ISSN 1825-9871

Università degli Studi di Napoli Federico II
Facoltà di Giurisprudenza

INNOVAZIONE E DIRITTO

Editoriale

IL FISCO AL CENTRO

Abstract

The study starts from the underestimation of the size of the public debt after the recession of 2008/2009 which made it a priority to strengthening recovery, compared to the political objective of federalism and analyzes the effects of the fiscal crisis, in the absence of a structural containment of current expenditure. After a comparison of the effects of fiscal policy in the years before the recession of 2008/2009, featuring two strands of opposite sign, the work ends with a reference to the need for a profound reform of the tax system that allows the necessary resources to ensure a strong and stable growth over time, without jeopardizing the balance of public accounts.

Per cercare di individuare un percorso razionale di crescita dell'economia italiana dopo una recessione che negli ultimi mesi ha assunto per alcuni aspetti le caratteristiche di una depressione di lungo periodo, occorre individuare le determinanti che hanno trasformato una crisi finanziaria che aveva appena sfiorato tra il 2008 e il 2009 il sistema bancario italiano, in una recessione profonda che, nelle regioni del Mezzogiorno, in cui ancora vive oltre un terzo della nostra comunità, perdura senza soluzione di continuità dal 2008.

Vi è un elemento che illumina di luce sinistra quello che è avvenuto in Italia negli ultimi due anni. A fine settembre 2011, in base ai dati comunicati da Eurostat sull'andamento delle esportazioni in Europa nei primi otto mesi di quell'anno, emergeva, accanto al dato positivo delle esportazioni tedesche che avevano registrato nel periodo una crescita pari all'11,3%, una ancor più significativa dinamica delle esportazioni italiane, attestate ad un lusinghiero +12,6%.

Questo dato dimostra che nella grande recessione del 2008/ 2009 l'industria italiana non si è limitata a contabilizzare un calo del Pil del 5,3% ; al contrario, la parte più competitiva del nostro sistema produttivo, non solo manifatturiero, aveva utilizzato le opportunità offerte alla recessione, a partire dalla cassa integrazione straordinaria, per rinnovare gli impianti ed

Innovazione e Diritto

aggredire la ripresa con guadagni di produttività legati sia ad innovazioni di processo sia di prodotto.

In buona sostanza la crisi del debito pubblico italiano a partire dalla tarda primavera del 2011 aveva motivazioni essenzialmente politiche, legate alla scelta del Ministro dell'economia Tremonti ,a partire dal 2010, di giocare a Monopoli con il federalismo, anziché consolidare la ripresa sul versante interno, con una politica tributaria selettiva, finalizzata a rilanciare la domanda interna dopo 24 mesi di recessione. Questa analisi trova puntuale conferma nel decreto fiscale del luglio 2010, a firma di Tremonti che aveva inasprito ulteriormente la stretta fiscale avviata da Padoa-Schioppa e Visco tra il 2006 e il 2007 per coprirsi a sinistra sul versante della politica tributaria e realizzare a tappe forzate il federalismo fiscale. Una condizione che ovviamente non ha certo favorito l'afflusso di nuovi capitali in Italia, indispensabili per il consolidamento della ripresa. Una politica tributaria cinica e miope, costruita su accertamenti esecutivi senza garanzie per i contribuenti ,ulteriormente aggravata da una forte stretta nell'utilizzo del contante, di dubbia efficacia per controllare l' evasione tributaria, ma dagli esiti depressivi certi, specie nel settore delle micro imprese, nelle quali l'assegno postdatato funge tradizionalmente da surrogato del credito che il sistema bancario, specie nei periodi di crisi offre con il contagocce.

