



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

COMITATO DI DIREZIONE

- > Prof. Raffaele Perrone Capano (DIRETTORE)
- > Prof. Fabrizio Amatucci
- > Prof. Massimo Basilavecchia
- > Prof. Lorenzo Del Federico
- > Prof. Eugenio Della Valle
- > Prof. Maria Cecilia Fregni
- > Prof. Alessandro Giovannini
- > Prof. Manlio Ingrosso
- > Prof. Salvatore Muleo
- > Prof. Salvatore Muscarà
- > Prof. Giovanni Puoti
- > Prof. Marilena Rispoli
- > Prof. Salvatore Sammartino
- > Prof. Francesco Tesaro
- > Prof. Loris Tosi
- > Prof. Francesco Santoni (CO-DIRETTORE) (Diritto del lavoro)

COMITATO SCIENTIFICO

- > Prof. Andrea Amatucci
- > Prof. Emilio Balletti
- > Prof. Clelia Buccico
- > Prof. Angelo Contrino
- > Prof. Daria Coppa
- > Prof. Paola Coppola
- > Prof. Alfonsina De Felice
- > Prof. Luciana di Renzo
- > Prof. Luigi Ferlazzo Natoli
- > Prof. Stefano Fiorentino
- > Prof. Andrea Giovanardi
- > Prof. Agostino E. La Scala
- > Prof. Enrico Marelo
- > Prof. Giuseppe Melis
- > Prof. Mario Nussi
- > Prof. Giovanna Petrillo
- > Prof. Maria Cristina Pierro
- > Prof. Pasquale Pistone
- > Prof. Federico Putaturo
- > Prof. Gaetano Ragucci
- > Prof. Francesco Randazzo
- > Prof. Alessandro Turchi
- > Prof. Lucia Venditti
- > Prof. Antonello Zoppoli

Indice:

La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali. *

di Raffaele Perrone Capano.....pag. 3

Le agevolazioni di carattere fiscale in materia di mediazione civile e commerciale

di Manlio Ingrosso.....pag. 63

Il d.m. 18 ottobre 2010 n. 180: le principali novità in materia di istituzione e tenuta del registro degli organismi di mediazione

di Gennaro Rotondo.....pag. 79

Le risposte dell'Unione Europea alle crisi del debito sovrano

di Jacopo Tavassi.....pag. 95

Il regime fiscale della cessione di cubatura

di Massimo Buonauro.....pag. 105

5bVrfU'g `VfcVZggc. `U'gYbhVbnU'XYZ]b]hj U'XY`U; fUbXY'7\Ua VfY'

di A Uf]U BcfVU".....pag. 115

La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali. *

di Raffaele Perrone Capano

La politica tributaria nella fase più acuta della recessione, ha avuto in Italia un ruolo molto limitato, sia perché il Governo aveva sottovalutato gli effetti recessivi e alla riforma dell'IRPEF, sia per la scelta operata dal DPEF 2008-2013 di realizzare prioritariamente il federalismo fiscale. L'economia italiana trainata dalle esportazioni ha agganciato la ripresa con una dinamica simile a quella tedesca. Il miglioramento dei saldi di bilancio ha evidenziato tuttavia un persistente effetto depressivo sulla domanda interna determinato dagli squilibri distributivi dell'IRPEF che penalizza la crescita del PIL soprattutto nel Mezzogiorno. La crisi del Parlamento ha favorito in campo tributario un immobilismo senza qualità, che ha incentivato l'importazione di beni intermedi. La stretta dal lato dei controlli fiscali incentrata sull'abbattimento delle garanzie per i contribuenti, ha anche essa prodotto effetti depressivi, mentre le misure fiscali adottate hanno aggravato gli squilibri distributivi del sistema tributario. E' quindi urgente un riequilibrio della tassazione delle famiglie e delle imprese. Lo statalismo senza Stato che ha orientato la politica tributaria del Governo ne ha amplificato la perdita di competitività.

1) Il ruolo della politica tributaria nella recessione 2008-09; 2) Il calo della domanda interna condiziona la ripresa ed amplifica gli squilibri territoriali; 3) Gli eccessi della riforma Visco del 2007 e il congelamento dell'Irpef penalizzano il Mezzogiorno e frenano la ripresa; 4) Gli effetti distributivi della crisi della politica tributaria tra bricolage fiscale e perdita di competitività del sistema; 5) Il riequilibrio della tassazione personale e di impresa, tra motivazioni economiche e condizionamenti federalisti. Un ipotesi di lavoro; 6) Fiscalità e crescita nella prospettiva della riforma dei tributi; 7) Conclusioni

1) Il ruolo della politica tributaria nella recessione 2008-09

* I dati riportati in questo saggio sono ricavati per le politiche pubbliche da fonti ufficiali (MEF, Banca d'Italia, ISTAT); mentre quelli relativi agli effetti della congiuntura sulla politica tributaria, sono elaborati sulla base di elementi pubblicati periodicamente da "Il Sole 24 ore".

All'inizio del 2010 analizzando su questa rivista in due articoli le linee guida della politica fiscale del Governo Berlusconi tra il 2009 e il 2010, a cavallo cioè tra recessione e ripresa, avevo sottolineato da un lato l'esiguità delle risorse, pari allo 0,3% del Pil, messe in campo nel 2009 a sostegno delle famiglie (bonus famiglia e social card), delle imprese (Tremonti ter, incentivi all'acquisto di macchinari) e dei consumi di beni durevoli (incentivi all'acquisto di autoveicoli a basso impatto ambientale e di elettrodomestici a basso consumo).

Dall'altro una sorprendente insistita continuità con la politica tributaria del Governo Prodi, dagli effetti tutt'altro che virtuosi.

Questa linea più che prudente, comprensibile date le circostanze, era stata accompagnata da un largo consenso fino alla primavera 2009, quando gli effetti della crisi finanziaria sul sistema bancario italiano non erano stati ancora delimitati con precisione, e il rallentamento del Pil italiano sembrava essere caratterizzato da un andamento simile a quello degli altri principali Paesi europei.

Mi era sembrata meno giustificabile successivamente, quando i dati comunicati dall'ISTAT sull'andamento del Pil nel 2008 (-1,2% -0,8% al Nord e -1,5% al sud) avevano messo in evidenza che la recessione italiana era partita ben prima della crisi finanziaria internazionale, ed era stata caratterizzata da un'ampia componente interna, sottovalutata sia dal Governo Prodi, che l'aveva innescata con una politica tributaria improvvisata e priva di equilibrio; sia dal Governo in carica che dopo averne contrastato con ragione quando era all'opposizione, gli eccessi se ne è successivamente appropriato con qualche disinvoltura di troppo; senza porsi il problema degli effetti depressivi che il fisco avrebbe potuto avere sulla recessione, amplificandone gli effetti.

Questa chiave di lettura, di una forte componente tributaria nella recessione italiana, è evidenziata nel 2008 dal più accentuato calo del Pil nelle regioni del Mezzogiorno, le più colpite dalla riforma dell'Irpef del 2007, che ha fatto da battistrada alla recessione del 2009.

Un ulteriore conferma a contrario di questa analisi è offerta, nel 2009, nella fase più acuta della recessione, dal minore calo del Pil nel Mezzogiorno (-4,3% contro il 5,1% in Italia), quando la diminuzione delle esportazioni ha penalizzato soprattutto le regioni del Nord e del centro (è noto infatti che le esportazioni partecipano alla formazione del Pil delle regioni meridionali per una quota che è circa la metà di quella nazionale).

Che il Governo Prodi abbia compiuto un grave errore nel trasformare alcuni possibili e utili correttivi al modello di Irpef ereditato nel 2006 dal Governo Berlusconi, ed in via di assestamento, in una controriforma improvvisata e dilettesca, con palesi elementi di

irragionevolezza che ne compromettono anche sotto il profilo giuridico la legittimità non deve sorprendere.

Il Governo doveva infatti recuperare 5 miliardi per finanziare il taglio di una quota della componente lavoro della base imponibile dell'Irap; senza evidenziare, almeno in modo troppo esplicito, dove si sarebbero concentrati i costi fiscali della manovra.

La riforma dell'Irpef si è risolta in un aggravio d'imposta molto più forte di quanto era stato preventivato e i dati sul gettito Irpef disaggregati per categorie reddituali lo dimostrano chiaramente.

L'obiettivo implicito della riforma era quello di aumentare il gettito dell'Irpef: solo che ne hanno fatto le spese essenzialmente i redditi da lavoro dipendente che la riforma pretendeva di agevolare, sia per l'improvvisazione con cui si è intervenuto sulla struttura dell'Irpef, sia per l'assenza di strumenti correttivi sia pure parziali interni all'imposta. Dati su cui siamo ritornati nel tempo più volte su questa rivista.

Mi era quindi apparso incomprensibile che il Governo Berlusconi, dopo avere utilizzato gli effetti della controriforma del Irpef del 2007, per lucrare anche nel 2010 qualche miliardo di euro sulle buste paga dei lavoratori dipendenti e sulle famiglie, e far quadrare i conti senza dover intervenire con la manutenzione di qualche imposta indiretta, abbia confermato questo indirizzo di politica tributaria anche per il 2011, soffocando sul nascere i primi timidi segnali di ripresa.

Occorre infatti sottolineare, che come avevamo segnalato su questa rivista all'inizio del 2010, il disavanzo consuntivo è stato inferiore al dato previsionale di circa mezzo punto di PIL. Una riduzione mirata delle imposte sui redditi personali e sulla produzione di importo pari a quella attuata del precedente Governo Berlusconi 2005 (0,4 punti di PIL) avrebbe consentito di sostenere la ripresa anche dal lato della domanda interna, con effetti marginali sul disavanzo.

Basta rileggere i principali indicatori fiscali del 2005 (PIL +0,1%; IRPEF +3,4%; IRES+19,7%; IVA +4,4%; IRAP privati +10,5%) per convincersene.

Si tratta, è bene dirlo, di dati facilmente spiegabili: in una realtà caratterizzata da evasione ed economia irregolare diffusa, le riduzioni fiscali mirate incidono positivamente proprio su queste aree caratterizzate da comportamenti opportunistici ed hanno quindi effetti positivi in termini di gettito, senza i contraccolpi negativi determinati da misure generalizzate di aumento dei tributi, come quelle decise con la legge finanziaria 2007.

L'aspetto più negativo di questo immobilismo tributario è che l'Italia con la finanziaria 2010 ha ripercorso dal lato del fisco, sia pure con numeri ed in condizioni diverse, lo stesso percorso del 2007, che aveva soffocato la crescita ed anticipato la recessione nel 2008 (22 miliardi di maggiori imposte a carico di famiglie e imprese tra luglio e novembre 2007).

Nell'estate 2010 una parte dei contribuenti Irpef ha versato circa quattro miliardi di maggiori imposte non versati a novembre 2009; a questi vanno aggiunti 1,7 miliardi di bonus famiglia, una misura esterna al sistema tributario, ma ad effetto equivalente, prevista dalla finanziaria 2009, non prorogata né riassorbita nell'IRPEF.

Questi 5,7 miliardi, dal punto di vista della capacità di spesa delle famiglie, si sommano agli altri 7 miliardi di maggior gettito Irpef, di cui 4,3 miliardi dai soli redditi da lavoro dipendente (nonostante l'aumento tra il 2009 e il 2010 di oltre 2 punti del tasso di disoccupazione): incremento prodotto sia dall'eccesso di progressività marginale determinato dalla riforma Visco del 2007 sia dall'assenza di correttivi automatici del drenaggio fiscale, eliminati dalla riforma del 2003.

Un duro colpo di freno alla debole ripresa dell'economia, dovuto essenzialmente all'opportunismo fiscale del Governo, impegnato sul versante del federalismo fiscale, scivolato senza alcuna seria riflessione o commento anche da parte dell'opposizione.

E' da questo dato di fatto che occorre partire se si vuole avviare un percorso credibile di riequilibrio e riforma del sistema tributario.

I dati relativi al gettito delle principali imposte nei primi quattro mesi del 2011 registrano un aumento del più 5,7% con una crescita dell'Irpef del 4,1% e dell'Iva, trainata dalle importazioni, pari al 5,4%; l'assenza di misure mirate di sostegno della domanda interna a favore delle famiglie e delle imprese minori conferma che il Governo Berlusconi intende garantire anche nel 2011 gli obiettivi di equilibrio di bilancio, puntando tutto sulla crescita del numeratore delle imposte; lasciando allo sviluppo del denominatore del Pil un ruolo eventuale, comunque marginale; una linea che lascia perplessi non solo dal punto di vista economico, perché sembra ignorare gli effetti redistributivi della crisi.

Con il rischio, in assenza di una rapida correzione di rotta idonea ad invertire la tendenza in atto, di un ridimensionamento del nostro sistema produttivo, con effetti di avvitamento sulla crescita di tipo strutturale.

Vediamo ora di confrontare queste considerazioni critiche sulla politica di bilancio, che avevamo anticipato l'anno scorso e segnatamente sull'assenza di un disegno di politica tributaria finalizzato alla ripresa dell'economia, con gli ultimi dati disponibili relativi sia ai risultati di bilancio sia alla crescita del Pil.

Dal lato del Pil il 2010 chiude meglio delle previsioni dell'autunno (più 0,9%); la crescita dell'economia segna infatti un più 1,3% (più 1,2% il dato destagionalizzato). Un risultato molto lontano da quello tedesco (più 3,4%), ma abbastanza vicino a quello delle altre principali economie europee (Francia più 1,5%, Inghilterra più 2,0%).

Che l'Italia cresca meno degli altri, nonostante il proprio sistema bancario non sia stato direttamente neppure sfiorato dalla crisi finanziaria internazionale del 2008/09 è un dato indiscutibile. Che questo sia il risultato di un declino inarrestabile della nostra economia, caratterizzata da una serie di nodi strutturali non risolti (produttività, dimensione di impresa, scarsa innovazione, infrastrutture carenti e arretrate) può sembrare uno scenario plausibile, spesso enfatizzato sui media; ma una lettura più attenta di alcuni indicatori potrebbe offrire un quadro variegato e meno pessimista, nel quale emerge in filigrana il ruolo negativo rispetto alla crescita rappresentato dalla scarsa qualità delle politiche pubbliche.

Su questo tema ed in particolare sul ruolo negativo svolto dalla politica tributaria, mi soffermerò nella seconda parte del lavoro.

Un primo elemento positivo su cui riflettere è rappresentato dalla rapidità della ripresa delle esportazioni italiane a partire dal secondo trimestre 2009, indice di una vitalità e capacità di adattamento della nostra industria manifatturiera e dell'attitudine ad aggredire nuovi mercati (ma il 50% delle P.M.I. italiane ha un solo mercato di sbocco estero).

Un altro dato, molto interessante, è stato illustrato di recente su "il sole 24 ore" in un articolo del direttore della fondazione Edison Marco Fortis; il quale ha analizzato la crescita di sei paesi europei e degli Stati Uniti dal secondo trimestre del 2009 al terzo del 2010, alla luce delle diverse politiche di bilancio attuate da questi paesi nel corso della crisi e durante la ripresa. Nei 15 mesi presi in esame l'aumento del Pil tedesco è stato del 4,6%, negli Usa del 3,7%, in Olanda del 2,6%, in Gran Bretagna del 2,4%, in Francia dell'1,9%, in Italia dell'1,5%, in Spagna dello 0%. Nello stesso periodo la crescita della spesa pubblica è stata del 2,6% in Olanda, del 2,5% in Germania, dell'1,9% in Francia, dell'1,3% negli Usa, dell'1,2% in Gran Bretagna, del -0,3% in Spagna, del -0,8% in Italia.

Ricalcolando la crescita del Pil con una dinamica della spesa pubblica "all'italiana", non solo le distanze tra la crescita italiana e quella degli altri paesi si riduce notevolmente (dello 0,6% rispetto alla Germania dello 0,9% rispetto all'Olanda dello 0,7% rispetto alla Francia e dello 0,4% rispettivamente con Gran Bretagna e Usa) ma l'Italia cresce più della Francia (più 0,3%) e poco meno dell'Olanda (-0,2%), che hanno attuato nel periodo una politica della spesa fortemente espansiva; anche il dato della Gran Bretagna pari a un più 0,5% di crescita rispetto all'Italia dovrebbe risultare ulteriormente ridimensionato quando saranno noti i dati del quarto trimestre 2010, nel quale il Pil britannico è in forte rallentamento (le prime stime parlano di un calo di circa mezzo punto di Pil), mentre quello italiano segna ancora un modesto incremento, più 0,1%.

La conclusione di Fortis è che senza gli enormi incentivi fiscali ai consumi privati che hanno sostenuto le principali economie europee e gli Stati Uniti, salvo Italia e Spagna, la crescita in questi paesi sarebbe stata molto più limitata; è emblematico il dato dei consumi tedeschi che nel 2010, secondo l'istituto federale di statistica, senza gli incentivi all'acquisto di auto anziché aumentare dello 0,4% sarebbero calati dello 0,5%.

Tutto questo, secondo Fortis, rivaluta la crescita italiana di un più 1,5% tra il secondo trimestre del 2009 e il terzo del 2010; una ripresa reale e non drogata dalla spesa pubblica. In questo quadro è emblematico il dato di Fiat auto, che nel 2010 con la fine degli incentivi ha visto ridurre le proprie vendite in Italia di oltre il 20%; ma al tempo stesso ha visto crescere gli utili in modo significativo rispetto all'anno precedente: il che evidenzia i recuperi di efficienza con cui la Fiat sta accompagnando i nuovi piani di investimento in Italia.

Una svolta industriale di grande rilievo, che punta nell'arco di tre anni a produrre in Italia un milione e mezzo di autoveicoli, di cui almeno un milione destinato all'esportazione, che richiederebbe più attenzione da parte del decisore pubblico, a partire dalla politica tributaria.

Se a queste interessanti documentate analisi proposte da Fortis, si aggiunge che nel 2010 il disavanzo italiano è stato inferiore alle previsioni (-4,5% contro il -5,1% stabilito nella legge di stabilità 2010), mentre nel 2011 il disavanzo potrebbe agevolmente scendere al di sotto del 4%, contro il 4,3% previsto dalla decisione di finanza pubblica 2010-2013 si potrebbe concludere che questi numeri diano ragione alla prudente e rigorosa politica di bilancio, perseguita con determinazione nel 2009 e nel 2010 dal Ministro dell'economia on. Tremonti.

In definitiva i dati grezzi richiamati in precedenza non sembrano confortare le riserve che anche su questa rivista erano state avanzate nei confronti della politica tributaria dell'esecutivo tra il 2009 e il 2010.

Tuttavia, se si analizzano in dettaglio le caratteristiche più significative della recessione italiana, che nel 2008 aveva evidenziato un calo del Pil (-1,2%) anomalo rispetto al resto d'Europa, una riflessione su questo punto mi sembra ineludibile.

La risposta a questa anomalia la si ritrova negli indirizzi di politica tributaria, avviati dal Governo Prodi nella seconda metà del 2006, e proseguiti, tra contraddizioni ed eccessi con la legge finanziaria 2007 (riforma dell'Irpef, rivalutazione retroattiva degli studi di settore, ecc ecc).

La asimmetria italiana ha infatti origini ben più complesse e lontane rispetto alla crisi finanziaria internazionale ed è stata innescata nel quarto trimestre del 2007 (Pil -0,5%) dalla stretta fiscale decisa dal Governo Prodi, per finanziare il taglio del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap e l'aumento della spesa pubblica; questa politica squilibrata dal punto di vista

distributivo ed eccessiva sotto il profilo quantitativo, aveva infatti concentrato nella seconda parte dell'anno aumenti di prelievo sulle famiglie le imprese pari a 22 miliardi di euro.

Da questo angolo visuale l'analisi sul carattere non drogato della ripresa italiana richiamato da Fortis mantiene tutta la sua validità.

Tuttavia le conclusioni circa la virtuosità della politica fiscale del Governo Berlusconi ne escono quantomeno ridimensionate. Vediamo perché.

2) Il calo della domanda interna condiziona la ripresa ed amplifica gli squilibri territoriali

Una prima considerazione che emerge dall'analisi dei dati relativi alla ripresa evidenzia che, nel 2010, la crescita, trainata essenzialmente dalle esportazioni, si è distribuita sul piano territoriale in misura molto meno equilibrata rispetto agli effetti sul Pil prodotti dalla recessione del 2008/09.

Un elemento che la ricerca in campo finanziario e tributario non può, direi necessariamente ignorare.

Mentre nel 2008 in Italia il calo del Pil dell'1,2% si era distribuito tra un -0,8% nel centro-nord e un -1,5% nel Mezzogiorno, nel 2009 la recessione (Pil -5,1%) ha pesato relativamente meno nel Mezzogiorno (-4,3%) rispetto al resto d'Italia (-5,6%); tuttavia se si cumulano, come è ovvio, i dati di tutto il periodo recessivo, la forbice tra il calo del Pil nel Mezzogiorno (-5,8%) e quello del resto di Italia (-6,3%), si riduce significativamente.

Ancora più pesante il bilancio per la Campania, la seconda Regione per popolazione e la più industrializzata del Mezzogiorno, che in due anni ha registrato un calo del Pil di quasi otto punti percentuali (-7,9%). Se si aggiunge che tutti i principali indicatori socio-economici (aumento dei prezzi al consumo, riduzione della spesa delle famiglie, aumento della disoccupazione, specie giovanile, calo degli investimenti), sono, nelle regioni meridionali, decisamente più negativi rispetto a quelli medi, il fatto che la ripresa si concentri essenzialmente nelle regioni del Nord e del centro, mentre in nessuna regione del sud la ripresa ha registrato nel 2010 una crescita almeno pari alla metà del dato medio (più 1,3%), costituisce di per sé un elemento di valutazione sugli obiettivi e sulla qualità delle politiche pubbliche su cui occorrerebbe riflettere.

Le previsioni per il 2011, secondo l'ultimo rapporto Unioncamere, sono per il Mezzogiorno relativamente migliori, solo perché è previsto un rallentamento delle regioni del Nord (più 1,6%) compensato da una modesta crescita di quelle del Centro (più 1,1%) e del Mezzogiorno (più

0,8%) contro un dato medio nazionale pari a più 1,3%. Le previsioni per la Campania sono di un aumento del Pil poco superiore ad un terzo (più 0,4%).

A prescindere dal dato territoriale, che esprime anche un elemento di forte sofferenza politica e istituzionale (le regioni meridionali sono state determinanti sul piano elettorale nella definizione degli attuali equilibri politici; mentre l'assenza di politiche nazionali di settore, finalizzate allo sviluppo le condanna alla marginalità) è l'insieme degli indicatori socio-economici ad evidenziare nel 2011 un quadro di crescente incertezza; dai venti di guerra che soffiano nel bacino mediterraneo, alla tragedia naturale ed umana che ha investito il Giappone, lontano da noi solo sulle carte geografiche.

Il primo segnale negativo viene dal reddito delle famiglie; secondo una recentissima analisi di Prometeia, nel 2011, per il quarto anno consecutivo, il reddito delle famiglie italiane si contrarrà sia per le difficoltà del mercato del lavoro (una inversione di tendenza nel tasso di disoccupazione è attesa solo nel 2012), sia per l'aumento dell'inflazione; incredibilmente il rapporto non considera gli effetti sulla capacità di spesa delle famiglie di una politica fiscale fortemente restrittiva dal lato dei redditi, che al contrario evidenzia l'urgenza di un riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta

Ma questa sottovalutazione del ruolo negativo svolto dal fisco sulla crescita in Italia, frutto di una cultura dirigista dominante è una costante delle analisi a sfondo economico negli ultimi anni, che trova riscontro nella crisi delle istituzioni parlamentari.

In mancanza di una sede istituzionale di confronto, l'attenzione per la politica tributaria perde di significato; mentre gli interessi organizzati tendono a tutelarsi in un rapporto diretto con il potere, che non necessita di alcuna pubblicità.

In questo scenario un fattore positivo è sicuramente rappresentato dalla ripresa dell'industria manifatturiera, che segue a ruota quella tedesca e dimostra di saper cogliere le opportunità crescenti nei nuovi mercati di sbocco.

Tuttavia l'assenza di una linea di politica industriale che incentivi la crescita dimensionale delle imprese mette in evidenza un fattore strutturale di fragilità del settore; che andrebbe contrastato con politiche pubbliche non solo tributarie di cui non vi è traccia.

Il fatto che circa la metà delle PMI abbia sbocchi all'estero in un solo Paese, ed un raggio di azione ridotto (8000 km) che limita la penetrazione commerciale nei mercati più dinamici dell'Asia e del Sudamerica, rappresenta un dato di fatto la cui soluzione all'evidenza non può essere lasciata esclusivamente alla capacità di ristrutturazione delle imprese.

Altri due dati significativi, che sottolineano un diffuso indebolimento strutturale della capacità di spesa delle famiglie, sono rappresentati dal calo delle vendite della grande distribuzione (-

1,6%) nonostante nel 2010 le promozioni abbiano rappresentato oltre un quarto delle vendite totali; (è la prima volta che accade da quando l'ISTAT raccoglie questi dati), e dalla contrazione dei saldi nel mese di gennaio sia come numero di acquisti (-4,1%) sia in valore (-4,5%).

Dal lato dei consumi, all'interno di un quadro sicuramente non positivo (più 0,2% nel 2010), emergono alcune ulteriori indicazioni che contrastano con l'ottimismo di maniera e dovrebbero rappresentare un elemento di riflessione per il decisore pubblico.

Mentre calano i consumi alimentari, l'abbigliamento, i prodotti farmaceutici, i libri, i giornali e le riviste, le apparecchiature informatiche, la profumeria e prodotti per la persona, aumentano le vendite nei settori dell'hi-tech, foto-ottica, hi-fi, elettrodomestici, beni di consumo durevoli per la casa, sport e campeggio, gioielli e orologi; anche i dati relativi ai saldi confermano questa tendenza.

Queste cifre sono abbastanza indicative perché sottolineano da un lato un calo dei consumi primari, collegabile al calo del potere di acquisto delle famiglie; dall'altro una ripresa (modesta) dei consumi di beni durevoli che interessa le fasce reddituali medio-alte e i segmenti della popolazione meno colpiti dalla recessione.

I dati di gennaio 2011 sono se è possibile ancora peggiori, perché fanno emergere un calo delle vendite al dettaglio dell'1,2% che non risparmia nessun settore, anche se i maggiori arretramenti riguardano i settori che nel 2010 erano andati un poco meglio. Insomma la debolezza dei consumi delle famiglie sta assumendo un carattere strutturale, perché al netto delle imposte i salari degli italiani continuano a perdere potere di acquisto in termini reali.

È alla luce di questi elementi che occorre valutare gli effetti della politica di bilancio del biennio 2009- 010, e le prospettive negative che si delineano per l'anno in corso. Pesa non solo l'assenza di un disegno credibile di riforma tributaria ,che dovrebbe direi necessariamente partire dall'analisi dell'esperienza della riforma avviata con la legge 80/2003, travolta in fase di assestamento dalla controriforma Visco del 2006, stabilizzata per ragioni opportunistiche dal Governo Berlusconi.

Gioca un ruolo non meno negativo l'assenza di una gestione ordinaria della politica tributaria, secondo linee guida chiaramente percepibili, accompagnate dal consenso del Parlamento.

La decisione assunta dal Governo, a fine 2008, di rinunciare ad una propria linea di politica tributaria e di stabilizzare il sistema ereditato da Visco e Padoa-Schioppa, era stata dettata da un'evidente sottovalutazione, degli effetti recessivi assunti dal nostro ordinamento tributario dopo la riforma Visco del 2007;

L 'eccesso di progressività marginale e l'assenza di correttivi del drenaggio fiscale hanno rappresentato infatti una miscela esplosiva che il Governo colpevolmente continua, nonostante

l'evidenza, ad ignorare: con effetti distributivi inaccettabili in termini di impoverimento dei ceti medi ancora più negativi, se possibile, rispetto al calo della domanda interna.

La recessione, anche in ragione di quella scelta improvvida, ha avuto effetti negativi sull'economia italiana, amplificati rispetto allo scenario internazionale.

Se è vero che il diritto non è astrazione, ma la capacità di governare i processi decisionali, vale forse la pena di ricordare che nel 2010 l'Irpef al netto delle addizionali locali ha incassato 176 miliardi, con un aumento di oltre sette miliardi rispetto all'anno precedente; i soli redditi da lavoro dipendente, nonostante le ore di cassa integrazione abbiano superato nel 2010 il miliardo, e al netto di un aumento della disoccupazione di 2,5 punti percentuali, hanno visto crescere il prelievo di oltre 4 miliardi.

Nel 2006, ultimo anno di applicazione dell' Irpef riformata dal Governo Berlusconi tra il 2003 e il 2005 il gettito dell'imposta personale, sempre al netto delle addizionali, era stato di 152 miliardi (-24 miliardi rispetto al 2010, nonostante una recessione che tra il 2008 e il 2009 ha ridotto il Pil di 6,3 punti percentuali, riportando i redditi degli italiani al livello di quelli di inizio decennio.

Il non aver avviato il riequilibrio tra imposte dirette (in eccesso) ed indirette, come suggerito da molti osservatori a fine 2008 si è dimostrato alla luce dei fatti un errore strategico. L'esperienza dei tagli fiscali operati con la finanziaria 2005 aveva dimostrato infatti con chiarezza, che le riduzioni fiscali mirate, finalizzate all'ampaimento degli imponibili, hanno effetti positivi sul gettito; mentre tutto l'armamentario di misure antievasive messo in campo dal governo con il dl. 40/2010, potrà anche portare qualche miliardo di euro in più in cassa; ma l'assenza di selettività nelle misure e l'impossibilità pratica prima ancora che politica o giuridica di applicarle senza modifiche incisive (penso alla immediata esecutività degli accertamenti, in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale), avrà come esito prevedibile, in un sistema caratterizzato da economia irregolare ed evasione diffusa, affiancate da una fiscalità sui redditi squilibrata oltre che particolarmente onerosa, di deprimere ulteriormente la domanda interna.

Il che evidentemente non significa certo di doversi rassegnare all'evasione, ma di comprendere che tra struttura del sistema tributario ed evasione vi è un nesso causale che non può essere ribaltato o ignorato , che è illusorio pretendere di contrastare irrigidendo soltanto i controlli

L'eclissi della politica tributaria non ha dunque avuto nulla di virtuoso; ha rappresentato solo il prezzo dell'immobilismo che gli italiani stanno pagando per l'avvio di un processo di decentramento fiscale improvvisato, senza numeri certi sui costi del decentramento e con una proiezione degli effetti sul sistema tributario vigente che ne renderà assai difficoltoso, quando non impossibile un serio ed efficace processo di riforma.

L'aspetto più grave della stabilizzazione del sistema tributario riformato da Visco nel 2007, durante la più lunga e grave fase recessiva degli ultimi settant'anni, è stato quello di compensare il calo delle imposte sulla produzione, le vendite e sui redditi societari, con misure fiscali una tantum e con una ulteriore crescita del prelievo sui redditi di lavoro e su quelli familiari, che ha viepiù ridotto le capacità di risparmio e di spesa delle famiglie, assumendo il ruolo di catalizzatore delle criticità, con effetti sinergici negativi.

Insomma, in Italia, durante la recessione, non solo le politiche pubbliche non hanno sostenuto la domanda interna con politiche fiscali espansive, che il nostro debito pubblico non ci consentiva di finanziare in disavanzo.

Si è invece preferito intervenire con misure di sostegno alle fasce più deboli ed esposte alla crisi con la social-card e il bonus famiglia; due interventi assunti al di fuori del sistema tributario, quindi di scarsa efficacia, anche sotto il profilo distributivo, ma costosi dal punto di vista del bilancio pubblico (oltre 4 miliardi) non riproposti nel 2010.

L'interpretazione più benevola è che il Governo abbia preferito non mettere mano, in una fase recessiva di dimensioni tanto gravi, alla riforma del sistema tributario per avere più margini per poter avviare con successo il proprio obiettivo prioritario: il federalismo fiscale.

Una scelta, lo avevamo anticipato più volte su questa rivista, che si è dimostrata purtroppo improvvida; non solo gli squilibri distributivi e gli eccessi dell'imposizione sui redditi prodotti dalla riforma Visco, hanno anticipato la crisi al quarto trimestre del 2007 (-0,5 punti di Pil); hanno anche contribuito ad alimentare ulteriormente la recessione e ad amplificarne gli effetti.

L'avvio della ripresa, con le successive frenate nel secondo semestre del 2009, e del 2010, ha messo in rilievo sia il contributo negativo della politica tributaria nella fase acuta della recessione, sia il crescente ruolo svolto dal fisco nella compressione della domanda interna, un elemento sin troppo trascurato dagli analisti economici che è alla base di una crescita che si muove con il freno a mano tirato.

Ma non basta; se il carattere ripetitivo del rallentamento dell'economia nel secondo semestre dopo la riforma Visco del 2007, evidenzia una correlazione con la maggiore concentrazione del gettito fiscale negli ultimi mesi dell'anno, vi è un altro indicatore preoccupante, rappresentato dall'andamento delle importazioni dai mercati extra-UE, che nell'ultimo anno hanno avuto un vero e proprio boom (più 30%).

È vero che una parte di questo incremento è stato alimentato dalla ripresa dell'economia, ed infatti le importazioni extra-UE sono aumentate di oltre il 30%; anche per il peso crescente rappresentato dalla bolletta energetica. Tuttavia l'elemento più significativo è costituito dall'incremento dell'importazione di beni intermedi e componentistica (il 56%).

Nel rapporto annuale 2010 sull'interscambio commerciale presentato dall'ISTAT emerge da un lato un netto recupero sia delle importazioni sia delle esportazioni; vengono tuttavia evidenziate anche molte criticità. In particolare tra il 2008 e il 2010 la quota di importazioni sul totale di produzione e importazione nette è passato dal 30,9 al 33,3 con un aumento di 2,4 punti: un dato che evidenzia il rischio che in prospettiva si potrebbero creare problemi di dipendenza dall'estero per i beni intermedi strumentali.

Come non collegare questo dato anche con il premio alle importazioni rappresentato dall'Irap e con la convenienza ulteriormente aumentata dopo la recessione, che ha accentuato la competitività tra le imprese, ad importare componentistica ed altri beni intermedi, proprio per poter beneficiare del regime fiscale dell'irap, che detassa le importazioni.

Certo dal punto di vista economico è meglio importare componentistica ed assemblarla in Italia, piuttosto che decentrare la produzione all'estero; ma il risultato è che intere filiere produttive, costituite soprattutto da imprese di dimensioni modeste localizzate particolarmente al Centro-nord, rischiano di essere travolte dalla concorrenza fiscale dannosa alimentata dal fisco italiano. E' da questo elemento che occorre partire per analizzare le principali criticità del sistema tributario vigente; cercando di evidenziare le interdipendenze tra le principali innovazioni, che hanno caratterizzato la politica tributaria negli ultimi anni e l'andamento dell'economia; interdipendenze il più delle volte bilaterali, che influenzano negativamente sia la crescita economica, sia il gettito dei principali tributi.

3) Gli eccessi della riforma Visco del 2007 e il congelamento dell'Irpef penalizzano il Mezzogiorno e frenano la ripresa

Uno dei punti di maggiore sofferenza del sistema tributario italiano è rappresentato dal profilo distributivo assunto dall' Irpef, in corso di riforma tra il 2003 e il 2005, in seguito ai correttivi, totalmente s coordinati, introdotti da Visco con la finanziaria 2007.

Nel 2006, dopo la prima fase di avvio della riforma tributaria delineata nella legge delega 80/2003, per il gioco delle deduzioni che difatti avevano dilatato l'area di applicazione del primo scaglione ben oltre i 26.000 euro, i due terzi dei contribuenti erano tassati con un'aliquota marginale del 23% ed un'aliquota media significativamente più bassa.

Dal 2007, in seguito alle modifiche imposte dalla riforma Visco, sottratte a qualsiasi confronto parlamentare, che aveva dimezzato il primo scaglione a € 15.000 accompagnandolo con la sostituzione delle deduzioni decrescenti con detrazioni dello stesso segno, l'area dei contribuenti

che rientrano nella fascia di € 34.000, entro la quale in precedenza i soggetti con familiari a carico erano incisi con l'aliquota del 23%, si è dilatata ulteriormente.

Sotto il profilo distributivo tuttavia la situazione è cambiata, decisamente in peggio.

Non solo non esiste più un solo reddito da lavoro dipendente tassato con aliquota del 23% (aliquota ormai riservata solo ai titolari di pensioni modeste o di rapporti di lavoro part-time) ma l'aliquota del 27% applicata ai redditi fino a € 28.000 è solo formale perché a questa deve aggiungersi un'ulteriore aliquota del 2,5%, che rappresenta il tasso a cui decresce la detrazione personale.

Quindi l'aliquota implicita minima applicata ai redditi da lavoro fino a 28.000 euro è ormai il 29,5%; oltre i €28.000 l'aliquota marginale sale invece al 40,5%; una cifra quasi doppia rispetto al livello di tassazione applicato nel 2006 a redditi equivalenti, e di soli 2,5 punti inferiore all'aliquota massima; i redditi compresi nell'ultimo scaglione non hanno infatti diritto ad alcuna detrazione.

Questa concentrazione della progressività marginale sui redditi medio-bassi è al lordo delle addizionali locali, che incidono grosso modo per altri due punti percentuali.

Il profilo distributivo assunto dall'Irpef dopo la riforma del 2007, caratterizzato da chiari elementi di irragionevolezza, che va ben al di là di una sia pure ampia discrezionalità legislativa, evidenzia da un lato l'improvvisazione con cui fu predisposta la riforma e le disfunzioni prodotte da un sindacato parlamentare debole; dall'altro un diffuso interesse a sorvolare su questi aspetti da parte dei principali attori di quella riforma, e a cercare di ritagliarsi, d'intesa con il Governo, correttivi parziali (detassazione della produttività nel lavoro dipendente privato, cedolare sugli affitti, riforma della tassazione del risparmio gestito, ecc ecc).

La posizione dei redditi familiari è ancora più onerosa perché alle aliquote richiamate in precedenza a carico dei singoli occorre aggiungere un'ulteriore 0,9% rappresentato dal tasso di decrescenza della detrazione riconosciuta per ciascun figlio o per il coniuge a carico; non solo ma le addizionali locali (in media un altro punto e mezzo) che prima si applicavano ai redditi al netto delle deduzioni personali o per oneri familiari, a partire dalla riforma Visco del 2007 si applicano ora su tutto il reddito disponibile (le detrazioni personali e familiari incidono infatti non sul calcolo dell'imponibile, ma sulla determinazione dell'imposta netta) con un aggravio d'imposta inversamente proporzionale al livello dei redditi personali: marginale per quelli più elevati, incide invece in misura molto più onerosa su quelli più modesti, per i quali le addizionali locali sono cresciute anche del 100%: un risultato ottenuto attraverso il filtro opaco dei meccanismi di illusione finanziaria, caratterizzato da incoerenza sistematica e irragionevolezza, che ne pone in dubbio la stessa legittimità costituzionale.

