



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BONFRISCO e CASOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 DICEMBRE 2008

Interventi in materia di deducibilità dell'imposta regionale
sulle attività produttive (IRAP)

ONOREVOLI SENATORI. – La crisi finanziaria internazionale ha investito il sistema creditizio del nostro Paese e sta esplicando i propri effetti anche sulla economia reale, sebbene nel nostro sistema siano presenti elementi strutturali per certi versi migliori di quelli esistenti in altre nazioni, basti pensare alla propensione al risparmio o alla struttura dello sistema creditizio.

I documenti di finanza pubblica hanno descritto i possibili effetti negativi che tale crisi produrrà sul reddito nazionale, sui consumi e su altre grandezze macroeconomiche. Per altro, recenti studi elaborati dalle principali istituzioni internazionali hanno rivisto al ribasso le stime di crescita dell'Italia e protratto gli effetti negativi della crisi in atto a tutto il 2010, individuando tenui segnali di ripresa solo a partire da questa annualità.

In una congiuntura così pesantemente negativa, appare necessario sostenere la crescita del sistema economico con misure effettive, dirette agli operatori, ma allo stesso tempo compatibili con la situazione di finanza pubblica ed il vincolo della sostenibilità del debito pubblico.

In tal senso, è possibile strutturare interventi in favore delle imprese come quelli indicati nel presente disegno di legge, riguardanti il rapporto con l'Erario, finalizzati ad alleggerirne i costi e, allo stesso tempo, ad accrescerne la competitività.

Tale iniziativa si rifà direttamente agli autorevoli studi realizzati dal professor Francesco Forte sulla struttura dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e sulle distorsioni che essa ha prodotto nel sistema tributario ed in quello economico. Basti pensare, ad esempio, a quelle generate, a danno dell'investimento, sui costi del lavoro tra operatori italiani e concorrenti internazionali:

a differenza dell'IVA (cui pur assomiglia) l'IRAP non è addebitabile in fattura, come costo del venditore, e non è detraibile al momento dell'esportazione. I beni importati, invece, non la pagano in quanto essa colpisce solo il valore aggiunto prodotto in Italia, mentre l'IVA colpisce il valore aggiunto consumato nel nostro Paese, sebbene prodotto all'estero.

Le misure contenute nel presente disegno di legge, oltre a definire una fiscalità più conforme all'economia di mercato, intendono fornire una risposta alle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme comunitarie sollevate dall'attuale formulazione dell'IRAP, oggetto di un annoso dibattito sviluppatosi sia in sede politica che tra gli addetti ai lavori. In estrema sintesi, nel sistema attuale un'impresa si trova a versare una sorta di un'imposta sull'imposta, in sede di pagamento di quella sul reddito, a causa della indeducibilità da quest'ultima del costo del personale, degli oneri finanziari e di altre poste rilevanti.

Come risulta dagli studi su indicati, tali questioni possono essere risolte considerando l'IRAP una imposta sul valore aggiunto tipo reddito, piuttosto che una imposta indiretta sulle imprese, priva di rivalsa, ovvero un costo di produzione, e renderla detraibile dai costi del contribuente per la tassazione del suo reddito.

Tuttavia, la completa detraibilità dell'IRAP appare fonte di significativi problemi per la finanza pubblica. Considerando, infatti, il gettito complessivo dell'IRAP rilevato per il 2007, che ammonta a circa 32 miliardi di euro – escludendo l'IRAP pagata dalle pubbliche amministrazioni – e le aliquote in vigore dell'imposta sul reddito delle società (IRES), la potenziale perdita di gettito per l'e-

rario si aggirerebbe intorno agli 8 miliardi di euro, cioè circa 0,55 punti percentuali di PIL.

È alla luce delle considerazioni fin qui svolte che assumono rilevanza le misure contenute nel presente disegno di legge, volte ad escludere dall'imposta almeno la componente riferita ai costi di produzione. Tali misure prendono le mosse dalla destrutturazione della attuale base imponibile dell'IRAP in due parti distinte, composte dagli elementi di cui all'articolo 2425 del codice civile: una, il reddito dell'impresa, considerato al lordo degli interessi passivi; l'altra, il costo del lavoro, considerato al lordo degli oneri sociali. Va qui ricordato, che l'esistenza di diverse basi imponibili per un unico tributo non costituisce una novità assoluta. Si ricorda, infatti, che già l'imposta locale sui redditi (ILOR) prevedeva una struttura diversificata della base imponibile, tipica tra l'altro delle imposte reali.

Quindi, sulla base imponibile costituita dal costo del lavoro va calcolata la quota deducibile dall'imposta sul reddito, misura che costituisce un intervento significativo per il contribuente-impresa, soprattutto se riferito al margine lordo. La deduzione di una quota

del costo del lavoro, quella che è stato definito un «contributo sanitario», oltre ad una maggiore flessibilità nella gestione dell'imposta (per eventuali interventi più incisivi) garantirebbe anche l'autonomia delle regioni, cui andrebbe un introito pari all'attuale gettito IRAP calcolato sul costo del lavoro. Tra l'altro, ciò significherebbe che il servizio sanitario sarebbe non è finanziato dalle persone fisiche che lo utilizzano.

Con l'avvenuta diversificazione delle basi imponibili, quindi, il diritto alla detrazione competerebbe solo per i citati «contributi sanitari», misura maggiormente sostenibile per le casse dell'Erario. Poiché la quota di IRAP sui costi del lavoro è stimabile in un 66 per cento, l'importo detraibile ammonterebbe a circa 5 milioni di euro, pari a circa lo 0,33 per cento del PIL previsto per il 2009. qualora il diritto alla deduzione fosse «spalmabile» su due anni, così da essere pieno a partire dal 2010, si verrebbe a determinare un onere per l'erario più contenuto, anche alla luce delle recenti disposizioni contenute all'articolo 6 del decreto-legge del 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), istituita dall'articolo 1 del decreto legislativo 15 febbraio 1997, n. 446, si applica alle seguenti basi imponibili:

a) il reddito, di impresa o autonomo, al lordo degli interessi passivi di cui all'articolo 2425 del codice civile;

b) i costi per il personale, al lordo dei contributi sociali, di cui all'articolo 2425 del codice civile.

Art. 2.

1. A decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti tenuti al pagamento delle imposte sui redditi possono operare una deduzione di un importo derivante dall'applicazione della vigente aliquota dell'IRAP alla base imponibile di cui all'articolo 1, lettera *b*).

2. Nei primi due periodi di imposta successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, la deduzione di cui al comma 1 è riconosciuta nella misura di un terzo.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le disposizioni attuative del presente articolo.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 2, valutato in 1.500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010, e in 4.500 milioni di euro a decorrere dell'anno 2011, si provvede mediante l'impiego delle corrispondenti risorse derivanti dagli incassi per il pagamento dei tributi sui prodotti petroliferi.