Va comunque sottolineato che, a parte alcuni evidenti errori di politica economica, compiuti dal Governo Tremonti/ Berlusconi, a partire dalla sottovalutazione della crisi del debito degli Stati Uniti nel 2010, che avrebbe dovuto spingere quel governo a scommettere su una ripresa robusta, favorita da una politica tributaria moderatamente espansiva, sulla crisi del debito pubblico italiano dell'estate del 2011 ha inciso negativamente lo sfaldamento della maggioranza di centro-destra e una guerra contro tutti non dichiarata ma altrettanto perniciosa del Ministro dell'economia, a cui la situazione era palesemente sfuggita di mano.

All'interno di questo quadro di riferimento in cui la liquefazione della politica ha giocato un ruolo decisivo, nasce il governo Monti, un misto di improvvisazione, dilettantismo e arroganza che è riuscito nella missione impossibile di stabilire nuove imposte per oltre 20 miliardi di euro, incassandone poco più di 11; contribuendo a far volatilizzare nel frattempo oltre 40 miliardi di Pil. Una manovra non solo profondamente sbagliata perché eccessiva, ma dagli effetti devastanti sulla domanda interna per le accentuate caratteristiche di regressività che l'avevano accompagnata; basti ricordare per tutti l' ACE, che non è un detersivo ad uso familiare, ma un incentivo alla ricapitalizzazione delle imprese a spese dei contribuenti, che il governo aveva dovuto sopprimere precipitosamente nel 2002, perchè il grosso dei benefici si concentrava su pochi grandi gruppi. (12600 di miliardi di lire nel 2000 rispetto a un totale di poco più di 18.000 miliardi di spesa fiscale). Tuttavia il profilo più discutibile di

Innovazione e Diritto

questa forma di incentivo sta nel fatto di essere stato finanziato essenzialmente con il taglio delle pensioni e aumenti del prelievo a pioggia concentrati sul redditi medio bassi. Un fallimento fiscale annunciato su cui cercheremo di riflettere più avanti, che ha inciso negativamente sulla domanda interna, alimentando la componente di gran lunga prevalente della recessione, quella tributaria.

Il nuovo governo Letta, insediatosi in primavera, in cui la Banca d'Italia ha mantenuto saldamente il controllo della politica economica e soprattutto di quella tributaria, in continuità con i precedenti governi, formula una stima del Pil nel 2013 caratterizzata da un ulteriore calo di un punto percentuale rispetto al 2012. A consuntivo la contrazione del Pil sarà quasi doppia: -1,9%.! Per comprendere i motivi che hanno condotto nel 2013 ad alimentare ulteriormente il rischio che la recessione del 2012, viri verso una depressione di lungo periodo, sul modello giapponese degli anni 90, bastano pochi dati relativi alle dinamiche della fiscalità nell'ultimo anno, confrontati con alcuni indicatori significativi provenienti dall'economia reale.

Un primo elemento di qualche interesse è rappresentato dal costo medio del debito pubblico che nel 2013, con un tasso di 2,08% è tornato ai valori del 2010 , 2,10%, con un risparmio di oltre un punto rispetto al 2012, che aveva registrato un costo medio del 3,11%. Il significativo alleggerimento del costo unitario dell'indebitamento, anziché favorire una politica di bilancio tesa a ridurre i costi di funzionamento dell'apparato pubblico, liberando risorse per avviare una politica fiscale di rilancio strutturale della domanda interna, non ha avuto nel 2013 alcun riflesso dal lato della politica tributaria, che ha contribuito ad alimentare un ulteriore calo del Pil. (-1,9% contro una previsione di -1%)

E questo nonostante fosse ormai evidente che il crollo del Pil del 2012 era stato alimentato da una crisi fiscale provocata da un eccesso di tassazione, concentrata soprattutto sui contribuenti a basso reddito. Quest'ultima ha segnato nel 2013 ulteriori incrementi a partire dai tributi locali. In base ai dati comunicati dalla Corte dei conti negli anni tra il 2009 e il 2012 il gettito del fisco regionale, in piena recessione. è aumentato in media del 10% all'anno. Nel 2014 l'addizionale Irpef a favore dei comuni sfonderà ampiamente il tetto dei 4 miliardi di euro, contro i 3,6 miliardi del 2013.