Se penso alle critiche con cui la più parte degli economisti pubblici avevano accolto la nuova IRE , per alcuni inconvenienti tecnici dovuti al carattere decrescente delle deduzioni, specie per i profili distributivi, e li confronto con la nebbia che avvolto l'IRPEF dopo la riforma del 2006, c'è da rimanere allibiti.

L'IRPEF, è bene dirlo, sia per gli interventi di riforma strutturale introdotti da Visco, sia per quelli di settore promossi da Tremonti, ha assunto un profilo distributivo che non trova riscontro in nessun altro Paese avanzato e rappresenta ormai il principale fattore di impoverimento degli italiani; come indicano i dati impietosi relativi all'andamento della domanda interna negli ultimi anni.

Un tema, quello degli effetti distributivi dell'Irpef, su cui la cultura giuridica è chiamata a riflettere, perché evidenzia i guasti prodotti da un ordinamento tributario in cui l'eclissi del diritto inteso come sistema di regole finalizzate a disciplinare il concorso alla spesa pubblica in base ai principi fondamentali dell'ordinamento, sembra ormai inarrestabile.

Confinando il ruolo del diritto tributario ad una arida tecnica priva di valori e di anima.

Sia chiaro, nessun osservatore responsabile si è mai sognato di proporre negli anni della crisi alleggerimenti fiscali privi di copertura finanziaria.

È stato invece il Governo che dietro lo slogan di non voler mettere le mani nelle tasche degli italiani, ha scelto di non rimettere in discussione i profili distributivi assunti dal Irpef dopo la riforma Visco del 2007; con il risultato di fare assumere all'imposta personale il ruolo di catalizzatore sinergico negativo dei principali fattori di instabilità che caratterizzano l'economia italiana.

D'altra parte per scoprire che non tutte le imposte sono equivalenti sotto il profilo distributivo o degli effetti economici, non è necessario scomodare qualche premio Nobel di economia pubblica: basta un bravo ragioniere!

Ma lo svuotamento del ruolo del Parlamento, determinato dalla riforma costituzionale del 2001, ha posto fuori gioco il principale luogo di rilevazione, confronto e temperamento dei diversi interessi in campo; e il Governo ha quindi potuto vantarsi di non essere ricorso alla leva fiscale, nonostante fosse stato chiamato ad affrontare una crisi di origine prevalentemente esterna di gravità senza precedenti.

In realtà più che affrontare la crisi con politiche fiscali di sostegno dei redditi delle famiglie e di attenzione alla tenuta del sistema di imprese, il Governo si è limitato a tutelare, con l'estensione della cassa integrazione il reddito degli occupati; per il resto più che cercare di affrontarla , si è limitato a raccontarla, e a descriverne gli effetti.

Ha cercato poi di far passare il proprio immobilismo interessato (la costante crescita negli ultimi cinque anni del peso delle imposte sui redditi sul totale delle entrate, costituisce un mezzo solo apparentemente neutrale per dare avvio ad un decentramento fiscale fortemente sbilanciato sin dall'origine a favore delle regioni più sviluppate del Paese), come una manifestazione del carattere prudente e saggio della propria politica di bilancio.

Al contrario, il Governo non ha utilizzato gli spazi che la gestione della politica di bilancio gli offriva per ridurre le imposte sui redditi personali e su quelli a carico delle imprese, utilizzando il precedente positivo degli effetti delle riduzioni mirate sui redditi di lavoro e di impresa, sperimentato nel 2005, che era stato pari a 0,4 punti di Pil, ed aveva comportato una crescita delle entrate del più 3,4% in un anno di crescita zero (al netto delle una tantum e delle riduzioni fiscali).

Questo dato non deve affatto sorprendere ed è stato puntualmente confermato dal diverso andamento dell'economia nel 2006 e 2007. In una società caratterizzata da economia irregolare diffusa e da un'evasione strutturale di massa, indotta ed alimentata dagli squilibri interni al sistema tributario, riduzioni mirate dell'imposta sui redditi e sulla produzione, finalizzate all'allargamento degli imponibili hanno effetti positivi sul gettito, senza penalizzare la crescita.

È quello che è avvenuto nel 2006 in cui una crescita del 2% del Pil è stata accompagnata da un incremento della pressione fiscale dell'1,7%, in assenza di qualsiasi misura diversa dalle riduzioni fiscali introdotte nel 2005.

Nell'anno successivo, un ulteriore aumento della pressione fiscale di 1,2 punti, determinato da aumenti di imposta a pioggia, (il doppio rispetto alla previsione della legge finanziaria), aveva invece comportato nel quarto trimestre del 2007 un rallentamento significativo della crescita (dal 2% all'1,5%).

La spiegazione è abbastanza semplice; le riduzioni mirate delle imposte sui redditi favoriscono gradualmente l'emersione volontaria di basi imponibili precedentemente non dichiarate; spalmano i loro effetti positivi sul gettito delle principali imposte, senza riflessi negativi sulla domanda interna, sostenuta dagli sgravi fiscali.

Al contrario, aumenti generalizzati del prelievo di dimensioni doppie rispetto alle previsioni del Governo, come nel 2007, incidono inevitabilmente sulla crescita, rallentandola.

L'Italia ha quindi perso tra il 2009 e il 2010 un'occasione irripetibile per avviare una riforma dell'imposta sui redditi personali (Irpef) e di impresa (Irap) finalizzata ad abbattere il crescente gap competitivo del nostro sistema tributario rispetto alle principali economie concorrenti, finanziata con l'aumento di due punti dell'aliquota base dell'IVA e di alcune accise, in una condizione congiunturale favorevole, per minimizzarne l'impatto sui prezzi.

Uno scambio virtuoso, non certo a somma zero, come dimostra l'andamento del gettito delle principali imposte tra il 2005 e il 2006, dopo il taglio dell'Irpef e dell'Irap, deciso dal Governo Berlusconi con la finanziaria 2005, per un importo di soli 6 miliardi, che abbiamo richiamato in precedenza .

Un'opzione, tutt'altro che un'ipotesi campata in aria, che il Governo ha accantonato per ragioni di immagine (non mettere le mani nelle tasche degli italiani) e per il dato politico che finché avremo un Governo a trazione lombarda, la promessa di tagliare l'IRAP rimarrà sempre una promessa vana.

Non perché non sia una scelta obbligata per restituire competitività al sistema delle imprese, a partire da quelle lombarde, ma perché si tratta di un tributo il cui gettito premia soprattutto la Lombardia e il Lazio, con un ricavo per contribuente che è quasi tre volte maggiore del dato medio.

L'interesse politico a gestire più soldi, è inutile dirlo, prevale su quello economico ad alleggerire le imprese da un balzello che ne mina la competitività internazionale.

È forse utile ricordare sul punto che il boom della ripresa tedesca nel 2010 (più 3,4% di Pil), dopo un decennio di espansione a tassi simili a quella italiana, non è dovuto ad alcun miracolo; è stato il frutto del taglio nel 2008 dell'imposta tedesca sulle società dal 41% al 29% e dei contributi a carico dei lavoratori per un importo di 35 miliardi, finanziato con un aumento di tre punti dell'aliquota base dell'Iva (dal 16% al 19%).

In Italia al contrario la riduzione dell'aliquota dell'Ires dal 33% al 27,5%, decisa nello stesso periodo, è stata finanziata integralmente con l'allargamento della base imponibile (e le piccole imprese sono state le più penalizzate dallo "sconto fiscale"); mentre il taglio di cinque miliardi dell'Irap sul costo del lavoro è stato finanziato con l'aumento dei contributi a carico dei lavoratori e con la riforma dell'Irpef, i cui effetti hanno penalizzato soprattutto i redditi di lavoro. L'aspetto probabilmente più negativo dell'eclissi della politica tributaria, nel pieno della recessione più grave che la Repubblica abbia dovuto affrontare, evidenzia la crisi dell'istituto parlamentare, ormai incapace di dare una voce ed una rappresentanza agli interessi diffusi, rilevandoli e contemperando le scelte secondo un indirizzo politico assunto con chiarezza, nella sede istituzionale a ciò deputata.

Una crisi che in Italia è amplificata da una evidente perdita di sovranità dello Stato sia verso l'Europa, il che dal punto di vista della effettività nella tutela dei diritti è sicuramente positivo: il sindacato della Corte di Giustizia sul principio di eguaglianza tributaria è ben più penetrante di quello sulla ragionevolezza della Corte Costituzionale, che incontra ed il più delle volte si scontra con un'interpretazione dilatata della discrezionalità legislativa.

Sia da un processo federalista poco meditato che si inserisce con crescente difficoltà nel quadro costituzionale pre-esistente, compromettendone ulteriormente l'efficienza..

Una tendenza favorita dall'espansione della tecno-economia, in un contesto di relazioni planetario, che ha fatto da innesco alla crisi più grave degli ultimi ottant'anni.

L'illusione di una economia mondializzata che si autogoverni in base alle esigenze del mercato e che vanifichi la sovranità degli Stati, ancorata al principio di territorialità, è stata travolta dalla crisi finanziaria e dalla recessione in una con l'idea del superamento degli Stati, che molti avevano coltivato per moda, interesse, opportunismo.

Il ritardo nell'avvio di una riforma modernizzatrice del ruolo dello Stato, costretto ad adattarsi ai nuovi schemi dell'economia mondializzata, che non gli sono propri, non è all'evidenza un problema solo italiano.

Ma la crisi di rappresentatività degli istituti tradizionali lungo cui si è sviluppata, nell'arco di 150 anni la vicenda del nostro Stato unitario, è più grave proprio perché il ripiegarsi nel localismo di cui il federalismo rappresenta il contenitore, è probabilmente la strada più facile, ma non è certo una risposta adeguata alle trasformazioni planetarie, che la crisi degli ultimi due anni ci ha posto drammaticamente di fronte.

La sostituzione del principio di territorialità, in base al quale lo Stato faceva valere il proprio diritto, con una spazialità in cui la tecno economia crea essa stessa il diritto secondo la propria percezione utilitaristica, che ha prodotto una crisi finanziaria di dimensione epocale, rivaluta necessariamente il ruolo degli Stati e del diritto.

Non siamo peraltro in presenza soltanto di una rivalutazione della territorialità come luogo in cui il diritto si afferma ed impone le sue regole.

La crisi ha infatti evidenziato l'urgenza di norme cogenti sul piano internazionale con l'obiettivo di sottoporre ad un sistema di regole attraverso accordi tra gli Stati, l'agire della tecno-economia mondializzata, che non può farsi da sé il proprio diritto ed operare al di fuori di ogni sistema regolato.

In Italia l'eclissi dell'istituto parlamentare è al tempo stesso il luogo in cui si manifesta in maniera più evidente la paralisi istituzionale; ma è anche l'occasione che ha potuto consentire al Governo Berlusconi di stabilizzare dietro lo schermo della crisi finanziaria internazionale il sistema fiscale ereditato dal Governo Prodi senza dover rendere conto delle distorsioni distributive, introdotte con la riforma Visco del 2007, che la nuova maggioranza di centro-destra si era impegnata a correggere.

Occorre inoltre rilevare che il Governo Berlusconi pur non avendo un disegno di politica tributaria, diverso dalla stabilizzazione del sistema tributario ereditato da quello precedente, ha

comunque assunto alcune iniziative fiscali o ad effetto equivalente non prive di conseguenze distributive particolarmente discutibili, quando non palesemente illegittime, su cui non è dato riscontrare alcuna seria riflessione, neppure da parte dell'opposizione.

Ne ricordo tra le più rilevanti il taglio del 5% e del 10% delle retribuzioni più elevate, a carico dei dipendenti pubblici, con qualche significativa esclusione, ancora più discutibile.

Lo Stato, titolare del potere di imposizione, ha concentrato, a partire dal 2010, sui soli pubblici dipendenti una riduzione unilaterale delle retribuzioni, in tutto analoga, quanto agli effetti, ad un aumento dell'imposta personale, con un'aliquota più che doppia, limitata per altro solo ad un segmento ristretto di soggetti, rispetto all'insieme della platea dei contribuenti di pari reddito.

Una disposizione quindi palesemente illegittima, giustificata con l'ipocrisia del suo carattere temporaneo, che contrasta con i principi di eguaglianza e capacità contributiva, e testimonia di una arroganza priva di misura e di autocontrollo.

Un altro provvedimento singolare è rappresentato dalla riduzione dell'Irpef (con il limite di un reddito non superiore a 40.000 euro e un tetto di reddito detassabile pari a € 6.000) a favore del cosiddetto salario di produttività.

Una misura, per come è stata concepita, caratterizzata da profili di irragionevolezza che la rendono iniqua, gradita alla grande industria, che divide i redditi da lavoro dipendente, tutti caratterizzati da uno stress fiscale crescente.

Un intervento sperimentale che attribuisce riduzioni fiscali consistenti senza alcun collegamento con la capacità contributiva, legato ad accordi tra sindacati e organizzazioni datoriali che di fatto attribuisce la determinazione scontata dell'Irpef su una quota significativa e crescente della retribuzione ad accordi di tipo privato (l'aliquota è pari al 10%, contro una marginale che varia da un massimo del 40,4% a un minimo del 29,5%); la misura premiale inoltre esclude dai benefici l'intero comparto del pubblico impiego, e comunque rischia di tagliare fuori di fatto l'insieme delle imprese di minori dimensioni.

Come tutto questo possa conciliarsi, in assenza di particolari elementi di meritevolezza, con il principio di eguaglianza, resta almeno per me un mistero; o meglio, appare chiaro che il carattere sperimentale del provvedimento sia stato pensato per prevenire il rischio di una declaratoria di illegittimità di questo regime particolaristico, irragionevolmente discriminatorio.

Vale la pena di osservare che la misura, proprio per il suo contenuto tributario, non trova alcun appiglio giuridico, che consenta di fatto di privatizzare una funzione pubblica quale la determinazione di un tributo; introducendo per di più disparità di trattamento, prive di qualsiasi elemento, che giustifichi un trattamento fiscale privilegiato, se si esclude il lavoro notturno, il solo che esprima maggiore sacrificio e che potrebbe ragionevolmente essere detassato per tutti.

Una disposizione che in ultima analisi segmenta ulteriormente, sotto il profilo tributario, il mercato del lavoro, aumentando le diseguaglianze, in base a scelte del decisore pubblico del tutto erratiche, ad alto tasso di arbitrarietà.

Sulla scia di quanto stabilito per il salario di produttività ed in base alla medesima logica il Governo, con il decreto mille proroghe di fine dicembre, ha introdotto una modalità di imposizione dei redditi immobiliari destinati ad uso abitativo, alternativa alla normale imposizione progressiva all'interno dell'Irpef.

Il contribuente, tenendo conto del proprio livello di reddito, può quindi scegliere di applicare sui redditi in discorso un'imposta cedolare del 21% (19% per i contratti a canone concordato), ovvero, quando il proprio reddito è particolarmente modesto può optare per la dichiarazione del reddito immobiliare ai fini Irpef, secondo le modalità ordinarie.

La misura, accolta ovviamente con favore, dall'opinione pubblica (sottoposta ad un'imposizione reddituale tra le più elevate), accompagnata da un vastissimo consenso parlamentare (il partito dell'ex ministro dell'economia Visco, aveva suggerito un'aliquota cedolare ancora più bassa), trova un'ampia giustificazione negli oneri tributari, particolarmente elevati, che caratterizzano i redditi immobiliari.

Un numero imponente di contribuenti, pur di ridurre il carico fiscale e conseguentemente anche il costo della pigione, preferisce l'alea di accordi sottobanco tra locatore e locatario, piuttosto che dichiarare al fisco il valore effettivo della locazione.

Quello che realmente lascia senza parole in questo modo di procedere è l'indisponibilità a percorrere strade alternative che consentano una riduzione degli oneri tributari di dimensioni analoghe senza obliterare i principi che dovrebbero orientare il legislatore nelle scelte di politica tributaria, a partire da quelli di capacità contributiva e di eguaglianza.

Sotto questo profilo il medesimo obiettivo poteva essere perseguito, nelle stesse proporzioni ma rispettando il principio di capacità contributiva e di equità verticale, stabilendo per questa tipologia di redditi una riduzione percentuale tra il 30% e il 40% della base imponibile; la riduzione dell'onere tributario medio sarebbe stata assicurata facilmente modulando il tasso di deducibilità.

È comunque di facile percezione che una riduzione fiscale di questo tipo, interna all'Irpef, ne avrebbe comunque rispettato l'impianto progressivo, mentre il sistema di tassazione ad aliquota proporzionale, introdotto con il decreto mille-proroghe di dicembre, avvantaggerà soprattutto i contribuenti a reddito medio-alto che otterranno sui redditi da locazione abitativa un risparmio di imposta particolarmente generoso (dal 4% al 21%).

Al momento non è chiaro, non essendo stato ancora predisposto il decreto attuativo, se la fuoriuscita dall'Irpef comporterà anche il mancato versamento delle addizionali regionale e locale; dal punto di vista sistematico l'esclusione appare ovvia..

In ogni caso è evidente che una politica tributaria quale quella vigente in Italia particolarmente onerosa per i ceti medi, comporti distorsioni anche nella formazione degli orientamenti dell'opinione pubblica in campo fiscale: un risparmio fiscale si accoglie comunque con favore, anche se produce effetti distorsivi ben più gravi del vantaggio immediato che offre contribuenti. Lo stesso ragionamento può ad esempio estendersi all'ICI, che dovrebbe rappresentare la principale fonte di autonomia tributaria dei Comuni è che per le successive e crescenti esenzioni accordate per motivi elettoralistici, ha perso qualsiasi funzione di responsabilizzazione della spesa locale.

Un modo di procedere che fa comprendere perché l'Irpef sia diventata nel tempo un'imposta sempre più onerosa e squilibrata; una tendenza che appare inarrestabile sia per i fenomeni di diffusa evasione ed elusione che la caratterizzano, alimentati da una bulimia legislativa priva di qualsiasi principio; sia per una giungla di deduzioni e detrazioni, introdotte in tempi diversi e prive di qualsiasi coordinamento sistematico, che alimentavano ulteriormente le diseguaglianze. Il motivo per cui, dati gli attuali assetti distributivi, la pressione dal lato dei controlli distrugge tendenzialmente più ricchezza di quanta ne recuperi in termini di riduzione dell'evasione.

Una misura fiscale apprezzabile, ancorché estranea ad un disegno riformatore più complessivo è costituita invece dalla revisione del regime fiscale dei fondi mobiliari, che passeranno dal regime giuridico di tassazione sul risultato della gestione maturato, in capo al gestore del fondo, alla tassazione al momento della distribuzione dei proventi in costanza di investimento, ovvero sull'incremento di valore della quota all'atto del disinvestimento.

Una scelta opportuna per rilanciare i fondi di investimento italiani che tuttavia mal si concilia con il peso crescente dell'imposta personale, che il legislatore mostra di ignorare; un' ulteriore prova dell'assenza di un disegno di politica tributaria attento ai profili distributivi del sistema (art.53 II co Cost.).

Per avere un quadro più preciso della relazione diretta che è intercorsa in questi anni tra l'aumento del prelievo sui redditi personali, la diminuzione del reddito disponibile delle famiglie e il calo dei consumi, occorre ricordare che tra il 2010 e il 2011 la finanza pubblica è stata interessata da altri due interventi che hanno inciso sul tenore di vita delle famiglie.

Il primo ha riguardato l'abolizione del bonus famiglia, una misura ad effetto equivalente rispetto di un adeguamento delle detrazioni per carichi familiari, un po' sovrastimata, all'atto

dell'istituzione, in termini di oneri a carico della finanza pubblica (circa 1.700 milioni la spesa effettiva contro una previsione di 2,5 miliardi).

In tutti i casi nel 2010 questo bonus non è stato confermato, penalizzando soprattutto le famiglie del Mezzogiorno destinatarie dell'85% dei fondi utilizzati.

Anche il blocco triennale degli stipendi pubblici, una misura che non può certo essere considerata eversiva, adottata anche in altri Paesi, assume un significato diverso se la si considera sotto il profilo distributivo, specie dal punto di vista territoriale.

I dipendenti dello Stato sono ripartiti in modo praticamente uniforme sul insieme del territorio nazionale; tuttavia poiché il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è più del doppio della media nazionale, e le famiglie anche per ragioni economiche, evidenziano una numerosità dei componenti che è anch'essa doppia rispetto al dato medio italiano, appare evidente che questa misura, nell'assenza di politiche di supporto alle attività economiche di minori dimensioni, che non fossero i tradizionali ammortizzatori sociali e di sostegno ai nuclei familiari in maggiore difficoltà, ha avuto e soprattutto avrà nei prossimi due anni un impatto più pesante nelle regioni del Mezzogiorno in cui la ripresa (si fa per dire) registra tassi che variano da un quarto a meno della metà rispetto alle aree più favorite, che comunque crescono poco.

Sempre dal lato delle politiche pubbliche anche le integrazioni necessarie per sostenere dal punto di vista finanziario gli ammortizzatori sociali meritano qualche riflessione ulteriore.

Nel 2009 l'impatto della cassa integrazione ordinaria ed in deroga ha dato la sensazione che in Italia i riflessi della recessione sull'occupazione fossero meno gravi rispetto ai nostri principali partners. Nei fatti la cassa integrazione ha mascherato temporaneamente gli effetti della crisi sul mercato del lavoro; spalmandoli in un arco temporale più ampio; nel 2010 l'esplosione della cassa integrazione straordinaria, da un lato ha rivelato le dimensioni reali della crisi sul sistema produttivo, dall'altro ha favorito i processi di ristrutturazione produttiva nelle aree più industrializzate del Paese.

Se si tiene conto che nell'ultimo anno al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali sono state dirottate risorse dei fondi FAS (il fondo per le aree sotto utilizzate) per cinque miliardi di euro, dei quali sono tornati nelle Regioni del Sud 1,3 miliardi di euro, una cifra lontana anni luce dai 4,250 miliardi che rappresentano invece la quota che l'Europa destina allo sviluppo delle Regioni meridionali, rispetto ai 5 miliardi, si deve convenire che l'assenza di un coordinamento delle politiche di settore, con quella tributaria ha determinato effetti distributivi particolarmente penalizzanti per le Regioni del Mezzogiorno, che non trovano altra spiegazione che non sia uno scarsissimo interesse manifestato dal Governo per la predisposizione di un coordinamento

unitario delle politiche di settore, in una prospettiva anticipatrice del federalismo, che dovrebbe far riflettere.

Se a questi elementi, di per sé eloquenti, si aggiunge che l'Irpef riformata da Visco nel 2007, non ha più alcuno strumento di protezione strutturale contro gli effetti dell'inflazione, mentre il forte incremento della progressività marginale ha penalizzato ulteriormente i redditi da lavoro, specie quelli familiari, è lecito quanto meno dubitare che l'eclissi della politica tributaria, negli ultimi tre anni abbia in sé qualcosa di virtuoso.

Se si considera poi che oltre i 15mila euro lordi (un livello superato anche dai salari più modesti) l'aliquota marginale è già il 29,5% (27% più 2,5% di detrazione decrescente), e che superati i € 28.000 sale addirittura 40,5% ed è quindi inferiore di soli 2,5 punti rispetto quella massima, si comprende facilmente perché gli effetti del drenaggio fiscale abbiano inciso in una larga prevalenza sui redditi medio-bassi.

Il dimezzamento del primo scaglione e l'aumento delle aliquote, sia esplicito sia attraverso la sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, ha avuto effetti distributivi privi di qualsiasi ragionevolezza, particolarmente penalizzanti per i redditi da lavoro dipendente e per quelli familiari, che pretendeva di favorire.

E dire che nel 2007 Visco e Padoa-Schioppa, riformarono l'Irpef con la motivazione che la riforma avviata da Berlusconi tra il 2003 e il 2005 aveva privilegiato i ricchi!

Esito prevedibile di un intervento riformatore in cui si è maneggiata la progressività in modo dilettantesco, con l'obiettivo, non esplicitato ma evidente, di penalizzare i redditi soggetti a dichiarazione più esposti all'evasione; con il risultato finale di aver creato un'imposta fuori controllo, che rappresenta la principale causa dell'Italia senza crescita (e che tutto questo fosse ampiamente prevedibile è documentato su questa rivista nel dicembre 2006, a commento della finanziaria 2007, che riformava l'Irpef), di cui avevamo anticipato gli effetti distributivi marcatamente regressivi.

A soli cinque anni di distanza dalla riforma Visco, nonostante un livello del PIL che è ancora di oltre cinque punti inferiore a quello del 2007, l'Irpef ha incassato nel 2010 oltre 24 miliardi in più rispetto alla 2007; nel frattempo i redditi degli italiani sono tornati al livello dei primi anni 2000!

Tuttavia l'aspetto più preoccupante di questa tendenza è rappresentato dalle eclissi della funzione parlamentare, culminata con lo svuotamento della sessione di bilancio; venendo meno la sede del confronto, le scelte omissive e commissive del Ministero dell'economia in campo tributario, quanto meno discutibili si riducono a una polemica sterile tra Ministri, che non investe le linee guida di politica economica, che richiederebbero un ben più ampio confronto nelle sedi

istituzionali appropriate, mentre le deboli contestazioni che vengono dall'opposizione di sinistra di avere aumentato la pressione fiscale, rappresentano un'arma spuntata rispetto alla rigorosa gestione del fisco di Visco, assicurata da Tremonti.

4) Gli effetti distributivi della crisi della politica tributaria tra bricolage fiscale e perdita di competitività del sistema

Il Ministro dell'economia, a cui va dato atto di aver gestito in questi anni con impegno e competenza la politica tributaria della sinistra, i cui profili distributivi negativi abbiamo sinteticamente richiamato, rendendola più efficace, e quindi maggiormente dannosa, ne utilizza ora scientemente tutti i tic culturali e politici (lotta all'evasione, azione amministrativa senza garanzie per il contribuente, tracciabilità delle vendite, distribuzione attenta di benefici fiscali a favore dei gruppi di potere organizzati), per emergere come il leader che avendo risanato i conti si dimostra capace di traghettare l'Italia, non si sa dove, comunque fuori dal fallimento politico del centro-destra, ed occupare il vuoto rappresentato da una opposizione che, salvo qualche segmento collegato ai gruppi di potere dominanti in magistratura (un'altra anomalia italiana), è all'origine della crisi, a partire dal vuoto istituzionale che ha tenuto a battesimo nella seconda metà degli anni 90 (dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V), e che continua ad alimentare non essendo in grado di rappresentare una alternativa politica credibile.

Uno scenario plausibile determinato dalle evidenti difficoltà e dal rischio di implosione delle due maggiori coalizioni politiche, che ha tuttavia un limite nel non avere non dico un progetto, ma un'idea di come riavviare in Italia un processo di sviluppo, capace di coinvolgere l'insieme della nostra comunità sia sotto il profilo territoriale sia generazionale.

Uno sviluppo che nell'accentuata competizione indotta dal post-recessione, non può essere affidato solo alla capacità delle singole imprese di posizionarsi, nei rispettivi comparti, con insediamenti produttivi più redditizi, attraverso innovazioni di processo e di prodotto.

Servirebbe in buona sostanza un serio ripensamento delle politiche pubbliche e del ruolo centrale che in questo campo lo Stato è chiamato a svolgere, sia per indirizzare le politiche di settore, sia per coordinare le nuove funzioni assegnate alle Regioni.

Un percorso riformatore di cui ad oggi non vi è traccia alcuna, salvo qualche posizione individuale, per altro significativa, è il caso di Nicola Rossi, e che trova nel processo di decentramento fiscale centralista in corso di attuazione, una evidente contraddizione rispetto ad

un modello efficiente di valorizzazione delle autonomie, che appare ripiegato in un localismo miope, egoistico comunque inefficiente.

In questo quadro si inseriscono, come in un caleidoscopio impazzito la proposta dei centristi e di Confindustria di aumentare la tassazione delle rendite finanziarie, mentre la Cgil scopre l'imposta di solidarietà sulla fortuna alla francese (che in Francia si apprestano ad abolire), e il Presidente dell'Assonime lancia una manovra fiscale da 50 miliardi.

L'aumento della tassazione delle rendite finanziarie, rappresenta un argomento ricorrente nel menù dei tassatori, ma è solo uno dei tanti ossimori che caratterizzano la politica italiana non solo tributaria. Mentre con una mano e con un largo consenso parlamentare si detassa il patrimonio abitativo messo a reddito, che ovviamente tende a rivalutarsi nella sua consistenza patrimoniale, con l'altra si vorrebbe aumentare la tassazione sul risparmio detenuto dagli italiani (essenzialmente titoli di Stato e obbligazioni) dimenticando che poiché l'interesse reale difficilmente supera il terzo del valore degli interessi corrisposti, la tassazione effettiva sfiora il 40% (12,5% x 3 uguale 37,5%).

Senza dire che il mercato obbligazionario rappresenta in Italia un canale privilegiato per il finanziamento delle imprese; aumentare di un terzo l'imposizione di questa forma di risparmio, mentre si privilegia fiscalmente l'investimento nel mattone, non mi sembra la soluzione migliore per rilanciare gli investimenti e la crescita anche dimensionale delle imprese.

Diverso è il caso delle società che operano sul mercato, comprando e vendendo titoli; queste ultime effettivamente godono di un regime fiscale privilegiato; l'aumento della tassazione delle rendite finanziarie, per queste ultime non intaccherebbe il privilegio, ne ridurrebbe solo la consistenza.

Ancora più singolare la proposta della Cgil. Dopo avere sponsorizzato la riforma sull'Irpef targata Padoa-Schioppa e Visco, i cui effetti, in termini di aumento del prelievo sui redditi da lavoro dipendente, specie medio-bassi e familiari abbiamo evidenziato nelle pagine precedenti, la sinistra sindacale propone ora di adottare l'imposta di solidarietà sulla fortuna sul modello francese: con un po' di esterofilia a fin di bene, secondo il sindacato, si potrebbero recuperare 18 miliardi di euro!

Come non restare affascinati da una proposta che offrirebbe, chiedendo solo 1000 euro a testa ai ricchi, i mezzi per riformare l'Irpef, ridurre l'Irap e magari aumentare anche un poco la spesa pubblica?

Dico subito che l'idea potrebbe essere interessante se la Cgil non omettesse di dire che in Francia l'Irpp (la nostra Irpef) ha incassato nel 2007, miliardo più o meno, qualcosa come 56 miliardi: 110 miliardi in meno rispetto alla nostra Irpef!

Un motivo più che sufficiente per considerare impraticabile un modello di imposizione reddituale che adotti lo schema del quoziente familiare alla francese, il quale dal 1945 incentiva fortemente la famiglia, il che rappresenta per la Francia un elemento di stabilità demografica sicuramente positivo ma presenta anche evidenti controindicazioni sotto il profilo dell'equità distributiva. Ma vi è di più; secondo la Cgil un'imposta patrimoniale con aliquota dell'1% assicurerebbe un gettito di 18 miliardi; applicando invece l'aliquota francese pari allo 0,55 nel primo scaglione il gettito sarebbe secondo la CGIL pari a 9,8 miliardi.

Ora a parte la considerazione che il patrimonio immobiliare assolve già l'ICI, che fino a prova contraria è anch'essa un'imposta patrimoniale, e una tassazione patrimoniale della ricchezza finanziaria rischia di determinare effetti negativi sui depositi bancari e sul tasso di interesse sul debito pubblico, i conti della CGIL mi sembrano un po' gonfiati. Che una imposta di solidarietà sulla fortuna con le stesse caratteristiche di quella francese possa avere a parità di aliquota in Italia un gettito più che doppio, 9.8 contro 4.5 miliardi in Francia, mi sembra francamente un dato poco credibile.

Certo se si ragiona in un'ottica di sistema, tutte le ipotesi sono plausibili e meritano di essere valutate; in Italia il problema immediato è quello di abbattere l'imposizione sui redditi familiari e di impresa, non certo quella di inventarsi un altro tributo sempre a carico di famiglie e imprese!! Le due proposte però non sono casuali; da un lato offrono il destro a Tremonti, che ha serie responsabilità nel modo con cui ha lasciato che l'Italia superasse la crisi da sola; mantenendo immutati dal lato della competitività i vincoli e le strozzature burocratiche che paralizzano il sistema imprenditoriale, affiancate da una fiscalità che non ha eguali al mondo quanto ad oneri tributari a carico delle famiglie e delle imprese, di respingerle e di apparire come il Ministro, che ha assicurato l'equilibrio del bilancio, che ha ridotto la spesa pubblica e tutela le tasche dei cittadini dall'assalto dei tassatori.

Dall'altro il cerchio si chiude con una proposta all'esame del Parlamento, sponsorizzata dal Ministro dell'economia e sostenuta anche dall'opposizione, di destinare tutti gli incrementi di gettito delle imposte nel 2011, che saranno molto consistenti, a riduzione del disavanzo.

Una scelta solo apparentemente virtuosa.

Il Ministro dell'economia che ha in mano il mazzo delle chiavi della spesa pubblica, non ha certo bisogno di una legge del genere per evitare che la spesa cresca. In realtà con questa legge furbesca e inutile il Parlamento si priva del controllo costituzionale sulla politica tributaria.

Nel 2011 le entrate, nonostante una crescita del Pil che non dovrebbe superare quella del 2010, vedranno aumentare il gettito in misura consistente (viaggiano già ora oltre il 5%).

Aumenterà infatti non solo, come al solito, il gettito dell'Irpef; continuerà a crescere l'Iva, specie quella sulle importazioni di beni intermedi e manifatturieri, affiancata dall'Irap e dalle imposte sui redditi d'impresa; verrà colmato il buco di sette miliardi registrato nel 2010 nelle imposte sostitutive sugli interessi, , non è più ripetibile.

Insomma Tremonti, mentre chiede al Parlamento di blindare la spesa, in realtà si prefigge l'obiettivo di non operare ritocchi dal lato delle entrate; una scelta indubbiamente comoda ma sicuramente non virtuosa.

Un'opzione due volte sbagliata. La prima, la più evidente, trova una risposta nel blocco dei consumi; nonostante la crescita della popolazione, e una leggera ripresa produttiva, la debolezza della domanda interna, alimentata dal drenaggio fiscale, si è ulteriormente accentuata nei primi mesi del 2011; continuare a non tenerne conto non mi sembra prova di saggezza, anzi.

La seconda evidenzia una persistente incapacità di assicurare una gestione ordinaria attiva della politica tributaria da parte del Governo. Spostare in due anni un punto di Pil, dalle imposte sulla produzione e sui redditi delle famiglie a quelle indirette, è alla portata della finanza pubblica italiana, nonostante la crisi.

Senza perdere di vista che 15 miliardi di euro di minori imposte in due anni comportano da soli una riduzione del gettito non superiore agli otto miliardi, ed un incremento delle entrate prevedibilmente maggiore per le risorse che rimetterebbe in circolo (minore economia irregolare e riduzione dell'evasione).

In tutti i casi si tratta di cifre che un sistema tributario che movimentava quasi 500 miliardi di euro l'anno, è in grado di tenere sotto controllo senza difficoltà.

L'immobilismo, al contrario, determinerà una ulteriore e persistente redistribuzione della ricchezza dai segmenti meno fortunati a quelli più dinamici della popolazione, che penalizzerà sotto il profilo territoriale ancora una volta il Mezzogiorno; ma non risparmierà anche nel Centro-Nord i settori dell'economia meno votati alle esportazioni, cioè la larga maggioranza.

L'eclissi della politica tributaria condannerà quindi l'Italia più sviluppata a crescere poco e solo attraverso l'incremento delle esportazioni, mentre le imprese a vocazione prevalentemente domestica, saranno schiacciate da importazioni sempre più concorrenziali proprio a causa della fiscalità, con il rischio che nell'arco di qualche anno l'intera filiera dei produttori di beni intermedi sia destinato a scomparire per la pressione competitiva delle importazioni sussidiate dal fisco attraverso l'Irap.

In questo quadro il Mezzogiorno, stretto tra una fiscalità sui redditi semplicemente incompatibile con un reddito pro-capite che è di poco superiore alla metà di quello medio italiano; una

dimensione di impresa che rende un miraggio la possibilità di accedere ai vantaggi della fiscalità di gruppo; da un processo di decentramento fiscale che, costruito su quel modello, non potrà non aggravarne ulteriormente gli effetti, è l'inevitabile destinatario in negativo del riassetto di poteri in atto che ruotano intorno all'attuale Ministro dell'economia.

Ritornando, più di recente, ancora una volta sul tema della crescita, Marco Fortis su Il Sole 24 Ore ha evidenziato da un lato il percorso parallelo che ha caratterizzato nel decennio 1995-2004 la Germania e l'Italia dal lato del Pil con un aumento pari al 14,7% in Italia e del 12,9% in Germania (in otto anni su 10 la crescita italiana è stata superiore a quella tedesca).

Tra il 2004 e il 2007 lo sviluppo italiano +4,2% è stato inferiore a quello tedesco pari al 6,9% per la maggiore dipendenza dall'estero nel settore dell'energia, che ha visto lievitare i costi, e per una maggiore concorrenza cinese data la forte sovrapposizione tra la specializzazione produttiva italiana e quella cinese ed asiatica, a cavallo fra la fine del secolo scorso e i primi anni del Duemila.

Oggi dopo la diversificazione accelerata imposta anche dalla forte rivalutazione dell'euro, il quadro è molto mutato e le imprese che hanno superato la recessione del 2008/2009 hanno visto aumentare la propria competitività e capacità di penetrazione sui mercati emergenti.

La tesi di Fortis è che comunque difficilmente l'Italia potrà crescere nel breve periodo a tassi superiori al 1,5% all'anno e che prospettive più promettenti richiederebbero una ristrutturazione profonda della spesa, e una serie di interventi che riducano il divario tra Nord e Sud.

Queste considerazioni conclusive di Fortis su Il sole 24 ore del 3 aprile appaiono convincenti, ma con una precisazione. L'analisi di Fortis, interessante soprattutto nella parte in cui esamina, comparandola, la crescita italiana e quella tedesca negli ultimi 15 anni, e ne evidenzia il carattere non drogato da bolle speculative, finanziarie o immobiliari, presenta una lacuna: ha confrontato gli effetti della ripresa nei cinque bimestri tra il secondo del 2009 ed il terzo del 2010, depurati dagli incentivi ai consumi in sette Paesi (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna) le cui indicazioni ho richiamato in precedenza.

Lo studio, come abbiamo visto, compara gli effetti della crescita al netto degli incentivi ai consumi e alle imprese, a carico della spesa pubblica, e l'Italia ne esce molto meglio di altri, a partire dalla Francia.

Non vi è invece nelle simulazioni offerte da Fortis, alcun riferimento alla politica tributaria, sia con riguardo al profilo distributivo strutturale dei diversi sistemi tributari, sia agli interventi a carattere congiunturale.

