

LA REVISIONE DELL'IRAP PER LA SOSTENIBILITÀ

IL CONCETTO DI NEUTRALITÀ DELL'IMPOSIZIONE FISCALE RISPETTO ALL'USO PRIVATO DEI FATTORI DELLA PRODUZIONE DEVE ESSERE RIFORMULATO ED ESTESO ALL'IMPIEGO DEI BENI E DEI SERVIZI AMBIENTALI. LA MODIFICA DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP) PUÒ GARANTIRE UN PIÙ ELEVATO GRADO DI "NEUTRALITÀ SOCIALE" DEL PRELIEVO.

Se posta alla luce dell'attuale contesto economico, sociale e ambientale, la discussione da tempo avviata sulla possibilità di intervenire sull'Irap – l'imposta regionale sulle attività produttive – non può che uscire dal cono d'ombra delle facili promesse. Occorre viceversa porre la sua revisione di fronte a un più ampio orizzonte di riordino fiscale e prefigurare un percorso che, partendo dalle odierne criticità locali e globali, la riformi e migliori il benessere sociale. Ciò implica contemperare più obiettivi tra loro interconnessi: favorire la competitività delle imprese, garantire il gettito tributario, sostenere le opportunità di lavoro e difendere la qualità ambientale.

La parziale sostituzione dell'Irap

Ragioni di necessità (le esigenze di copertura dei conti pubblici) e di opportunità (i caratteri di federalità e di efficacia dell'imposta regionale considerata) rendono problematiche le ipotesi di abolizione dell'Irap. D'altro canto le persistenti difficoltà economiche che gravano sulle attività delle imprese, l'attesa crescita di competitività dei sistemi francesi e tedeschi per effetto delle prospettate riforme fiscali e, non ultimo, il perdurare delle negative dinamiche occupazionali, impongono un adattamento del nostro sistema tributario. Un intervento che non può prescindere, nei suoi contenuti e nelle sue modalità, dagli obblighi assunti in tema di contrasto del cambiamento climatico e dalle derivanti ricadute sul sistema Paese. Su un piano non solo teorico, la questione ambientale richiama infatti la necessità di comprendere tra i fattori della produzione anche le risorse naturali altrimenti escluse, per la loro essenza pubblica, dai meccanismi di mercato e oggetto di consumo non regolato. Ne deriva che anche il concetto di



neutralità dell'imposizione fiscale rispetto all'uso (privato) dei fattori della produzione ("neutralità di mercato"), elemento che qualifica l'Irap nel far partecipare tutti i redditi al sostegno delle spese locali, deve essere riformulato ed esteso all'impiego dei beni e dei servizi ambientali.

Va d'altra parte considerato come al depauperamento delle risorse naturali si contrapponga la crescente disponibilità della risorsa lavoro (disoccupazione involontaria): una divaricazione nell'utilizzo dei fattori della produzione che comporta da un lato un incremento di costi esterni e, dall'altro, la diffusione di implicazioni di carattere sociale ed economico.

Si pone pertanto la duplice esigenza di ampliare la base imponibile della fiscalità locale senza aumentare la pressione sulle imprese e, al contempo, di riequilibrare il carico tributario posto sui redditi prodotti per garantire un più elevato grado di neutralità del prelievo rispetto all'uso sostenibile dei fattori della produzione ("neutralità sociale").

In questa prospettiva, la riduzione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap e la sostituzione del relativo gettito con un'equivalente imposta ambientale locale da gravare, ad esempio, sulle emissioni di gas a potenziale effetto serra (CO₂ equivalente) rappresentano un disposto combinato in grado di muovere nella direzione auspicata.

Si tratta di una riforma fiscale di carattere ambientale che recupera la proposta avanzata dalla Commissione dell'UE con il rapporto Delors (1993) e più di recente ribadita, tra gli altri, da Ruffolo e da Friedman.

Uno spostamento dell'imposizione fiscale dal reddito da lavoro al consumo della qualità dell'aria che implica, da un lato, un controllo mediante opportuni modelli di contabilità ambientale territoriale e settoriale (es. RAMEA) e, dall'altro, la traduzione operativa di alcuni presupposti organizzativi e gestionali in grado di favorire gli effetti attesi sul livello dell'occupazione.