Un ulteriore aspetto che deve fare riflettere, emerge dall' analisi delle basi imponibili regionali dell' addizionale all'Irpef che oscillano (nel 2011) da un minimo di € 19.798 della Basilicata a un massimo di € 26.172 della Lombardia; questo dato è il frutto della riforma Visco del 2007, che avendo trasformato la no tax area e la family area, da deduzioni dall'imponibile in detrazioni d'imposta, ha assoggettato alle addizionali regionale e comunale anche quella parte di reddito che in precedenza era sottratta all'imposizione, in quanto non espressiva di alcuna capacità contributiva.

Innovazione e Diritto

Una manovra fiscale dagli evidenti profili di regressività, di costituzionalità assai dubbia, dettata da motivi esclusivamente politici (la maggioranza degli enti locali aveva amministrazioni di centro-sinistra), che ha comportato un aumento proporzionale del prelievo molto maggiore nelle aree economicamente svantaggiate, con riflessi immediati sulla dinamica del Pil delle regioni del Mezzogiorno, non a caso in recessione senza soluzione di continuità dal 2008.

Non va meglio per il risparmio che nel giro di tre anni (dal 2011 al 2013) ha visto aumentare il prelievo da 6,75 miliardi a 17,5 miliardi; un maggiore onere fiscale equamente diviso tra famiglie e imprese. Il riordino della mini patrimoniale sui depositi bancari, se da un lato ha finalmente eliminato la quota fissa che penalizzava i risparmiatori più modesti, dall'altro ha elevato l'aliquota dallo 0,15% allo 0,20%, con un ulteriore aumento del prelievo nel 2014 di oltre 600 milioni di euro.

Un discorso a parte merita il cuneo fiscale e cioè la differenza tra costo del lavoro per le imprese e il salario netto in busta paga. La questione , presa isolatamente, dal punto di vista tecnico semplicemente non esiste; essa infatti è il frutto di una ripartizione fortemente squilibrata del peso dell'Irpef, accentuata da una progressività marginale particolarmente elevata, concentrata per di più sui redditi medi e su quelli più modesti. In buona sostanza non è un problema che riguarda soltanto il costo del lavoro, ma è l' esito dell'eterogenesi dei fini e dell'improvvisazione con cui è stata riformata l'Irpef con la legge finanziaria 2007.

D'altra parte la questione non può essere ovviamente né ignorata né sottovalutata. Quello che è certo è che non può essere risolta con interventi sulle detrazioni, onerosi in termini di gettito, poco efficaci sotto il profilo economico, che non risolvono il problema strutturale di fondo: quello di impedire che il fisco avochi a se sia i guadagni di produttività sia una quota crescente del recupero del potere di acquisto di tutti i redditi, non solo dei salari.

Ma su questo profilo strutturale torneremo più avanti .Per i redditi da lavoro dipendente e da pensione, la legge di stabilità per il 2014 ha previsto, accanto ad una modesta riduzione decrescente delle detrazioni, pari a € 17,5 al mese, che si annulla oltre la soglia dei € 35.000, la riduzione delle spese fiscali per oltre € 500 milioni di euro; il che equivale a dire che per un numero imprecisato ma notevole di contribuenti, la manovra comporterà un aumento netto del prelievo. Per gli altri redditi da lavoro, non meno colpiti dalla recessione, non è previsto alcuno sconto, il che evidentemente contrasta con la stessa logica che dovrebbe essere alla base di un'imposta sui redditi, vale a dire la garanzia della parità di trattamento fiscale a parità di reddito.