Questo a mio parere rende difficile e limita obiettivamente i risultati della comparazione tra l'Italia che sta gestendo con grande fermezza ed in condizioni di stress fiscale un sistema

tributario, come abbiamo visto, sempre più squilibrato dal lato dei redditi, con inevitabili effetti depressivi sulla domanda interna, ed inaccettabili profili redistributivi territoriali che soffocano il Mezzogiorno; e la Germania che nel 2008, avendo già un sistema di tassazione dei redditi familiari equilibrato, incomparabilmente più generoso del nostro, ha spostato 35 miliardi di euro dalle imposte sulle imprese e dai contributi a carico dei lavoratori all'Iva, ridando fiato alla domanda e ai consumi delle famiglie.

Tuttavia, se si prescinde dagli effetti della politica tributaria, di segno così diverso tra il 2007 e il 2010 in Italia e in Germania, e si analizza l'andamento dell'industria manifatturiera nei due paesi sulla base dell'ultimo rapporto annuale dell'ISTAT sull'economia italiana (2010), si scopre che il recupero della manifattura italiana non solo segue a ruota quella tedesca, ma che a prezzi correnti a fine 2010 il valore aggiunto manifatturiero rispetto al 2007 in Italia era inferiore solo di un punto percentuale (11,5% contro il 10,5% in Germania) rispetto all'omologo dato tedesco. Se però si analizza più in dettaglio il recupero tedesco si scopre, è sempre il rapporto dell'Istat a sottolinearlo, che la Germania ha evidenziato tra il 2009 e il 2010 una maggiore accelerazione nei settori trainati dai grandi gruppi manifatturieri (auto, chimica, apparecchiature elettriche), la cui domanda nel corso del 2010 è stata sostanzialmente sostenuta con incentivi (commercio, trasporti, alberghi e ristorazione, edilizia).

In Italia, invece, la ripresa del PIL è stata spinta essenzialmente dalle esportazioni ed è stata alimentata da una più accentuata dinamica delle imprese medie e piccole.

Questo dato mi conferma nell'opinione che il Fisco rappresenti il vero punto di svolta intorno a cui dovrà necessariamente ruotare, una politica orientata alla ripresa della crescita in Italia. Le reti di imprese piccole e medie hanno reagito meglio e con minore rigidità alla crisi perché hanno una struttura che le consente di adattarsi meglio al peso del fisco (gli effetti dell'ammortizzatore fiscale prodotto dall'evasione e dall'economia irregolare si spalmano sull'intero sistema).

La politica tributaria, che è cosa diversa da qualche incentivo di settore (leggi salario di produttività) e quella del lavoro (più flessibilità contro più salari e nuovi diritti) saranno quindi decisive nel prossimo futuro per il consolidamento e lo sviluppo delle imprese medie e per la crescita dimensionale di quelle più piccole.

In questo senso il ruolo delle politiche pubbliche sarà determinante, anche per favorire quelle aggregazioni di gruppi e di sistemi di impresa capaci di svolgere nelle nuove specializzazioni intorno a cui si va riorganizzando la produzione e il commercio mondiale, un ruolo di player.

L'assenza della politica tributaria negli anni della crisi e nel dopo crisi, come abbiamo evidenziato, è stata determinante per assecondare la scelta dell'esecutivo di dare immediato

avvio al decentramento fiscale, anche a costo di una gestione della crisi condizionata negativamente da questa decisione politica, come ho cercato di evidenziare nelle pagine precedenti.

Che l'assenza della politica tributaria rappresenti probabilmente il target caratteristico che accompagnerà l'Italia fino al termine della legislatura è dimostrato sia dai numeri che il Ministero dell'economia fa filtrare periodicamente sull'evasione; sia dalle proposte di parte industriale e sindacale di riforma fiscale che tendono ad elidersi e a offrire una sponda alla politica immobilista del Governo.

Che in Italia l'evasione e l'economia irregolare siano ampiamente diffuse equivale a scoprire l'acqua calda; più grave è che l'acqua sia inquinata da un'analisi dei dati, parziale che ignora il principio di causalità e non è accompagnata da una valutazione attendibile degli effetti distorsivi e non soltanto distributivi dell'Irpef versione Visco del 2007, che costituisce insieme all'Irap la principale causa di evasione (l'evasione all'Iva, altrettanto diffusa, ne rappresenta invece una ulteriore conseguenza).

Basta cercare nel Bollettino delle entrate tributarie, alla voce IRE i dati relativi ai redditi da lavoro dipendente dei settori privato e pubblico, per scoprire che ad ogni inizio di anno il Ministero dell'Economia e delle Finanze cerchi di trovare una giustificazione all'incremento delle entrate sui redditi di lavoro, con affermazioni quali i rinnovi dei contratti o la corresponsione di arretrati, che per essere ripetuti ogni anno, sono poco credibili.

Nascondono invece un dato di fatto che è il principale elemento di criticità della nostra imposta sui redditi personali: una elasticità dell'IRPEF nei primi due scaglioni assolutamente sproporzionata rispetto ai livelli di reddito caratteristici, che non consente ai redditi netti di recuperare integralmente la perdita di potere d'acquisto della moneta, che, tra l'altro è in Italia significativamente più elevata per i redditi più modesti.

Negli anni della recessione l'Italia ha perso 6,4%.punti di Pil e il reddito degli italiani è ritornato ad essere quello dell'inizio degli anni 2000, mentre il gettito dell'Irpef è aumentato tra il 2007 e il 2010 di 24 miliardi di euro. In tutti i casi la gente non è stupida e prima di prendere per buone le affermazioni del Ministero dell'economia, fa i conti nelle tasche con le proprie tasse.

L'aspetto meno convincente di dati sparati in modo generico senza alcun tentativo di analisi e di risposte che non siano propagandistiche è che questi numeri in assenza di un'analisi di contesto conducono a conclusioni per molti versi fuorvianti.

L'ultimo esempio di questa incapacità direi strutturale di analizzare i principali indicatori che caratterizzano l'economia italiana nella loro ricaduta sul terreno tributario, è rappresentato dai dati forniti dalla Banca d'Italia sulla dinamica dei redditi nel settore pubblico e in quello privato

negli ultimi 10 anni. A leggerli, la prima impressione è che il settore pubblico sia stato decisamente avvantaggiato con un incremento del 22,4%, contro il 6,8% del settore privato.

Data la struttura progressiva dell'Irpef, se il dato forse reale, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato avrebbero dovuto registrare un minore incremento rispetto a quelle del settore pubblico, mentre fino al 2009, cioè fino agli effetti della recessione, il dato è stato opposto. Invero i dati richiamati dalla Banca d'Italia non sono comparabili, perché nei redditi del settore pubblico rientrano anche tutti i dipendenti non contrattualizzati (militari, magistrati, professori universitari, ecc); al contrario il dato relativo al settore privato si riferisce solo agli operai e agli impiegati.

Occorre poi ulteriormente aggiungere che mentre nella P.A. vi è un'ampia coincidenza tra la retribuzione contrattuale e quella di fatto, nel settore privato lo scostamento tra queste due voci è notevole.

In tutti i casi si tratta di dati largamente opinabili, per altro ampiamente contraddetti dalle loro ricadute sul piano fiscale. Basta pensare al fuoribusta, caratteristico di tutto il settore delle piccole imprese private, per comprendere i limiti di analisi di contesto parziali e prive dei necessari approfondimenti, e che il più delle volte rispondono ad obiettivi politici (il taglio ad esempio delle retribuzioni dei dipendenti pubblici).

Il loro reale obiettivo evocando l'evasione è quello di offrire una copertura al decisore politico che può occultare con l'alibi dell'evasione la scelta di non riformare le imposte sui redditi con obiettivi predeterminati, in modo trasparente e con il consenso del Parlamento, o peggio di aumentare gradualmente quelle indirette, al di fuori di qualsiasi disegno di riforma.

Una decisione che non ha nulla di necessitato, ma risponde a precisi obiettivi di redistribuzione del potere coperti con l'alibi dell'evasione e sottratti a qualsiasi forma di controllo; sul cui carattere inaccettabilmente mistificatorio basta richiamare il luogo comune dei redditi sottoposti a ritenuta che non possono evadere. Ma siamo sicuri che tutti i redditi potenzialmente soggetti a ritenuta passano, senza vistose eccezioni, per le forche caudine del fisco?

Su poco più di 17 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato, 12 milioni lavorano in aziende con meno di 50 dipendenti; da solo questo settore contribuisce all'evasione fiscale e contributiva per una sessantina di miliardi di euro all'anno.

Il motivo è semplice: la sola Irap risparmiata sui fuori-busta, copre il 60% della perdita dovuta all'indeducibilità della quota del costo del lavoro non dichiarato; a cui vanno aggiunti gli oneri fiscali e contributivi a carico di lavoratori e imprese, soggetti a ritenuta alla fonte, e la compressione del valore aggiunto che consente di alimentare una parte del circuito delle vendite senza assolvere l'Iva.

Ora, a parte gli evidenti profili distorsivi che questa situazione comporta, non si deve perdere di vista che questa redistribuzione tra salari e profitti da una parte, e minore gettito tributario dall'altro, si realizza secondo logiche di mercato; senza questo riequilibrio infatti una parte significativa dei redditi sottratti a tassazione non sarebbe neppure prodotta.

Una considerazione quest'ultima su cui occorrerebbe riflettere, quando si discute di evasione: se l'evasione non fosse maggioritariamente un problema di redistribuzione tra i fattori, oltre che sottrazione di una quota del prodotto interno lordo all'intermediazione pubblica della ricchezza; se ad essere più chiari l'evasione fosse realmente un tesoro nascosto, che ove portato alla luce risolverebbe ogni problema di finanza pubblica, dovremmo chiederci perché mai la nostra domanda interna è debolissima, e il potere di acquisto delle famiglie è ulteriormente in calo da svariati anni.

Un motivo in più per segnalare il carattere illusionistico di politiche di contrasto all'evasione, non accompagnate da interventi correttivi sulla struttura dei principali tributi; che riducano la convenienza ad evadere il fisco.

L'unico elemento di qualche serietà richiamato dall'Agenzia delle Entrate nell'illustrare i dati della banca dati sul fisco è quello relativo al fatto che l'evasione è più diffusa nel Mezzogiorno, ma i risparmi d'imposta sono ovviamente molto più consistenti nelle Regioni con un tenore di vita più elevato;

In tutti i casi anche questo dato non è accompagnato da alcuna riflessione sulle cause che a mio parere traggono nell'attuale assetto distributivo dell'Irpef il principale alimento.

Basta riflettere al fatto che il livello del minimo imponibile, da non superare per essere considerato a carico di un genitore o del coniuge è fermo da oltre 15 anni a 2841 euro; superata quella cifra il soggetto non più a carico per il gioco delle detrazioni continuerà a non versare alcuna imposta se non supera la soglia di 8000 euro all'anno; ma la famiglia perde € 800 di detrazione d'imposta: un premio a comportamenti opportunistici che non richiede particolari commenti.

Non meno interessante per comprendere le ragioni della mancata riforma del fisco (e dopo l'avvio del decentramento fiscale questo obiettivo sarà ancora più frenato da condizionamenti locali che impediranno una riforma efficace) è il confronto tra una parte del mondo sindacale (Cisl e Uil) e le principali organizzazioni datoriali, promosso dall'Assonime nel gennaio 2011 finalizzato ad una manovra fiscale delle dimensioni più ampie di quella tedesca del 2008 (50 miliardi di euro contro i 35 della Germania), finanziata con un aumento delle aliquote dell'Iva (più 40 miliardi), con una patrimoniale sulla ricchezza sul modello francese che dovrebbe

rendere nove miliardi e con un aumento di un ulteriore miliardo ricavabile dall'allineamento delle rendite finanziarie al 20%.

I 50 miliardi, così reperiti secondo la proposta fatta circolare recentemente da Assonime dovrebbero finanziare un taglio di tre punti del primo scaglione dell'Irpef (risparmio stimato 13 miliardi); prevedere un sussidio generale di disoccupazione (costo previsto 15 miliardi); introdurre la tassazione delle abitazioni in affitto con una cedolare secca (due miliardi, ma la misura è già in vigore); consentire la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5% al 20% (risparmio d'imposta pari a 12 miliardi).

Quest'insieme di ipotesi, a mio parere, ha un solo pregio: quello di porre il tema della riforma del fisco come un problema su cui bisogna cominciare a confrontarsi.

Per il resto, a parte la dimensione dello spostamento del prelievo dalle imposte sui redditi e sul patrimonio a quelle indirette (50 miliardi), condivisibile nelle dimensioni non certo nelle modalità e nella tempistica, che si ritiene indispensabile per il rilancio del sistema Paese, è difficile riconoscersi in una idea di riforma fiscale che, quale che sia il mix di interventi proposti sulle principali imposte, evidenzia una disarmante assenza di analisi sulle cause della crisi fiscale italiana, e annega i riflessi sociali di un intervento di queste caratteristiche e dimensioni in un quadro di proposte caratterizzate da un semplicismo sconcertante.

Proprio il cocktail di dati proposti dal Ministero dell'economia all'attenzione del pubblico sul tema dell'evasione fiscale, dovrebbe fare riflettere sui limiti innanzitutto culturali che caratterizzano l'approccio alla politica tributaria in Italia: statalista, repressivo, disattento ai principi e alle garanzie dei cittadini, comune sia ai governi di Centro-sinistra sia da ultimo all'attuale coalizione di governo, che ha sacrificato ai propri obiettivi prioritari di politica interna (il federalismo fiscale), una gestione attiva della politica tributaria, che se ben condotta, avrebbe potuto contenere gli effetti della crisi nel 2009 ed assicurare all'Italia una ripresa più robusta ed equilibrata sul piano territoriale; beninteso senza alterare gli equilibri di bilancio, ma garantendo una migliore allocazione delle risorse.

In effetti proprio i dati di bilancio, relativi al deficit pubblico, migliori delle previsioni (-4,5%), contro una stima nella legge di stabilità 2010 del -5,1%, evidenziano un'accelerazione nell'avvio del processo di riequilibrio nei conti pubblici che si è accentuato nell'ultimo trimestre del 2010 a causa del buon andamento delle entrate tributarie e contributive; dall'altro sottolineano i limiti insiti nella rinuncia del Governo ad attuare una propria convincente politica tributaria.

L'immobilismo del Governo favorisce infatti la nascita di proposte fiscali estemporanee che rischiano solo di alimentare ulteriori confusioni e di favorire l'immobilismo.

La prima considerazione da cui partire è che, dati i livelli di evasione ed economia irregolare diffusa che caratterizzano il nostro Paese, una manovra pari a 50 miliardi di euro, quale quella proposta da Assonime, sarebbe praticamente ingestibile ed avrebbe effetti dirimpenti innanzitutto sul sistema tributario.

Da un lato le dimensioni stesse della manovra difficilmente potrebbero evitare un ampio trasferimento sui prezzi dell'aumento delle aliquote Iva; dall'altro la diversa propensione all'evasione che caratterizza le varie tipologie di percettori di redditi, rischierebbe di accentuare la disegualianza tra le diffuse sacche di evasione e di privilegi, e la posizione dei contribuenti corretti che comunque verrebbero penalizzati dall'aumento dei prezzi, determinato dall'aumento delle aliquote.

È singolare d'altra parte che gli effetti delle riduzioni fiscali varate dal Governo Berlusconi, nell'autunno 2005, pari a circa € 6 miliardi, siano stati ignorati non solo dai Governi che si sono succeduti, compreso l'attuale, ancora presieduto dall'on. Berlusconi ma perfino dalla scienza economica e dai giuristi.

E pure quella manovra tributaria, pari solo allo 0,4% del Pil, concentrata sull'Irpef (5,3 miliardi) e sull'Irap (720 milioni), aveva determinato nel 2005 una crescita delle entrate tributarie, al netto delle una tantum, e al lordo delle riduzioni fiscali dell' 1,6%

In definitiva nel 2005 al netto delle una tantum e delle riduzioni fiscali che avevano interessato sia l'Irpef sia l'Irap per oltre sei miliardi, le entrate tributarie dello Stato avevano registrato un aumento effettivo del 3,6%. Anche dal punto di vista distributivo gli effetti delle riduzioni dell'Irpef erano stati equilibrati.

Mentre le ritenute sui dipendenti del settore statale erano diminuite del 6,4%, (al contrario di quanto sostiene il "Sole 24 ore" gli stipendi pubblici sono mediamente inferiori rispetto a quelli privati), e quindi il primo modulo della riforma dell'IRPEF aveva concentrato i maggiori benefici fiscali sui lavoratori dipendenti del settore pubblico, le ritenute nel lavoro dipendente privato avevano registrato un incremento del 4,3%, da ultimo quelle a carico del lavoro autonomo avevano segnato l'incremento più consistente più 5,4%).

Proprio la diffusione della crescita del gettito non limitato alle sole Irpef (più 3,4%) e Irap (più 7,8%, ma Irap privati più 10,5%), destinatarie degli sconti fiscali avrebbe dovuto fare riflettere. Anche l'Iva aveva infatti registrato nello stesso periodo un aumento cospicuo (più 4,4%), mentre a seguito della riforma del 2004 l'Ires aveva totalizzato maggiori entrate per 5,6 miliardi (più 19,7%).

Una maggiore attenzione a questi numeri avrebbe evitato al Governo Prodi gli eccessi e gli errori della riforma Visco del 2007, improvvisata e priva di equilibrio, e a quello che gli è

succeduto poco dopo, ancora in carica, di consolidare gli effetti di una politica fiscale contraddittoria e destabilizzante, proprio sotto il profilo distributivo che si proponeva di correggere, ignorando con il paravento della crisi il mandato ricevuto dagli elettori.

È vero che quelle riduzioni fiscali più che il risultato di una scelta meditata di politica tributaria erano state decise dal Presidente Berlusconi in vista delle elezioni regionali del 2005 ed imposte alla propria maggioranza recalcitrante.

Ma proprio questa circostanza deve fare riflettere sui condizionamenti culturali prima che politici che hanno caratterizzato la politica tributaria dagli anni 90 ai giorni nostri; e sugli indirizzi statalisti e repressivi che ne hanno condizionato e continuano ad orientarne le decisioni.

In tutti i casi i segnali negativi che vengono dalla ripresa dell'inflazione, con i suoi inevitabili riflessi sul costo del servizio del debito pubblico, dall'instabilità dei mercati finanziari e dalle indecisioni europee nella gestione della crisi greca evidenziano nell'attuale linea di politica tributaria, continuista e repressiva, un forte elemento di criticità che, in assenza di correttivi, rischia di sfuggire al controllo del Governo, ma non al giudizio degli elettori.

5) Il riequilibrio della tassazione personale e di impresa, tra motivazioni economiche e condizionamenti federalisti: un'ipotesi di lavoro

Si comprende ora meglio l'affermazione formulata all'inizio di queste note, secondo cui la crisi ormai evidente dell'Irpef sia per i profili distributivi non solo irragionevoli, ma per gli effetti arbitrari prodotti dalla combinazione tra aliquote e detrazioni decrescenti, palesemente illegittimi, è la conseguenza più grave della paralisi istituzionale che ha investito innanzitutto il Parlamento.

Paralisi, è bene dirlo, che affonda le radici in una riforma costituzionale priva di equilibrio che, ribaltando una competenza legislativa generale tra Stato e Regioni, a favore di queste ultime, ha sottratto al Parlamento nazionale l'intera legislazione economica e alcuni settori cruciali per lo sviluppo, quali le reti di trasporto, l'energia, le telecomunicazioni, le infrastrutture interregionali ecc.

E' ben vero che lo Stato recupera in qualche misura la funzione di indirizzo e coordinamento in campo economico ai sensi dell'art. 41 della Cost., che non casualmente il Ministro dell'Economia vorrebbe riformare.

Ma il comma V dell'art. 119 limita fortemente gli interventi diretti da parte dello Stato; che non potrebbero assumere carattere generale; con una inevitabile frammentazione delle politiche

pubbliche che trova un chiaro riferimento sia nella politica di bilancio, sia nel decentramento fiscale senza autonomia che caratterizza l'avvio della riforma federalistica dello Stato.

Questa linea ha raggiunto probabilmente il suo punto di non ritorno con una riforma della legislazione di bilancio che, ha parcellizzato in più fasi la formazione del processo decisionale in tema di finanza pubblica, precedentemente concentrato intorno all'approvazione della legge finanziaria, ed ha attratto all'esecutivo una serie di funzioni di indirizzo e controllo tradizionalmente appartenute al Parlamento.

Il depotenziamento della sessione di bilancio ha quindi fatto venire meno un luogo di confronto istituzionale tra Governo e Parlamento sull'indirizzo politico, affrancando ulteriormente il Governo da un confronto più penetrante sulla politica economica, a cominciare da quella fiscale.

L'eclissi del Parlamento ha consentito al Governo non soltanto di affrontare la crisi senza alcun condizionamento parlamentare; questa evoluzione, non positiva, che ha portato fuori dal Parlamento la rilevazione ed il contemperamento dei diversi interessi ha determinato una marginalizzazione del Mezzogiorno, che è resa evidente dagli effetti distributivi della politica economica negli ultimi tre anni.

Il Governo non solo ha completamente ignorato gli effetti della crisi nelle aree meno favorite del Paese, ma in vista delle prossime scadenze elettorali, rilancia ora ad iniziativa del Ministro dell'Economia, l'esigenza di deroghe alle politiche tributarie nazionali, nelle Regioni del Sud, sulle quali aprire un confronto con l'Unione Europea.

Una proposta sbagliata nel merito, oltre che francamente provocatoria, per più ordini di motivi.

La prima osservazione, la più ovvia, riguarda proprio la fiscalità di vantaggio; dopo una lunga istruttoria, l'Unione Europea aveva autorizzato a fine 2009 l'avvio in Italia di 22 zone franche urbane (una al Nord, 3 al Centro, 18 nel Mezzogiorno), sul modello francese che ne ha istituite più di 100.

Il Ministero dell'Economia, dopo averne rinviato l'avvio con una serie di pretesti, a fine 2010 le ha cancellate in maniera capricciosa, con una motivazione, il rischio che i fondi stanziati potessero essere insufficienti, priva di qualsiasi base finanziaria e giuridica.

Il modello francese di zona franca non è in realtà una vera zona franca; è un'area ad investimenti privilegiati, organizzata in distretto in cui le imprese che vi si insediano, con non più di 50 dipendenti, sono esentate per cinque anni dall'imposta sui redditi societari, dall'Irap, dall'ICI e dai contributi sociali sulla manodopera parametrati al livello della retribuzione più bassa (la differenza rimane a carico delle imprese). Al termine dei primi cinque anni le imposte

si cominciano a pagare con quote incrementalmente del 20% all'anno; dopo 10 anni le imprese accedono al regime di fiscalità ordinaria.

Ora, accanto ad alcune perdite iniziali di gettito, (già largamente coperte da 100 milioni stanziati dal governo Prodi) dovute al particolare regime fiscale di avvio delle zone franche urbane (minori contributi sociali, esenzione Irap e ICI) ed ad altre eventuali (il gettito sui redditi societari) lo Stato incassa subito l'Iva sugli investimenti, l'Irpef sulle buste paga e una parte dei contributi sociali; l'Iva sulle vendite, senza dire delle altre imposte indirette sull'energia, ecc ecc, queste voci da sole rappresentano un gettito ben maggiore, direttamente collegato all'iniziativa industriale, rispetto ai risparmi fiscali concessi a chi si insedia nelle zone franche urbane, Non sottrae pertanto neppure un euro alle entrate ordinarie.

Dal punto di vista economico la risposta quindi è chiara: il maggior gettito dell'Iva e delle ritenute sui salari, indotto dall'avvio delle iniziative produttive, è più ampio delle perdite di gettito accordate dagli incentivi delle ZFU.

Non vi è quindi alcun problema di copertura economico.

Sul piano giuridico, in particolare, la Corte Costituzionale, con un'importante sentenza (la n.1 del 1966) aveva considerato legittimo ai fini della copertura di maggiori spese, il riferimento all'incremento delle entrate in coerenza e nei limiti previsti dalla pianificazione economica nazionale.

Nel caso delle zone franche la copertura dei costi di un'eventuale più ampio successo dell'iniziativa, che comporti maggiori investimenti o nuove assunzioni, è garantita dal maggior gettito delle imposte incassate attraverso l'Iva sulle vendite e l'Irpef su salari e stipendi; quindi non una copertura assicurata dalla previsione di maggiori entrate, ma dalla certezza che eventuali incrementi del costo degli incentivi dovuti al successo dell'iniziativa e all'insediamento di nuove imprese trarrebbero una copertura diretta dalle maggiori entrate prodotte dalle stesse iniziative.

Il rifiuto politico del Ministero dell'Economia di dare avvio ad uno schema di incentivazione dei sistemi di impresa, che non impegna risorse pubbliche a fondo perduto, ma finanzia gli incentivi fiscali offerti alle imprese, attraverso l'aumento del gettito fiscale prodotto dalle nuove iniziative imprenditoriali, orientate da motivazioni di mercato e i cui rischi sono a totale carico delle imprese, oltre ad evidenziare i danni prodotti da una cultura statalista pervasiva, che va ben oltre i confini della tradizionale sinistra politica, rende prive di qualsiasi credibilità le affermazioni circa la necessità di ottenere deroghe a livello europeo in campo fiscale a favore del Mezzogiorno, visto che si accantonano quelle già ottenute, dopo un complesso iter autorizzativo da parte della Commissione Europea.

A parte la considerazione forse banale, ma che conviene richiamare, che date le caratteristiche strutturali del sistema tributario italiano e del modello di decentramento centralista in via di adozione, non vi è alcun margine per ottenere a livello europeo deroghe tributarie significative né per la fiscalità nazionale, né tanto meno a livello regionale.

Lo schema di decentramento privo di autonomia adottato, per dare avvio al federalismo fiscale non offre infatti alcun margine per utilizzare le aperture che pure la giurisprudenza comunitaria negli ultimi due anni ha offerto in tema di aiuti di Stato; sul presupposto di una piena autonomia tributaria garantita dagli statuti regionali, di cui nella legge delega 42/09 non vi è traccia.

Piuttosto, la questione, questa sì realmente seria, è che il Mezzogiorno non ha alcun bisogno di regimi fiscali di vantaggio, che in nessun caso potrebbero colmare il gap reddituale medio, che rende le Regioni del nostro Sud, sia per dimensioni territoriali sia per popolazione, probabilmente l'aria di maggior sofferenza dell'intera Unione europea.

Una fiscalità di vantaggio, come insegna l'esperienza siciliana, non crea sviluppo, ma solo clientele e sprechi.

Il problema fiscale del Mezzogiorno, non è quello di cercare di ottenere sconti fiscali, parziali ed effimeri, che ne certificherebbero l'inevitabile dipendenza dalla solidarietà delle altre Regioni; ma quello di pretendere l'avvio di una riforma fiscale che corregga l'attuale crescente sproporzione tra le imposte dirette (sui redditi e sulla produzione) che ormai superano il 60% del gettito complessivo e quelle indirette, invertendone il rapporto, così come avviene oggi in tutti i principali Paesi industrializzati.

Uno degli aspetti forse più sorprendenti della crisi fiscale italiana è rappresentato dal fatto che questo tema centrale della politica economica è fortemente sottovaluto, quando non ignorato del tutto, sia dei giuristi sia dagli economisti, sia dei mezzi d'informazione.

Il risultato è che la realtà fiscale viene rappresentata in modo deformato; quasi che il problema centrale del fisco italiano fosse prevalentemente una questione di tipo morale, legata all'eccesso di evasione.

La situazione è ovviamente ben diversa. Lo squilibrio tributario italiano è il frutto di riforme parziali e contraddittorie che si sono succedute nel tempo, senza alcun tentativo di integrazione, basato su un disegno coerente, rispettoso dei principi costituzionali.

Un esito che deve sorprendere fino a un certo punto, perché i gruppi di interesse economici, accademici, professionali, hanno avuto sempre un occhio di riguardo per i grandi gruppi, specie finanziari, caratterizzati da forti influenze sui principali mass-media. Una condizione che la crisi del Parlamento ha ulteriormente amplificato, aggravandola.

L'eccesso di fiscalità sulle imprese e una legislazione sui rapporti di lavoro poco flessibile minano la competitività di quelle medie e soprattutto rendono non conveniente sotto il profilo fiscale, la crescita dimensionale delle P.M.I., che tendono a compensare il gap competitivo con una evasione fiscale diffusa; mentre la trasformazione delle imprese in un esattore totalizzante sia per il fisco, sia per gli oneri previdenziali, affiancato da una doppia imposizione del valore aggiunto al momento della vendita (Iva) e a quello della produzione (Irap), facilita gli accordi delle imprese minori con i propri dipendenti in danno del fisco; favoriti da un'imposizione dei redditi di lavoro caratterizzata da una progressività marginale semplicemente priva di senso.

Ha quindi ragione da ogni punto di vista Enrico De Mita quando sottolinea l'urgenza di un processo riformatore necessariamente non breve, non influenzato da obiettivi elettoralistici contingenti.

In definitiva il modello Visco, nell'arco di oltre tre lustri, ha riformato l'amministrazione finanziaria, rendendola moderna e incomparabilmente più efficiente, rispetto al passato.

Ma quel modello che prende il nome dal protagonista politico che ha più segnato questo lungo periodo, impersonandolo, ha avuto come comprimari una parte del mondo accademico, che ne ha orientato le scelte e ne ha coperto gli errori con un silenzio imbarazzante; (basti pensare agli effetti distributivi della DIT e della riforma dell'Irpef del 2007 o alla perdita di concorrenzialità determinata dalla doppia tassazione del valore aggiunto con l'Irap), e l'insieme degli interessi corporati, giocati spesso l'uno contro l'altro; fino all'ultima incredibile stabilizzazione della controriforma dell'Irpef del 2007, di cui si è reso protagonista il Governo Berlusconi, accompagnata da ulteriori interventi settoriali ad elevato indice di incoerenza; tagliando fuori il Parlamento da ogni serio confronto.

Il riequilibrio del sistema tributario, preconditione per una ripresa della crescita meno stentata e per costruire su basi solide il futuro decentramento fiscale, oggi reso più difficile dalla ripartenza dell'inflazione, dovrebbe riguardare contemporaneamente sia le imposte sui redditi personali, sia l'Irap. L'Irpef ha ormai raggiunto, specie per i redditi di lavoro e i redditi familiari livelli insostenibili in conseguenza degli effetti prodotti da una progressività marginale particolarmente elevata, e squilibrata dal punto di vista distributivo, essendo concentrata sui redditi minori e medi.

L'imposta sulle attività produttive (Irap), d'altra parte, per un verso penalizza fortemente le imprese esportatrici, incise dal tributo regionale; per un altro falsa la concorrenza rispetto a quelle che operano sul mercato interno, che assolvono l'Irap lungo tutta la filiera produttiva e distributiva, mentre per i beni importati, l'Irap si comporta come un sussidio all'importazione: l'Irap incide infatti solo sul valore aggiunto della fase distributiva.

Il parallelismo tra la riduzione delle imposte sui redditi delle famiglie e sulle attività delle imprese (Irap), oltre a motivazioni distributive, risponde ad una precisa esigenza di politica fiscale: quella di contenere l'effetto sui prezzi dello scambio +Iva -Irap, che dovrebbe finanziare almeno in parte la riforma.

Se come molti avevano suggerito, a fine 2008, anche su questa rivista, l'avvio del riequilibrio tra imposte sui redditi e sui consumi avesse coinciso con la fase più acuta della recessione, oltre ad avere effetti anticiclici avrebbe sicuramente avuto un impatto inflazionistico nullo. Quindi era ipotizzabile una manovra pari a un punto di Pil.

La cui copertura poteva essere interamente finanziata con una rivalutazione delle principali accise ferme da molti anni, e con l'aumento di due punti dell'aliquota base dell'Iva, senza effetti collaterali.

Una manovra di questo tipo sarebbe stata maggiormente efficace, anche sotto il profilo congiunturale, se fosse stata adottata all'inizio del 2009. Ma nei confronti di chi solleva oggi dubbi rispetto a questo tipo di misure, per un possibile impatto sui prezzi, vale forse la pena di ricordare che l'Irap è anch'essa un'imposta sul valore aggiunto, per di più caratterizzata da forti elementi distorsivi, che l'accentuata competizione internazionale mette ormai completamente fuori gioco.

In ogni caso è un'imposta onerosa per le nuove imprese, specie quelle minori, che in fase di start-up, sono gravate da un costo fiscale indeducibile, meno trasferibile sui prezzi rispetto all'Iva; ed è un'imposta che penalizza il Mezzogiorno, perché ad essa è attribuita la funzione di ripianare i bilanci della sanità in disequilibrio, come se le imprese usufruissero dell'assistenza sanitaria!

Ma su questo non vale neanche la pena di insistere, perché l'abbandono del Mezzogiorno è un tema in cui vi è una amplissima responsabilità condivisa da parte della politica nel suo insieme, ed una disinformazione che quando non appare in malafede ha quantomeno difficoltà a porsi in sintonia con il principio di causalità.

Occorre comunque sottolineare che se una politica di riequilibrio tra imposte dirette e indirette, con queste caratteristiche, non verrà attuata rapidamente, con ogni probabilità, l'aumento dell'Iva non sarà il prezzo da pagare per finanziare il primo modulo della riforma dell'Irap e dell'Irpef; ma una misura ineludibile per poter raggiungere nei prossimi tre anni il pareggio del bilancio, per di più senza alcuna ristrutturazione fiscale dal lato dei redditi.

In definitiva il rischio che corre oggi l'Italia è che non avendo avviato la riforma del fisco durante la recessione, quando l'impatto dello scambio meno imposte sulla produzione (Irap) e sui redditi (Irpef), più Iva e accise a copertura per 15 miliardi di euro sarebbe stato

praticamente nullo, abbia oggi meno margini di manovra; ma senza una riforma coraggiosa delle imposte che riduca il premio all'evasione insito nell'Irpef secondo il modello Visco, è prevedibile che l'Italia anche in futuro continuerà ad assicurare il miglioramento degli equilibri di bilancio, a cui è vincolata dal patto di stabilità europeo, puntando tutto sulla crescita del numeratore delle imposte, piuttosto che sullo sviluppo e quindi su una maggiore dinamica del denominatore del Pil.

Una scelta, stante l'attuale squilibrio del prelievo tra imposte indirette e sui redditi, che rischia di avviare l'economia italiana ad altri lunghi anni di bassa crescita, alimentati non dalla perdita di competitività delle imprese legata alla bassa produttività, di cui spesso si parla in modo approssimativo, per non dire a sproposito, ma dall'effetto di spiazzamento determinato da una fiscalità che ne erode la competitività, che condannerebbe il Mezzogiorno a una ancora più accentuata ripresa dell'emigrazione e a una strisciante recessione di fatto, e migliaia di industrie minori al Nord a chiudere.

Aggiungerei per una migliore comprensione di quanto proposto che se lo scambio - Irpef e - Irap + Iva, fosse adottato in due tempi, iniziando da luglio 2011, con un intervento sull'Irpef, basato sul taglio di un punto dell'aliquota del primo scaglione (dal 23 al 22%), e sul ritorno ad uno schema di deduzioni sostitutive delle detrazioni, secondo il modello del 2006, affiancato dal raddoppio della no-tax area nell'Irap da 8000 a 16.000 euro, il costo in termini di perdita di gettito sarebbe sicuramente minore rispetto al calcolo teorico delle riduzioni, ed avrebbe un impatto limitato sul gettito nel 2011 perché il conguaglio, per i redditi da lavoro dipendente, verrebbe contabilizzato come per le tredicesime a gennaio 2012; mentre per gli altri redditi potrebbe slittare a giugno 2012.

Il costo in termini di gettito da recuperare nel 2011 verrebbe finanziato con una "manutenzione" delle accise e delle imposte di bollo, ferme da molti anni. Nel 2012 invece potrebbe scattare una ulteriore riduzione dell'Irap sul costo del lavoro, e l'aumento di due punti dell'Iva, già deciso come nel 2007 in Germania, con il decreto-legge estivo che anticipa la manovra finanziaria e la legge di stabilità 2012. Una manovra fiscale di queste dimensioni (15 miliardi di euro), strutturata in due tempi, nell'arco di due anni, avrebbe come conseguenza di rilanciare già a partire dal prossimo autunno la domanda interna e i consumi, specie di beni durevoli.

In previsione dell'aumento dell'Iva dal gennaio 2012, il sistema distributivo avrebbe interesse, come avvenuto in Germania, nell'autunno 2007, a sostenere le vendite con promozioni che ingloberebbero, moltiplicandoli, i due punti di minore aliquota dell'Iva rispetto a quella che entrerebbe in vigore nel gennaio successivo, con effetti sulla crescita che possono essere stimati prudentemente in 0,3 punti di Pil. Il diverso lag temporale con cui le misure proposte si

riverberano sul gettito delle imposte interessate alla manovra, non dovrebbe determinare squilibri dal punto di vista degli obiettivi di riduzione del disavanzo, che restano prioritari.

In ogni caso il Governo ha tutti gli strumenti per tenere sotto controllo i saldi di bilancio nel 2011, in un quadro di politica tributaria moderatamente espansivo.

Il prevedibile incremento del gettito delle principali imposte che la manovra determinerebbe nei primi sei mesi del 2012, potrebbe essere impiegato per finanziare nel 2013 un ulteriore taglio di un punto dell'Irpef e del costo del lavoro nell'Irap; avviando un circolo virtuoso in cui equilibri di bilancio e saldo primario vengano assicurati da una politica tributaria che non soffochi lo sviluppo come avviene ormai dal lontano 2007; ed in cui il riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta venga finanziato attraverso una crescita decisamente più elevata di quella dello scorso decennio.

In conclusione sul punto si sottolinea l'urgenza di avviare da subito un parziale riequilibrio tra imposizione diretta e indiretta, che le attuali condizioni economiche rendono, anche per la prudenza delle dimensioni proposte, realistico; e che l'esperienza dei tagli del 2005 conforta anche dal punto degli effetti complessivi sul gettito, che potrebbero essere superiori alle attese, sia in termini di recupero di sacche di evasione sia di graduale regolarizzazione di segmenti di economia irregolare.

Con una politica fiscale che dia un primo, modesto segnale di attenzione, in termini di reddito disponibile, all'Italia minore, che beninteso non risiede solo nel Mezzogiorno, da troppi anni abbandonata a se stessa.

In questo quadro, ai fini di una migliore comprensione degli effetti del sistema tributario, sull'insieme dell'economia italiana, sono di qualche interesse i dati relativi alla variazione tra il 2005 e il 2009 dei redditi pro-capite nei capoluoghi di provincia italiani, dichiarati ai fini delle addizionali, regionale e comunale, che assumeranno un rilievo crescente nel finanziamento della spesa decentrata.