Dall'Irap all'aria

La nuova imposta ambientale può essere prefigurata come misura a parziale sostituzione dell'Irap e, in sinergia con quest'ultima, a rafforzamento dell'equilibrio del sistema tributario in termini di:

- ulteriore ampliamento della base imponibile e, tramite ciò, di contenimento delle distorsioni
- neutralità nei confronti dell'utilizzo dei fattori della produzione
- mantenimento del carattere federale dell'imposizione in grado di garantire la necessaria autonomia alle Regioni in merito sia al gettito sia alla politica ambientale.

In sostituzione della componente dell'Irap che grava sul lavoro, l'imposta ecologica locale tramuta in privati (internalizza) i costi esterni da inquinamento (aliquota incentivante, sub-ottimale) in misura differenziata per attività di produzione in funzione del livello del reddito da lavoro. Da un lato, ciò esercita un'influenza sulla concorrenzialità tra le imprese e, dall'altro, consente di commisurare l'imposta ecologica locale alla capacità contributiva evitando iniqui effetti regressivi.

In funzione degli obiettivi assunti in ambito europeo sulla riduzione delle emissioni gassose nocive (-20% entro il 2020 rispetto al livello registrato nel 1990), l'imposta ambientale locale può inoltre essere configurata quale tributo progressivo (aumento dell'aliquota al

ridursi della base imponibile), in ciò a differenza della proporzionale Irap.

La progressività dell'imposta ambientale garantisce infatti continuità di gettito agli Enti locali, incentiva l'innovazione tecnologica e l'efficienza dei processi di produzione e offre alle imprese, se applicata con cadenze temporali adeguate e compatibili con le necessità dei bilanci pubblici, opportunità di risparmi di imposta.

Per effetto dell'onere fiscale posto sul consumo della qualità dell'aria, l'imposta ecologica locale contribuisce al miglioramento dell'ambiente in grado, a sua volta, di generare ulteriori benefici economici: dalla riduzione dei costi sanitari causati dall'inquinamento (a cui si accompagna un aumento della produttività del lavoro) e delle distorsioni dei mercati al risparmio del sanzionamento altrimenti dovuto per inottemperanza agli obblighi fissati in sede europea e internazionale.

Gli effetti sulla domanda di lavoro

Come noto, più incerti sono invece gli esiti sulla domanda di lavoro (dividendo occupazionale): nel caso in cui l'impresa compensi la riduzione dell'Irap con la nuova imposta ambientale (effetto di interazione fiscale), le ricadute a favore dell'occupazione possono essere annullate. Perché insieme alla qualificazione ecologica della produzione si determinino benefici anche in termini di impiego di lavoro sono necessarie alcune condizioni:

- deve essere apprezzabile l'entità del

riordino tributario, quindi le variazioni delle condizioni d'uso dei fattori della produzione coinvolti (lavoro, qualità dell'aria) e, infine, l'incentivo alla sostituzione della domanda a favore dei prodotti "verdi"

- devono essere colte – anche mediante l'attivazione di processi partecipativi – le opportunità economiche offerte da un orientamento verso strategie aziendali e processi produttivi caratterizzati da intensità di lavoro e incentrati su criteri di eco-compatibilità

- devono essere diffusi – e, in particolare, messi a disposizione delle piccole e medie imprese – i servizi (ricerca e innovazione tecnologica, formazione di personale qualificato, assistenza), gli strumenti (sistemi di gestione ambientale, gestione del ciclo di vita, rendicontazione ambientale e sociale) e gli incentivi a sostegno delle pratiche di produzione sostenibile.

Perché una riforma fiscale ambientale possa dispiegare la propria capacità di stimolare la competitività delle imprese migliorando la qualità dell'ambiente e il livello dell'occupazione, diviene pertanto essenziale che sia parte di una strategia di intervento politico di carattere sistemico e in cui il concetto di sostenibilità – nelle sue dimensioni economica, ambientale e sociale – sia assunto quale condizione di riferimento teorico e operativo.

Marco Setti

Direttore master in Sviluppo sostenibile
Università di Bologna



FOTO: ARPA SEZ PROV. BO

1 Stazione mobile per il monitoraggio ambientale.