Lo stesso ragionamento può estendersi all'Irap, il cui mancato riordino complessivo, penalizza sotto il profilo distributivo soprattutto i lavoratori autonomi e le imprese minime, fino a cinque dipendenti. Un'imposta i cui effetti negativi per il sistema di imprese e più in

Innovazione e Diritto

generale per l'economia sono semplicemente ignorati, anche se incidono pesantemente e in modo profondamente disuguale sul tax rate delle imprese, non solo manifatturiere; il che basterebbe per evidenziarne l'incompatibilità di fondo con il principio di capacità contributiva.

La crisi fiscale del 2012 ha lasciato sullo sfondo questo aspetto cruciale della questione tributaria che ha al centro l'Irap; un'imposta che come una droga provoca assuefazione e dipendenza ed intanto inesorabilmente espelle gradualmente la nostra industria manifatturiera dai settori caratterizzati da maggiore competitività internazionale.

Si pensi per tutti al caso della Fiat, che nel 2013 con l'acquisizione definitiva di Chrysler diventa il sesto gruppo mondiale nella produzione di autoveicoli, che vede crollare in Italia la produzione a livello del 1958 (meno di 600.000 autoveicoli).

La crisi fiscale del 2012 ha posto in secondo piano la questione della perdita di competitività del nostro sistema produttivo di origine tributaria; il cuneo fiscale sul lavoro né rappresenta solo un aspetto, il più richiamato, ma anche il meno rilevante dal punto di vista economico.

Se a questo si aggiunge che il tax rate sugli utili di impresa sfiora il 66% ed è al primo posto tra i paesi avanzati, mentre il cuneo fiscale sui redditi da lavoro evidenzia una analoga sofferenza dal lato dei redditi delle famiglie, ci si rende conto di quanto la fiscalità incida sulle tendenze di fondo del sistema Italia, non solo sulla competitività nel suo apparato produttivo. Da ultimo Il governo, per fare cassa, in presenza di una stretta creditizia che soffoca le imprese, che almeno in parte è imputabile ai più restrittivi parametri di capitalizzazione imposti dagli accordi di Basilea, ha aumentato a novembre gli acconti a carico delle imprese ed ha elevato nel 2014 l'imposta sui redditi delle banche e delle assicurazioni dal 27,5% al 36%. Un'ottima idea, non c'è che dire per facilitarne la ricapitalizzazione!

All'interno di un quadro di riferimento tanto squilibrato sotto il profilo distributivo, non deve meravigliare se in Italia negli ultimi 20 anni le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, calcolate in base all'indice di Gini, siano fortemente aumentate, ponendo in luce gli effetti strutturali negativi sulla distribuzione dei redditi, determinati dal particolare profilo distributivo del sistema tributario italiano. Basti pensare al riguardo che nel 2013 la rivalutazione degli assegni pensionistici, peraltro soltanto parziale, è stata ulteriormente tagliata dal fisco, con percentuali che arrivano fino al 41% .Una conferma di questo crescente squilibrio viene dalle nuove facilitazioni concesse ai contribuenti per la rateizzazione decennale di un proprio debito d'imposta; mentre fino a non molti anni fa gli italiani si

Innovazione e Diritto

indebitavano per acquistare un'abitazione, oggi ricorrono sempre più spesso a una lunga dilazione, per poter pagare un debito fiscale non previsto.

Un tema anche questo da approfondire, perché evidenzia una vera e propria saturazione fiscale del cittadino medio rispetto a pretese tributarie in continua crescita; nelle quali all'evidenza i profili distributivi di rilievo costituzionale che dovrebbero orientare in materia il legislatore, contenendone la discrezionalità, appaiono del tutto negletti. In buona sostanza la sinistra fiscale, i cui indirizzi hanno dominato la politica tributaria italiana degli ultimi 20 anni, salvo la breve parentesi 2003/2005, liquidata immediatamente dopo, prima da Visco, indi da Tremonti, ci ha regalato non solo un Paese in recessione endemica per eccesso di fiscalità ed in piena crisi fiscale, ma anche un'Italia in cui le disuguaglianze si avvicinano a quelle degli Stati Uniti. E questo senza neppure il vantaggio di una maggiore competitività.