In pratica, negli anni della crisi, la posizione dei capoluoghi di provincia meridionali indica un miglioramento praticamente generalizzato, mentre nella classifica indietreggiano la maggior parte dei capoluoghi di provincia del Centro-Nord.

Secondo "il Sole 24 ore" questi numeri confermerebbero da un lato la perdita di posizioni di molte province del Nord e del Centro, per effetto della recessione del 2008-09; dall'altro un forte recupero di posizioni dei capoluoghi del Mezzogiorno, dovuto a una maggiore tax compliance, che avrebbe determinato una riduzione dell'evasione.

Francamente quest'interpretazione mi sembra semplicistica e riduttiva e quindi non convincente.

Innanzitutto va sottolineato che nei capoluoghi di provincia si concentrano una serie di servizi burocratici, amministrativi, politici, non solo di carattere pubblico, che variano a seconda delle dimensioni territoriali e della popolazione, ma rappresentano comunque un elemento di maggiore stabilità rispetto ad altre realtà diffuse, maggiormente caratterizzate da specificità territoriali.

Prendiamo ad esempio Abruzzo e Campania, le due Regioni più colpite dalla recessione del 2008-09; se si mette da parte l'Abruzzo, su cui incidono anche gli effetti del terremoto, e ci si sofferma sui capoluoghi della Campania, si nota che Benevento, il capoluogo di minori dimensioni della Regione, si colloca a metà classifica al sessantatreesimo posto guadagnando nel quinquennio ben 20 posti in graduatoria; Napoli è al 34° posto nella scala, ed avanza di 12 posti in graduatoria; Avellino al trentesimo avanza di 5 posizioni; Salerno ne guadagna sette, collocandosi avanti a Verona, mentre Caserta, che aveva anch'essa avanzato di sette posizioni, al 19° posto guida la classifica dei capoluoghi campani.

Se si confronta questa graduatoria con la percentuale di soggetti che pagano l'Irpef le sorprese non mancano, e l'interpretazione offerta dal quotidiano economico appare caratterizzata da qualche eccesso di semplicismo. Come conciliare in particolare questi trend positivi con i dati relativi alla recessione del 2008-09 che al contrario sono in Campania i peggiori tra le regioni italiane, sia per la contrazione del Pil (-7,9%), sia per il calo della spesa delle famiglie (-5,4%); sia per l'aumento della disoccupazione (più 5,5%).

La spiegazione, a mio avviso, non può ricercarsi solo nell'aumento della tax compliance; con tutta probabilità la crescita del reddito medio pro-capite calcolata ai fini dell'addizionale IRPEF è stata determinata nelle Regioni del Mezzogiorno ed in particolare in Campania dagli effetti di una stretta fiscale senza precedenti che ha inciso profondamente sulle realtà reddituali marginali, espellendole in misura crescente dal mercato.

A conferma di questa analisi vi è il dato della percentuale dei contribuenti Irpef che assolvono le addizionali locali, che nella maggioranza dei capoluoghi del Centro-Nord è superiore al 60% mentre in nessun capoluogo del Mezzogiorno supera il 50%.

In definitiva questi indicatori, ad un esame più attento non hanno nulla di virtuoso; evidenziano al contrario gli effetti malthusiani di un fisco che, come Crono si alimenta dei contribuenti distruggendo le attività più marginali.

Una controprova, se ce ne fosse bisogno, della difficoltà di far convivere in un territorio così diversificato, quale l'Italia, politiche fiscali reddituali uniformi, (il che dovrebbero essere ovvio) calibrate sulle potenzialità delle aree ad elevato benessere e quindi particolarmente onerose,

specie per le realtà marginali che il fisco anziché aiutare a consolidarsi, o a emergere espelle dal mercato!

Di qui l'urgenza di una riforma tributaria che si ponga l'obiettivo prioritario del riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta, in base ad alcuni principi, chiari e trasparenti, finalizzati a realizzare una più equa ripartizione del prelievo, con modalità che favoriscano una reale tax compliance, discussa alla luce del sole, in Parlamento.

Per realizzare questo obiettivo un intervento sulle aliquote, anche consistente, benché desiderabile, non appare decisivo; diminuisce infatti l'onere fiscale, il che è ovviamente un bene ma non incide sulla convenienza ad evadere che si riduce in misura marginale, quando non irrilevante.

Serve quindi il ritorno ad un modello d'imposta sui redditi basato su deduzioni, assai più trasparenti delle detrazioni d'imposta, in parte decrescenti (no tax area e family area) a tassi moderati, di importo minore rispetto al corrispondente livello delle detrazioni d'imposta, oggi vigenti, accompagnate da deduzioni specifiche, integrali e non decrescenti, di alcune spese caratterizzate da elevati standard economico-sociali e quindi significative in termini di capacità contributiva (spese per la salute e il benessere, sport, cultura, istruzione, formazione, trasporti verso il lavoro).

L'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di ridurre gradualmente l'onere dell'Irpef a partire dai contribuenti con redditi modesti, specie familiari e da lavoro dipendente, ma in modo non del tutto automatico, sostituendo una parte della no tax area e della family area oggi stabilite in cifra fissa decrescente, con alcune deduzioni specifiche, ad effetto equivalente, ma che dovrebbero essere documentate, con il conseguente contenimento dell'evasione.

Un primo obiettivo potrebbe essere quello di ridurre ragionevolmente la parte fissa, della no tax area (probabilmente la più generosa in assoluto), e l'aliquota del primo scaglione che con il 25,5%, (23+2.5 di detrazione decrescente), è la più alta in Europa.

La riduzione delle aliquote, invece, per arrivare nel giro di alcuni anni ad un primo ampio scaglione, con un'aliquota di ingresso comparabile a quella tedesca (15%), dovrebbe realizzarsi successivamente in misura graduale, utilizzando ogni anno una quota delle maggiori entrate connesse con i recuperi di base imponibile determinati da una struttura dell'Irpef meno irrazionale ed arbitraria di quella vigente, con effetti sinergici sulle altre principali imposte.

Dal lato delle imprese la riduzione degli oneri fiscali dovrebbe puntare essenzialmente su un altrettanto graduale riduzione degli oneri connessi con l'Irap, sia aumentando la deduzione a favore dei contribuenti minori, sia riducendo il peso del costo del lavoro dalla base imponibile per i soggetti di maggiori dimensioni, sia tagliando ulteriormente le aliquote.

Il tutto dovrebbe realizzarsi secondo una scansione temporale che porti in alcuni anni il sistema tributario italiano a liberarsi di questo tributo datato e anomalo che penalizza le esportazioni e falsa la concorrenza nel mercato interno; incentivando l'importazione di beni intermedi e di prodotti manifatturieri, in aperta violazione delle regole sulla tutela della concorrenza che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, hanno assunto il rango di principio costituzionale esplicito.

Il tema della riforma tributaria, come vedremo, risponde ad evidenti motivazioni giuridiche e distributive che la sovrapposizione nel tempo di interventi contraddittori e non coordinati a sistema rende urgenti per i diffusi profili di illegittimità che caratterizzano l'ordinamento vigente. Tuttavia, quello che oggi impressiona maggiormente dalla lettura dei dati relativi al gettito delle principali imposte negli ultimi cinque anni, è la pervasività di una cultura fiscale ciecamente dirigista e punitiva, che opera in piena controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in campo tributario in tutti i Paesi avanzati nell'ultimo decennio.

L'illusione che solo perché il fisco si riferisce a prestazioni imposte per legge, i profili distributivi e gli effetti economici delle imposte possano, non solo ignorare i principi e le garanzie costituzionali, ma addirittura prescindere da quanto avviene su scala mondiale, è il prodotto avvelenato di questa subcultura che unisce lo statalismo di sinistra e di destra; per il quale un buon fisco non è quello che consenta all'Italia di svilupparsi più in fretta, lasciando più soldi nelle famiglie e più risorse delle imprese per svilupparsi ma quello vigente che riesce a incassare sempre di più, anche a costo di distruggere ricchezza in misura crescente.

Che questa sia esattamente la cornice culturale entro la quale si è esplicitato il rifiuto programmatico del Governo di avere una politica tributaria che non sia il semplice consolidamento di quella disegnata da Visco ed ereditata da Tremonti, dovrebbe essere un elemento di seria riflessione. In una realtà sempre più drammaticamente dualista, quale quella italiana, sulla quale imperversa un fisco irragionevolmente sbilanciato sul versante dei redditi, che alimenta l'economia irregolare ed un'evasione fiscale diffusa, il passaggio dal modello vigente di progressività marginale autodistruttiva ad uno schema più equilibrato, che valorizzi le deduzioni per spese socialmente apprezzabili, rispetto alla tradizionale no-tax area e family area in cifra fissa che potrebbe essere quindi ridimensionata, avrebbe il vantaggio di ridurre non solo la propensione, ma la stessa convenienza ad evadere.

L'opzione di restringere drasticamente la forbice tra aliquota media (che indica il profilo distributivo del tributo) rispetto a quella marginale particolarmente punitiva nell'esperienza italiana, specie per i redditi di lavoro medio-bassi e per quelli familiari, dovrebbe essere considerata più che una eventualità, un percorso obbligato per far emergere una quota

dell'economia irregolare; favorendo sia la riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil, sia una più equilibrata ripartizione degli oneri tributari, nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

Ma appare ormai evidente che la linea di politica tributaria a cui guarda il Ministro dell'economia, nel vuoto culturale, politico ed istituzionale in cui l'Italia è oggi immersa, è assai diversa.

6) Fiscalità e crescita nella prospettiva della riforma dei tributi

Prima di affrontare conclusivamente l'analisi dell'impatto dei profili distributivi del sistema tributario dello Stato sulle prospettive di ripresa dell'economia; sistema che non a caso la legge 80/2003 si proponeva di riformare significativamente proprio per dare avvio ad un modello di economia meno condizionato dal fisco, anche nella prospettiva di dare attuazione al federalismo fiscale, occorre richiamare l'attenzione su due ulteriori problemi, sin qui fin troppo trascurati.

Una prima questione, che trova un puntuale riferimento nella composizione del gettito delle imposte che incidono sulla produzione e sul lavoro e che da sole rappresentano oltre il 60% del totale delle entrate, si riferisce alla struttura dell'Irpef dopo la riforma del 2007.

Il clamoroso fallimento di quell'intervento che nell'intenzione dei proponenti avrebbe dovuto introdurre un correttivo ai profili distributivi dell'Irpef in corso di riforma come IRE, in attuazione della delega al governo 80/2003, nella metà dell'ultimo decennio, con lo scopo di redistribuire in parte il prelievo a favore dei redditi da lavoro, trova la propria origine nell'illusione che la sostituzione delle deduzioni con un modello di graduazione dell'imposta basato su detrazioni decrescenti accompagnato da un forte aumento della progressività marginale, finalizzato ad aumentare l'imposta sui redditi soggetti a dichiarazione (dove l'evasione è più ampia), avrebbe potuto coincidere, attraverso la modulazione delle detrazioni, con un alleggerimento complessivo dell'imposta sui redditi da lavoro dipendente, da mantenere stabile nel tempo.

Un programma difficile da realizzare in una riforma che si riproponeva di ridurre il carico fiscale per tutti i redditi, in modo differenziato, sull'esempio di quanto già avviato da Visco nel 1997; un obiettivo praticamente impossibile da conseguire in un modello in cui l'imposta, priva di correttivi degli effetti del drenaggio fiscale, tende a crescere continuamente e ad avvitarci su se stessa, come abbiamo dimostrato con l'analisi impietosa dei numeri relativi alla continua lievitazione del gettito dell'Irpef negli ultimi anni (più 24 miliardi tra il 2007 ed il 2010).

Un esito doppiamente negativo se si considera che l'impatto maggiore della riforma Visco in termini distributivi si è concentrato essenzialmente sulla fascia dei redditi di lavoro, tra i 15.000 ed i 35.000 euro; e che questo risultato già evidente nel gettito dell'Irpef del 2007 è stato consolidato tra il 2008 e il 2011 senza alcun correttivo, ignorando gli effetti distributivi della recessione 2008-09, che hanno portato indietro di quasi 10 anni gli indicatori di reddito e di benessere delle famiglie italiane.

Se a queste condizioni di stress fiscale più che evidenti si aggiunge un'attività di controllo che ruota tutta intorno all'obiettivo di fare cassa a qualsiasi costo, basata su un'azione amministrativa non soltanto priva di garanzie, ma per molti profili caratterizzata da palesi illegittimità (dall'immediata esecutività degli accertamenti, all'impiego retroattivo del redditometro senza alcun filtro giurisdizionale che reintroduce il solve et repete., che vanifica di fatto la programmazione fiscale attraverso gli studi di settore), non ci vuole molto a comprendere che nelle condizioni della società italiana oggi questa sia una politica tributaria che non solo non offre margini per una ripresa della domanda interna, ma che alimenta ulteriormente lo stato di crisi, perché aumenta i costi dell'evasione senza ridurla e favorisce, nelle aree caratterizzate da maggiore benessere una ripresa della fuga di capitali verso l'estero.

Una seconda questione, anche questa ignorata specie nel suo impatto sul processo di decentramento fiscale in via di attuazione, è rappresentata sia dalla perdita di competitività di sistema, che questa inarrestabile crescita delle imposte sulla produzione e sui redditi rispetto al totale delle entrate genera, sia direttamente sul sistema di imprese, sia indirettamente per gli effetti depressivi che comporta sulla domanda interna.

Queste considerazioni hanno purtroppo trovato una puntuale conferma nei dati sulla ripresa produttiva relativi agli ultimi 15 mesi e nelle ulteriori prospettive della crescita nel 2011, contenute nell'ultimo rapporto di Unioncamere, richiamato in precedenza, il cui elemento più significativo, in una recessione di origine internazionale che ha inciso soprattutto sulla dinamica delle esportazioni, è rappresentato dall'impatto particolarmente negativo in termini di sviluppo che la crisi continua ad avere nelle Regioni del Mezzogiorno; nelle quali la componente estera della recessione ha pesato un po' meno, mentre gli effetti della stretta fiscale, che persiste e si aggrava per gli automatismi fuori controllo dell'Irpef, sta condizionando in misura sempre più evidente tutti gli indicatori di crescita che, a 20 mesi dall'avvio della ripresa, evidenziano il persistere di una stagnazione di fatto, originata da una politica tributaria insopportabile per i livelli di reddito del Mezzogiorno, che il Governo sta aggravando, con il proprio immobilismo programmatico, non so se per indifferenza, miopia o cinismo.

È all'interno di questo scenario che va letto il processo di decentramento fiscale in atto tra Stato e Regioni; non prima di avere richiamato l'attenzione su alcuni profili strettamente giuridici che questo scenario comporta.

Non ho dubbi che mentre il collegamento tra stabilizzazione del sistema tributario ed avvio del federalismo fiscale sembra evidente, l'idea di un disegno politico di più ampio respiro che si intravede nella conduzione della politica economica negli anni della recessione e fino ad oggi, orientato a costruire le condizioni per un governo di larghe intese, guidato dal Ministro dell'Economia sia più opinabile.

Non è detto infatti che, al di là della scelta da parte del Centro-destra di spingere l'acceleratore del federalismo fiscale, quello che è parso rispondere ad un disegno politico teso a preparare nuovi equilibri politici, sia la conseguenza di scelte predeterminate, e non piuttosto il frutto di decisioni contingenti prive di un nesso di causalità più profondo, che evidenziano il persistente timore degli effetti sul gettito di interventi dal lato delle imposte, in una fase economicamente ancora incerta.

Appare comunque evidente che se l'eclissi del Parlamento ha sottratto il confronto sulla politica tributaria alla tradizionale dialettica Governo-Parlamento, la stabilizzazione del sistema tributario, che ha caratterizzato la politica economica del Governo Berlusconi negli ultimi tre anni, trae alimento in evidenti limiti culturali del centro-destra.

Di questi limiti si è reso interprete recentemente, in un editoriale sul Corriere della sera, il prof. Panebianco, che senza scendere in dettagli tecnici ha contestato al centro-destra l'invasività di una politica tributaria che ha ben poco a che vedere con una visione della fiscalità propria di una società aperta, che accetta le sfide della mondializzazione e si attrezza quindi anche culturalmente ai cambiamenti che queste sfide comportano.

Un'opinione, quella di Panebianco, sorprendente non tanto per aver centrato nella qualità della politica tributaria un punto nodale della crisi italiana, quanto per l'indifferenza con cui sono state ignorate quelle riflessioni.

Da un angolo visuale necessariamente più tecnico, la paralisi della politica tributaria è anche il frutto di un diffuso pregiudizio statalista che attribuisce alla immoralità, diffusa una fuga davanti alle imposte, che invece trae origine proprio negli squilibri e negli eccessi della politica tributaria. Ne deriva una acquiescenza generalizzata ad una cultura dirigista, che vede nell'evasione la motivazione dell'inutilità di qualsiasi intervento finalizzato al riequilibrio distributivo del prelievo tra i principali tributi; e coltiva il mito del contrasto all'evasione come lotta e non come corretta amministrazione di un sistema tributario, i cui equilibri interni ne contengano naturalmente le dimensioni entro limiti fisiologici.

Il pregiudizio dirigista in campo tributario non consente di percepire un dato evidente: l'Italia è ferma essenzialmente per gli squilibri del sistema tributario che penalizzano la capacità di spesa delle famiglie e gli investimenti delle imprese e la risposta statalista e repressiva, con cui il Governo sta gestendo la politica tributaria, ha effetti destabilizzanti sul ciclo economico, che rischia di compromettere anche il principale obiettivo politico del Governo: il decentramento fiscale.

La conseguenza più grave dell'assenza di un disegno di sviluppo dell'economia fondato su politiche pubbliche chiare negli obiettivi e nei mezzi per farvi fronte, è che l'Italia sta entrando in una spirale in cui un numero maggioritario e crescente di cittadini vede non solo peggiorare la propria posizione economica, ma non crede più di poter invertire la tendenza negativa in atto.

Esito quest'ultimo non scontato, perché la stagnazione italiana non è determinata in prevalenza da croniche debolezze strutturali del sistema produttivo, che richiederebbero correzioni di lungo periodo; queste ultime non mancano, ma sono in prevalenza l'esito inevitabile dell'adattamento della società italiana alle caratteristiche prevalenti di lungo periodo delle politiche pubbliche di cui quella tributaria, per la sua pervasività rappresenta uno snodo essenziale.

Da questo punto di vista la bulimia fiscale dell'ultimo Governo Prodi, finalizzata a finanziare l'aumento della spesa pubblica necessario a tenere insieme quella coalizione di Governo, si salda con l'anoressia tributaria del Governo Berlusconi che ha stabilizzato quella politica, per dare priorità al federalismo fiscale .

La conseguenza di questo immobilismo è stata una ulteriore accentuazione delle criticità strutturali e distributive del sistema tributario i cui effetti appaiono destabilizzanti rispetto all'obiettivo prioritario di consolidare la ripresa per recuperare i livelli di reddito pre crisi.

In questo senso la scelta politica di far precedere il decentramento fiscale federalista alla riforma del sistema tributario dello Stato si è dimostrata particolarmente improvvista ; la paralisi della politica tributaria, condizionata dalla scelta di avviare il decentramento ad ogni costo, non ha consentito, negli ultimi anni di utilizzare la politica tributaria per consolidare la ripresa; mentre la stabilità dell'ordinamento tributario riformato da Visco ha continuato ad aggravare le condizioni di equilibrio distributivo insite nell'IRPEF , frenando la crescita.

I ridotti margini strutturali che caratterizzano ormai la capacità di crescita dell'economia italiana, sono resi più evidenti dalla perdita di competitività indotta dalle eclissi della politica tributaria, che negli anni della recessione ha consolidato un ordinamento fiscale statale, squilibrato sia nel rapporto tra imposte dirette ed indirette, sia per le ricadute che determina in termini di attrattività degli investimenti; sia per gli effetti disincentivanti delle imposte sulla produzione e sui salari.

In tutti i casi mi sembra opportuno fissare alcuni punti fermi rispetto al significato giuridico e di principio di alcune decisioni di politica tributaria assunte dal Governo Berlusconi tra il 2008 e il 2011, sia per verificarne la compatibilità con i principi, sia un possibile impatto sul futuro decentramento fiscale.

Un primo elemento che emerge in modo sempre più evidente nelle scelte di politica tributaria è la crescente dilatazione del concetto di discrezionalità tributaria. Punto di arrivo probabilmente inevitabile di una ricostruzione riduttiva del principio di capacità contributiva, su cui si è attestata una parte della dottrina tributarista; la quale ha relegato al ruolo ancillare di individuazione dei criteri di riparto per la determinazione del concorso di ciascuno alla spesa pubblica il principio costituzionale di capacità contributiva.

Una ricostruzione quindi sostanzialmente limitante se non tautologica, appena scalfita dalla necessità che la pluralità dei criteri di riparto assicuri la coerenza del sistema; un richiamo solo indiretto al vincolo di assicurare nel concorso alla spesa pubblica l'eguaglianza di fatto, che rischia di presentare la capacità contributiva come una scatola vuota.

Quella formula criticata dagli economisti negli anni 50 e 60, che era stata al contrario riempita di contenuti proprio dall'analisi giuridica, non limitata quindi alla sola garanzia dell'intassabilità del minimo vitale.

È bensì vero che una parte della dottrina ha continuato a sottolineare lo stretto collegamento tra il principio di capacità contributiva e quello di uguaglianza sostanziale, che rappresenta un limite preciso alla discrezionalità tributaria, da valutare al metro della ragionevolezza.

D'altra parte l'interpretazione svalutativa del principio di capacità contributiva, finalizzata secondo questa opinione essenzialmente all'individuazione di criteri di riparto per il concorso della spesa pubblica è stata recentemente rimessa in discussione dalla teoria dei controlimiti elaborata da Franco Gallo, in campo tributario, per contrastare eventuali scelte del diritto europeo in contrasto con il principio di eguaglianza tributaria; principio che opera quindi, direi necessariamente, come garanzia e limite anche nei confronti del legislatore nazionale.

Non vi è dubbio tuttavia che la scarsa attenzione posta dalla dottrina al tema dei limiti all'esercizio della discrezionalità tributaria, ha finito con il favorire nel tempo il consolidarsi di linee guida nella determinazione delle scelte in campo tributario, poco attente ai principi che delimitano nel nostro ordinamento l'esercizio della potestà tributaria, attraverso il necessario bilanciamento di una pluralità di interessi costituzionalmente protetti.

Sotto questo profilo critico si segnala, ad esempio, l'introduzione del salario di produttività, che ha avviato una sostanziale privatizzazione di una quota significativa dell'imposta sui redditi di lavoro dipendente; una scelta, per come è stata introdotta nel sistema, ad elevato tasso di

irragionevolezza che segmenta il mercato del lavoro e dimentica che anche nei modelli di imposizione caratterizzati da un ampio uso dei meccanismi di ritenuta alla fonte, come in Italia, l'obbligo tributario sorge a carico dei lavoratori ed è modulato ex lege con riferimento alla capacità contributiva dei dipendenti, non certo dei loro sostituti d'imposta; mentre le ricadute sulla produttività del lavoro dipendono essenzialmente da scelte industriali che non sono nella disponibilità dei dipendenti e non esprimono comunque una capacità contributiva minore.

Da un lato il Governo ha compiuto la scelta programmatica di non riformare il fisco nei suoi elementi di più evidente criticità, quali emergono dal peso dell'Irpef sui redditi di lavoro; dall'altro ha adottato misure estemporanee parziali quali l'abbattimento degli oneri fiscali sul salario di produttività, assegnando per di più a organizzazioni datoriali e ai sindacati un ruolo improprio, che taglia comunque fuori dai benefici non solo il pubblico impiego, ma la maggioranza dei dipendenti che lavorano nelle imprese minori, per i quali ad oggi l'applicabilità degli sconti fiscali appare problematica.

Considerazioni in parte analoghe possono rivolgersi alle nuove regole di "attrazione tributaria" che dovrebbero secondo il Ministro dell'Economia Tremonti, consentire per un triennio alle nuove iniziative intraprese in Italia da imprese estere prive di stabile organizzazione in Italia, di applicare a scelta ai fini della determinazione dell'imposta sui redditi d'impresa, il regime fiscale vigente in uno qualsiasi degli Stati dell'Unione europea, ritenuto più vantaggioso.

L'incentivo, di durata temporanea (tre anni), verrebbe esteso non solo ai dipendenti che l'impresa trasferisce dallo Stato di residenza a quello destinatario del nuovo investimento, ma anche a tutti i nuovi assunti in Italia.

Ora a parte i dubbi più che ragionevoli che un'iniziativa di questo tipo può suscitare per la possibilità che offre a capitali italiani estero-vestiti di ritornare ad investire in Italia a condizioni vantaggiose, ipotesi che la brevità dell'incentivo sembra avvalorare, si possono formulare serie perplessità circa la compatibilità di questo fisco à la carte, con la normativa europea in tema di aiuti di Stato.

In ogni caso viene da chiedersi in base a quali considerazioni di politica tributaria, un incentivo di questo tipo che dovrebbe attrarre investimenti dall'estero nelle aree più industrializzate, caratterizzate spesso da carenze di manodopera, rappresenti un valido strumento di politica industriale, mentre l'incentivazione della creazione di nuovi distretti industriali nel Mezzogiorno, in aree selezionate caratterizzate da un accentuato ritardo di sviluppo, approvati dall'Unione europea, secondo il collaudato schema delle zone franche urbane, la cui validità è stata sperimentata da un quindicennio in Francia, sia stata accantonata dal Governo.

Ed inoltre quale senso abbia sostituire con le cosiddette zone a burocrazia zero, due volte francamente provocatorie, per la loro evidente inutilità quali incubatori di nuove iniziative produttive in aree caratterizzate da forti esternalità, ma anche per la cultura di cui sono espressione.

La quale vede nella sburocratizzazione e nell'efficienza dell'agire amministrativo, non un obiettivo da perseguire per il sistema Italia, ma un incentivo limitato a realtà circoscritte e numericamente limitate.

Una singolare concezione dello Stato di diritto ed un annuncio di un premio alla criminalità per fortuna, privo di rischi, perché ovviamente tutto rimarrà sul piano degli annunci, cioè virtuale.

In definitiva, sotto il profilo giuridico, queste disposizioni rispondono alla stessa logica sottostante alla riduzione fiscale del salario di produttività; e sono a mio avviso altrettanto discutibili sul piano dei principi; non si vede perché a parità di reddito, un dipendente di una impresa estera, che avvia una nuova iniziativa in Italia, debba beneficiare di un regime fiscale in ipotesi anche molto più generoso, senza che alla base vi sia una ragionevole differenziazione della capacità contributiva; un incentivo quindi decisamente anomalo perché può determinare distorsioni della concorrenza nel mercato del lavoro, in una componente, quella della fiscalità sui salari, che non dovrebbe essere lasciata alla libera scelta dell'impresa; una misura comunque difficilmente compatibile con il principio di eguaglianza.

Una visione del fisco che appare, a parte i seri dubbi di costituzionalità, espressione di una cultura fiscale sostanzialmente autoritaria, in cui nel concetto di tributo personale l'elemento di "imposizione" non è riequilibrato dal principio costituzionale, ereditato dallo Statuto del Regno, secondo cui le imposte devono essere, attraverso il voto del Parlamento, consentite dai cittadini.

Sulla stessa lunghezza d'onda si collocano i tagli di stipendio nel pubblico impiego per i titolari di redditi elevati; una misura temporanea che in periodo di crisi e di aumento della disoccupazione poteva avere una sua ragionevolezza se concepita come addizionale all'Irpef su tutti i redditi. Mentre nelle forme di un taglio di retribuzione che colpisce un segmento minoritario di contribuenti a reddito elevato, operato dal datore di lavoro "Stato" evidenzia non solo un evidente disprezzo per qualsiasi regola o principio, ma più in generale una cultura intimamente statalista a sfondo autoritario.

Il tema merita comunque una riflessione, perché una decisione di questo tipo non dovrebbe essere presa in modo estemporaneo. Se l'obiettivo era quello di coinvolgere in una politica di rigore economico le fasce benestanti della popolazione, la soluzione fiscale era la sola percorribile; un aumento di 2 punti dell'ultimo scaglione per tutti i contribuenti avrebbe reso un

gettito 3 volte più elevato del taglio degli stipendi pubblici. Se invece, come è più probabile, l'obiettivo era quello di compiacere l'antistatalismo, incassando per di più un po' di soldi, nella prospettiva di consolidare uno statalismo senza Stato, intorno ai nuovi modelli di decentramento finanziario, allora il disegno assume un significato diverso, criticabile da ogni punto di vista.

Interessante poi l'intervento del Governo finalizzato alla riduzione della durata dei processi tributari nelle liti ultradecennali decise in primo e secondo grado favorevolmente per il contribuente, all'esame della Corte di Cassazione o della Commissione centrale; per le quali il decreto estivo 40/2010 ha consentito la cancellazione dal ruolo su istanza di parte, previo versamento del 5% dell'imposta contestata; ancora più istruttivo è il numero di procedimenti coinvolti (177): una tipica legge provvedimento.

Nel merito poi, la Sezione tributaria della Cassazione ha rilevato che la maggior parte delle richieste di condono riguardava questioni risalenti relative all'abuso del diritto in tema di dividend washing e stripping, e ha provveduto a chiedere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia se questo condono mascherato sia compatibile con i principi comunitari.

Illuminante, in conclusione, che le somme risparmiate in anni lontani a titolo di imposta ed ampiamente ammortizzate ammontino a svariati miliardi di euro. È vero che quando queste operazioni erano state poste in essere, rappresentavano lo strumento attraverso cui i grandi gruppi aggiustavano a piacimento il proprio debito fiscale in tema di imposta sulle società; e non erano esplicitamente vietate da nessuna disposizione di legge. Ma è almeno dal 1990 che operazioni infra-gruppo di intento analogo sono considerate dalla legge italiana inopponibili al fisco; e la giurisprudenza della Corte di Giustizia e della nostra Cassazione, hanno chiarito che i risparmi d'imposta sono inopponibili al fisco se le operazioni che le generano non hanno altra motivazione che non sia il risparmio fiscale.

Una sanatoria oggi è quindi semplicemente indebita; ma anche la spia di un fisco sempre più aggressivo con le persone, ed attento a tutelare gli interessi più forti ed organizzati.

Considerazioni analoghe possono rivolgersi all'inasprimento delle misure relative alla limitazione dell'uso del contante, alla tracciabilità delle fatture di importo superiore ai 3000 euro, per le quali è previsto l'obbligo dell'invio telematico all'anagrafe tributaria e all'estensione dell'impiego del redditometro, ad integrazione dell'attività di accertamento in base agli studi di settore.

Beninteso queste scelte al contrario di quelle distributive richiamate in precedenza, rientrano nella discrezionalità del legislatore e non evidenziano profili di illegittimità; a parte la loro applicazione retroattiva ai redditi prodotti nel 2009 tuttavia esprimono una visione della fiscalità altrettanto condizionata da una cultura dirigista, sostanzialmente autoritaria ed illiberale; quindi incapace di analizzare in modo realistico sia i profili distributivi e i limiti strutturali del sistema

tributario vigente, sia il rapporto di causalità che intercorre tra l'evasione fiscale e una ripartizione particolarmente squilibrata dei carichi pubblici tra le diverse categorie di contribuenti.

Sul punto occorre essere chiari; per lunghissimi anni l'amministrazione finanziaria è stata del tutto impreparata a gestire un'attività di controllo efficace in un sistema fiscale di massa, per cui l'evasione si alimentava della quasi certezza dell'impunità.

Ma sono ormai diversi lustri che la situazione è positivamente cambiata, tanto vero che il legislatore del 2000 ha sentito la necessità, con lo Statuto del contribuente, di definirne i diritti sia rispetto all'esercizio della discrezionalità legislativa, sia nei confronti dell'agire dell'amministrazione finanziaria.

Quello che mi preme sottolineare è che misure come quelle richiamate (tracciabilità delle spese, divieto di uso del contante, ecc), se non sono affiancate in parallelo da interventi che favoriscano l'allargamento degli imponibili, anche attraverso un alleggerimento delle imposte sui redditi, sono di scarsa efficacia, perché il loro effetto deterrente non si risolve il più delle volte in un aumento della tax compliance, ma in una riduzione delle attività imponibili, o in forme di evasione maggiormente sofisticate.

Ma queste considerazioni di elementare buonsenso, sfuggono al dirigismo statalista che utilizza questo armamentario di dubbia efficacia per riaffermare il proprio potere.

Che una stretta nel settore dei controlli, accompagnata da una riduzione dello sconto sulle sanzioni, in caso di adesione all'accertamento, consenta nell'immediato buoni risultati in termini di gettito, è un dato che non deve sorprendere; che questa linea rappresenti da sola anche una buona politica tributaria compatibile con la necessità di consolidare la ripresa anche sul piano interno è tutto da dimostrare.

E' infatti illusorio credere che i controlli da soli riescano a contrastare efficacemente le cause strutturali da cui l'evasione trae alimento, le quali come ho cercato di evidenziare, ripercorrendo l'analisi delle nuove misure introdotte senza alcun disegno organico e alle loro interdipendenze, richiederebbero una profonda ed organica riforma del sistema, attenta alla dimensione di impresa e alla distribuzione dei redditi familiari sui territori, scaglionata nell'arco di numerosi anni,; ma di questo nell'azione di governo non vi è traccia alcuna.

7) Conclusioni

In conclusione quella che è apparsa ripercorrendo a ritroso gli ultimi tre anni l'ennesima manifestazione di un consociativismo di ritorno, che riemerge in Italia come un fiume carsico nei momenti di maggiore difficoltà, e che ha caratterizzato le politiche pubbliche negli anni della recessione ed ora permea di sé la fase di avvio del federalismo fiscale, ne rappresenta tuttavia una evidente degenerazione.

Il consociativismo politico che di fatto ha determinato la fine della prima Repubblica, e che certo non rimpiango, si era infatti sviluppato all'interno di un sistema istituzionale che, nella debolezza degli esecutivi, assicurava tuttavia attraverso il ruolo centrale del Parlamento, anche una rappresentanza degli interessi diffusi che caratterizzavano all'epoca la nostra comunità nazionale.

Il nuovo assetto consociativo che si va delineando, al di là della crisi generale della politica che ne è infatti in gran parte estraneo, non presenta un bilancio solo negativo, ma se ne differenzia rispetto alle precedenti esperienze consociative proprio per il ruolo ormai marginale svolto dalla politica.

L'Italia ha pagato la crisi più di altri, innanzitutto per le contraddizioni interne al centro-destra, che non è stato in grado di interpretare pienamente le ragioni, che hanno fatto da innesco e da catalizzatore alla recessione italiana, avviando una politica di riforme (dal fisco all'istruzione, alla politica industriale, alla ricerca e all'innovazione tecnologica, alla salvaguardia del territorio e ai beni culturali) idonee a ridare slancio alla crescita del sistema Italia.

Ragioni che ruotano intorno alla crisi di uno statalismo mai sopito, rigoglioso nei campi arati della sinistra, ma prospero anche a destra. Uno statalismo, almeno nella visione colta offerta dal Ministro dell'Economia, on. Tremonti, senza Stato. Che interpreta il concetto di spazialità, collegato al processo accelerato di mondializzazione dell'Economia, come sintomo della crisi del principio di territorialità, in cui si fonda il potere giuridico degli Stati; sostituito da un diritto imposto più che prodotto dall'economia, senza Stati che ha come unico confine la spazialità senza confini. La crisi finanziaria del 2008-09 ha dimostrato tutti i limiti di questa analisi e l'urgenza non di superare gli Stati, soggetti, come ci ha insegnato anche l'esperienza recente, in grado di governare le crisi, anche le più gravi, e di superarle. Ma di riformarli.

Non serve quindi alimentare l'illusione di uno statalismo protettivo, senza Stato che coltivi le paure alimentate dalla moltiplicazione dell'incertezza. Occorre invece assicurarne la riforma sia come Stati nazionali, sia come partecipi di una politica economica di dimensioni continentali. Un modello sovranazionale che ingloba gli Stati nazionali, idoneo a produrre un sistema di regole basate su valori condivisi. Un sistema ordinamentale che per l'ampiezza non solo territoriale dell'Unione Europea, sia in grado di imporre il rispetto dei principi e di produrre un sistema di

regole che abbia per destinatari il mondo della finanza e dell'economia, entro i confini di una spazialità finanziaria, che non può prosperare senza un sistema di regole certe.

La crisi del diritto, di cui rappresentano un'espressione esemplare per gli effetti diffusi le modalità con cui la politica sia a sinistra, sia da ultimo a destra ha inteso regolare i rapporti tra lo Stato e i cittadini in campo tributario, non ha all'evidenza relazione alcuna con la crisi della statualità legata al principio di territorialità.

È invece il portato di una crisi istituzionale che come abbiamo sottolineato in precedenza in veste innanzitutto il Parlamento e gli altri istituti partecipativi; una crisi che l'avvio confuso e privo di equilibrio del decentramento fiscale, rischia di alimentare ulteriormente.

Occorrerebbe dunque riflettere su un ripensamento complessivo del nostro modello istituzionale funzionale a rappresentare efficacemente gli interessi e i valori sottintesi, propri della nostra comunità, nel processo evolutivo che coinvolgerà, direi necessariamente, le istituzioni europee nei prossimi anni.

Avendo chiaro che l'effettività della tutela di principi e valori propri delle istituzioni europee potrebbe, se ben interpretato, rappresentare il punto di attacco su cui avviare un processo di recupero di principi e valori giuridici anche nel nostro Paese, attraverso la riforma delle sue istituzioni.

Non serve dunque una fuga all'indietro che veda nel rifiuto dello Stato, inteso anche come comunità portatrice di valori condivisi e nel localismo esasperato, un ancoraggio per contrastare gli effetti della competizione mondiale. Serve al contrario uno Stato capace di riformare se stesso innanzitutto attraverso il ridimensionamento di tutte le forme di intermediazione, che traggono alimento dalla spesa pubblica e rappresentano ormai un ostacolo non solo per una corretta allocazione delle risorse, ma condizionando e limitando lo sviluppo economico, costituiscono il principale limite di attuazione di politiche redistributrici efficaci; la redistribuzione senza crescita ha infatti alla lunga una convivenza difficile con la democrazia.

Da questo angolo visuale la crisi fiscale rappresenta il più evidente spaccato dell'insieme della criticità in cui siamo immersi, e la lotta all'evasione ne rappresenta la sua immagine deformata e l'alibi per non avviare la riforma del fisco, da cui, è bene dirlo, dipende il successo anche delle altre.

Ho sostenuto anche in altre occasioni che il Governo, piuttosto che cercare di utilizzare la crisi per avviare un processo di modernizzazione e di riforme, ne ha descritto gli effetti limitandosi a contenerne i danni. Sarebbe però ingeneroso non riconoscere, e i dati richiamati da Fortis lo evidenziano, che lo stretto controllo della finanza pubblica abbia consentito all'Italia di uscire dalla crisi più lentamente, ma in condizioni più solide di molte altre economie avanzate.

