genere, al limite, ma come puro esercizio di scuola che non sentirei di raccomandare, potrebbe riassorbire la parte di interessi tassata in Irap, espungendola dalla base imponibile di quella imposta<sup>45</sup>. Se l'x per cento da rendere indeducibile in Ires è posto pari al 10 per cento, una proporzione di indeducibilità *flat* degli interessi, posta all'incirca al 25 per cento, potrebbe comprendere una tassazione e l'altra<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ovviamente a bilanci invariati che non tengano conto di eventuali acquisizioni e incorporazioni.

<sup>45</sup> Una tassazione degli interessi al 3,9 per cento dentro l'Irap produce ora (alla aliquota Ires del 27,5 per cento) lo stesso effetto fiscale di una indeducibilità del 14,1 per cento (se le basi imponibili vengono assunte identiche in prima approssimazione).

<sup>46</sup> In realtà, l'aggiunta all'x per cento dovrebbe essere, per la parità, superiore al 14,1 per cento, per tener conto della franchigia comunque deducibile che riduce il monte interessi di riferimento e del fatto che in Ires ci si riferisce a interessi netti e in Irap a interessi lordi.

5.4. Il terzo inconveniente riguarda le nuove disposizioni sugli ammortamenti. Ho già osservato che per le imprese per le quali l'anticipazione dell'ammortamento corrispondeva alla effettiva vita economica del bene, il passaggio agli ammortamenti ordinari comporta un costo effettivo e non solo l'impossibilità di posticipare nel tempo una tassazione comunque dovuta.

Ma anche per le altre imprese, la volontà di evitare la tassazione posticipata finiva per generare un meccanismo attraverso il quale il regime di ammortamento anticipato agiva surrettiziamente da stimolo all'investimento. Una volta esaurito il periodo di presenza (negativa) dell'ammortamento anticipato nella base imponibile, molte imprese profittevoli, pur di non vedere incrementata la tassazione, preferivano ricorrere a nuovi investimenti, anche in eccesso rispetto alle reali necessità e all'esaurimento della vita economica dei beni in oggetto; investimenti che, tuttavia, potevano servire da cuscinetto, in quanto già effettuati, per eventuali futuri periodi di bassa profittabilità.

Il pericolo di depotenziare questo meccanismo indiretto di propensione all'investimento sarebbe stato stemperato o addirittura annullato se la soppressione degli investimenti anticipati e accelerati - che la Commissione riteneva possibile - fosse avvenuta in parallelo - come la Commissione raccomandava nel caso si fosse proceduto lungo questa via - con la revisione delle Tabelle di ammortamento ferme al 1988. Tale revisione avrebbe dovuto tendere ad adeguare i limiti attualmente previsti dalle aliquote di ammortamento fiscalmente riconosciuto all'effettivo deperimento economico dei beni, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica.

Forse non vi erano i tempi per fare questo. Tuttavia, avendo il Governo convenuto sulla necessità di revisione, la previsione, inserita alla Camera (di consentire ancora nel 2008 gli ammortamenti anticipati per i nuovi investimenti) in un certo senso consente di mantenere in vita il meccanismo per lo spazio di tempo necessario affinché le nuove Tabelle siano varate.

Oggi i coefficienti fissati nel 1988, in un senso o in un altro, spesso non rappresentano più correttamente l'invecchiamento tecnologico (di fatto la durata di utilizzo) di alcuni beni strumentali e gli ammortamenti di quelli che caratterizzano l'impiego di tecnologie avanzate e a rapidissima obsolescenza (specie a contenuto informatico) sono spesso penalizzati sfavorendo, in tal modo, l'innovazione da parte delle imprese. Di converso, i coefficienti di ammortamento per i beni a più lento declino non hanno ragione per avere profili di ammortamento generosi. Poiché non saranno più utilizzabili, con

la nuova impostazione, incentivi impliciti nei profili di ammortamento anticipati (si pensi solo alla inapplicabilità, dopo il 2008, di quelli previsti appena due anni prima per i brevetti), la possibilità di favorire un più adeguato ricambio strumentale e di attuare una politica per la tecnologia è demandata ai nuovi coefficienti ordinari.

## 6. Conclusioni

Il nuovo scenario di tassazione delle imprese può ovviamente incorporare correzioni e una migliore strutturazione che consenta di registrarlo sulle tematiche di fondo dell'economia italiana. Ma è indubbio che esso migliori il quadro fiscale che trova (e che pure opportunamente rimane invariato in punti significativi).