Da ultimo, per valutare questo profilo di crescente criticità del sistema tributario, si possono incrociare queste costanti della politica fiscale italiana dal 2007 ad oggi, con alcuni i indicatori particolarmente significativi che provengono dall'economia reale.

Per semplicità e chiarezza di ragionamento ne indicherò soltanto quattro tra loro intimamente correlati. Il primo riguarda la disoccupazione, tornata nel 2013 ai livelli del 2004 (12,4% pari a 3.200.000 disoccupati). L'aspetto più grave di questo dato è rappresentato da una disoccupazione giovanile che ha raggiunto la soglia del 40%, che si incrocia con quello della produzione industriale, crollata di 23 punti rispetto al picco del 2008 , con una riduzione della capacità produttiva di 15 punti. Una condizione strutturalmente negativa, che limita le prospettive di rilancio dell'occupazione, almeno nel breve periodo, in assenza di una robusta ripresa della domanda interna per la quale, il meno che si possa dire è che mancano le premesse , a partire dalla politica tributaria.

Un tema, quello della politica tributaria, su cui occorre aprire una riflessione seria che coinvolga sia gli economisti, che hanno orientato la politica tributaria dal 2007 ad oggi, conducendola a una crisi fiscale senza precedenti in un paese avanzato, sia i giuristi che hanno dimostrato meno attenzione del dovuto agli effetti distorsivi prodotti da una politica fiscale sempre più aggressiva e miope, specie nei confronti delle attività minori, giustificata con l'alibi della lotta all'evasione fiscale, condotta con strumenti e modalità dissennate.

Una politica tributaria che sta creando tutte le premesse per trasformare una recessione stupida, perché alimentata prevalentemente da gravi errori di politica economica e di bilancio, a partire dal fisco, (basta guardare alla Spagna che, pur essendo al centro di una bolla immobiliare travolgente che ha tagliato i prezzi delle costruzioni di almeno il 40%, ed avendo un tasso di disoccupazione doppio rispetto al nostro, ha visto ridursi il proprio prodotto interno lordo circa la metà di quello italiano) in una depressione che rischia di

Innovazione e Diritto

spazzare via larga parte dell' apparato produttivo nazionale, favorendo la delocalizzazione di quelle più solide e competitive.

Da questo punto di vista la situazione delle famiglie non si presenta migliore, con un calo del potere di acquisto del 4,7% nel 2012 ed una tendenza dello stesso segno che prosegue nel 2013; anche il trend di lungo periodo della propensione al risparmio, passata in 20 anni dal 22% all'8,4% del 2012 e all'8% del 2013 indica una situazione di crescente difficoltà per le famiglie italiane . Queste tendenze si sono riflesse quasi automaticamente sui consumi non alimentari delle famiglie che nel 2012 sono calati a 101 miliardi di euro. (-5,5%). Quanto ai consumi alimentari, questi hanno segnato un calo significativo in tutta la catena della grande distribuzione, nonostante la quota delle vendite in promozione abbia sfiorato il 30% del totale. Fanno eccezione i discount, che ormai rappresentano il 50% del totale delle vendite delle grandi superfici, che registrano un incremento delle vendite del 2,4% ; questi dati negativi sono stati confermati dalle riduzioni delle vendite sia nel periodo dei saldi sia in quello natalizio che nel 2013 ha registrato un calo delle vendite del 2,5%.

In questo scenario dalle premesse così poco confortanti, i numeri relativi alla dinamica del Pil e alla finanza pubblica, rappresentati nel documento di economia e finanza 2013/2017, inviato alla Commissione europea appaiono tanto poco realistici, in quanto basati su una crescita cumulata del Pil tra il 2014 e il 2017 pari al 14,3%, da sembrare addirittura provocatori. Dai dati richiamati emerge infatti con chiarezza un rapporto di causalità particolarmente stringente tra la politica tributaria praticata in questi anni e una crisi crescente della domanda interna, che si riflette negativamente sulla nostra Comunità nel suo insieme, non lasciandone al riparo alcun settore e quel che è peggio compromettendone le possibilità di ripresa.