È un dato non da poco che va ascritto a merito del Ministro dell'economia.

Anche la qualità dei tagli alla spesa di tipo lineare, si presta a facili critiche; ma in un sistema in cui l'istituto parlamentare è ormai fuori gioco, pretendere scelte selettive, almeno nella fase acuta della crisi appare privo di senso.

Il vero nodo è che la consociazione degli interessi corporati, tra i quali il Ministro dell'economia ha mediato con la consueta abilità non è affatto detto che possa, sia pure in una fase di transizione, favorire un processo di modernizzazione; lo scenario che si intravede è esattamente l'opposto.

Basta osservare l'indifferenza con cui è stata seguita non solo dal decisore pubblico, la sfida con cui la nostra più antica industria manifatturiera, la Fiat, sta affrontando la ristrutturazione del mercato mondiale dell'auto, insediandosi in Nord America, esportando tecnologia e apprestandosi a produrre in tre anni un milione di automobili in più in Italia destinate ai mercati esteri, per comprendere che consociazione, innovazione, sviluppo non sono quasi mai sinonimi.

È tuttavia evidente, proprio da quest'esperienza, da un lato che la crisi del parlamentarismo richiederebbe necessariamente un riequilibrio, che restituisca al Parlamento un suo ruolo, magari spostando una parte delle funzioni dalla legislazione al controllo dell'attività del Governo; dall'altro che l'avvio di un decentramento regionale più ampio dovrà trovare necessariamente un punto di equilibrio in un recupero della funzione di indirizzo del Governo e quindi dello Stato centrale in tutte quelle funzioni che nelle società avanzate si basano su sistemi a rete, a partire dal governo dell'economia, che non può essere solo una risultante delle politiche regionali di settore.

Esigenza resa di stretta attualità sia dall'avvio di un decentramento regionale di dimensioni che non hanno precedenti, almeno in Europa, che richiederà molto equilibrio e pragmatismo nella fase di avvio, sia dal forte ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella sessione di bilancio, nel passaggio dalla legge finanziaria a forte valenza ordinamentale, alla nuova legge di stabilità, ma forse sarebbe meglio definirla di stabilizzazione; sia dai nuovi scenari in cui si articola la competizione mondiale, nei confronti dei quali la consociazione degli interessi più forti, con l'inevitabile carico di conservazione che questi quasi inevitabilmente portano con sé, come dimostra l'esperienza degli anni della recessione e oggi del dopo crisi, rischia di rappresentare una fuga all'indietro.

Una fuga innanzitutto dello Stato dalle responsabilità di rappresentanza e tutela degli interessi diffusi presenti nella nostra comunità, a partire da quelli delle generazioni più giovani, che hanno meno da conservare; per le quali la ripresa dello sviluppo è la base per coltivare l'impegno, superare delusioni, alimentare speranze.

Allo Stato è riservato infatti il compito fondamentale di valorizzare le politiche economiche territoriali, senza comprimerne l'autonomia, assicurandone l'indirizzo unitario.

Una prospettiva realistica in base a una lettura costituzionalmente orientata del quinto comma dell'art.119 in relazione con gli artt. 3 e 41 Cost., che può rappresentare un punto di equilibrio fin qui non ancora esplorato a sufficienza per realizzare il necessario coordinamento e le indispensabili sinergie tra le diverse politiche territoriali a contenuto economico e la funzione di intervento dello Stato nelle attività economiche, finalizzata ad assicurare la promozione dello sviluppo economico e sociale.

Una funzione che colleghi idealmente, nell'azione di governo in campo economico, il secondo comma dell'art.3 Cost. con il quinto comma dell'art.119 Cost., in cui ancora una volta si evidenzia il ruolo centrale dello Stato, per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli ostacoli economico-sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona".

Un ruolo di indirizzo, ma anche una funzione di interscambio degli interventi (art.119 V co Cost.), compatibile con i vincoli concorrenziali del Mercato Unico, che vanno necessariamente estesi anche a quello interno (ogni riferimento all'Irap è ovviamente voluto).

Un'azione sinergica tra Regioni e Stato che assicuri al sistema Italia una più razionale utilizzazione delle risorse, ed un tasso di crescita che la competizione mondiale non regala ormai a nessuno, adeguato alla necessità di far ripartire lo sviluppo e di ridare al Mezzogiorno la speranza di poter ridurre il gap che lo divide dall'Italia più avanzata.

In questo scenario le politiche pubbliche ed in particolare quella tributaria assumono una centralità indiscutibile, sia perché coinvolgono i principali attori della società contemporanea, le famiglie le imprese; sia perché legano in maniera indissolubile la nuova centralità dello Stato, dopo la crisi della spazialità senza regole che ha travolto con il crollo finanziario il mito della tecno-economia che crea essa stessa il proprio diritto, all'obiettivo della ripresa dello sviluppo, esteso all'insieme della comunità nazionale.

Da questo punto di vista l'elemento di maggiore sofferenza non è politico, ma culturale.

La concezione autoritaria e stato-centrica della fiscalità, disattenta alle trasformazioni economico-sociali, che ha accomunato in questi anni il fisco di Prodi e di Visco a quello di Berlusconi e Tremonti, evidenzia il limite di un sistema di imposizione sulla produzione e sui redditi che è la risultante di una sovrapposizione di interventi incoerenti e non coordinati a sistema, che ne hanno profondamente modificato anche gli assetti distributivi, e dopo gli ultimi interventi, messo in discussione la stessa ragione di essere di un sistema tributario fondato su basi progressive, e su principi costituzionali comuni e condivisi.

Una rivalutazione dei valori costituzionali che occorre rilanciare nel quadro di una visione liberale di una società aperta, in cui i valori della persona possono esprimersi con pienezza, senza scadere nell'individualismo, basata su una pretesa tributaria moderata, caratterizzata da una diffusione la più ampia possibile; e da una articolazione dei tributi che non divida l'Italia più prospera che si difende evadendo (i dati di fatto non si prestano a valutazioni moralistiche) da quella meno fortunata che cerca di sopravvivere, rifugiandosi nell'economia informale, arrangiandosi e approfittando degli interstizi che un'economia ad elevato tasso di irregolarità ancora offre.

Un sistema tributario costituzionalmente orientato che aiuti le imprese a crescere in redditività e dimensioni e le famiglie ad assicurare un ricambio generazionale meno caratterizzato da precarietà ed incertezze; che alimentano le ansie dei giovani e ne coltivano le illusioni, e le delusioni, anziché aiutarli a realizzare le proprie aspirazioni e speranze.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ALESINA A. – ICHINO A.; L'Italia fatta in casa, Mondadori, 2009;
- ALFANO A.; Le fonti comunitarie del diritto fiscale: in Diritto della Finanza Pubblica europea – NAPOLI ESI – 2008 ;
- AMATUCCI F. a cura di, Il nuovo sistema fiscale degli enti locali, Giappichelli, 2010;
- ANTONINI L., I principi di coordinamento del sistema fiscale, in AA. VV., Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005;
- BAGGIO R., Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria, 2009;
- BANCA D'ITALIA, Bollettino economico e suoi supplementi, 2010
- BASILAVECCHIA M.; "L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione Europea" in RDT 2009 parte I pag. 395 e ss ;
- BOERI T. - GUISO L., Ma è possibile tagliare le tasse?, in www.lavoce.info;
- BONOMI A., Sotto la pelle dello Stato, Feltrinelli 2010;
- BOVI M., Quelle tasse occulte che favoriscono l'evasione, in www.lavoce.info;
- CASSESE S., Il diritto globale, Einaudi, 2009;
- CAVALLINI CADEDDU L., Il coordinamento della finanza pubblica dopo la riforma costituzionale, in <http://joomla.ddp.unipi.it/documenti>;
- CENSIS, a cura di, Paure globali, Laterza, 2009;
- CONVENEVOLE R., La materia oscura dell'Iva. L'imposta che rappresenta un successo mondiale è l'epicentro della crisi fiscale italiana, www.ilmiolibro.it;
- DE MITA E.; Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, 2009;
- DI RENZO L., PERRONE CAPANO R., Diritto della finanza pubblica europea, ESI, 2008;
- ECONOMIA REALE, VI Rapporto sull'economia italiana, Roma, 2011;
- FALSITTA G., Giustizia tributaria e tirannia fiscale, 2008;
- FITOUSSI J. P., Il dittatore benevolo – leggi sul governo dell'Europa, il Mulino;
- FORTE F. – FELICE F. a cura di, Il liberalismo delle regole, Rubbettino 2010;
- FORTIS M.; La crisi mondiale e l'Italia, Il Mulino, 2009;
- GALLO F., Le ragioni del fisco, Il mulino 2007;
- GUERRA M.C. – ZANARDI A., La finanza pubblica italiana, anni 2004-05-06-07-08-09-10, Il Mulino
- INGROSSO M., TESAURO F. a cura di, Agevolazioni fiscali e aiuti di stato, Jovene, 2009;

- IRTI N., *Diritto senza verità*, Laterza 2011;
- LA SCALA A.E., a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Giappichelli, 2010;
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo*, Giuffrè 2010;
- MELIS G., *Trasferimento della residenza fiscale e imposizione sui redditi*, Giuffrè, 2009;
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Bollettino mensile sulle Entrate tributarie 2005-2010*.
- PERRONE CAPANO R., *L'Europa tra debolezza dell'Euro e crisi dello Stato fiscale*, in *Rassegna Tributaria* 5/2001, pp. 1319-38
- PERRONE CAPANO R., *L'andamento del gettito delle imposte evidenzia il ruolo centrale della politica tributaria nell'emergenza economica, non solo in funzione anticiclica*, in *Innovazione e Diritto*, 5/2008, pp. 3-37;
- PERRONE CAPANO R., *Una bussola nel labirinto IRAP tra pregiudiziali politiche, limiti giuridici e vincoli di finanza pubblica*, in *Innovazione e diritto* n.2/2006;
- PERRONE CAPANO R., *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in *Innovazione e diritto*, 1/2009;
- PINELLI C. – TREU T., *La costituzione economica: Italia Europa*, Il Mulino 2010;
- PROCOPIO M., *Le insufficienti misure anticrisi*, *Diritto e Pratica Tributaria*, n.1/2009, p.83;
- REVIGLIO F., *Good Bye Keynes? Le riforme per tornare a crescere*, Guerini, 2010;
- RIVOSECCHI G., *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 8 giugno 2009;
- SALVADORI M.L.; *L'Italia e i suoi tre Stati, il cammino di una nazione*, Laterza 2011;
- SALVADORI M.L.; *Democrazia senza democrazie*, Laterza 2011;
- SALVINI G. - ZINGALES L., *Il buono dell'economia*, Univ. Bocconi 2010;
- SAPELLI G., *La democrazia trasformata*, Mondadori, 2007;
- SANTORO A., *L'evasione fiscale*, Il Mulino, 2010;
- SCOTTI V.; *L'Italia corta*, *Datanews*, 2010;
- URICCHIO A., *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Cacucci, 2010;
- VIESTI G.; *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, 2009;
- VIESTI G., *Più lavoro più talenti, Giovani, donne, Sud, La risposta alla crisi*, Donzelli, 2010;
- VILLANI S., *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, n.1/2008, p.137.

Le agevolazioni di carattere fiscale in materia di mediazione civile e commerciale

di Manlio Ingresso*

Sommario: 1. Premessa- 2. Il ruolo della Comunità europea per lo sviluppo dell'Alternative Dispute Resolution (ADR)- 3. Il quadro normativo italiano - 4. Le agevolazioni fiscali- 4.1 Esenzioni da bollo e registro. 4.2. Credito di imposta- 5. Conclusioni: i profili di incostituzionalità.

1-Premessa.

Con il Decreto legislativo del 4 marzo 2010 n. 28, il legislatore ha previsto a favore di quanti facciano ricorso alla mediazione civile e commerciale alcune agevolazioni tributarie. Ciò in attuazione di quanto stabilito dalla legge delega n.69/09, che, all'art. 60, comma 3, lett.o), ha previsto per tale istituto forme di agevolazioni di carattere fiscale, in quanto rientranti tra le finalità del Ministero della Giustizia, preoccupandosi di assicurare, al contempo, l'invarianza del gettito.

Prima di esaminare da vicino gli aspetti tributari, occorrerà chiarire prima le idee sulla disciplina generale della "mediazione e conciliazione".

2- Il ruolo della Comunità europea per lo sviluppo dell'Alternative Dispute Resolution (ADR) .

Il processo per l'incentivazione della diffusione di strumenti alternativi alla risoluzione giudiziaria delle controversie è partito da tempo.

L'Unione europea ha iniziato già nel 1968, con la Convenzione di Bruxelles sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale e con la

* Ordinario di Diritto tributario della Seconda Università degli Studi di Napoli

Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali dell'ottobre del 1980. In particolare, però, i mezzi alternativi di risoluzione delle controversie sono stati fatti oggetto di maggiore attenzione da parte del diritto comunitario soprattutto a partire dagli anni '90¹.

La tappa più importante è quella della Raccomandazione. 98/257/CE del 30 marzo 1998 con cui la Commissione europea ha individuato sette principi fondamentali da applicare alle risoluzioni stragiudiziali delle controversie in materia di diritto dei consumatori.

I principi da applicare sono i seguenti:

- Principio dell'indipendenza: l'organo responsabile dell'adozione della decisione deve essere imparziale e deve possedere capacità, esperienza e competenza in materia giuridica, necessarie allo svolgimento delle funzioni; deve godere di un mandato irrevocabile e non può essere rimosso dall'incaricato se non per un giustificato motivo e non deve avere svolto attività lavorativa a favore di nessuno dei soggetti litiganti. Se è stato incaricato da un'associazione professionale o di impresa, non deve avere svolto attività lavorative, nel corso dei tre anni precedenti per questa associazione professionale o impresa, o per uno dei suoi membri.
- Principio di trasparenza: l'organo responsabile dell'adozione della decisione deve informare le parti interessate delle fasi e delle modalità in cui l'intera procedura verrà svolta. La trasparenza può essere assicurata tramite comunicazione in forma scritta a qualunque soggetto che lo richieda delle seguenti informazioni: precisazione delle controversie che possono essere soggette a procedura, eventuali limiti territoriali e il valore della controversia; la disciplina relativa alla presentazione del reclamo all'organo competente; il costo della procedura per le parti; le norme che regolano la procedura; l'efficacia giuridica della decisione. La trasparenza è assicurata anche mediante pubblicazione di una relazione annuale sulle decisioni adottate da parte dell'organo.
- Principio del contraddittorio: gli interessati hanno diritto a far conoscere all'organo la personale valutazione dei fatti e devono essere sentiti. Per assicurare il contraddittorio tra le parti, possono anche essere sentiti esperti che aiuteranno gli interessati durante lo svolgimento della procedura.
- Principio di efficacia: la procedura è gratuita e gli eventuali costi non sono elevati, l'accesso alla procedura è libero e non vi è obbligo di un rappresentante legale.

¹ Le ADR sono infatti espressamente menzionate nel Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia, del 1993 (COM(93) 576 def., del 16.11.1993), nella Direttiva 97/5/CE sui bonifici transfrontalieri (G.U.C.E. L 43 del 14.2.1997, p. 25), nella Direttiva 97/7/CE sulla tutela dei consumatori nei contratti a distanza (G.U.C.E. L 144 del 4.6.1997, p. 19), nonché oggetto di atti non vincolanti, quali la Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo del 1998.

L'efficacia della procedura è anche assicurata attraverso la fissazione di termini brevi tra la presentazione del reclamo all'organo e l'adozione della decisione.

- Principio di legalità: la decisione stragiudiziale deve essere motivata e comunicata per iscritto alle parti interessate, ma non preclude la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria competente per risolvere la controversia. Infatti il ricorso alla procedura di conciliazione non impedisce l'applicazione dei tradizionali strumenti di tutela processuale.
- Principio di libertà: la decisione dell'organo può essere vincolante soltanto se le parti sono state correttamente informate ed hanno accettato espressamente.
- Principio di rappresentanza: non può essere impedito il diritto delle parti di farsi rappresentare o accompagnare da un terzo².

La Comunità Europea ha mostrato interesse per i metodi alternativi di soluzione delle controversie in ragione dell'obiettivo, dalla stessa perseguito, volto a mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in cui sia garantita la libera circolazione delle persone.

Il Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998 ed il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 hanno evidenziato l'importanza delle soluzioni extragiudiziali delle controversie, proprio al fine di garantire un migliore accesso alla giustizia, considerato quale diritto fondamentale ex art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Nel dare seguito al piano d'azione di Vienna ed alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il Consiglio dei ministri di Giustizia e Affari Interni aveva invitato la Commissione a presentare delle proposte operative sui modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale diversi dall'arbitrato, per "fare il punto della situazione esistente e per lanciare un'ampia consultazione ai fini della preparazione delle misure concrete da adottare. La priorità deve essere data alla possibilità di stabilire dei principi fondamentali, in generale e in settori specifici, che forniscano le garanzie necessarie affinché la composizione delle controversie da parte di istanze extragiudiziali assicuri il livello di sicurezza richiesto nell'amministrazione della giustizia".

² I riferimenti normativi successivi sono stati:

- Raccomandazione 2001/310/CE del 4 aprile 2001, riguardante i principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo.
- Risoluzione 25 maggio 2000 "EEJ-Net" del Consiglio, relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.
- Direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

Così constatata la diffusione delle pratiche di soluzione alternativa delle controversie negli Stati membri, la Commissione, nel 2002, ha presentato un Libro Verde "per fare il punto sulla situazione esistente e per lanciare un'ampia consultazione ai fini della preparazione delle misure concrete da adottare"³.

Nel Libro, i modi alternativi di soluzione delle controversie, considerati quali strumenti "al servizio della pace sociale", sono appunto le "procedure non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, condotte da una parte terza neutrale, ad esclusione dell'arbitrato propriamente detto"⁴.

Nel luglio 2004, è stato approvato ed adottato da numerosi esperti di mediazione un European Code of Conduct for Mediators.

Ai sensi del codice europeo di condotta, il mediatore deve essere indipendente ed imparziale. Al fine di garantire il carattere dell'indipendenza, il mediatore ha il dovere, perdurante durante tutto il processo di mediazione, di rivelare di avere - o avere avuto - una relazione personale o d'affari con una delle parti. L'imparzialità, invece, si realizza nell'intenzione di servire le parti in maniera equa e nel pieno rispetto del processo di mediazione⁵.

Nell'ottobre 2004, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio europeo un progetto quadro di Direttiva sulla mediazione. Quest'ultima è così considerata propedeutica ad una risoluzione rapida delle controversie nelle materie civili e commerciali poiché apre a "processi concepiti in base alle necessità delle parti."

Dopo tale proposta, è stata emanata la Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale⁶. Il provvedimento risulta di estremo interesse, perché rappresenta la prima norma

³ Nel Libro Verde, la Commissione ricorda che lo sviluppo di queste forme di composizione delle controversie non deve essere percepito come un modo per rimediare alle difficoltà di funzionamento del sistema giudiziario, ma come un'altra forma di pacificazione sociale più consensuale e, in molti casi, più appropriata rispetto al ricorso al giudice ordinario o ad un arbitro.

⁴ Per un commento, v. Kierse, Micklitz, Comment on the Green Paper on Alternative Dispute Resolution in Civil and Commercial Law, in Alpa, Danovi (a cura di), La risoluzione stragiudiziale delle controversie e il ruolo dell'avvocatura, Milano, 2004.

⁵ La "mediazione" oggetto della direttiva si colloca agli antipodi rispetto ai mezzi giurisdizionali e all'arbitrato: il ruolo del mediatore è in questo caso semplicemente quello di aiutare le parti a trovare un accordo, con esclusione di qualsiasi potere di raccomandare o imporre una decisione, e senza che assuma rilievo la procedura seguita o le regole applicate. Tale tendenza era già presente a partire soprattutto dal Libro verde del 2002 dove l'arbitrato viene nettamente distinto dalle altre ADR, e per certi aspetti accomunato ai procedimenti giurisdizionali di soluzione delle controversie stesse. Nel Libro verde si legge infatti che per ADR si intendono le procedure non giurisdizionali di risoluzione delle controversie condotte da una parte terza neutrale, ad esclusione dell'arbitrato propriamente detto, metodo di risoluzione delle controversie, quest'ultimo, assimilabile più ai procedimenti giurisdizionali che ai modi alternativi, in quanto il lodo arbitrale mira a sostituirsi alla decisione giudiziaria. Mentre dunque l'arbitrato, in quanto alternativo alla decisione giudiziaria, non viene fatto oggetto di disciplina da parte del legislatore comunitario, il ricorso agli altri strumenti extragiudiziali viene favorito.

⁶ Cfr. L.Di Renzo, Profili economico-fiscali della mediazione civile e commerciale: raffronto tra spese processuali e agevolazioni fiscali, *Innovazione e Diritto*, n.6/2010

introdotta nell'ordinamento giuridico comunitario in materia di risoluzione negoziata delle controversie civili e commerciali.

L'iniziativa legislativa persegue l'obiettivo di creare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale la libera circolazione delle persone sia garantita, ed è inserita nel più ampio solco delle iniziative tese ad incentivare una fattiva cooperazione giudiziaria in materia civile, indispensabile per il corretto funzionamento del mercato interno.

L'art. 3 della Direttiva definisce la mediazione come "un procedimento strutturato (omissis) dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore. Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato".

La ratio sta nell'intenzione di fornire una risoluzione extragiudiziale, conveniente e rapida, delle controversie su indicate attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti con la ferma convinzione che gli accordi, risultanti dalla mediazione, abbiano maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservino più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti.

In effetti, la stessa direttiva, forse riconoscendo che gli accordi non sempre vengono volontariamente rispettati, incentiva la possibilità di omologare l'esito di una mediazione, facendolo diventare titolo esecutivo attraverso un procedimento di verifica e ratifica da parte del giudice nazionale (art.6 Dir. 52/2008).

Altro obiettivo caro alla Comunità Europea è quello di uniformare la durata dei processi nei paesi membri, in modo da aumentare l'efficienza del settore giudiziario. Ciò ha indotto la Commissione per l'efficacia della giustizia (CEPEJ, European Commission for the Efficiency of justice) a svolgere un'indagine accurata sul funzionamento dei diversi sistemi giudiziari, confermando le critiche mosse all'amministrazione della giustizia civile in Italia rispetto ad altri paesi dell'Unione europea⁷. Uno dei principi base del diritto è che inutile riconoscere diritti alle persone se nello stesso tempo non si garantisce loro il mezzo per difenderli.

La giustizia quindi non viene tutelata se i tempi di accesso ad essa sono troppo lunghi⁸.

Riassumendo. L'obiettivo di creare uno spazio giudiziario europeo il più possibile simile al territorio di un unico Stato e di garantire al massimo grado il diritto di accesso alla giustizia da

⁷ Secondo i dati del rapporto CEPEJ 2009, i processi civili italiani sono lunghi tre volte e mezzo in più rispetto a quelli tedeschi e due volte e mezzo rispetto a quelli francesi e spagnoli.

⁸ Nel rapporto "Doing business 2009" della Banca Mondiale, l'Italia si trova al 156° posto in classifica per la durata dei procedimenti giudiziari. In sede di apertura dell'anno giudiziario 2010, è emerso che, per una causa civile di cognizione ordinaria di primo grado davanti ai tribunali italiani, la media di durata è pari a 977 giorni, che diventano 1213 se si tratta di procedimenti esecutivi immobiliari.

parte dei cittadini (diritto quest'ultimo considerato come un corollario essenziale delle libertà di circolazione garantite dal Trattato), ha portato le istituzioni comunitarie a concentrare la propria attenzione soprattutto su alcuni profili, quali quelli del coordinamento tra i mezzi giurisdizionali e quelli alternativi e dell'esecuzione negli altri Stati dell'accordo raggiunto attraverso le ADR.

3. Il quadro normativo italiano.

Quanto all' Italia, nel nostro Paese da anni si è avvertita l'esigenza di promuovere e diffondere i meccanismi di conciliazione e, in tal senso, parecchio hanno influito gli stimoli provenienti dall'Unione Europea e, da ultimo, la ricordata Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, 2008/52/Ce.⁹

Questa Direttiva è stata recepita dal legislatore italiano con l'emanazione della delega contenuta nell'art. 60 della legge n. 69/2009 (è la legge, che tra le altre cose, ha riformato il processo civile¹⁰), collocando così il nostro paese tra i primi dell'Unione Europea ad averla accolta nel loro ordinamento, persino in anticipo sui termini previsti (21 maggio 2011)!

L'attuazione dell'art. 60 è stata realizzata con il Decreto legislativo del 4 marzo 2010, n. 28¹¹.

Tale normativa riforma la disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie in materia civile e commerciale, avendo come obiettivo l' effetto deflativo delle azioni in giudizio e la diffusione della cultura del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi al processo ordinario.

⁹ Cfr. M. Giovannini, "Quali rimedi alla lentezza del processo? La via della conciliazione stragiudiziale", in www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=532&Itemid=154, novembre 2008, S. Chiarloni, "Prime Riflessioni sullo schema d.lgs di attuazione della delega in materia di mediazione", in www.ilcaso.it, 2009"; G. De Palo, L. D'urso "Il tentativo obbligatorio di mediazione in Italia: tra paure e realtà" in <http://www.mondoadr.it>; C. Punzi, "Mediazione e conciliazione, in Riv. dir. proc.", 2009, 845; F. Santagada, "La conciliazione delle controversie civili," Bari, 2008, 95.

¹⁰ Con la riforma del codice di procedura civile, l'Italia ha recepito in modo più chiaro le linee di azione dettate dal CEPEJ nel c.d. "Programma Quadro" per incidere sulla durata del processo. Le linee di azione individuate sono: 1) Necessità di intervenire sulle risorse a disposizione; 2) Miglioramento della legislazione; 3) Prevedibilità della durata dei processi; 4) Rispetto degli standard per la durata normale di un processo; 5) Sviluppo delle strategie di informazione e comunicazione; 6) Individuazione di uffici giudiziari-pilota; 7) Maggiore flessibilità dei tempi procedurali; 8) Numero di cause che ogni tribunale deve trattare; 9) Intervento sulla qualità dei procedimenti; 10) Definizione delle priorità nella trattazione delle cause; 11) Riduzione dei tempi morti nelle udienze; 12) Eventuale possibilità di accelerazione; 13) Aumentare la flessibilità della competenza territoriale delle corti di primo grado; 14) Coinvolgimento di soggetti interessati alla gestione degli uffici giudiziari; 15) Formazione dei giudici e degli altri operatori del diritto; 16) Maggiore partecipazione degli ordini forensi per l'applicazione delle riforme processuali; 17) Miglioramento dei controlli sulla durata dei processi; 18) Maggiore coinvolgimento di uffici giudiziari, cancellieri e notai all'amministrazione della giustizia

¹¹ Per gli approfondimenti ,v. M. T. Ghirga, "Strumenti alternativi di risoluzione della lite: fuga dal processo o dal diritto?," in Riv. dir. proc., 2009, 377; L. Dittrich, "Il procedimento di mediazione nel d.lgs. 28/2010", in Riv.dir.proc., 2010, 575; M. Bove, La riforma in materia di conciliazione tra delega e decreto legislativo, in Riv. Trim. proc. civ. 2010, 351; M.A. Chiariello, "D.lgs 28/2010 piu' luci che ombre" in www.dirittoeprocesso.it, Dossier, Anno II, n. 11/2010, p. 15; F. Cuomo Ulloa, Lo schema di decreto legislativo in materia di mediazione, in Contratti, 2010, 209.

Il Decreto n. 28 cerca di porre rimedio alle lungaggini e inefficienze dei processi civili, favorendo la mediazione, non solo in quanto strumento rapido ed economico di soluzione delle controversie, ma, soprattutto, nell'ottica di una giustizia "coesistenziale", all'interno della quale le parti in lite, sovente, riescono a mantenere tra loro una relazione sociale ed economica durevole, preservando quindi le loro relazioni future. Diversamente accade nel corso di un processo civile, che con la sua perpetua ricerca di un torto e una ragione, spesso determina una rottura insanabile tra le parti.

Nel Dlgs 28/2010 emerge la distinzione concettuale e ontologica tra mediazione e conciliazione. A differenza del legislatore europeo, che si è limitato ad indicare prescrizioni minime in ordine alla struttura della mediazione, e generalissime quanto al procedimento, quello italiano ha dettato un nucleo minimo di disposizioni procedurali specifiche per lo svolgimento della mediazione, in un apposito capo intitolato "Del procedimento di mediazione".

Il quadro di normativo di riferimento per lo svolgimento del procedimento di mediazione risulta pertanto articolato tra fonti comunitarie, legislative interne e regolamentari private: la legge delega n. 69/2009 prescrive che il legislatore delegato, nel disciplinare il procedimento di mediazione, si debba attenere al rispetto della disciplina comunitaria e dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 60 comma 3 lett. c) della stessa legge.

Riassumendo, con l'art. 60 della Legge 69/2009 è stata conferita al Governo delega in materia di "mediazione e conciliazione delle controversie civili e commerciali". Il Governo, con il decreto legislativo 4.03.2010 n. 28 ha dato attuazione a tale delega. Con Decreto 18.10.2010 n. 180, poi il Ministero di Giustizia ha fissato con regolamento la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del Registro degli Organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché ha determinato le tariffe ed altri aspetti procedurali relativi al servizio svolto.

Sono quindi state definite le regole che, a partire dal 5.11.2010, data di entrata in vigore del su indicato decreto ministeriale, devono disciplinare sia i soggetti che sono chiamati, a vario titolo, ad operare in materia e cioè gli Organismi abilitati alla formazione e gli Enti di formazione, sia a regolamentare le modalità con cui dovrà essere svolta la mediazione, nonché i criteri per la determinazione delle indennità spettanti per l'attività svolta.

Però, come è noto, il nuovo istituto è divenuto operativo dal 21.03.2011, poiché è da tale data che è stata fissata la obbligatorietà della mediazione.

Va sottolineato, in proposito, che le nuove regole, introdotte con i menzionati provvedimenti legislativi e governativi, contengono alcuni principi di assoluta novità per il sistema giudiziario italiano.

Come si è accennato, per la prima volta è prevista l'obbligatorietà, relativamente a materie di natura civilistica e commerciale, dell' esperimento, prima di approdare al contenzioso giudiziario, del tentativo di conciliazione¹².

In particolare, l' obbligo del preventivo tentativo di conciliazione attraverso la mediazione attiene ad un numero assai rilevante di materie (art. 5, comma 1, D. Lgs. n. 28/2010). Esso riguarda le controversie aventi ad oggetto: materia di condominio; diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia; locazione, comodato ed affitto di aziende; risarcimento del danno derivante da circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione a mezzo stampa o con altro mezzo di pubblicità; contratti assicurativi, contratti bancari, contratti finanziari .

Si ricorda anche che, con il Decreto cd. "Milleproroghe" è stato sancito che dalle materie individuate dal l'art. 5 del Dlgs n. 28/2010, sono escluse le materie legate al condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti e per esse si dovrà attendere il 2012.

La mediazione peraltro può essere facoltativa, ossia scelta dalle parti, demandata, quando il giudice, cui le parti si siano già rivolte, invita le stesse a tentare la mediazione e obbligatoria, quando per poter procedere davanti al giudice, le parti debbono aver tentato senza successo la mediazione¹³. Il ricorso alla conciliazione non impedisce le negoziazioni volontarie o i reclami previsti dalle carte dei servizi.

Nelle materie oggetto di tentativo obbligatorio di conciliazione, la causa è improcedibile, ma non improponibile. Ciò comporta che, in mancanza del tentativo di conciliazione, la domanda giudiziale può comunque essere presentata, ma la parte interessata dovrà eccepire l'improcedibilità, a pena di decadenza nel primo atto difensivo. È previsto che il giudice rilevi comunque l'improcedibilità non oltre la prima udienza. Pertanto, in caso di eccezione tempestiva della parte o di rilievo d'ufficio del giudice, la causa è improcedibile (a partire dal 20 marzo 2011)¹⁴ .

La mediazione si introduce con una semplice domanda all'organismo, contenente l'indicazione dell'organismo investito, delle parti, dell'oggetto della pretesa e delle relative ragioni.

¹² Vedi F.A. Genovese, La mediazione come strumento deflativo del contenzioso civile, *Corriere tributario* n. 10/2011, pag. 739, M. Caradonna, mediazione civile: novità e dubbi interpretativi, *Corriere tributario* n. 45/2010, pag. 3792.

¹³ AA.VV., *Mediazione e conciliazione nel nuovoprocesso civile*, a cura di B. Sassani - F. Santagada, Roma, 2010

¹⁴ Rilevata la mancanza del tentativo di conciliazione, il giudice assegna alle parti un termine di 15 giorni per la presentazione della domanda di mediazione e fissa l'udienza a data successiva alla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Le parti possono scegliere liberamente l'organismo. In caso di più domande, la mediazione si svolgerà davanti all'organismo presso cui è stata presentata e comunicata alla controparte la prima domanda.

In caso di insuccesso della mediazione, nel successivo processo il giudice potrà verificare che la scelta dell'organismo non sia stata irragionevole¹⁵.

Il conciliatore, che deve essere neutrale ed imparziale, è nominato dall'organismo di conciliazione e dovrà svolgere il suo compito all'interno di un procedimento che comunque non può avere durata superiore ai 4 mesi.

Dopo la presentazione della domanda, il primo incontro deve essere fissato non oltre 15 giorni dal deposito dell'istanza.

In caso di rifiuto a partecipare o nell'ipotesi di mancata presentazione senza giustificato motivo al procedimento finalizzato alla conciliazione, il giudice può assumere argomenti di prova nel successivo giudizio.

Se è raggiunto un accordo amichevole, viene redatto un verbale al quale deve essere allegato il testo dell'accordo. Il verbale di accordo è omologato con decreto del Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'organismo e costituisce titolo esecutivo. Tra i requisiti richiesti, è necessario che il verbale riporti le firme delle parti autografe e autenticate.

Se l'accordo non riesce, il conciliatore redigerà apposito verbale. In questo caso, egli può formulare una proposta di conciliazione, fermo restando che in nessun momento del procedimento deve influenzare le parti o imporre coattivamente soluzioni non condivise.

E' importante sottolineare che nessuna dichiarazione o informazione data dalle parti nel procedimento di mediazione può essere utilizzata nel processo. Nessuna dichiarazione o informazione data da una parte solo al mediatore può essere rivelata alla controparte e ogni violazione viene sanzionata. Tutte le informazioni riservate sono in ogni caso inutilizzabili in ogni successivo ed eventuale processo.

Le indennità dovute al mediatore sono stabilite dal Decreto del Ministro della Giustizia per gli organismi di mediazione pubblici.

Gli organismi di mediazione privati possono stabilire liberamente gli importi, ma le tariffe devono essere approvate dallo stesso Ministro¹⁶.

¹⁵ Ad esempio, per mancanza di qualsiasi collegamento tra la sede dell'organismo e i fatti della lite ovvero la residenza o il domicilio della controparte

¹⁶ R. Preziuso, "Prime questioni interpretative del d.lgs.04.03.2010 n.28 in materia di conciliazione delle controversie civili e commerciali", in www.dirittoeprocesso.it, Dossier, Anno II, n. 11/2010, p. 15. E. Fabiani e M. Leo, Prime riflessioni sulla "mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali" di cui al d.lgs. n. 28/2010 (2010), in www.judicium.it.

La mediazione è gratuita per i soggetti che nel processo beneficiano del gratuito patrocinio: in tal caso all'organismo non è dovuta alcuna indennità.

Le parti che ricorrono alla conciliazione devono corrispondere le somme dovute in base alle tariffe applicate dall'Organismo di conciliazione direttamente allo stesso, che provvederà a versare l'importo dovuto a titolo di onorario al conciliatore.

Il valore della controversia deve essere indicato nella domanda inoltrata alla segreteria dell'Organismo di conciliazione.

Il procedimento di mediazione non impedisce la concessione dei provvedimenti urgenti e cautelari, né la trascrizione della domanda giudiziale.

4- Le agevolazioni fiscali

Nel D. Lgs. n. 28/2010 sulla mediazione civile e commerciale il legislatore ha previsto, a favore di quanti vi facciano ricorso, forme di agevolazioni fiscali.

In particolare, sono stabilite due specifici trattamenti fiscali di favore:

l'esenzione quasi totale da tassazione degli atti (art. 17);

l'attribuzione di un credito d'imposta (art. 20).

Così statuendo, il legislatore sembra stato essere mosso, da un lato, dall'esigenza di contenere gli oneri fiscali derivanti da un utilizzo in sede giudiziaria del verbale di mediazione e, dall'altro, dalla necessità di configurazione di un contributo alle spese della procedura attraverso il ricorso al credito d'imposta.

Si sottolinea che le agevolazioni in parola non valgono per tutte le mediazioni, ma solo per i procedimenti effettuati presso gli Organismi di conciliazione iscritti nel registro istituito presso il Ministero della Giustizia ed effettuate da mediatori abilitati a svolgere tale incarico presenti nell'elenco dell'ente prescelto.

Le mediazioni amministrative da enti non accreditati o svolte in forma privata, avendo valore di contratto, scontano, viceversa, gli effetti fiscali da questo eventualmente derivanti¹⁷.

4.1 -Esenzioni da bollo e registro.

¹⁷ S. Cinieri, Mediazione e conciliazione nelle controversie civili, Pratica fiscale e professionale, n.44/2010, pag.16 ss.

Riguardo all'esenzione quasi totale da tassazione degli atti ex art. 17 del Dlgs n.28/2010 , è previsto che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione siano esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura.

Non saranno quindi soggetti ad imposta di bollo, nè a qualsiasi altro tipo di "diritto di segreteria", l'istanza di mediazione, l'adesione alla mediazione, la proposta di mediazione del conciliatore, il verbale di conciliazione e pare di poter asserire, anche eventuali copie del verbale.

Tanto meno sarà soggetta ad imposta di bollo la nomina o accettazione dell'incarico che l'Organismo di Conciliazione conferisce al mediatore. In generale, qualsiasi atto prodotto durante l'intero procedimento dagli attori coinvolti non graverà di tale imposta.

Ma l'esenzione più rilevante è quella che concerne l'imposta di registro, il cui scopo è di incoraggiare il ricorso alla mediazione,. E' prevista l'esenzione da tassazione del verbale di accordo, ma solo per le cause di valore complessivo sino a 50.000 euro, altrimenti l'imposta è dovuta per la parte eccedente¹⁸

Per quanto riguarda l'individuazione delle modalità di calcolo dell'imposta di registro in relazione ai contenuti del verbale di conciliazione per l'eventuale eccedenza di imposta di registro da corrispondere, bisogna considerare che il calcolo di tale eccedenza deve essere effettuato tenendo conto dei reali contenuti del verbale di conciliazione, al fine di stabilire, ad es.o, se si tratta di fattispecie che richiedono la registrazione obbligatoria o volontaria oppure se l'imposta deve essere calcolata in misura fissa o proporzionale.