Nelle tre accezioni poste all'inizio di sistema fiscale orientato alla competitività, il disegno di imposizione fiscale, che risulterà dall'intervento operato in Finanziaria, fa passi avanti importanti.

Avendo centrato l'obiettivo di una significativa riduzione dell'aliquota e assunto una fisionomia più razionale, equilibrata e semplificata, potrebbe essere l'ossatura di un struttura impositiva che rimanga nel tempo e dia agli operatori, almeno per il futuro, quella certezza fiscale che finora è mancata.

Questo *test* di tenuta (futura) è poi di fatto il punto cruciale. Dopo che questa struttura sarà stata in vigore per un po' di tempo la si potrà giudicare di per sé, non in confronto a ciò che sostituisce o in confronto ad alternative che non sono più date. Le imprese, allora, invece di concentrarsi su vantaggi e svantaggi che derivano loro nel passaggio da un regime all'altro, che è l'inconveniente maggiore della riforma, potranno giudicare e percepire il regime che trovano in vigore per le sue caratteristiche intrinseche, i cui meriti superano le riserve (a cui si può sempre porre mano).

Mentre con l'Irap la dissociazione avvenuta nel tempo tra le sue caratteristiche impositive e quelle del regime che sostituiva produce la sensazione - per quanto errata sia - di una imposizione diretta sui redditi d'impresa parametrata all'occupazione offerta dalla stessa impresa, nulla di simile dovrebbe accadere nel tempo con la dissociazione tra il nuovo sistema (e nuove aliquote) e il vecchio sistema di deducibilità degli interessi e degli ammortamenti, che oggi sono percepiti contestuali<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Reputo improbabile che la perdita, col passare del tempo, del senso di contestualità tra abbassamento dell'aliquota e riduzione della deducibilità degli interessi induca le imprese a premere per allargare la deducibilità degli stessi tenendosi la nuova aliquota, perché l'accettazione del limite alla deducibi-



Una volta portati i coefficienti di ammortamento più vicini alla realtà odierna<sup>48</sup>, l'adattamento delle imprese al nuovo quadro non dovrebbe essere difficile, lasciando buona parte della riduzione dell'aliquota come un risultato netto di detassazione (adattamento che forse avrebbe potuto essere agevolato, senza variare la natura delle scelte effettuate, da un abbassamento graduale e programmato, diciamo in tre anni, dell'aliquota e corrispondentemente da un allargamento graduale e programmato della base imponibile).

La frontiera dovrebbe continuare ad essere l'incisione nel sentimento di diffidenza che caratterizza il rapporto con i contribuenti, che, senza perdere nulla in rigore, anzi accrescendolo, punti a una riconciliazione degli stessi contribuenti col contesto normativo e amministrativo; riconciliazione di cui sarebbe sbagliato sottovalutare la valenza come leva economica.

Rendere il Fisco rivolto verso le imprese societarie una infrastruttura della crescita del Paese non è un compito semplice, data la molteplicità di approcci necessari, cui spesso ha fatto riferimento la Commissione.

Non vi è "la misura" o l'innovazione che rappresenti l'uovo di Colombo, e prometta di portare in un nuovo scenario e possa sinteticamente essere posta all'ordine del giorno come emblema di una svolta.

Vi è necessità di scavare in tanti istituti e provvedimenti, come si è cominciato a fare, a volte per coordinare, a volte per trovare l'asse sistemico su cui agganciare la normativa, a volte per finalizzare meglio istituti rispetto agli obiettivi di fondo di cui possono essere serventi.

E vi è necessità di farlo simultaneamente sui vari fronti, sapendo che l'insieme dei problemi non si condensa solo nel livello dell'aliquota o che indirizzi che sono specificamente fiscali hanno bisogno di un contesto extrafiscale favorevole di riferimento, che coinvolge altre responsabilità della politica economica, come più volte sottolineato.

---

lità è destinata a crescere se verso questo indirizzo si muoveranno, come sembra, molti altri Paesi. Una buona nuova Tabella di ammortamenti dovrebbe deterrere dall'inizio ogni rivendicazione avverso al profilo lineare che hanno assunto.

<sup>48</sup> E tenendo comunque conto che le modifiche attuali cambiano il profilo temporale e non l'ammontare della tassazione dovuta.