La prima questione che si pone di fronte all'osservatore dalla lettura di questi dati fortemente indicativi, in quanto ciascuno incorpora una pluralità di elementi di criticità, che investono sia la finanza pubblica sia il sistema di imprese, sia le famiglie, è rappresentata dalla ormai cronica incapacità del Governo di offrire un quadro previsionale credibile dell' evoluzione della finanza pubblica e delle sue ricadute sull'economia reale, e di adottare scelte politiche conseguenti. Una condizione di incertezza risalente nel tempo che la crisi politico istituzionale ormai endemica ha contribuito ad aggravare.

Una seconda questione su cui cercheremo di offrire qualche riflessione sintetica è rappresentata dall'idea che l'attuale sistema tributario sia un ottimo sistema, la cui funzionalità e corrosa dall'evasione fiscale. Una tesi interessata, amplificata dai mass media, che la crisi fiscale degli ultimi anni ha clamorosamente smentito.

Che l'evasione tributaria coesista con sistemi ad alta fiscalità è un'osservazione banale; quello che è inaccettabile è il tentativo ripetuto di far credere che una riduzione significativa

Innovazione e Diritto

dell'evasione risolverebbe come per incanto ogni problema sia della finanza pubblica sia dell'economia reale, mentre è soltanto un comodo alibi per difendere lo status quo. Sia detto, una volta tanto senza il garbo dovuto ad una rivista scientifica, che questa affermazione interessata è un'autentica stupidaggine. Lo statalismo di ogni colore, diffuso sia nel settore pubblico sia in quello privato, che sta corrodendo sempre di più la società italiana, trova una risposta sorprendente in una delle tante liberalizzazioni all'italiana. (altro che liberismo) Mentre il numero dei dipendenti pubblici in Italia è di poco inferiore alla media OCSE rispetto al totale della forza lavoro (il che non significa che non vi siano ampi margini per ridurne il numero aumentando l'efficienza complessiva del sistema) i dirigenti senior delle amministrazioni centrali sono pagati tre volte oltre la media.

Un ristretto gruppo di potere, snodo di ogni altro potere istituzionale e di lobbies pubbliche e private, che non ha alcun interesse a mutare lo status quo, sostituendosi di fatto ad una politica in profonda crisi.

Sul tema dell'evasione non esiste alcuno studio serio che confronti le stime dell'evasione nelle principali imposte e le colleghi con la struttura dell' ordinamento tributario, per cercare di individuarne le cause strutturali interne al sistema. Anche quando si è in presenza di lavori pregevoli si tratta di lavori di economisti che normalmente ignorano i profili giuridici caratteristici delle diverse imposte. Non solo, ma in genere il tema dell'evasione viene accomunato a quello dell'economia irregolare e del sommerso, senza alcuna distinzione di realtà tanto profondamente diverse. Si può convenire che l'economia irregolare italiana abbia una dimensione significativamente maggiore di quella evidenziata dalle statistiche di Eurostat, che ci vedono circa un punto al di sopra di Germania e Svezia (17,4% il sommerso italiano contro il 16,5 della Germania e della Svezia).

Ma anche se la quota di sommerso ulteriore rispetto ai due paesi presi in esame fosse pari a 150 miliardi di euro, parlare di 70 miliardi di imposte evase, costituisce un esercizio privo di senso. L'unico risparmio certo è quello dei contributi sociali (a cui corrisponderà al termine del periodo lavorativo un assegno pensionistico minimo) e dell'Irpef che per questi redditi, il più delle volte marginali, si riduce a poche centinaia di euro all'anno; mentre su queste attività incidono all'evidenza, l' insieme delle altre imposte indirette e una serie di costi indeducibili, che riducono di molto il conto a carico del fisco. (il che non significa ovviamente che bisogna rassegnarsi a conviverci; ma se si cura un banale raffreddore come se fosse una polmonite doppia, il meno che possa capitare è di debilitare il paziente per un lungo periodo).