Le parti, nell'accedere alla mediazione, devono essere consapevoli del fatto che l'effettività e l'entità dell'agevolazione fiscale, di cui all'art. 17, comma 3, dipende sia dall'oggetto della controversia che dal suo valore economico, potendo dunque ben realizzarsi l'ipotesi di assenza di vantaggi fiscali, come nel caso, ad es., in cui il verbale di conciliazione non comporta l'obbligo di registrazione e le parti ottemperano volontariamente all'accordo.

4.2.- Credito di imposta .

In base a quanto disciplinato dall'art.20 del Dlgs. n.28/2010 "Alle parti che corrispondono l'indennità ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione presso gli organismi è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito d'imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro cinquecento, determinato secondo quanto

18 A. Silla, *Forme di mediazione, verbale di accordo e di fallita conciliazione*, in *Corriere tributario* n. 10/2011, pag. 778

disposto dai commi 2 e 3. In caso di insuccesso della mediazione, il credito d'imposta è ridotto della metà"¹⁹.

Ai soggetti in questione, che hanno fatto fronte al pagamento delle indennità di mediazione, è riconosciuto, in caso di successo²⁰ della mediazione, un credito d'imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro 500,00.

In caso di insuccesso della mediazione, il credito d'imposta è ridotto della metà (art.20 del Dlgs n.28/2010)²¹.

A decorrere dall'anno 2011, con Ddecreto del Ministro della Giustizia, entro il 30 aprile di ciascun anno, è determinato l'ammontare delle risorse a valere sulla quota del «Fondo unico giustizia», destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito d'imposta alle mediazioni concluse nell'anno precedente.

Con il medesimo decreto è individuato il credito d'imposta effettivamente spettante in relazione all'importo di ciascuna mediazione in misura proporzionale alle risorse stanziare.

Il Ministero della Giustizia comunica all'interessato l'importo del credito d'imposta spettante entro 30 giorni dal termine del 30 aprile e trasmette, in via telematica, all'Agenzia delle entrate l'elenco dei beneficiari e i relativi importi a ciascuno comunicati.

Il Ministero della Giustizia, al fine di determinare la somma di cui sopra e, per l'effetto, il credito d'imposta effettivamente spettante a ciascun contribuente in relazione all'importo della mediazione ed in misura proporzionale alle risorse stanziare, dovrà essere destinatario di una serie di informazioni che necessariamente saranno essere fornite dagli Organismi di conciliazione che ne sono in possesso; vale a dire il numero delle mediazioni tentate, i soggetti che vi hanno partecipato ed i costi sostenuti²².

Il credito d'imposta deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi ed è utilizzabile, a decorrere dalla data di ricevimento della comunicazione dal Ministero, in

¹⁹ Si sottolinea l'errore formale del legislatore che ha individuato nella figura del mediatore colui al quale la parte deve corrispondere l'indennità. E' pacifico infatti che nessun tipo di rapporto economico deve esserci tra la parte ed il mediatore. L'unico rapporto contrattuale la parte lo instaura con l'Organismo di mediazione; sarà poi un passaggio successivo quello della liquidazione dell'indennità spettante al mediatore e che vedrà come attore l'Organismo e non già la parte intervenuta in mediazione.

²⁰ Non essendo specificato cosa si debba intendere per "successo" della mediazione, si ritiene che tale condizioni si verifichi nelle ipotesi di sottoscrizione del verbale di conciliazione da parte dei soggetti che hanno partecipato alla mediazione, con il risultato però che finisce per usufruirne anche chi successivamente non ottemperò all'accordo e costringa l'altra parte a procedere alla richiesta di omologa.

²¹ In particolare, il comma 1 della norma citata recita che «alle parti che corrispondono l'indennità ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione presso gli organismi è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito d'imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro cinquecento, determinato secondo quanto disposto dai commi 2 e 3. In caso di insuccesso della mediazione, il credito d'imposta è ridotto della metà».

²² Si evidenzia così l'imprescindibilità della collaborazione degli Organismi di conciliazione, ma "non può non rilevarsi che un simile coinvolgimento, oltre a comportare un onere non indifferente dal punto di vista della gestione informatizzata dei dati, può in un certo qual modo porsi in contrasto con il dovere di riservatezza cui legislativamente sono tenuti gli stessi organismi". Cfr. C. Micarelli A.D'Alessandro, Disciplina fiscale della mediazione: incentivi alle parti, obblighi del mediatore e dell'organismo, in "Corriere tributario" n. 10/2011, pag. 823

compensazione ai sensi dell'articolo 17 del D. Lgs. 241/1997, nonché, da parte delle persone fisiche non titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo, in diminuzione delle imposte sui redditi.

Il credito d'imposta infine:

- non dà luogo a rimborso
- non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, né del valore della produzione netta ai fini IRAP
- non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 917/1986.

Un cenno va fatto in merito alle diverse modalità di utilizzo del credito d'imposta, a seconda della natura del soggetto beneficiario, cioè se questi sia soggetto ad IVA ovvero un privato.

Nella primo caso, l'utilizzazione del credito d'imposta potrà avvenire solo dopo la comunicazione del Ministero e dovrà essere effettuata secondo le norme sulla compensazione per il pagamento di tributi erariali, contributi previdenziali, tributi locali ed altri tributi, mediante il modello di pagamento F24 ed entro il termine della data di presentazione della dichiarazione successiva.

Nei casi in cui il beneficiario, invece, non sia un soggetto IVA, il credito d'imposta dovrà invece essere indicato direttamente nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno in cui è stato comunicato, in diminuzione delle imposte sui redditi.

Se ne desume che nelle ipotesi in cui non siano state versate imposte (si pensi a redditi prodotti all'estero o soggetti esenti) il soggetto non potrà usufruire di alcun beneficio, in quanto la norma non ne prevede il rimborso né la possibilità di riporto a nuovo anno²³.

4- Conclusioni: i profili di incostituzionalità.

Al fine di incoraggiare il ricorso alla mediazione, e quindi ampliarne gli effetti deflativi del contenzioso civile, il legislatore ha previsto pure alcune limitate "agevolazioni" di natura fiscale in materia di imposte indirette e dirette. Per quanto fin qui osservato, si tratta:

- dell'esenzione da imposta di bollo e da qualsiasi spesa tassa o diritto per gli atti e i provvedimenti connessi al procedimento di mediazione;

²³ C. Micarelli A.D'Alessandro, Disciplina fiscale della mediazione: incentivi alle parti, obblighi del mediatore e dell'organismo, op.ult.cit. pag. 821.

- dell' esenzione da imposta di registro del verbale di accordo entro il limite di valore di euro 50.000,00;
- del riconoscimento di un credito d'imposta alle parti che abbiano fatto ricorso alla mediazione pari all'indennità dovuta e corrisposta al mediatore fino ad un massimo di euro 500,00. Tale credito d'imposta potrà essere portato in detrazione delle imposte sul reddito dovute nella dichiarazione dei redditi o anche utilizzato in compensazione.

In buona sostanza, l'obbligatorietà della mediazione dovrebbe determinare dei costi, ma anche una serie di vantaggi immediati, in termini di:

- semplificazione del procedimento (per poter accedere alla mediazione è sufficiente una semplice domanda scritta, senza particolari formalità, che va depositata presso l'organismo di mediazione scelto)
- rapidità del procedimento (Il procedimento di mediazione non può avere una durata superiore a quattro mesi)
- diminuzione dei costi a carico delle parti (le tariffe della mediazione sono molto inferiori alle tariffe medie necessarie per sostenere una pratica giuridica tradizionale);
- agevolazioni fiscali per coloro che esperiscono il procedimento di mediazione)
- riservatezza (tutte le informazioni acquisite e le dichiarazioni rese durante il procedimento sono sottoposte ad obbligo di riservatezza).

Si aggiunga, infine, che le parti - i veri attori del procedimento- esse stesse stabiliranno i termini dell'accordo, aiutati da un Mediatore che non è un arbitro né un giudice (e quindi in nessun modo potrà imporre la propria volontà); se non dovesse esserci accordo, in qualsiasi momento si potrà uscire dal procedimento ed adire la giustizia ordinaria.

Non vanno però sottaciuti i molti dubbi e le forti riserve che non l'istituto in quanto tale, ma il modello di mediazione scelto dal legislatore delegato, ha sollevato nell'ambiente forense e che sono sfociati nelle critiche di incostituzionalità rivolte alla mediazione e conciliazione obbligatoria.

A tal proposito, il Tar Lazio, Sez. I, con ordinanza del 12 aprile 2011 n. 3202, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità di alcune norme del Decreto legislativo n. 28/2010, con cui è stata attuata la delega prevista dalla L. n. 69/2009, ed ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale. In particolare, i dubbi in merito alla legittimità costituzionale sono giustificati con riguardo agli art. 5 e 16 del cit. Dlgs n.28.

L'art. 5, al comma 1, primo periodo "introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione". Mentre al secondo periodo "prevede che l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale". E al terzo periodo "dispone che l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice". L'art. 16, invece, dispone che "abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza".

Secondo i giudici amministrativi queste disposizioni sono in contrasto con l'art. 24 della Costituzione "nella misura in cui determinano, nelle considerate materie, una incisiva influenza da parte di situazioni preliminari e pregiudiziali sull'azionabilità in giudizio di diritti soggettivi e sulla successiva funzione giurisdizionale statale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce".

Non solo, ma, secondo gli stessi giudici, ciò accade "in quanto esse non garantiscono, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio".

Tali disposizioni inoltre "risultano altresì in contrasto con l'art.77 della Costituzione, atteso il silenzio serbato dal legislatore delegante in tema di obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie", nonché "tenuto conto del grado di specificità di alcuni principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, art. 60 della l. 69/09, che risultano stridenti con le disposizioni stesse". "In particolare, - proseguono i giudici - alcuni principi e criteri direttivi [lett. c); lett. n)] fanno escludere che l'obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie possa rientrare nella discrezionalità commessa alla legislazione delegata, quale mero sviluppo o fisiologica attività di riempimento della delega, anche tenendo conto della sua ratio e finalità, nonché del contesto normativo comunitario al quale è ricollegabile".

Con queste motivazioni il Tar ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, "in relazione agli artt. 24 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d. lgs. n. 28 del 2010, comma 1, primo, secondo e terzo periodo"; e anche "dell'art. 16 del d. lgs. n. 28 del 2010, comma 1, laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su

istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza”.

Va però aggiunto che i giudici, nel rimettere la questione alla Corte costituzionale, non hanno sospeso il regolamento attuativo di cui al Dlgs. n. 28/2010, che quindi, al pari della corrispondente disciplina legislativa, resta vigente ed operante.

Il d.m. 18 ottobre 2010 n. 180: le principali novità in materia di istituzione e tenuta del registro degli organismi di mediazione

di Gennaro Rotondo

In the Italian system (by d.lgs. n. 28/2010 and d.m. n. 180/2010) has been introduced a new discipline of mediation bodies in civil and commercial matters.

The law created a register of bodies, handled by a responsible (from Ministry of Justice), and set rigorous qualifications for bodies and its mediators. The law regulates also registration procedure, the possibility of suspension and removal from the register and the transitional arrangements for existing mediation bodies.

Sommario: 1. Gli organismi di mediazione nel decreto legislativo 4 marzo 2010 n. 28. Profili generali. – 2. La disciplina degli organismi nel decreto del Ministero della giustizia 18 ottobre 2010 n. 180. – 2.1. Istituzione del registro e individuazione del soggetto responsabile. – 3. L'iscrizione degli organismi nel registro: criteri e requisiti. – 3.1. Le diverse "tipologie" di organismi previste dal d.m. n. 180/2010. – 4. Il procedimento di iscrizione nel registro. – 5. Il regolamento di procedura degli organismi di mediazione. – 6. Obblighi degli iscritti ed effetti dell'iscrizione nel registro. – 7. Le ipotesi di sospensione e di cancellazione dal registro degli organismi di mediazione. – 8. Il "servizio di mediazione" e la prestazione del mediatore. Il Registro degli affari di mediazione. – 9. La disciplina transitoria.

1. Gli organismi di mediazione nel decreto legislativo 4 marzo 2010 n. 28. Profili generali.

La mediazione in materia civile e commerciale, così come disciplinata dal d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28, può essere svolta solo nell'ambito di enti pubblici o privati abilitati a fornire il servizio in

quanto iscritti in un apposito registro. La regolamentazione di tali enti è contenuta sia nel d.lgs. n. 28 che nel relativo decreto attuativo, 28 ottobre 2010 n. 180.

L'art. 16 del d.lgs. n. 28/2010 disciplina gli "organismi di mediazione", ossia enti pubblici o privati, come accennato, che diano «garanzie di serietà ed efficienza» e che possono svolgere l'attività volta alla conciliazione, in qualsiasi materia di cui all'art. 2 del medesimo decreto, previa iscrizione nel registro tenuto presso il Ministero della giustizia.

Il comma 2 dell'art. 16 rinvia a decreti ministeriali la disciplina della formazione e gestione del registro, l'istituzione di sezioni separate e la determinazione delle indennità spettanti agli organismi. La norma stabilisce che il registro può essere articolato in sezioni che richiedono competenze specifiche, tra cui quelle disciplinate dall'art. 141 del codice del consumo e quelle internazionali.

Ai fini dell'accreditamento e dell'iscrizione nel registro, ciascun organismo deve presentare domanda allegando il regolamento di procedura, il codice etico, le tabelle delle indennità e garantire il possesso degli altri requisiti richiesti dalla normativa secondaria. Il regolamento, inoltre, deve prevedere, in ipotesi di modalità telematiche di mediazione, le garanzie di riservatezza che si assicurano alle parti durante il procedimento (art. 16, comma 3)²⁴.

La norma stabilisce che soltanto gli organismi di mediazione costituiti da enti privati hanno l'onere di allegare al regolamento, inviato al Ministero, le tabelle delle indennità e ciò in considerazione del fatto che le tariffe degli organismi pubblici non necessitano di approvazione alcuna, in quanto determinate (ora) dal d.m. n. 180/2010 e in precedenza dal d.m. 223/2004²⁵. Viene demandata poi al Ministero della giustizia e, per la parte di sua competenza, al Ministero per lo sviluppo economico, la vigilanza sul registro (art. 16, comma 4). L'istituzione e la tenuta del registro avvengono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già esistenti presso tali ministeri.

La normativa di attuazione deve indicare, altresì, il criterio di calcolo delle spese e di ripartizione delle stesse tra le parti, nonché le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione sia obbligatoria e pregiudiziale, ai sensi dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 28/2010 (art. 17, comma 4)²⁶. Le tariffe, inoltre, possono essere rideterminate ogni triennio, in relazione alla

²⁴ Cfr. MISTÒ, La nuova mediazione civile e commerciale ed il ruolo del mediatore, Giappichelli, Torino, 2010, p. 56 ss.; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione nelle controversie civili e commerciali, Ed. Simone, Napoli, 2010, p. 97 s.

²⁵ Così, SOLDATI, Il registro degli organismi di mediazione presso il Ministero della giustizia, in SOLDATI (a cura di), La nuova mediazione e conciliazione, ed. Il Sole 24 ore, Milano, 2010, p. 367.

²⁶ Cfr. SOLDATI, Il registro degli organismi, cit., p. 369 s.

variazione accertata dall'Istat, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatesi nei tre anni precedenti (art. 17, comma 7) ²⁷.

Le spese per il funzionamento degli organismi di mediazione presso enti pubblici e privati sono interamente a carico dei rispettivi bilanci e sostanzialmente "autofinanziate" con il pagamento delle indennità versate dalle parti. Va evidenziato, come la previsione di nuovi compiti per una pubblica amministrazione senza la puntuale individuazione e copertura dei relativi oneri è, in linea di massima, una prassi incoerente con i principi della normativa contabile. Sarebbe opportuno chiarire come le nuove funzioni siano effettivamente espletabili sulla base delle risorse finanziarie disponibili, al fine di garantire l'effettivo autofinanziamento dell'attività di mediazione ²⁸.

Infine, quanto agli organismi già esistenti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 28/2010, l'art. 19 dello stesso stabilisce che gli organismi di mediazione costituiti presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura vengono iscritti nel registro a semplice domanda e senza particolari oneri ²⁹.

La stessa norma dispone, inoltre, che tutti gli organismi di mediazione costituiti in forma di autonomi soggetti di diritto pubblico o privato devono essere sottoposti, da parte del responsabile del registro, ad una procedura di valutazione che ne verifichi la serietà e l'efficienza. In quest'ottica, devono essere valutati la forma giuridica con la quale vengono costituiti, nonché il grado di autonomia e la compatibilità dell'attività di mediazione con l'oggetto sociale ³⁰.

2. La disciplina degli organismi nel decreto del Ministero della giustizia 18 ottobre 2010 n. 180.

Il 5 novembre 2010 è entrato in vigore il decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 che contiene il "Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28" (in seguito "d.m.") ³¹.

Prima dell'emanazione del d.m. si continuava ad applicare, per espressa previsione dell'art. 16 del d.lgs. n. 28, il regime attuativo del d.lgs. 17 marzo 2003 n. 5, composto da due decreti del Ministro della giustizia, n. 222 e 223 del 2004, il primo relativo agli organismi e il secondo alle

²⁷ Disposizione analoga era contenuta anche nell'art. 39, comma 4 del d.m. n. 223/2004, cfr. BORGHESI, La conciliazione in materia societaria, in Riv. arb., p. 241; SOLDATI, Il registro degli organismi, cit., p. 367.

²⁸ Cfr. MISTÒ, La nuova mediazione, cit., p. 60.

²⁹ Previsione analoga a quella di cui all'art. 4, comma 2 del d.m. n. 222/2004.

³⁰ Cfr. SOLDATI, Il registro degli organismi, cit., p. 367 s.

³¹ Come accennato, il d.m. disciplina la materia sulla base della delega di cui all'art. 16 del d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

tariffe del servizio di conciliazione (v. artt. 38 e 39, d.lgs. n. 5/2003)³². Tali decreti trovavano applicazione, altresì, per gli organismi di soluzione extragiudiziale delle controversie di cui al Codice del consumo (art. 41)³³.

Il d.m. disciplina, per quanto rileva in questa sede, l'istituzione e la tenuta del registro degli organismi di mediazione presso il Ministero della giustizia, con riguardo ai requisiti per l'iscrizione, alla vigilanza, alla sospensione e cancellazione (v. artt. 2-5, d.m.); l'istituzione di separate sezioni per la trattazione degli affari che richiedono specifiche competenze in materia di consumo e internazionali, nonché la determinazione delle indennità spettanti agli organismi (artt. 8, 10-11)³⁴.

Va ribadito, inoltre, che soltanto le mediazioni esperite dinanzi agli organismi autorizzati consentono di ottenere gli effetti previsti dalla normativa italiana, ossia la condizione di procedibilità (prevista dall'art. 5 del d.lgs. n. 28), l'attribuzione del valore di titolo esecutivo al verbale di accordo e i vantaggi fiscali³⁵.

Come si è detto, l'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 28, stabilisce che gli organismi di mediazione possano essere enti di diritto pubblico o privato ovvero organismi da essi costituiti. Sul punto, la normativa di attuazione si limita a prevedere che sono abilitati i soggetti che diano garanzie di serietà ed efficienza, senza disciplinare ulteriormente la fase costitutiva. Si precisa, però, che per "ente pubblico" si deve intendere la persona giuridica di diritto pubblico interno, comunitario, internazionale o straniero, mentre "ente privato" è qualsiasi soggetto di diritto privato diverso dalla persona fisica (art. 1, comma 1, d.m.). Non vengono, invece, individuati espressamente i criteri necessari affinché l'organismo (che può essere un'articolazione preesistente ovvero un ente creato ad hoc) possa svolgere attività di mediazione, parametri che si ricavano, tuttavia, dall'esame dei requisiti necessari per l'iscrizione nel registro³⁶.

2.1. Istituzione del registro e individuazione del soggetto responsabile.

In primo luogo, il d.m. dispone l'istituzione presso il Ministero della giustizia (in particolare, in capo al Dipartimento per gli affari di giustizia) del "registro" degli organismi abilitati a svolgere la mediazione, attribuendone la responsabilità al Direttore generale ovvero ad un suo delegato, purché abbia qualifica dirigenziale e appartenga alla medesima direzione generale. Sugli

³² Sul previgente regime attuativo della disciplina degli organismi di conciliazione v., diffusamente, SOLDATI, Il registro degli organismi, cit., p. 365 ss.; in argomento, v. anche, BUFFONE, Mediazione e conciliazione, in *Il civilista*, 4, 2010, p. 62 s.

³³ È il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in G.U., 8 ottobre 2005, n. 235, Suppl. ord., n. 162, recante "Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229".

³⁴ Cfr. A. GIORDANO, Sulla regolare costituzione degli organismi il via libera spetta agli uffici del ministero, in AA.VV., Guida alla mediazione civile - Guida al diritto, ed. Il Sole 24 ore, novembre 2010, p. 26.

³⁵ Cfr. MISTO, La nuova mediazione, cit., p. 80; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione, cit., p. 117.

³⁶ Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 26.

organismi di mediazione competenti in materia di rapporti di consumo (v. art. 3, comma 3), il responsabile esercita le funzioni attribuitegli dal d.m. sentito il Ministero dello sviluppo economico (art. 3, commi 1 e 2, d.m.)³⁷. Il responsabile si avvale per la gestione del registro di strumenti informatici che assicurino la sollecita elaborazione dei dati³⁸.

Il registro è suddiviso in due parti. La prima concerne gli organismi pubblici di mediazione ed è articolata in tre sezioni: A) elenco dei mediatori; B) elenco dei mediatori esperti nella materia internazionale; C) elenco dei mediatori esperti nella materia dei rapporti di consumo.

La seconda parte riguarda, invece, gli organismi di natura privata e consta di quattro sezioni: le prime tre analoghe alle precedenti e la quarta (D) contenente l'elenco dei soci, associati, amministratori, rappresentanti degli organismi (art. 3, comma 3), al fine di assicurare un maggior grado di trasparenza operativa e gestionale, garantito dalla natura pubblicistica del soggetto nel primo caso.

Il responsabile del registro cura la tenuta e l'aggiornamento dei dati, anche avvalendosi di modalità informatiche che possono assicurare una maggiore efficienza nella elaborazione dei relativi contenuti. Gli elenchi dei mediatori devono essere accessibili al pubblico, mentre la "visibilità" delle altre informazioni presenti nel registro è regolata dalle vigenti disposizioni di legge in materia di accesso agli atti amministrativi (così, l'art. 3, commi 4-6, d.m.)³⁹.

3. L'iscrizione degli organismi nel registro: criteri e requisiti.

Gli organismi di mediazione si iscrivono al registro presentando apposita istanza che viene esaminata dal responsabile il quale deve verificare, in particolare, la professionalità e l'efficienza dei richiedenti (art. 4, comma 1, d.m.), requisiti già previsti in nuce dal d.lgs. n. 28 e ora implementati dal d.m.⁴⁰. In questa prospettiva, il responsabile verifica che l'organismo sia dotato di una propria capacità organizzativa e finanziaria, non limitandosi a valutare la mera sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi – ivi compresi i requisiti di serietà ed efficienza stabiliti nell'art. 16 d.lgs. n. 28 – richiesti per la costituzione dell'organismo e necessari per l'iscrizione nel registro, ma vigilando anche sul corretto svolgimento del servizio di mediazione⁴¹.

Numerosi sono, dunque, i requisiti da verificare a tal fine:

³⁷ Cfr. MISTÒ, La nuova mediazione, cit., p. 81; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione, cit., p. 119; BUFFONE, Mediazione e conciliazione, cit., p. 63.

³⁸ Cfr. A. GIORDANO, Controlli per l'intera vita dei soggetti a pena di cancellazione dal registro, in AA.VV., Guida alla mediazione civile - Guida al diritto, ed. Il Sole 24 ore, novembre 2010, p. 30.

³⁹ In argomento v. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 26.

⁴⁰ Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 26.

⁴¹ Cfr. GIORDANO, Controlli cit., p. 30.

- devono essere accertate la capacità finanziaria e organizzativa del richiedente, nonché la compatibilità dell'attività di mediazione con l'oggetto sociale o lo scopo associativo. La prima è attestata dal possesso di un capitale pari almeno a quello necessario per la costituzione di una società a responsabilità limitata (attualmente stabilito in 10.000 euro ai sensi dell'art. 2463, comma 2, n. 4, c.c.), mentre la capacità organizzativa è dimostrata dalla possibilità di svolgere l'attività di mediazione in almeno due regioni italiane o in almeno due province della medesima regione, anche attraverso gli accordi con altri organismi espressamente previsti dal d.m. [all'art. 7, comma 2, lett. c), così l'art. 4, comma 2, lett. a)];
- il possesso da parte del richiedente di una polizza assicurativa di importo non inferiore a 500.000 euro per la responsabilità a qualunque titolo derivante dallo svolgimento dell'attività di mediazione. La polizza costituisce una garanzia in favore degli utenti del servizio di mediazione ed è prevista quale requisito per la costituzione di qualsiasi organismo, sia di natura pubblica che privata. La rilevanza di elemento è attestata dal fatto che gli interessati possono dimostrare il possesso dei requisiti mediante autocertificazione, fatta eccezione per la polizza assicurativa, della quale va sempre prodotta copia [art. 4, comma 2, lett. b)]⁴²;
- soci, associati, amministratori o rappresentanti degli organismi devono possedere particolari requisiti soggettivi di onorabilità, corrispondenti a quelli previsti dall'art. 13, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (c.d. Testo unico dell'intermediazione finanziaria)⁴³ [v. art. 4, comma 2, lett. c)];
- la necessaria autonomia finanziaria e funzionale deve essere attestata dalla trasparenza amministrativa e contabile dell'organismo; requisito che deve riguardare anche il rapporto giuridico ed economico tra l'organismo e l'ente di cui eventualmente costituisca articolazione interna; questa verifica vale, naturalmente anche per gli enti di diritto pubblico – che possono essere iscritti nel registro sia direttamente sia costituire a tal fine apposite articolazioni⁴⁴ – con la conseguenza che il responsabile della tenuta del registro, lungi dal compiere un sindacato sull'organizzazione interna, deve verificare che le articolazioni di enti pubblici siano in possesso dei requisiti di trasparenza amministrativa e contabile, soprattutto per quanto concerne la

⁴² Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 27.

⁴³ Si riporta il testo dell'art. 13, del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della L. 6 febbraio 1996, n. 52): «Art. 13 (Requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli esponenti aziendali). 1. I soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso SIM, società di gestione del risparmio, SICAV devono possedere i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza stabiliti dal Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento adottato sentite la Banca d'Italia e la CONSOB. 2. Il difetto dei requisiti determina la decadenza dalla carica. Essa è dichiarata dal consiglio di amministrazione, dal consiglio di sorveglianza o dal consiglio di gestione entro trenta giorni dalla nomina o dalla conoscenza del difetto sopravvenuto. 3. In caso di inerzia, la decadenza è pronunciata dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB. 3-bis. Nel caso di difetto dei requisiti di indipendenza stabiliti dal codice civile o dallo statuto si applicano i commi 2 e 3. 4. Il regolamento previsto dal comma 1 stabilisce le cause che comportano la sospensione temporanea dalla carica e la sua durata. La sospensione è dichiarata con le modalità indicate nei commi 2 e 3».

⁴⁴ Come ha sostenuto anche il Consiglio di Stato nel parere n. 4279/2010 del 22 settembre 2010.

chiarezza nella distribuzione degli introiti e nell'attribuzione delle eventuali responsabilità [v. art. 4, comma 2, lett. d)]⁴⁵;

– vanno verificate le garanzie di indipendenza, imparzialità e riservatezza nello svolgimento del servizio di mediazione, nonché la conformità del regolamento di funzionamento dell'organismo alla legge e allo stesso decreto n. 180/2010, anche con riferimento al rapporto giuridico con i mediatori [v. art. 4, comma 2, lett. e)].

– occorrono almeno cinque mediatori che dichiarino la disponibilità a svolgere le funzioni di mediazione per l'organismo che richiede l'iscrizione e va indicata la sede dell'organismo [v. art. 4, comma 2, lett. g) ed f)].

Il responsabile della tenuta del registro deve verificare, altresì, che i mediatori: a) abbiano i necessari requisiti di qualificazione e, in particolare, almeno un diploma di laurea universitaria triennale ovvero, in alternativa, l'iscrizione a un ordine o collegio professionale; b) siano in possesso di una specifica formazione e di uno specifico aggiornamento almeno biennale, acquisiti presso gli enti di formazione (disciplinati dall'art. 18, d.m.); c) siano in possesso dei seguenti requisiti di onorabilità: non avere riportato condanne definitive per delitti non colposi o a pena detentiva non sospesa; non essere incorso nell'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici; non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza; non avere riportato sanzioni disciplinari diverse dall'avvertimento; d) ove abbiano intenzione di iscriversi negli elenchi degli esperti in materia internazionale, producano la documentazione attestante le necessarie conoscenze linguistiche (art. 4, comma 3).

Il d.m. prevede (art. 4, comma 5) che il possesso dei requisiti, fin qui esaminati, possa essere attestato dagli organismi mediante autocertificazione, fatta eccezione per la stipula della polizza assicurativa che, come si è detto, deve sempre essere dimostrata mediante la produzione di una copia della stessa.

3.1. Le diverse "tipologie" di organismi previste dal d.m. n. 180/2010.

Le Camere di commercio e i Consigli degli ordini professionali possono costituire organismi di mediazione sulla base di disciplina una semplificata, nel presupposto che tali enti offrano, per la loro natura pubblicistica, maggiori garanzie di serietà ed efficienza.

Gli organismi costituiti dagli ordini degli avvocati sono iscritti al registro a semplice domanda senza che il responsabile effettui alcuna valutazione dei requisiti (fatta salva la verifica della polizza e delle caratteristiche soggettive dei mediatori). Tali organismi sono abilitati a gestire

⁴⁵ Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 28.

controversie relative a qualsiasi materia, avvalendosi del proprio personale e dei locali messi a disposizione dai presidenti dei tribunali (art. 18, d.lgs. n. 28).

È palese il riconoscimento all'avvocatura di un regime di favore, atteso che gli avvocati sono ritenuti soggetti particolarmente qualificati per la gestione delle procedure di mediazione, proprio in virtù della specifica formazione giuridica posseduta e dell'attività professionale da essi quotidianamente svolta ⁴⁶.

È prevista un'iscrizione semplificata, a semplice domanda, anche per gli organismi costituiti dai consigli degli ordini di altre professioni al fine di svolgere l'attività di mediazione nelle materie riservate alla loro competenza (v. art. 19, d.lgs. n. 28). Si tratta di una scelta che risponde all'esigenza di costituire organismi in grado di offrire rapida soluzione alle controversie in materie tecniche o specialistiche (ad esempio, in campo ingegneristico, di estimo, di lavoro, contabile, informatico, ecc.).

La costituzione degli organismi presso gli altri ordini professionali è subordinata, invece, alla previa autorizzazione da parte del Ministero della giustizia. In questa ipotesi, il responsabile del registro valuta il possesso da parte dell'organismo dei requisiti minimi, soprattutto per quanto riguarda il limite per materia e il fatto che il personale e i locali impiegati per le procedure di mediazione siano messi a disposizione dai medesimi ordini, in modo da non determinare alcun onere a carico dello Stato.

Come si è detto, l'iscrizione a semplice domanda è riconosciuta dall'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 28, anche agli organismi già istituiti dalle Camere di commercio (ai sensi dell'art. 2, comma 4, l. n. 580/1993). Di nuovo, resta fermo il potere, in capo al responsabile del registro di verificare l'esistenza dei requisiti minimi per la costituzione e di esercitare il successivo potere di vigilanza ⁴⁷.

In definitiva, ai sensi della disciplina vigente, si possono identificare diversi tipi di organismi abilitati a prestare servizi di mediazione:

- 1) organismi costituiti dalle Camere di commercio e dagli ordini degli avvocati, i quali hanno un regime semplificato e possono iscriversi al registro su semplice domanda, rispettando i criteri indicati all'art. 16 del d.m.; hanno competenza generale senza limitazioni per materie.
- 2) organismi costituiti da altri ordini professionali che possono gestire mediazioni solo nelle materie di loro competenza; possono iscriversi al registro a semplice domanda, ma previa autorizzazione del Ministero della giustizia.

⁴⁶ Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 29.

⁴⁷ Cfr. GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 29 s.

- 3) organismi istituiti da altri enti pubblici o privati, purché diano garanzia di serietà ed efficienza;
- 4) organismi di mediazione già disciplinati dal d.m. n. 222/2004, soggetti ad un regime transitorio a seguito dell'entrata in vigore del d.m. (anche su questo punto ci si soffermerà successivamente) ⁴⁸.

4. Il procedimento di iscrizione nel registro.

Il responsabile del registro ha il compito di approvare il modello della domanda di iscrizione e fissare le modalità di svolgimento delle verifiche, con l'indicazione degli atti, dei documenti e dei dati di cui la domanda deve essere corredata. Delle corrispondenti determinazioni va fornita adeguata pubblicità, anche attraverso il sito internet del Ministero della giustizia (nel quale sono reperibili, inoltre, gli schemi di domanda di iscrizione) (art. 5, d.m.).

Gli organismi predispongono le istanze secondo tale modello, inviandole al Ministero insieme ai relativi allegati, ossia: il regolamento di procedura dell'organismo e ogni sua successiva variazione; la scheda di valutazione del servizio [richiamata dall'art. 7, comma 5, lett. b), d.m.]; la tabella delle indennità redatta secondo i criteri stabiliti nell'art. 16 del d.m. medesimo. Va evidenziato che per gli organismi di mediazione "privati" l'iscrizione nel registro comporta anche l'approvazione delle tariffe che, come accennato, possono essere liberamente determinate (cfr. art. 5, comma 1) ⁴⁹.

La domanda e gli allegati previsti, compilati secondo il modello predisposto, sono trasmessi al Ministero, anche in via telematica, purché ciò avvenga con modalità che assicurino la certezza dell'avvenuto ricevimento (così, l'art. 5, comma 2).

Il procedimento di iscrizione deve essere concluso nel ristretto termine di 40 giorni, che decorrono dalla data di ricevimento della domanda. La richiesta di integrazione della domanda o dei suoi allegati può essere effettuata dal responsabile del registro per una sola volta. In questo caso, dalla data in cui risulta pervenuta la documentazione integrativa richiesta, decorre un nuovo termine di 20 giorni (art. 5, comma 3). Il procedimento può durare al massimo 60 giorni in quanto, scaduti i termini appena richiamati senza che il responsabile abbia provveduto, si procede comunque all'iscrizione (art. 5, comma 4) ⁵⁰.

L'organismo richiedente è tenuto poi ad allegare alla domanda l'elenco dei mediatori che si dichiarano disponibili allo svolgimento del servizio di mediazione (art. 6, comma 1). Siffatto elenco va corredato anche: della dichiarazione di disponibilità, sottoscritta dal mediatore e

⁴⁸ Sul punto, v. MISTÒ, *La nuova mediazione*, cit., p. 84; e ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 121 s.

⁴⁹ Cfr. GIORDANO, *Controlli cit.*, p. 30; BUFFONE, *Mediazione e conciliazione*, cit., p. 63.

⁵⁰ Cfr. GIORDANO, *Controlli cit.*, p. 30.

contenente l'indicazione della sezione del registro alla quale questi chiede di essere iscritto; del curriculum sintetico di ciascun mediatore, con indicazione specifica dei requisiti di cui all'art. 4, comma 3, lett. a) e b); dell'attestazione di possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 3, lett. c); di documentazione attestante le conoscenze linguistiche necessarie all'iscrizione nell'elenco dei mediatori esperti in materia internazionale (art. 6, comma 2).

Non è previsto più un vincolo di esclusiva, ma i mediatori non possono dichiararsi disponibili a svolgere il servizio per più di cinque organismi (art. 6, comma 3).

Il regolamento, infine, deve prevedere le misure atte a garantire la riservatezza e la sicurezza delle procedure, sia svolte telematicamente che in via ordinaria⁵¹.

5. Il regolamento di procedura degli organismi di mediazione.

Il regolamento di procedura deve indicare il luogo dove si svolge il procedimento, che però è derogabile con il consenso di tutte le parti, del mediatore e del responsabile dell'organismo (art. 7, comma 1 d.m.).

A discrezione dell'organismo, il regolamento ha anche contenuti eventuali potendo prevedere:

a) che il mediatore debba convocare personalmente le parti; b) che, in caso di formulazione della proposta (ex art. 11 del d.lgs. n. 28/2010)⁵², la stessa possa provenire da un mediatore diverso da quello che ha condotto sino ad allora la mediazione e sulla base delle sole informazioni che le parti intendono offrire al mediatore proponente, e che la proposta medesima può essere formulata dal mediatore anche in caso di mancata partecipazione di una o più parti al procedimento di mediazione; c) la possibilità di avvalersi delle strutture, del personale e dei mediatori di altri organismi con i quali abbia raggiunto a tal fine un accordo, anche per singole

⁵¹ Cfr. MISTO, La nuova mediazione, cit., p. 85 s.; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione, cit., p. 124.

⁵² Si riporta il testo dell'art. 11, del d.lgs. n. 28/2010: «Art. 11 (Conciliazione). 1. Se è raggiunto un accordo amichevole, il mediatore forma processo verbale al quale è allegato il testo dell'accordo medesimo. Quando l'accordo non è raggiunto, il mediatore può formulare una proposta di conciliazione. In ogni caso, il mediatore formula una proposta di conciliazione se le parti gliene fanno concorde richiesta in qualunque momento del procedimento. Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'articolo 13. 2. La proposta di conciliazione è comunicata alle parti per iscritto. Le parti fanno pervenire al mediatore, per iscritto ed entro sette giorni, l'accettazione o il rifiuto della proposta. In mancanza di risposta nel termine, la proposta si ha per rifiutata. Salvo diverso accordo delle parti, la proposta non può contenere alcun riferimento alle dichiarazioni rese o alle informazioni acquisite nel corso del procedimento. Se è raggiunto l'accordo amichevole di cui al comma 1 ovvero se tutte le parti aderiscono alla proposta del mediatore, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Se con l'accordo le parti concludono uno dei contratti o compiono uno degli atti previsti dall'articolo 2643 del codice civile, per procedere alla trascrizione dello stesso la sottoscrizione del processo verbale deve essere autenticata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato. L'accordo raggiunto, anche a seguito della proposta, può prevedere il pagamento di una somma di denaro per ogni violazione o inosservanza degli obblighi stabiliti ovvero per il ritardo nel loro adempimento. 3. Se la conciliazione non riesce, il mediatore forma processo verbale con l'indicazione della proposta; il verbale è sottoscritto dalle parti e dal mediatore, il quale certifica l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere. Nello stesso verbale, il mediatore dà atto della mancata partecipazione di una delle parti al procedimento di mediazione. 4. Il processo verbale è depositato presso la segreteria dell'organismo e di esso è rilasciata copia alle parti che lo richiedono».

procedure di mediazione, nonché di utilizzare i risultati delle negoziazioni paritetiche basate su protocolli di intesa tra le associazioni riconosciute (ai sensi dell'art. 137 Cod. cons.)⁵³ e le imprese, o loro associazioni, e aventi per oggetto la medesima controversia; d) la formazione di separati elenchi dei mediatori suddivisi per specializzazioni in determinate materie; e) che la mediazione svolta dall'organismo sia limitata a specifiche materie, chiaramente individuate (art. 7, comma 2).