Le due principali componenti dell'evasione fiscale sono rappresentate dalla pratica diffusa di distribuire una quota del salario fuoribusta, che ha come destinatari potenziali il 70% della forza lavoro del settore privato, che opera in aziende al di sotto dei 50 dipendenti; un

Innovazione e Diritto

elemento tanto diffuso da essere praticamente strutturale nelle imprese minori ,che potrebbe essere fortemente ridimensionato in pochi anni attraverso una riforma fiscale che ne elimini la convenienza, uno dei frutti avvelenati di un fisco esoso e suicida. Il forte gap nel rendimento strutturale dell'Iva rispetto a tutti gli altri Paesi europei che può stimarsi in una trentina di miliardi di euro all'anno, nasce da questa pratica diffusa che falsa ogni riferimento agli studi di settore e consente quindi di distribuire una quota più o meno ampia della produzione senza fattura e dunque in evasione all'Iva. Tuttavia, alla base del fuoribusta più che di evasione in senso stretto si dovrebbe parlare di redistribuzione anomala dei fattori tra profitti e salario, essendo evidente che si tratta di redditi che intanto vengono distribuiti, in quanto non assoggettati al taglieggiamento di un cuneo fiscale insopportabile, quanto meno per le imprese minori.

La seconda componente significativa dell'evasione trae origine in parte proprio da questa condizione strutturale del rapporto tra imposizione diretta ed Iva, e si riferisce alla sotto fatturazione delle esportazioni; una pratica che può essere anch'essa contenuta attraverso una ristrutturazione profonda del sistema tributario che la renda meno conveniente. In ogni caso una forma di evasione intuitivamente assai difficile da reprimere, perché non lascia tracce in Italia.

In buona sostanza l'aspetto più irritante nella vicenda dell' evasione, sta nel fatto che essa viene utilizzata come alibi per accrescere continuamente la pressione fiscale, senza prestare attenzione al fatto che una parte significativa potrebbe essere facilmente contrastata con una riforma tributaria orientata all'allargamento delle basi imponibili, all'equità distributiva e alla crescita economica.

Banalmente, se l' evasione tributaria rappresentasse un tesoro nascosto spendibile sul mercato, pari a un 10% delle cifre di cui talvolta si favoleggia irresponsabilmente, non avremmo certo le condizioni recessive strutturali con cui è costretta a convivere la nostra Comunità a partire dal 2008. Contrastare l'evasione fiscale è una semplice operazione di buona amministrazione tributaria, di un ordinamento tributario equilibrato, della quale ovviamente non c'è traccia nella ennesima delega tributaria. Pensare di sconfiggerla attraverso il controllo del carrello della spesa, a parte tutti i condizionamenti sulla vita individuale ed in definitiva sulla libertà di ciascuno, a cui può condurre una metodica del genere, su cui da giuristi occorrerebbe riflettere più seriamente di quanto si sia fatto fin qui, indica una sostanziale resa all'evasione più aggressiva che non si contrasta ovviamente con la tracciabilità delle spese; (i redditi elevati sono strutturalmente congrui) ed una aggressione per certi versi demenziale ad una realtà di massa costituita da milioni di famiglie che cercano con l'economia informale familiare e con piccoli redditi aggiuntivi non

Innovazione e Diritto

dichiarabili, di non ridurre troppo le abitudini di vita acquisite, testimoniata dal calo continuo dei consumi primari, a partire da quelli alimentari.