Il regolamento dell'organismo deve stabilire, ancora, le cause di incompatibilità allo svolgimento dell'incarico da parte del mediatore e disciplinare le sorti delle procedure in corso nelle ipotesi in cui dovesse sopravvenire la sospensione o la cancellazione dell'organismo dal registro (disciplinate dal successivo art. 10; cfr. art. 7, comma 3).

Infine, il d.m. stabilisce, opportunamente e secondo le indicazioni di principio provenienti dall'ordinamento comunitario, che il regolamento non può prevedere l'accesso alla mediazione esclusivamente attraverso modalità telematiche (art. 7, comma 4).

Il d.m. stabilisce che il regolamento deve avere un contenuto minimo necessario poiché, in ogni caso, deve prevedere: a) che il procedimento di mediazione possa avere inizio solo dopo la sottoscrizione da parte del mediatore designato della dichiarazione di imparzialità [ex art. 14,

⁵³ Si riporta il testo dell'art. 137 del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della 29 luglio 2003, n. 229): «Art. 137 (Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale). 1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale. 2. L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso, da comprovare con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dei seguenti requisiti: a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statuari; c) numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; d) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute; e) svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti; f) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione. 3. Alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione. 4. Il Ministero dello sviluppo economico provvede annualmente all'aggiornamento dell'elenco. 5. All'elenco di cui al presente articolo possono iscriversi anche le associazioni dei consumatori e degli utenti operanti esclusivamente nei territori ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute, in possesso dei requisiti di cui al comma 2, lettere a), b), d), e) e f), nonché con un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o provincia autonoma di riferimento, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del citato testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. 6. Il Ministero dello sviluppo economico comunica alla Commissione europea l'elenco di cui al comma 1, comprensivo anche degli enti di cui all'articolo 139, comma 2, nonché i relativi aggiornamenti al fine dell'iscrizione nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori istituito presso la stessa Commissione europea».

comma 2, lett. a), d.lgs. n. 28/2010]⁵⁴; b) che, al termine del procedimento di mediazione, a ogni parte venga consegnata la citata scheda per la valutazione del servizio, il cui modello deve essere allegato al regolamento, mentre copia della stessa, con la sottoscrizione della parte e l'indicazione delle sue generalità, deve essere trasmessa per via telematica al responsabile, con modalità che assicurino la certezza dell'avvenuto ricevimento; c) la possibilità che le parti indichino in comune il nominativo del mediatore, ai fini della sua eventuale designazione da parte dell'organismo (art. 7, comma 5).

Fermi restando gli obblighi di riservatezza, caratteristici di tutta la procedura (v., in particolare, l'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 28/2010)⁵⁵, il regolamento dell'organismo deve garantire il diritto di accesso delle parti agli atti del procedimento di mediazione, che il responsabile dell'organismo è tenuto a custodire in un apposito fascicolo debitamente registrato e numerato nell'ambito del registro degli affari di mediazione. Il diritto di accesso ha per oggetto gli atti depositati dalle parti nelle sessioni comuni ovvero, per ciascuna parte, gli atti depositati nella propria sessione separata (art. 7, comma 6).

Il d.m. stabilisce poi che non sono consentite comunicazioni riservate delle parti al solo mediatore, eccetto quelle effettuate in occasione delle sessioni separate (art. 7, comma 7), disposizione che crea però qualche intralcio all'attività preparatoria del mediatore, pur necessaria secondo le metodologie più diffuse di svolgimento delle procedure di mediazione.

Va evidenziato che l'organismo è libero di scegliere i mediatori in base alle proprie esigenze. Ciò significa che l'abilitazione alla qualifica di mediatore (conseguita con il corso e gli altri requisiti) non costituisce in sé titolo per l'accreditamento presso un organismo di mediazione⁵⁶.

6. Obblighi degli iscritti ed effetti dell'iscrizione nel registro.

⁵⁴ Si riporta il testo dell'art. 14, del d.lgs. n. 28/2010: «Art. 14 (Obblighi del mediatore). 1. Al mediatore e ai suoi ausiliari è fatto divieto di assumere diritti o obblighi connessi, direttamente o indirettamente, con gli affari trattati, fatta eccezione per quelli strettamente inerenti alla prestazione dell'opera o del servizio; è fatto loro divieto di percepire compensi direttamente dalle parti. 2. Al mediatore è fatto, altresì, obbligo di: a) sottoscrivere, per ciascun affare per il quale è designato, una dichiarazione di imparzialità secondo le formule previste dal regolamento di procedura applicabile, nonché gli ulteriori impegni eventualmente previsti dal medesimo regolamento; b) informare immediatamente l'organismo e le parti delle ragioni di possibile pregiudizio all'imparzialità nello svolgimento della mediazione; c) formulare le proposte di conciliazione nel rispetto del limite dell'ordine pubblico e delle norme imperative; d) corrispondere immediatamente a ogni richiesta organizzativa del responsabile dell'organismo. 3. Su istanza di parte, il responsabile dell'organismo provvede alla eventuale sostituzione del mediatore. Il regolamento individua la diversa competenza a decidere sull'istanza, quando la mediazione è svolta dal responsabile dell'organismo».

⁵⁵ Si riporta il testo dell'art. 9, del d.lgs. n. 28/2010: «Art. 9 (Dovere di riservatezza). 1. Chiunque presta la propria opera o il proprio servizio nell'organismo o comunque nell'ambito del procedimento di mediazione è tenuto all'obbligo di riservatezza rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite durante il procedimento medesimo. 2. Rispetto alle dichiarazioni rese e alle informazioni acquisite nel corso delle sessioni separate e salvo consenso della parte dichiarante o dalla quale provengono le informazioni, il mediatore è altresì tenuto alla riservatezza nei confronti delle altre parti».

⁵⁶ Cfr. MISTÒ, *La nuova mediazione*, cit., p. 89; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 126 s.

Una volta effettuata l'iscrizione, l'organismo è obbligato a comunicare immediatamente al responsabile del registro tutte le vicende modificative dei requisiti, dei dati e degli elenchi comunicati ai fini dell'iscrizione stessa, compreso l'adempimento dell'obbligo di aggiornamento formativo dei mediatori (art. 8, comma 1).

L'organismo, inoltre, è tenuto a rilasciare alle parti che gliene fanno richiesta il verbale di accordo (previsto dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 28)⁵⁷, anche ai fini dell'istanza di omologazione dello stesso (art. 8, comma 2). Il responsabile dell'organismo trasmette, altresì, la eventuale proposta del mediatore, su richiesta del giudice che provvede sul regime delle spese processuali del giudizio successivo, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 (art. 8, comma 3)⁵⁸.

L'omologazione, naturalmente, non è obbligatoria essendo l'accordo valido e vincolante come semplice scrittura privata. Quando interviene l'omologazione l'accordo acquisisce efficacia di titolo esecutivo ai fini dell'espropriazione, dell'esecuzione forzata e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. Tale previsione è attuativa della direttiva 52/2008/CE, la quale con riferimento alle sole mediazioni transfrontaliere imponeva agli Stati membri di assicurare alle parti la possibilità di chiedere che il contenuto dell'accordo fosse reso esecutivo, in conformità al diritto dello Stato membro⁵⁹.

Il provvedimento di iscrizione è comunicato al richiedente con il numero d'ordine attribuito nel registro (art. 9, comma 1, d.m.). L'effetto principale di questa norma è che, a seguito dell'iscrizione, l'organismo e il mediatore designato non possono, se non per giustificato motivo, rifiutarsi di svolgere la mediazione (art. 9, comma 2, d.m.). Un giustificato motivo può essere che il mediatore sia a conoscenza della questione o abbia già espresso pareri, abbia rapporti di parentela o professionali con una delle parti, e così via. L'organismo, invece, può rifiutarsi ad esempio nel caso in cui il regolamento escluda la materia oggetto della mediazione dalle sue competenze.

⁵⁷ Per il testo dell'art. 11 del d.lgs. n. 28/2010 v. supra nota 52.

⁵⁸ Si riporta il testo dell'art. 13, del d.lgs. n. 28/2010: «Art. 13 (Spese processuali). 1. Quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che ha rifiutato la proposta, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì alle spese per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'articolo 8, comma 4. 2. Quando il provvedimento che definisce il giudizio non corrisponde interamente al contenuto della proposta, il giudice, se ricorrono gravi ed eccezionali ragioni, può nondimeno escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice per l'indennità corrisposta al mediatore e per il compenso dovuto all'esperto di cui all'articolo 8, comma 4. Il giudice deve indicare esplicitamente, nella motivazione, le ragioni del provvedimento sulle spese di cui al periodo precedente. 3. Salvo diverso accordo le disposizioni precedenti non si applicano ai procedimenti davanti agli arbitri».

⁵⁹ Cfr. MISTO, La nuova mediazione, cit., p. 90 s.; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione, cit., p. 128.

Infine, a far data dalla comunicazione di avvenuta iscrizione, l'organismo è tenuto, negli atti, nella corrispondenza, nonché nelle forme di pubblicità consentite, a fare menzione del numero d'ordine (art. 9, comma 3, d.m.)⁶⁰.

7. Le ipotesi di sospensione e di cancellazione dal registro degli organismi di mediazione.

Come detto, l'organismo iscritto ha l'obbligo di comunicare prontamente al responsabile tutte le vicende modificative dei requisiti, dei dati e degli elenchi comunicati ai fini dell'iscrizione. Laddove non adempia o siano sopravvenuti fatti nuovi, successivi all'iscrizione, che l'avrebbero impedita, ovvero in caso di violazione degli obblighi di comunicazione previsti (in particolare, dagli artt. 8 e 20) o, ancora, di reiterata violazione degli obblighi del mediatore, il responsabile del registro dispone la sospensione e, nei casi più gravi, la cancellazione dal registro (art. 10, comma 1, d.m.). Il responsabile assume le proprie determinazioni con l'adozione di un decreto (o provvedimento equivalente), avente natura amministrativa e, come tale, impugnabile dinanzi al TAR.

Il d.m. richiede, inoltre, lo svolgimento effettivo e continuativo dell'attività di mediazione disponendo che l'organismo deve trattare almeno 10 procedure nel biennio, pena la cancellazione dal registro (art. 10, comma 2, d.m.)⁶¹.

Gli effetti della cancellazione sono rilevanti in quanto l'organismo non può ottenere una nuova iscrizione prima che sia decorso un anno dalla cancellazione stessa (art. 10, comma 3, d.m.).

Spetta al responsabile l'esercizio del potere di controllo, se del caso mediante acquisizione di atti e notizie, che viene esercitato nei modi e nei tempi stabiliti da circolari o atti amministrativi equivalenti, di cui viene curato il preventivo recapito, anche in via telematica, ai singoli organismi interessati (art. 10, comma 4)⁶². Tuttavia, il potere di controllo appare molto ampio e, proprio per questo motivo, difficilmente potrà essere svolto in modo puntuale con riferimento a ciascun organismo. Appare più probabile che la vigilanza si attivi in prevalenza su impulso di parte⁶³.

8. Il "servizio di mediazione" e la prestazione del mediatore. Il Registro degli affari di mediazione.

Ciascun organismo deve istituire un registro, anche con modalità informatiche, c.d. "degli affari di mediazione", con le annotazioni relative al numero d'ordine progressivo, i dati identificativi

⁶⁰ Cfr. MISTO, *La nuova mediazione*, cit., p. 93; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 129.

⁶¹ Cfr. GIORDANO, *Controlli* cit., p. 30.

⁶² Cfr. ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 130.

⁶³ Cfr. GIORDANO, *Controlli* cit., p. 30.

delle parti, l'oggetto della mediazione, il mediatore designato, la durata del procedimento e il relativo esito (art. 12, comma 1, d.m.). L'organismo deve conservare copia degli atti dei procedimenti trattati per almeno un triennio dalla data della loro conclusione (ai sensi dell'art. 2961, comma 1, c.c.; così, l'art. 12, comma 2, d.m.)⁶⁴. Il registro è tanto più importante in quanto il procedimento di mediazione può chiudersi anche senza che le parti abbiano composto la lite, quindi indipendentemente dall'esito della procedura⁶⁵.

Il mediatore che è stato designato dall'organismo deve eseguire personalmente la sua prestazione (art. 14), anche perché deve essere (per legge) una persona fisica, non essendo ammessi altri soggetti giuridici per lo svolgimento di tale attività.

Ai fini della determinazione del regime di responsabilità nella procedura di mediazione sono individuabili tre soggetti: l'organismo, il mediatore e il danneggiato. Il rapporto negoziale sorge esclusivamente tra l'organismo e il soggetto che chiede l'erogazione del servizio. Nessun rapporto contrattuale sorge tra il mediatore e le parti, essendo inoltre vietato dalla normativa che il mediatore e i suoi ausiliari possano percepire compensi direttamente dalle parti⁶⁶.

Va ricordato, infine, che l'organismo non può assumere diritti e obblighi connessi con gli affari trattati dai mediatori che operano presso di sé, anche in virtù di accordi conclusi con altri organismi di mediazione ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c) (art. 15, d.m.).

9. La disciplina transitoria.

Infine, il d.m. prevede una speciale disciplina transitoria (art. 20) per gli organismi abilitati a svolgere attività di conciliazione in materia di diritto societario, intermediazione finanziaria e bancaria – ai sensi del d.lgs. n. 3/2005 – e iscritti nel relativo registro presso il ministero della giustizia (disciplinato dal d.m. n. 222/2004).

Anzitutto, tali organismi si considerano iscritti di diritto al registro (attuale); il responsabile verifica che siano in possesso dei requisiti previsti dal d.m. (ex art. 4, d.m.) e comunica agli stessi le eventuali integrazioni o modifiche necessarie. L'organismo deve ottemperare alle richieste del responsabile entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione per confermare l'iscrizione, la quale, diversamente, si intende decaduta (art. 20, comma 1, d.m.).

⁶⁴ L'art. 2961 c.c. dispone che: «(Restituzione di documenti) I cancellieri, gli arbitri, gli avvocati, i procuratori e i patrocinatori legali sono esonerati dal rendere conto degli incartamenti relativi alle liti dopo tre anni da che queste sono state decise o sono altrimenti terminate. Tale esonero si verifica, per gli ufficiali giudiziari, dopo due anni dal compimento degli atti ad essi affidati. Anche alle persone designate in questo articolo può essere deferito il giuramento perché dichiarino se ritengono o sanno dove si trovano gli atti o le carte. Si applica in questo caso il disposto dell'articolo 2959».

⁶⁵ Cfr. MISTO, *La nuova mediazione*, cit., p. 95; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 132.

⁶⁶ Cfr. MISTO, *La nuova mediazione*, cit., p. 96; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, *La mediazione*, cit., p. 134.

I mediatori abilitati a prestare la loro opera presso gli organismi di cui sopra dovevano acquisire, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del d.m., i requisiti anche formativi in esso previsti per l'esercizio della mediazione o, in alternativa, attestare di aver svolto almeno 20 procedure di mediazione, conciliazione o negoziazione volontaria e paritetica, in qualsiasi materia, di cui almeno 5 concluse con successo anche parziale. Gli stessi mediatori, fino alla scadenza del termine sopra indicato, potevano continuare a esercitare l'attività di mediazione (art. 20, comma 2, d.m.)⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. MISTÒ, La nuova mediazione, cit., p. 104 s.; ASCIONE, DI BIASE, FERRARA, La mediazione, cit., p. 145 s.; GIORDANO, Sulla regolare costituzione, cit., p. 29.

Le risposte dell'Unione Europea alle crisi del debito sovrano

di Jacopo Tavassi*

Sommario: 1. Introduzione; 2. La procedura per disavanzi eccessivi: inadeguatezza degli strumenti e crisi del debito sovrano; 3. L'approccio dell'UE alla crisi del debito sovrano. Strumenti di controllo ex-ante: il semestre europeo; 4. Segue: strumenti di controllo ex post: il meccanismo salva-stati; 5. Conclusioni.

This paper focuses on the recent sovereign debt crisis in the euro area: it aims to discuss, on the one hand, the inner limits of the European Economic and Monetary Union (EMU) system and, on the other, the solutions provided and effectively actuated at international, European and national level in order to restore the financial and economic stability in the euro zone and, more overtly, in the European Union (EU) as whole. Given the lack of a fiscal federation, the EU institutions decide to intervene both by introducing new and more incisive preemptive instruments of controls and establishing ex-post mechanisms of financial assistance. In doing this, the division of competence between Member States and the EU – clarified with the entry into force of the Treaty of Lisbon – as well as the extent of the well-known no bail-out clause are indisputably questioned. To conclude, we argue that from the sovereign debt crisis at the EU level a new architectural and operating framework is arising, where questions of national competence are witnessing an even more pressing interference of the EU institutions and the EU is pushing ahead with the adoption of macro and all-embracing policies.

1. Il grado di coinvolgimento delle istituzioni europee in materia di politica macroeconomica varia in maniera sostanziale a seconda che si prenda in considerazione la politica monetaria piuttosto che la politica economica tout court. L'“Unione Economica e Monetaria” (UEM), come è noto, si caratterizza, da un lato, per una competenza esclusiva in materia monetaria, dall'altro, per il mero coordinamento delle politiche economiche nazionali (art. 121 n. TFUE). Peraltro, premesso che non tutti gli Stati membri hanno adottato l'euro, in questo ambito si realizza una forma di cooperazione rafforzata sui generis. Ciò appare evidente qualora si consideri il dettato

normativo dell'art. 201, n. 1, TFUE, secondo il quale la cooperazione rafforzata può essere realizzata solo in settori di competenza concorrente⁶⁸.

Un sistema così asimmetrico⁶⁹ chiaramente rischia di crollare laddove shock di natura economico-finanziaria lo pongano sotto pressione. Cosa che si è in un certo senso concretizzata con le crisi del debito sovrano prima della Grecia poi dell'Irlanda, le quali, seppure diverse nelle cause scatenanti, hanno messo in risalto i deficit strutturali testé esposti.

Non a caso, innanzi alle difficoltà incontrate dai due Stati, l'intervento di politica monetaria del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC)⁷⁰, caratterizzato principalmente per un'immissione di maggiore liquidità nel sistema bancario, così come l'adozione di azioni a livello puramente nazionale, non sono stati sufficienti. Ciò ha richiesto un coinvolgimento dell'Unione più marcato, di rottura con il passato, in un settore nel quale la sua competenza è di mero coordinamento.

Il presente lavoro concentrerà innanzitutto l'attenzione sulla procedura per disavanzi eccessivi prevista dai Trattati prima dello scoppio del debito sovrano di Grecia ed Irlanda. In secondo luogo, una volta sottolineati i limiti della procedura in parola, si passerà all'analisi degli strumenti adottati dall'UE per garantire la stabilità dell'euro e per istituire una nuova forma di governance economica.

2. La procedura per i disavanzi eccessivi è prevista dall'art. 126 TFUE ed è regolamentata nei dettagli dalla normativa relativa al Patto di Stabilità e Crescita (PSC)⁷¹. Avendo quale fine ultimo quello di garantire la stabilità macro-finanziaria dei paesi dell'area-euro e, più in generale, della struttura economica di tutta l'Unione, la procedura mira a sanzionare i paesi il cui deficit eccessivo faccia presumere l'impossibilità di rispettare i parametri del PSC, inducendo questi ultimi ad adottare adeguate misure correttive.

* Dottorando di ricerca in Diritto internazionale e comunitario dello sviluppo socioeconomico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

⁶⁸ Sul punto si veda M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, La politica economica e monetaria, in *Elementi di diritto dell'Unione Europea* (a cura di U. Draetta – N. Parisi), Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 275 - 304. A. VERDUN, Regulation and Cooperation in Economic and Monetary Policy, in *Innovative Governance* (a cura di I. Tömmel – A. Verdun), London, 2009, pp. 75 – 86.

⁶⁹ M. L. TUFANO, Il principio del no bail - out nel diritto comunitario, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, 03, pp. 505 e ss.; P. MIKEK, Shocks to New and Old Europe: How Symmetric?, *JCMS*, vol. 47, 2009, pp. 811–830; W. BUITER – G. CORSETTI – N. ROUBINI, Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, *Economic Policy* 8, 1993, pp. 57–100.

⁷⁰ J. TRICHET, State of the Union: The Financial Crisis and the ECB's Response between 2007 and 2009, *JCMS*, vol. 48, 2010, pp. 7-19.

⁷¹ La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2005 ha comportato una modifica dei due Regolamenti del 1997 (Reg. n. 1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche e Reg. 1467/1997 sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi) con i Regg. n. 1055/2005 e n. 1056/2005 e l'adozione del Codice di condotta sulle specifiche riguardanti l'attuazione del Patto (Conclusioni dell'ottobre 2007 ECOFIN), da ultimo modificato con le Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010.

In base all'art. 126 TFUE, la Commissione è competente a sorvegliare l'evoluzione della situazione di bilancio dei singoli Stati ed a relazionare al Consiglio in merito alle discordanze rispetto ai parametri del PSC. La Commissione ha, in particolare, l'onere di attivare la procedura per disavanzi eccessivi, da un lato, esercitando pressioni sullo Stato membro interessato, affinché quest'ultimo si ponga in linea con quanto previsto dal PSC, dall'altro, informando il Consiglio, tramite un parere, in merito al concretizzarsi di un possibile disavanzo eccessivo.

È in ogni caso il Consiglio che, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo eccessivo, adotta le opportune raccomandazioni al fine di invitare lo Stato interessato a ridurre il disavanzo. Solo qualora lo Stato non ottemperi alle raccomandazioni, il Consiglio può decidere di passare alla fase successiva della procedura, con la possibilità prima di rendere pubbliche le raccomandazioni ed, in ultima istanza, di invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti nei confronti dello Stato in questione oppure richiedere allo Stato interessato la costituzione di un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'UE, fino a quando il disavanzo eccessivo non sia stato corretto.

La crisi finanziaria ha rappresentato il test più difficile per valutare la solidità della versione riformata nel 2005 del PSC e della normativa ad esso relativa e, in tal senso, la risposta dell'UE al fallimento dello Stato greco prima e di quello irlandese poi è stata senza alcun dubbio la parte più difficile di questo test⁷². Non a caso, i problemi in Grecia sono emersi proprio a seguito di un'indagine nata dalla procedura di cui all'art. 126 TFUE⁷³. Alla crisi greca è seguita quella irlandese, causata questa volta non da una gestione dissennata delle risorse pubbliche quanto invece dallo scoppio della bolla immobiliare⁷⁴.

⁷² D. HODSON, *The EU Economy: The Euro Area in 2009*, JCMS, vol. 48, 2010, pp. 225 – 242.

⁷³ In ottobre del 2008 il governo greco informava Eurostat che il suo deficit nel 2007 era stato del 3.5% invece che del 2.8% come indicato nell'aprile dello stesso anno. Questa notizia metteva in discussione non solo la credibilità del governo di Atene, quanto piuttosto la capacità delle istituzioni europee di sorvegliare efficacemente i conti pubblici degli Stati dell'area euro. Ciò a maggior ragione perché nel giugno del 2007, il Consiglio ECOFIN abrogava, ai sensi del paragrafo 12 dell'art. 126 TFUE, la decisione di proseguire contro la Grecia attraverso la procedura di disavanzo eccessivo, affermando che le previsioni davano un deficit del 2.4%. La situazione peggiorava quando il neo-eletto Presidente del Consiglio, George Papandrea, svelava che il deficit nel 2009 sarebbe stato non del 3.7%, come indicato in precedenza, ma invece del 12.7%. La crisi dei conti pubblici greci apriva scenari preoccupanti, laddove paesi come l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna erano a rischio di contagio. Sono seguite una serie di decisioni del Consiglio ECOFIN adottate ai sensi dell'art. 126 TFUE, le quali hanno condotto ad un'interpretazione estremamente stringente delle disposizioni del PSC. Si è trattato di una serie di misure che, a differenza del passato, non si sono limitate ad indicare una rigorosa implementazione di regole fiscali volte a garantire il rispetto dei parametri del PSC, identificando piuttosto specifiche decisioni in materia di prelievo fiscale, quali l'innalzamento delle tasse su determinati prodotti. Sul punto si veda K FEATHERSTONE, *The JCMS Annual Lecture: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime*, JCMS, 4, 2011, pp. 193-217.

⁷⁴ Sul tema si veda F. BRUNI – S. ROMANO, *L'Europa nella crisi economica globale*, in *Osservatorio sul mondo*, 16 dicembre 2010.

3. La crisi greca prima e quella irlandese poi hanno sicuramente mostrato l'inadeguatezza della procedura di cui all'art. 126 TFUE, conducendo l'UE verso la creazione di nuovi meccanismi operanti ex-ante⁷⁵. Nel quadro di una riforma generale delle disposizioni dell'UE relative al coordinamento delle politiche economiche nazionali, in particolare, il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 ha introdotto, con una modifica al Codice di Condotta del PSC, il semestre europeo a partire dal gennaio 2011. Al fine di raggiungere una più adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell'Euro-zona e nell'UE a 27, l'istituzione del semestre europeo tende a tracciare un percorso procedurale che ciascuno Stato è tenuto a seguire, tramite la sottoposizione annuale alla Commissione ed al Consiglio, tra il 1° ed il 30 aprile, di Programmi di Stabilità (PS), per gli Stati membri appartenenti all'area euro, e di Programmi di Convergenza (PC), per gli Stati membri non appartenenti all'area euro. Gli Stati membri devono rispettare, nella fase di redazione dei PS e PC e dei Piani di riforma nazionali (PNR), gli indirizzi vincolanti stabiliti in sede europea. Il Codice di Condotta stabilisce, inoltre, che gli Stati membri prendano in dovuta considerazione le raccomandazioni del Consiglio Europeo, in particolare all'atto di redazione dei bilanci, coinvolgendo adeguatamente il Parlamento. Esso richiede infine che le procedure nazionali di bilancio siano tali da risultare complementari rispetto al PSC.

Seppure così come attualmente strutturate le modifiche non risultano essere vincolanti, la Commissione ha avanzato di recente un proposta che prevede la modifica del Reg. n. 1466/97, relativo proprio al rafforzamento della sorveglianza sia delle posizioni di bilancio sia del coordinamento delle politiche economiche, al fine di rendere l'istituzione del semestre europeo di carattere vincolante⁷⁶.

Il cambiamento di rotta nella gestione delle politiche macroeconomiche nazionali, in ogni caso, è storico, permettendo all'Unione di influenzare in maniera rilevante la gestione delle risorse pubbliche statali.

L'ingerenza dell'Unione in competenze di carattere prettamente nazionale si evince dal fatto che, a seguito dell'introduzione del semestre europeo, vi è una vera e propria " ... rimodulazione del ciclo delle procedure di programmazione domestiche, non solo dal punto di vista della tempistica, ma anche sul piano dei contenuti del documento programmatico ..." ⁷⁷. La stessa Decisione nazionale di finanza pubblica⁷⁸, infatti, deve ora essere presa in linea con il calendario

⁷⁵ A. KÖLLIKER, *Flexibility and European unification*, Rowman & Littlefield, 2006.

⁷⁶ PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (n. COM (2010) 526 definitivo).

⁷⁷ R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei paesi UE*, in *Federalismi.it*, n. 22/1 dicembre 2010.

⁷⁸ ISTAT, *Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini, Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013*, http://www.istat.it/istat/audizioni/061010/Audizione_2010_10_06_last.pdf: "I contenuti dello Schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP) per il 2011-2013 si discostano notevolmente rispetto al Documento di

e con gli obiettivi dell'Unione. Il punto fondamentale è, in definitiva, quello per cui la programmazione domestica si deve incardinare all'interno di un documento alla cui redazione le istituzioni europee hanno contribuito in maniera rilevante. In tal senso, quindi, l'istituzione del semestre europeo rappresenta uno dei pilastri⁷⁹ sui quali l'UE intende basare una nuova governance economica finalizzata a scongiurare per il futuro l'insorgenza di crisi finanziarie.

D'altra parte, gli indirizzi delineati dalle istituzioni europee in sede di semestre europeo devono ispirarsi a loro volta al perseguimento di obiettivi più generali, quali quelli stabiliti nella Strategia Europa 2020⁸⁰. L'intreccio stretto tra queste due sfere, semestre europeo e Strategia Europa 2020, implica necessariamente un cambiamento nell'approccio dell'UE rispetto alle politiche macroeconomiche nazionali. Quest'ultimo diviene onnicomprensivo⁸¹, a conferma del fatto che il salvataggio di economie in crisi, così come la ripresa delle economie dell'area-euro e dell'UE nel suo complesso, prescinde dalla stretta divisione di competenza cristallizzata dal Trattato di Lisbona. Non a caso gli aspetti principali dell'ingerenza sovranazionale riguardano tanto la necessità di un risanamento rigoroso del bilancio, quanto la riforma del mercato del lavoro nonché l'adozione di misure a sostegno della crescita. In tal senso, quindi, l'UE mira alla realizzazione di macro-policy, evitando di restare imbrigliata nella logica delle competenze.

È l'ammissione del fatto che non è possibile scindere "equa" flessibilità del mercato del lavoro, la cd. flexsecurity, crescita economica, risanamento dei bilanci nazionali e sostenibilità dell'euro⁸². Quest'ultima, infatti, si raggiunge solo ove la convergenza socio-economica delle economie degli Stati membri è totale. Approccio, questo, confermato prima dalle Conclusioni dei

Programmazione Economica e Finanziaria, soppresso nell'ambito della riforma della contabilità pubblica prevista dalla legge 196/2009. La DFP, infatti, è interamente dedicata al quadro macroeconomico e ai suoi riflessi sulla finanza pubblica, mentre sono assenti gli aspetti di programmazione, rinviati al Piano Nazionale di Riforma (PNR) che verrà presentato in bozza a novembre. Nato come strumento per l'attuazione della strategia di Lisbona, dopo la recente crisi della Grecia il PNR è divenuto insieme l'elemento di raccordo delle politiche economiche nazionali e un passaggio essenziale del futuro "ciclo di bilancio" europeo, col quale rafforzare il controllo coordinato, oltre che la cooperazione comunitaria, sulla finanza pubblica. Nella nota metodologica allegata alla DFP, d'altro canto, vengono per la prima volta resi pubblici i criteri sottostanti e i risultati di dettaglio di stime e previsioni. È, questo, un aspetto di trasparenza che rende possibili alcune valutazioni, e che merita di essere sottolineato".

⁷⁹ Comunicato Stampa 3030^a Sessione del Consiglio, PRESSE 229, PR CO 14.

⁸⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPA 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020. Sul punto si veda S. DEROOSE – D. HODSON – JOOST KUHLMANN, *The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy*, JCMS, vol. 46, 2008, pp. 827–84.

⁸¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi, Bruxelles, 12.1.2011, COM(2011) 11 definitivo.

⁸² G. TABELLINI – C. WYPLOSZ, *Supply-Side Co-ordination in the European Union*, in *Swedish Economic Policy Review*, vol. 13, 2006, pp. 101–56; J. ZEITLIN (2005) *Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question*, (a cura di Zeitlin, J., Pochet, P. and Magnusson) L. (eds) *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E.-Peter Lang); G. COGLIANDORO, *La governance economica europea: cronaca di un anno*, in *Federalismi.it*, n. 8/20 aprile 2011.

Capi di Stato e di Governo della zona euro dell'11 marzo 2011⁸³, con le quali è stato approvato il Patto per l'Euro e, successivamente, dal Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011⁸⁴.

4. Gli sforzi per rimettere i conti pubblici in ordine non sono in ogni caso bastati a tranquillizzare i mercati e l'UE si è trovata di fronte alla scelta se restare inerte di fronte al fallimento di un paese membro oppure salvare lo Stato ellenico. Il rischio di contagio legato al fallimento della Grecia ha fatto propendere per la seconda strada, nella consapevolezza del fatto che era la stabilità stessa dell'euro in discussione. Non vi è stato in un primo momento la cd. "comunitarizzazione" del problema, attraverso finanziamenti diretti alla Grecia da parte dell'UE, in quanto sono stati previsti aiuti su base bilaterale. L'UE, di fatto, ha operato da cabina di regia, dato che i singoli accordi bilaterali sono stati conclusi sotto l'egida della Commissione. Il piano si è caratterizzato per lo stanziamento, in tre anni, di una linea di credito finanziata con l'erogazione di prestiti da parte degli Stati membri. Con apposita decisione, (stand – by arrangement) il Comitato esecutivo del Fondo monetario ha poi autorizzato l'accesso della Grecia alle proprie risorse per la somma di 30 miliardi di euro⁸⁵, raggiungendo, insieme ai prestiti bilaterali, la cifra globale di 110 miliardi di euro.

Nell'ottica di preservare la stabilità finanziaria nell'UE, il Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010 ha poi adottato un pacchetto di ammontare complessivo massimo pari a 500 miliardi di euro.

Il pacchetto include un Fondo Europeo di Stabilizzazione (FES) e un meccanismo per la mobilitazione di ulteriori risorse.

Il FES è stato istituito con il Regolamento 407/2010, adottato dal Consiglio ECOFIN ai sensi dell'art. 122 del TFUE⁸⁶. L'attivazione del fondo – per il quale si prevede una dotazione massima di 60 miliardi – è soggetta a termini e condizioni simili a quelle dell'assistenza finanziaria erogata dal FMI⁸⁷.

L'assistenza non si concretizza in finanziamenti cd. in conto capitale ma prende la forma di un prestito ed è la Commissione ad essere autorizzata, per conto dell'UE, a contrarre prestiti sul mercato dei capitali. Gli Stati, in particolare, sono tenuti a sottoporre alla Commissione ed al

⁸³ CONCLUSIONI DEI CAPI DI STATO O DI GOVERNO DELLA ZONA EURO DELL'11 MARZO 2011, Bruxelles, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/119817.pdf.

⁸⁴ CONCLUSIONI FINALI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 24/25 MARZO 2011, EUCO/10/11, CO/EUR/6/CONCL/3, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

⁸⁵ A. ATTERITANO – M. BORDONI, Se la Grecia affonda, in Affari Internazionali del 13 Maggio 2010.

⁸⁶ REGOLAMENTO (UE) n. 407/2010 del CONSIGLIO dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

⁸⁷ Camera dei deputati, Temi dell'attività Parlamentare: Sostegno finanziario alla Grecia e stabilizzazione dell'area euro, <http://www.camera.it/561?appro=213&Sostegno+finanziario+alla+Grecia++stabilizzazione+dell'area+euro#paragrafo1185>.

Comitato economico e finanziario – organo consultivo formato da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione europea e della Banca Centrale Europea (BCE) – un programma di risanamento economico-finanziario. È in questo programma che si concretizza la “condizionalità” del prestito.

Al FES è stata affiancata, poi, una Società Veicolo Speciale, European Financial Stability Facility (EFSF), attraverso una decisione del Consiglio ECOFIN (non avente natura di atto giuridico dell'UE in senso stretto), garantita dagli Stati partecipanti sulla base delle quote nel capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali⁸⁸.

Al quadro tracciato, si aggiunge la decisione presa il 10 maggio dal Consiglio dei governatori della BCE di condurre interventi sul mercato dei titoli del debito pubblico, al fine di fare leva sulla politica monetaria per garantire maggiore liquidità del sistema e migliore copertura ai conti pubblici.

Questo pacchetto di misure sembra scontrarsi con la logica del no bail-out che ha ispirato sin dalla nascita il funzionamento delle istituzioni europee nonché l'indipendenza del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC)⁸⁹. Ciascuno Stato, in particolare, è responsabile della tenuta dei propri conti pubblici ed è escluso che le istituzioni europee oppure altri Stati membri possano farsi carico degli impegni assunti da autorità pubbliche dello Stato insolvente. La ratio è quello di evitare il cosiddetto moral hazard, in base al quale lo Stato “assicurato”, conscio della garanzia che gli verrà offerta in seguito, ha un incentivo a modificare il proprio comportamento, aumentando il rischio di default. Simili “assicurazioni” non solo mettono a repentaglio la convergenza economica, obiettivo centrale sin dalla creazione della CEE, ma soprattutto pongono un “rischio di tenuta” della stessa moneta comune. Tenuta, inoltre, che può essere messa a repentaglio anche da interventi della BCE contrari alla logica del no-bail out. Infatti, solo operando sotto il vincolo della stabilità dei prezzi, la BCE riesce a garantire il corretto funzionamento della politica monetaria, dando i giusti indirizzi agli operatori economici.

E pensare che la dottrina già in tempi non sospetti si era domandata se una simile asimmetria, cioè politica monetaria unica e politiche fiscali nazionali, avrebbe potuto reggere alla prova di

⁸⁸ Il veicolo finanziario è in particolare una società essenzialmente emittente di obbligazioni, costituita secondo il diritto lussemburghese composta dai 17 Stati membri dell'eurozona. La raccolta tramite il collocamento sui mercati internazionali degli EFSF-bond viene utilizzata unicamente per aiutare temporaneamente gli Stati dell'eurozona a rischio di default. Il fatto che le garanzie ammontino a 440 miliardi non significa che EFSF può emettere bond fino a 440 miliardi. Per ottenere il massimo rating “AAA” sugli EFSF-bond, assegnato da Moody's, S&P's e Fitch, le garanzie devono equivalere al 120% dei bond che possono essere potenzialmente emessi. Va ricordato, inoltre, che EFSF (440 miliardi) e FES (60 miliardi) sono accompagnati da un intervento congiunto del FMI per il 50% e cioè 250 miliardi (220 + 30 miliardi). Il totale di quella che lo scorso maggio il mercato definì “l'opzione nucleare” è di 750 miliardi di euro: 440 + 60 + 250. Sul punto si veda P. BERÈS, L'UE a les moyens juridiques d'aider la Grèce, in *Le Monde*, Edizione del 06.02.10; A. BAGLIONI – D. DELLI GATTI, L'Area Euro alla prova della crisi greca, in *Osservatorio Monetario* n. 2/2010, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa.

⁸⁹ M. L. TUFANO, op. cit., pp. 505 e ss.

una crisi di una certa entità⁹⁰. La stessa si era già interrogata sull'incoerenza di un sistema che prevede una BCE indipendente senza alcuna disposizione relativa ad una sorta di federalismo fiscale. Appariva chiaro che, in assenza di un sistema efficace capace di controllare la tenuta dei conti pubblici statali, nel quale le risorse proprie rappresentano poco più che l'1% del bilancio comunitario, in caso di crisi la BCE, così come gli altri Stati membri, sarebbero stati gli unici ad avere i mezzi per evitare il fallimento non solo del primo Stato interessato alle pressioni dei mercati, ma dell'UE nel suo insieme. Le crisi del debito sovrano hanno, in un certo senso, quindi confermato queste preoccupazioni. Il compromesso raggiunto, è cioè la creazione del meccanismo di stabilizzazione, così come la costituzione della società veicolo⁹¹ nonché i recenti interventi della BCE di acquisto di titoli di debito pubblico, seppure attuati sul mercato secondario, desta più di una perplessità in termini di legittimità rispetto alla clausola di no bail-out.

In particolare, come sottolineato, il meccanismo di stabilizzazione⁹² trova nel Regolamento n. 407/2010, adottato ai sensi dell'art. 122 par. 2 del TFUE, la propria base giuridica. La disposizione in esame prevede la possibilità di concedere assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo⁹³.

Un'interpretazione estensiva della norma in parola chiaramente mira ad evitare che il provvedimento di salvataggio "incappi" nei limiti di legittimità che l'esistenza della clausola di no bail-out, prevista in particolare dall'art. 125 TFUE, comporta.

Parte della dottrina⁹⁴, sulla base di un'interpretazione letterale, sostiene che l'art. 125 TFUE mira esclusivamente a vietare quegli aiuti che per loro natura implicano un accollo definitivo e a titolo gratuito del debito, e non si spinge sino ad escludere qualsiasi tipo di sostegno finanziario, caratterizzato in particolare dal requisito della condizionalità. È proprio nel requisito della condizionalità (prima alla Grecia poi all'Irlanda sono state richieste precise e stringenti misure di risanamento finanziario) che l'autore in questione ravvisa la sinallagmaticità richiesta per evitare che i fondi messi a disposizione si caratterizzino per l'elemento della gratuità⁹⁵.

⁹⁰M. L. TUFANO, op. cit., pp. 505 e ss.

⁹¹Cfr. nota 21.

⁹²EEAG (2011), The EEAG Report on the European Economy, A New Crisis Mechanism for the Euro Area, CESifo, Munich 2011, pp. 71-96.

⁹³Secondo l'impostazione del regolamento, la crisi finanziaria, provocando un grave deterioramento delle posizioni di disavanzo e del debito degli stati membri, rappresenta "... una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione nel suo complesso ..." nonché una circostanza che a va al di là delle possibilità del singolo Stato essendo necessario "...un sostegno congiunto UE/FMI ...".

⁹⁴G. TOSATO, Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?, in Affari Internazionali del 21 maggio 2010.

⁹⁵Si veda anche J. MÉLITZ, Eurzone Reform: A Proposal, CEPR Policy Insight, No. 48, maggio 2010, p. 2; N. ROUBINI, Niente Pasticci in Salsa Greca, in Il Sole 24 Ore del 30 giugno 2010, p. 14; J. P. MORGAN, Euro Area Sovereigns: The Long Journey Back to Solvency, in Economic Research Global Data Watch, 9 luglio 2010.

Un'interpretazione troppo "restrittiva" della norma in esame, poi, sarebbe contraria ai canoni dell'interpretazione sistematica, ed in particolare, mal si concilierebbe con l'art. 122 TFUE, che autorizza espressamente l'assistenza finanziaria in date circostanze; e soprattutto sarebbe in netto contrasto con il principio di solidarietà enunciato fin dal Preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e inserito poi nell'art. 3 dello stesso TUE.

A parere dello scrivente, più che porsi in termini di legittimità, il salvataggio di Stati in crisi così come intereventi di sostegno della BCE contrari alla logica del no-bail out, costituiscono i primi passi verso una svolta che sta lentamente conducendo l'UE ad intervenire all'interno delle politiche macroeconomiche degli Stati membri al di fuori della logica del principio di attribuzione così come stabilito dal Trattato di Lisbona.

Ciò emerge se si considera che l'FES è stato istituito inizialmente con una durata di 3 anni, dal giugno 2010 fino al 30 giugno 2013 e, in base alle Conclusioni finali del Consiglio Europeo del 24/25 marzo, sarà trasformato dal primo luglio 2013 in un nuovo meccanismo permanente di aiuto finanziario. In particolare, sottolineata l'importanza di garantire la stabilità finanziaria nella zona euro, il Consiglio Europeo ha richiesto il rapido avvio delle procedure nazionali di approvazione affinché il meccanismo possa entrare in vigore il 1° gennaio 2013. Quest'ultimo assumerà il ruolo degli attuali EFSF e del meccanismo temporaneo salva-stati. Non sarà più necessario insistere sull'articolo 122, par. 2 del TFUE, ed anzi il nuovo meccanismo si colloca, nella prospettiva del Consiglio Europeo, in un processo di Riforma dei trattati operato attraverso la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, par. 6 del TUE. Il Consiglio Europeo ha infatti approvato, in consultazione con la Commissione, il Parlamento Europeo e la BCE, una decisione ai sensi della quale: " ... all'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è aggiunto il paragrafo seguente: Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità ... ". L'istituzione di un meccanismo permanente, con la fusione del EFSF e meccanismo temporaneo di stabilità, cambia quindi la logica stessa del no bail-out⁹⁶. Sarà l'indipendenza degli Stati membri nelle scelte di politica macroeconomica a subire una diversa, se non addirittura nuova, interpretazione.

5. Le riforme summenzionate, consistenti in strumenti operanti sia ex ante sia ex post, avranno un impatto rilevante sulla struttura della governance dell'UE. Non si raggiungerà certamente

⁹⁶ P. GUERRIERI, Due scenari per l'Euro, in Affari Internazionali del 12 maggio 2010.

niente di lontanamente paragonabile ad una sorta di federalismo fiscale, ma è innegabile che le politiche macroeconomiche nazionali saranno sottoposte ad un'ingerenza dell'UE mai vista prima d'ora. È questa forse l'unica strada percorribile per rendere i limiti strutturali dell'Organizzazione, legati all'asimmetria innanzi descritta, meno vistosi. Una moneta unica necessita, per essere credibile, di un governo centrale oppure di regole stringenti ed efficaci che siano in grado di garantire la stabilità del sistema così come congegnato. È, in un certo senso, un ritorno alla concezione del PSC pre-riforma, ove la flessibilità nella tenuta dei conti pubblici ha rischiato, e rischia tuttora, di trasformarsi in un elemento di instabilità ciclica. La divisione di competenza, codificata dal Trattato di Lisbona, sarà chiaramente messa in discussione e troverà ulteriore linfa il tema del deficit democratico alla luce della capacità dell'UE di influenzare in maniera ancora più incisiva scelte di politica economica interna. Se è vero poi che le istituzioni si faranno portavoce degli indirizzi dei paesi leader, già ci si è chiesto se sia il governo di Atene a decidere del destino dei propri cittadini piuttosto che quello di Berlino⁹⁷.

Il regime fiscale della cessione di cubatura

di Massimo Buonauro

Disposal of airspace (or sale of cubage) represents a contract through which the owner of a building area transfers to the owner of another building adjacent area all or part of the potential building of that area (the cubing "available" on his soil), so the other owner increases airspace attributable to his land, and he can obtain a licence (' plus ') to build a larger volume than he might realize.

The first part of article includes some reflections about the eligibility of that type of contract, also on the basis of recent regulatory changes made by D.L. 70/2011, and about the legal nature to same attributed.

It follows, then, the examination of the tax system by reference to the jurisprudence on the subject and the decisions of administrative authorities of finance (in particular Resolution of Ministry of economy and finance 8/17/1976 n. 250948)

⁹⁷ THE ECONOMIST, Europe's engine, Living with a stronger Germany, Special, Report, Mar 13th 2010; DIPLOMATIE, L'Allemagne, Géopolitique et géostratégie de la 1^{er} puissance européenne, n. 49, 2011 ; L. GIANNITI, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?, in DOCUMENTI Istituto Affari Internazionali, febbraio 2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1102.pdf>.

Il regime fiscale della cessione di cubatura

di Massimo Buonauro

1. Premessa – 2. Inquadramento e ricostruzione della c.d. cessione di cubatura – 3. Regime Fiscale – 4. Conclusioni – Appendice: Risoluzione Min. Finanze del 17/08/1976 n. 250948

1. Premessa

Una delle fattispecie contrattuali più rilevanti che si è sviluppata recentemente nella prassi è la fattispecie dell'asservimento mediante l'utilizzazione della suscettività edilizia del fondo altrui o c.d. cessione di cubatura.

In via di prima approssimazione, si può dire che con la cessione di cubatura si intende la fattispecie in cui il proprietario di un'area edificabile trasferisce, conservando la proprietà del suolo medesimo, al proprietario di un'altra area finitima (come già rilevato, avente una omogenea conformazione urbanistica e compresa nella stessa zona individuata dal P.R.G.) tutta o parte della la potenzialità edificatoria del proprio terreno - cioè la cubatura «a disposizione» del proprio suolo (rendendolo in tutto o in parte inedificabile) - cosicché il proprietario cessionario, incrementando la cubatura di spettanza del proprio terreno, possa ottenere dal Comune una concessione (definita «maggiorata») per costruire un edificio di volume maggiore di quello che potrebbe realizzarvi.

In sintesi, la volumetria che secondo gli standards urbanistici spetta a più terreni edificabili viene concentrata su una sola area in modo da realizzare, nella suddetta area, una costruzione di maggiore cubatura, nel rispetto, comunque, dell'indice di densità fondiaria.

Tra gli aspetti più interessanti concernenti la cessione di cubatura vi è senza dubbio il regime fiscale di tale fattispecie: proprio per la sua rilevanza, costituendo uno degli elementi principali tenuti in considerazione dai soggetti coinvolti, oggetto di diversi interventi della dottrina e della giurisprudenza.

Tuttavia, prima di procedere all'analisi di tale aspetto è opportuno soffermarsi sull'ammissibilità di una siffatta tipologia contrattuale nonchè sulla natura giuridica attribuita alla cessione di cubatura.

Queste preliminari riflessioni si rendono necessarie dal momento che l'analisi del regime fiscale è naturalmente ed intrinsecamente connesso con esse.

2. Inquadramento e ricostruzione della c.d. cessione di cubatura

La figura della cessione di cubatura non trova una precisa ed espressa disciplina normativa, ma è nata e si è sviluppata nella pratica.

Anche in virtù di tale circostanza si è discusso circa la liceità di tale figura, dal momento che mediante tale strumento si potrebbe determinare una modificazione dei limiti di edificabilità posti dalla legge o dagli strumenti urbanistici, limiti che hanno sicuramente natura pubblicistica e non possono quindi essere rimossi con atti negoziali di natura privatistica.

Si ritiene che l'interesse perseguito dai privati sia meritevole di tutela: ciò in quanto la maggiore volumetria di cui gode il cessionario trova la sua giustificazione nella corrispondente diminuzione della volumetria realizzabile in un altro fondo, lasciando così inalterato l'indice di densità edilizia stabilito dal piano regolatore per una determinata zona.

Si è evidenziato, infatti, che la possibilità di limitare l'esercizio del proprio ius edificandi a favore del vicino garantisce ugualmente l'interesse pubblico alla rispetto della pianificazione territoriale⁹⁸.

Infatti, non è rilevante la distribuzione delle potenzialità edificatorie tra i proprietari esistenti, ma la distribuzione del carico edilizio sul territorio, indipendentemente dal modo in cui esso è concretamente e attualmente frazionato tra i privati proprietari.

Proprio in tale ottica, onde evitare fittizi aumenti della volumetria realizzabile, con conseguente violazione delle norme dello strumento urbanistico, il fondo contiguo «cedente» diverrà in tutto o in parte inedificabile, dove per inedificabilità si intende non solo l'impossibilità a costruire sull'area, ma anche l'impossibilità che l'area stessa venga nuovamente presa in considerazione ai fini del calcolo della volumetria per il rilascio di una nuova concessione edilizia.

Essenziali per la configurabilità della cessione di cubatura si ritengono essere i seguenti requisiti⁹⁹:

- a) si può cedere la volumetria solo se la stessa non sia stata già utilizzata e la cessione non sia vietata dal piano regolatore particolareggiato;
- b) i due fondi interessati dalla cessione debbono ricadere nella stessa «zona» del piano regolatore.

⁹⁸ C. Tennella Sillani, *I "limiti verticali" della proprietà fondiaria*, Milano, 1994, pagg. 577-578

⁹⁹ Enumera espressamente tali requisiti **Gambaro, Il diritto di proprietà**, in Tratt. Cicu e Messineo, Milano, 1995, p. 312.

c) non deve porsi in contrasto con specifiche previsioni dello strumento urbanistico vigente né deve incorrere nella censura dell'Amministrazione Comunale.

Ma tutto questo non è ancora sufficiente, essendo altresì necessario il consenso del Comune manifestato attraverso il rilascio della concessione «maggiorata».

La particolarità dei requisiti essenziali, unita alla mancanza, come sopra rilevato, di una espressa qualificazione e disciplina normativa dell'istituto in esame, ha dato luogo alla formulazione di numerose ricostruzioni teoriche.

Secondo una prima tesi la cessione di cubatura avrebbe le caratteristiche della costituzione di una servitù prediale.

Questa visione è una delle più risalenti teorie in tema di cessione di cubatura, adottata anche da alcune pronunce giurisprudenziali.

Secondo tale tesi, il proprietario di un fondo costituirebbe una servitù di non edificare a favore del proprietario di un altro fondo.

In tale ricostruzione, che sfrutta il principio della generale ammissibilità della costituzione di servitù atipiche (al contrario, come vedremo, dei diritti reali), il peso imposto al fondo servente sarebbe duplice:

- 1) non edificare nella misura di cubatura, in atto precisata, che verrà sfruttata dal proprietario del fondo dominante;
- 2) sopportare i fastidi che possono derivare dalla costruzione, sul fondo dominante, di un edificio più grande di quello che si sarebbe potuto realizzare in assenza della costituzione della servitù.

L'effetto positivo risentito dal proprietario del fondo dominante sarebbe invece quello dell'incremento della potenzialità edificatoria spettante al fondo.

Il ruolo, come abbiamo visto fondamentale, della Pubblica Amministrazione, viene rispettato qualificando il rilascio da parte del Comune della concessione «maggiorata» quale condicio juris rientrante nello schema della clausola risolutiva espressa o addirittura in quello della presupposizione.

Una prima obiezione sollevata a questa tesi è quella che lo schema della servitù non è idoneo a produrre il trasferimento di cubatura da un fondo ad un altro.

Inoltre, il trasferimento della cubatura da un suolo ad un altro posto in essere dall'unico proprietario si pone visibilmente in contrasto con il principio nemini res sua servit.

Rimane, comunque, da segnalare che il riportare il trasferimento di cubatura nell'ambito dello schema di costituzione di una servitù, anche se non perfettamente coincidente con lo schema negoziale adottato e insoddisfacente in talune ipotesi come quella del trasferimento operato

dallo stesso proprietario, presenta due incontrovertibili pregi: quello di poter trascrivere il negozio, con conseguente piena tutela dei terzi, e quello, oggetto precipuo del presente lavoro, di poter assoggettare l'atto relativo all'imposta proporzionale di registro.

Altra teoria, identifica la cessione di cubatura nella costituzione di un diritto di superficie caratterizzato dal fatto di essere esercitato non sul terreno di proprietà del concedente, ma su quello del medesimo superficiario che utilizzerà la cubatura del primo.

La dottrina che ha sviluppato tale impostazione ¹⁰⁰, partendo proprio dall'articolo 952 c.c., ipotizza la configurabilità di un diritto di superficie atipico, avente come oggetto non già la concessione del diritto di edificare sul proprio suolo, ipotesi prevista dal comma 1 del detto articolo, né del trasferimento del diritto di proprietà dell'edificio già esistente, ipotesi di cui al comma 2 ma della mera potenzialità edificatoria.

In contrario è stato affermato che, in ossequio al principio della tipicità dei diritti reali (numerus clausus), un tale diritto, non coincidendo con il modello tipico del diritto di superficie così come delineato dall'articolo 952 c.c., dovrebbe essere considerato inammissibile.

Tra le tesi che hanno riportato un certo seguito in giurisprudenza, vi è quella che ravvisa nella cubatura realizzabile su di un fondo mediante la costruzione di un edificio un bene in senso economico-giuridico, come tale disponibile ad opera dei privati mediante un contratto che ha per oggetto un diritto reale immobiliare.

Il ruolo del Comune, anche in detta ipotesi, verrebbe rispettato condizionando gli effetti dell'accordo al rilascio della concessione.

Anche questa tesi presenta i due principali vantaggi della suscettibilità di trascrizione e dell'assoggettamento dell'atto all'imposta proporzionale di registro, peculiarità quest'ultima che ha determinato l'adozione di tale ricostruzione da parte della citata giurisprudenza.

Le principali critiche che ha suscitato il detto inquadramento si sono appuntate sull'evidente contrasto col principio del numero chiuso dei diritti reali.

La ratio di tale principio è stata individuata nella mancanza di un adeguato meccanismo di pubblicità, essendo la trascrizione consentita solo per atti inerenti diritti reali normativamente previsti, e nel pericolo insito nella creazione di nuovi limiti e vincoli, per lo più permanenti, ad opera dei privati che svuoterebbero il contenuto del diritto di proprietà.

Nonostante autorevoli voci della dottrina abbiano ritenuto superato il detto principio, questa tesi sembra da respingere anche per il fatto che ravvisa nella cubatura un bene a sé stante e non

¹⁰⁰ **Selvarolo**, *Il negozio di cessione di cubatura*, Napoli, 1989

una mera facoltà o il semplice indice espresso in termini numerici ed ingegneristici da rispettare nella realizzazione dell'edificio¹⁰¹.

La soluzione di tali problemi non può discendere dalla previsione della cessione di cubatura nei piani regolatori, i quali rilevano quali semplici regolamenti amministrativi, e comunque, anche riconoscendo agli stessi valore normativo, non si può attribuire loro il potere di derogare alle previsioni del codice civile, in quanto norme di grado inferiore.

Secondo parte della dottrina¹⁰², l'accordo contrattuale stipulato tra i privati non sarebbe di per sé sufficiente alla produzione dell'effetto traslativo della cubatura, producendosi quest'ultimo solo in seguito all'intervento della pubblica amministrazione.

Di conseguenza, tale tesi ritiene l'istituto in esame andrebbe dunque ricostruito come un procedimento formato dall'accordo tra cedente e cessionario e dal provvedimento amministrativo.

In particolare, producendo il primo effetti meramente obbligatori (rappresentati dal non richiedere da parte del cedente la concessione edilizia per la realizzazione della cubatura sul proprio fondo e nel cooperare con il cessionario al fine di far ottenere a questi una concessione edilizia maggiorata) l'atto della Pubblica Amministrazione costituirebbe non già un elemento di efficacia, ma di perfezionamento dello stesso procedimento.

Questa ricostruzione, se da un punto di vista sistematico e teorico può ritenersi incensurabile, da un punto di vista pratico e concreto presenta però l'inconveniente di rendere impossibile la trascrizione del negozio stipulato dai privati e dunque di non garantire né il cessionario né i terzi da possibili abusi da parte del cedente, stante l'impraticabilità, allo stato della questione, di altre strade per rendere la vicenda conoscibile ai terzi.

In sede conclusiva delle varie ricostruzioni sulla natura giuridica del trasferimento di cubatura, va accennato a quella che esclude la possibilità di far discendere la cessione di cubatura da un contratto, in quanto riconducibile esclusivamente all'esercizio di un potere della Pubblica Amministrazione.

Tale tesi si ritiene contrastare con quanto già esposto in tema di jus aedificandi ovvero inteso come facoltà comunque inerente al diritto di proprietà.

3. Regime Fiscale

¹⁰¹ **Gazzoni**, *La trascrizione immobiliare*, I, artt. 2643-2645, in Comm. Schlesinger, Milano, 1991, 657; **Ceccherini**, *Funzione ed efficacia della cessione di cubatura*, in Giust. civ., 1990, II, 104

¹⁰² **Candian**, *Il contratto di trasferimento di volumetria*, Milano, 1990.

Affrontate, sia pur brevemente, le principali questioni di ordine sostanziale della cessione di cubatura è possibile ora analizzare il profilo fiscale della stessa, profilo che ha costituito l'oggetto principale di molte pronunzie giurisprudenziali in materia¹⁰³.

Come già accennato in premessa, infatti, nelle operazioni, principalmente contrattuali, svolte dai privati, l'elemento fiscale è tra i primi che gli stessi valutano: esso costituisce in taluni casi l'elemento che discrimina la scelta tra una tipologia contrattuale ed un'altra o addirittura tra la conclusione o meno del contratto.

Seguendo la teoria, sopra esposta, secondo cui la cessione di cubatura andrebbe qualificata come un trasferimento di diritto reale immobiliare¹⁰⁴, al relativo negozio di trasferimento sarà applicata l'imposta di registro con l'aliquota propria degli atti traslativi di immobili.

Anche aderendo alla tesi che riconduce la cessione di cubatura all'interno dello schema della servitù il negozio costitutivo sarà oggetto all'imposta proporzionale di registro.

Secondo tali ricostruzioni la base imponibile è rappresentata dal corrispettivo convenuto.

In entrambe le dette ipotesi, inoltre, qualora il cedente sia un soggetto IVA, sconterà l'imposta di registro in misura fissa.

Quest'ultima troverà infine applicazione, indipendentemente dalla qualità del cedente, ogni qualvolta le aree appartengano al medesimo proprietario (c.d. asservimento su fondo proprio), in quanto vista come una rinuncia al diritto di superficie.

Anche qualora non si voglia accogliere tale ricostruzione per abbracciare quella della rinuncia traslativa, resterà comunque impossibile in questa ipotesi assoggettare l'atto relativo ad imposta proporzionale, in quanto il maggior valore trasferito, ad opera dell'unico proprietario, da un fondo ad un altro resta comunque sempre nella sfera patrimoniale dello stesso soggetto.

L'adozione della tesi della servitù sicuramente osta all'assoggettamento del relativo atto all'imposta di cui al D.P.R. n. 643/1972 (INVIM), ma si dovrebbe, per alcuni autori, pervenire alla stessa soluzione anche nell'ipotesi di accoglimento della tesi del trasferimento di diritti reali immobiliari.

L'adozione della tesi della cessione del contratto comporterebbe uno sgravio fiscale dipendente dal fatto che sarebbe dovuta l'imposta di registro con l'aliquota propria del contratto ceduto, che al di là dell'individuazione della natura giuridica di quest'ultimo è sicuramente minore a quella dei trasferimenti di diritti reali immobiliari.

Seguendo, invece, la tesi del contratto ad effetti obbligatori si ritorna alla registrazione dell'atto a tassa fissa.

¹⁰³ Cass., 6 luglio 1972, n. 2235 e Cass., 9 marzo 1973, n. 641, in Foro it., 1973, I, 2117, ed in Riv. not., 1974, II, 115, con nota di **Triola**, *La cessione di cubatura: natura giuridica e regime fiscale*

¹⁰⁴ Cass., 14 dicembre 1988, n. 6807.

Occorre infine evidenziare che le critiche mosse ad alcune delle ricostruzioni sopra riportate sono spesso derivate dall'intento di prevedere per la cessione di cubatura una pesante imposizione fiscale da stabilire in relazione al valore economico, spesso rilevante, dell'affare.

In tal modo tuttavia, anche in tale ipotesi, si è ribaltato il normale procedimento interpretativo che, solo dopo aver individuato la natura dell'atto in questione avrebbe dovuto trarne le giuste conclusioni fiscali, in un sistema, come il nostro, in cui la distinzione tra tassa di registro fissa e proporzionale è dettata proprio in funzione della natura degli atti soggetti a registrazione.

Conclusioni

Sul corretto regime fiscale applicabile alle operazioni di cessione di cubatura, va richiamata la Relazione Ministeriale del 17.8.1976, prot. n. 250948 (il cui testo è riportato in calce al presente articolo).

Tale relazione, richiamando alcune sentenze della Cassazione, ha accolto la teoria secondo la quale gli atti di cessione di cubatura producono effetti analoghi a quelli derivanti dagli atti costitutivi di diritti reali immobiliari.

Infatti, ad avviso dell'Amministrazione finanziaria, nella cessione di cubatura si verifica l'acquisto di un diritto strutturalmente assimilabile alla categoria dei diritti reali immobiliari di godimento, in quanto la volontà dei privati contraenti, nel porre in essere il trasferimento di una delle facoltà in cui si estrinseca il diritto di proprietà (e cioè quella di costruire) modifica il limite di edificabilità fissato dal Piano regolatore per i singoli appezzamenti, con la conseguente compressione del diritto di proprietà del cedente ed il correlativo aumento dell'edificabilità sull'area del cessionario.

Di conseguenza, il trasferimento di cubatura sotto un profilo fiscale va assimilato alla compravendita dei terreni edificabili, e va assoggettato ad Iva nella misura del 20%, alle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa se il cedente è un soggetto passivo Iva, nella misura proporzionale dell'8%, 2% e 1% se il cedente è un soggetto privato.

Al di là delle conclusioni relative al regime fiscale svolte dalla dottrina, dalla giurisprudenza e, con detta risoluzione, dall'amministrazione finanziaria, un elemento che dovrebbe essere tenuto in considerazione è la finalità della complessa operazione attuata con la cessione di cubatura.

Si dovrebbe considerare, infatti, la precipua finalità dell'acquisto da parte di un proprietario terriero della volumetria spettante ad altro fondo, finalità che si manifesta nel vantaggio concreto e complessivo ottenuto.

Appare, infatti, intuibile prima facie la differenza tra chi acquisisce ulteriore cubatura oltre quella allo stesso spettante per poter incrementare di una o due stanze (o al limiti di un piano) un

proprio immobile (semai adibito ad abitazione principale), e chi acquisisce le volumetrie di una determinata zona al fine di conseguire un monopoli edilizio per mera speculazione economica.

APPENDICE

Risoluzione del 17/08/1976 n. 250948 - Min. Finanze - Tasse e Imposte Indirette sugli Affari

Imposta di registro. Trattamento tributario degli atti di cessione di cubatura.

Sintesi: Gli atti di cessione di cubatura, producendo effetti analoghi a quelli derivanti dagli atti costitutivi di diritti reali immobiliari, devono essere assoggettati all'aliquota di cui all'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al d.p.r. 26/10/1972, n. 634.

Testo:

La chiede allo Scrivente di conoscere il trattamento tributario, ai fini dell'imposta di registro, da riservare ad un atto con cui i signori, proprietari di un lotto di terreno con sovrastante casa di abitazione, intendono cedere, verso pagamento di corrispettivo, una quota parte di mc. 2913 dei voluni edificabili concernenti il detto lotto alla s.r.l., che s'impegna a realizzare tale cubatura sui terreni di sua proprieta', inseriti dal piano particolareggiato n. 20/F del Comune di nel medesimo comprensorio del lotto dei

In proposito l'Associazione medesima sostiene che l'atto debba essere tassato mediante l'applicazione dell'aliquota di cui all'art. 2 Tariffa all. A, parte I del D.P.R. 26.10.1972, n. 634, e non con l'aliquota prevista dall'art. 1 della stessa tariffa, in quanto non ha per oggetto un diritto reale di godimento.

In buona sostanza, l'atto, della cui tassazione si e' chiesto il parere, verrebbe a concretarsi nell'assenso che il venditore - nella specie i signori - darebbe alla societa' acquirente - nella specie la - a costruire sul terreno della medesima acquirente un edificio di volumetria maggiore rispetto a quella prevista dal piano regolatore, con contemporanea rinunzia, peraltro, da parte dei signori, a realizzare un edificio della cubatura originaria, in modo che essi potranno costruire il loro immobile per una volumetria complessiva che dovra' essere pari a quella originaria ridotta esattamente della misura ceduta alla societa' acquirente.

Se questa e' l'essenza dell'atto che si vuol porre in essere fra le parti interessate, quale appare desumibile dalla sintetica esposizione in cui il quesito e' racchiuso e dall'analisi del progetto del contratto stesso, allegato al quesito, sembra a questo Ministero che si debba convenire con quanto piu' volte affermato dalla Corte di Cassazione (cfr. sentenze 6.7.1972 N. 2235, 21.3.1973 n. 802, 30.4.1974 n. 1231, 22.1.1975 n. 250;

21.5.1975 n. 2017), nel senso che il caso di specie dà luogo alla produzione di effetti analoghi a quelli derivanti da un atto costitutivo di diritti reali immobiliari.

È stato, infatti, precisato dalla Suprema Corte nelle suaccennate sentenze che nella cessione di cubatura si verifica l'acquisto di un diritto strutturalmente assimilabile alla categoria dei diritti reali immobiliari di godimento, in quanto la volontà dei privati contraenti, nel porre in essere il trasferimento di una delle facoltà in cui si estrinseca il diritto di proprietà, e cioè quella di costruire, modifica il limite di edificabilità fissato dal Piano regolatore per singoli appezzamenti, con la conseguente compressione del diritto di proprietà del cedente e il correlativo aumento dell'edificabilità sull'area del cessionario.

Da quanto sopra esposto deriva, contrariamente a quanto sostenuto dall'....., che all'atto in parola si rende applicabile l'aliquota di cui all'art. 1 della Tariffa, all. A., parte I del citato D.P.R. n. 634.

Si prega di comunicare il contenuto della presente risoluzione all'Associazione interessata, che ha la propria sede in

Ancora sul crocifisso: la sentenza definitiva della Grande Chambre

di Maria Norcia¹⁰⁵

Nella sentenza definitiva della Grande Camera (votata da 15 giudici su 17), pronunciata il 18 marzo 2011 nel caso Lautsi c. Italia (ricorso n. 30814/06), la Corte Europea dei Diritti dell'uomo ha dichiarato che la presenza nelle aule scolastiche italiane del crocifisso non lede né il diritto dei genitori ad educare i figli secondo le proprie convinzioni, né il diritto degli alunni alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. La Corte dunque, non ravvisa la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione) della CEDU; considera, inoltre, che nessuna questione distinta sussiste per ciò che concerne l'articolo 9 (libertà di pensiero, di coscienza, di religione) e non ritiene, infine, di dover esaminare il caso dal punto di vista dell'articolo 14 (divieto di discriminazione), che non gode di esistenza propria essendo sempre necessario accertare l'esistenza di un "collegamento" tra la doglianza fondata sulla natura discriminatoria di un dato trattamento e quella fondata sul mancato rispetto dei diritti e delle libertà garantiti nella CEDU e nei suoi Protocolli.

La sentenza emessa dalla Grande Camera pone fine ad un caso che ha suscitato innumerevoli perplessità e critiche a livello politico, religioso e da parte dell'intera opinione pubblica.

La questione riguarda la presenza del crocifisso nelle aule scolastiche, incompatibile, secondo la ricorrente,¹⁰⁶ con l'obbligo dello Stato italiano di rispettare, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia di educazione e insegnamento, il diritto dei genitori di garantire ai propri figli un'educazione e un insegnamento conformi alle loro convinzioni religiose e filosofiche. Come visto in un precedente scritto¹⁰⁷, la vicenda ha inizio il 22 aprile del 2002, quando, durante una riunione del Consiglio d'istituto di Abano Terme, frequentato dai figli della ricorrente, il marito di quest'ultima solleva la questione della presenza dei simboli religiosi, e del crocifisso in particolare, nelle aule scolastiche chiedendone la rimozione. Il 23 luglio 2002, in seguito alla

¹⁰⁵ Cultore della materia di Tutela internazionale dei diritti umani, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

¹⁰⁶ Sig. ra Lautsi, che agisce a suo nome e per conto dei suoi due figli, Dataico e Sami Albertin.

¹⁰⁷ M. Norcia, La questione del crocifisso e la rilevanza della sentenza della Corte di Strasburgo del 3 novembre 2009, in riv. Innovazione e diritto n. 3/2009.

decisione del Consiglio d'Istituto di mantenere i simboli religiosi nelle aule, la signora Lautsi ricorre al TAR del Veneto. Quest'ultimo sottopone il caso alla Corte Costituzionale, che però dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in quanto le disposizioni impugnate – cioè i due regi decreti del 1924 e del 1928 – di rango regolamentare e non legislativo, non potevano essere sottoposte ad alcun esame di conformità costituzionale. Così, avendo esperito tutte le vie di ricorso interno previste dal nostro ordinamento - vedendosi rigettare il ricorso sia dal T.A.R. del Veneto¹⁰⁸ che dal Consiglio di Stato¹⁰⁹ - la ricorrente adisce, il 27 luglio 2006, la Corte Europea dei Diritti dell'uomo invocando la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1, dell'articolo 9 della CEDU e, congiuntamente, dell'articolo 14 della Convenzione, ritenendo che, per il fatto di non essere cattolica, aveva subito un trattamento discriminatorio rispetto ai genitori cattolici e ai loro figli. La Corte emette una sentenza di primo grado, il 3 novembre 2009, a favore delle tesi della ricorrente, suscitando critiche e indignazione nel nostro paese, tanto che il governo italiano chiede e ottiene la revisione del caso da parte della Grande Camera¹¹⁰.

Nella sentenza definitiva la Corte afferma che, di fatto, gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità nel conciliare l'esercizio delle funzioni che competono loro in materia di educazione e insegnamento unitamente al rispetto del diritto dei genitori di garantire tale educazione e insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche. La Corte deve quindi, di regola, rispettare le scelte degli Stati in questo campo, sempre che esse non conducano ad eventuali forme di indottrinamento. Nel caso in questione, la scelta di apporre il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche rientra nel principio del margine di discrezionalità dello Stato italiano. Quest'ultimo attribuisce alla religione maggioritaria del paese una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico senza però che ne consegua un'opera di indottrinamento tale da comportare una violazione dell'articolo 2 Protocollo n. 1: l'esposizione del crocifisso non è associata ad un insegnamento obbligatorio del cristianesimo; non sussistono elementi tali da indicare che le autorità italiane siano intolleranti rispetto ad alunni appartenenti ad altre religioni, non credenti o detentori di convinzioni filosofiche. La Corte sottolinea, altresì, che un crocifisso apposto su un muro costituisce un simbolo essenzialmente passivo, la cui eventuale influenza sugli alunni non può essere paragonata ad un discorso didattico o alla

¹⁰⁸ Il Tribunale in data 17 marzo 2005 rigetta il ricorso ritenendo che la presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche trova la sua base legale nei regi decreti del 1924 e 1928 e non confligge con il principio di laicità dello Stato, che "fa parte del patrimonio giuridico europeo e delle democrazie occidentali"; si tratta di un simbolo storico-culturale, dotato di una "valenza identitaria" per il popolo italiano, oltre che un simbolo del sistema di valori principi della Carta Costituzionale.

¹⁰⁹ Il Consiglio, con sentenza del 13 aprile 2006, ribadisce quanto affermato dal T.A.R. nel 2005.

¹¹⁰ Il 28 gennaio 2010 il governo italiano chiede il rinvio del caso dinanzi la Grande Camera, secondo l'articolo 43 della Convenzione (rinvio dinanzi la Grande Camera) accettato il 1° marzo 2010. L'udienza di Grande Camera si è tenuta il 3 giugno 2010

partecipazione ad un'attività religiosa. Secondo la Corte, se è vero che il crocifisso è innanzitutto un simbolo religioso, non sussistono tuttavia nella fattispecie elementi attestanti l'eventuale influenza che l'esposizione del simbolo potrebbe avere sugli alunni. Inoltre, pur essendo comprensibile che la ricorrente possa vedere nell'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole frequentate dai suoi figli una mancanza di rispetto da parte dello Stato del suo diritto di garantire loro un'educazione e un insegnamento conformi alle sue convinzioni filosofiche, la sua percezione personale non è sufficiente ad invocare una violazione dell'articolo 2.

Il pronunciamento della Corte è stato accolto con profonda soddisfazione dal nostro governo, una sentenza nella quale si riconosce gran parte del popolo italiano, che difende un simbolo irrinunciabile della storia e dell'identità culturale del nostro paese; una vittoria non solo dei cattolici ma di tutti coloro che riconoscono in quel simbolo un valore non meramente religioso, che non divide ma unisce l'intera civiltà occidentale nel rispetto della dignità della persona umana e della sua libertà. Per il Vaticano la sentenza sconfigge un'interpretazione che tendeva a parificare simbolo religioso e insegnamento, ritenendo l'ostensione della croce una sorta di imposizione dell'insegnamento religioso in uno spazio pubblico. Inoltre, padre Lombardi, portavoce della Santa Sede, afferma che quanto riconosciuto nella sentenza: "fa sì che la cultura dei diritti dell'uomo non va posta in contraddizione con i fondamenti religiosi della civiltà europea, a cui il cristianesimo ha dato un contributo essenziale". Contrastante è, invece, la posizione dell'illustre professore di Diritto internazionale B. Conforti, secondo cui "si ha l'impressione che in questa sentenza la Corte abbia prima deciso quale soluzione dare alla questione sottoposta e poi trovato la motivazione"¹¹¹ che risulta essere poco convincente, legata principalmente alla nozione del margine d'apprezzamento, "utilizzata essenzialmente dalla Corte in ragione della mancanza di un consenso tra gli Stati europei sulla questione dei simboli religiosi nelle scuole pubbliche".

Anche secondo il costituzionalista Michele Ains o si interpreta il crocifisso come un elemento del paesaggio culturale del Paese e dunque, come tale, inoffensivo per le altre sensibilità religiose, oppure gli si riconosce la dignità di simbolo religioso. In tal caso, però, l'ambiente costituzionale italiano ed europeo fondato sul multiculturalismo non prevede la religione di Stato, né che una religione primeggi sulle altre. Preferirei che: "sulle pareti delle aule scolastiche possa esserci il crocifisso ma, eventualmente, anche la presenza di altri simboli religiosi".

¹¹¹ B. Conforti, Crocifisso nelle scuole, una sentenza che lascia perplessi, in riv. Affari Internazionale, 24/03/2011.

Ed ecco che si profila nuovamente la cosiddetta laicità "positiva"¹¹²: "Lo Stato deve lasciare alla libera autodeterminazione delle singole comunità scolastiche (studenti, genitori e insegnanti) la decisione di esporre il crocifisso o affiggere altri simboli religiosi. Si auspica, inoltre, che sia affidato al dirigente scolastico il compito di garante del pluralismo e il ruolo di mediatore, di autorità terza ed imparziale". In questo modo, da un lato si contempla il multiculturalismo della società italiana e nello stesso tempo, si rispetta e garantisce la presenza del crocifisso, manifestazione di un'identità e di un'appartenenza, ha in sé un'inestimabile carica storica, culturale, sociale.