In realtà proprio la recessione del 2008/2009 obbligando a rivederne i parametri ha travolto l'illusione, alla base della riforma Visco del 2007, di poter colpire indirettamente l'evasione, annidata nei redditi soggetti a dichiarazione, attraverso l'irrigidimento degli studi di settore e il forte aumento della progressività marginale sui redditi. Un modello d' imposta fortemente penalizzante per i redditi medio bassi, specie familiari che è senza alcun dubbio la principale causa di impoverimento delle famiglie italiane negli ultimi anni.

Ovviamente una crisi fiscale delle dimensioni italiane non dipende soltanto dai limiti del modello; la crisi dell'istituto parlamentare ha giocato un ruolo fondamentale, non meno della liquefazione dei partiti, ridotti ormai a comitati elettorali incapaci di rappresentare neppure gli interessi dei propri elettori. Può essere dunque di un qualche interesse ritornare sui principali effetti della riforma tributaria del 2003/2005, l'ultimo atto di politica tributaria approvato dopo un lungo e serrato confronto parlamentare, la legge delega 80/2003, sulla riforma del sistema tributario dello Stato.

Per meglio comprendere quanto è avvenuto in campo tributario in Italia dal 2009 ad oggi sembra utile analizzare l'andamento delle principali imposte in due periodi precedenti sufficientemente omogenei, il periodo 2003/2006 e quello successivo 2007 / 2008,dalle caratteristiche di segno molto diverso. Limitandoci ad alcuni dati essenziali si può riconoscere al primo periodo un disegno complessivamente più ambizioso di modernizzazione del sistema tributario dello Stato di cui la legge delega 80/2003 rappresentava il manifesto.

Un'architettura riformista basata su una riforma radicale delle imposte sul reddito e sulla loro sostanziale riduzione, il cui limite probabilmente era quello di essere eccessivamente ideologizzata. La lunga crisi susseguente all'attentato dell'11 settembre 2001, qualche incertezza attuativa accompagnata da un uso eccessivo e distorto dei condoni, la scarsa convinzione di frange della stessa maggioranza di centro-destra ,sulle linee di fondo della riforma e soprattutto la difficoltà politica di tenere sotto controllo la spesa pubblica, ne hanno ridotto in parte sia la portata innovativa sia soprattutto la percezione di essa nell'opinione pubblica.

Pur con questi limiti, tra il 2002 e il 2006 il taglio delle imposte, prevalentemente quelle sul reddito, aveva sfiorato i 18 miliardi di euro, una dimensione vista in precedenza in Italia, mentre il gettito di tributi dello Stato era passato dai 371,8 miliardi del 2002 al 447,3 miliardi del 2006 con un con l'incremento del 20,3%, pari al 75,5 miliardi (al netto degli effetti del decreto Bersani /Visco del luglio 2006, l'incremento era stato di oltre 74 miliardi).

Innovazione e Diritto

Un aspetto di notevole interesse di queste cifre sta nel fatto che l'aumento delle entrate si è concentrato per oltre il 60% nel periodo(2005/2006), quello nel quale si erano manifestati appieno gli effetti delle riforme fiscali attuate tra il 2002 e il 2005, ed ha riguardato in misura sufficientemente omogenea le quattro principali imposte (Irpef, Ires, Iva e Irap) mentre le riduzioni d'imposta avevano avuto un segno inverso, con un maggiore addensamento nel primo biennio, quando i principali beneficiari erano stati i contribuenti caratterizzati da redditi modesti. Nel 2005/2006, l'Irpef, comprese le addizionali locali, aveva visto lievitare il proprio gettito da 139,5 miliardi a 162,1 miliardi con un incremento del 16%, al netto di riduzioni che avevano riguardato il tributo per un totale di oltre 11 miliardi di euro. Sempre nello stesso periodo il gettito dell'Iva lorda era passato da poco più di 101 miliardi del 2004 ai 115,5 miliardi del 2006 (+14%). L' limposta sui redditi della società, Ires, aveva registrato un vero e proprio boom con una crescita del gettito in due anni da 28,3 miliardi a 39,8 miliardi pari a (+40%). L' Irap invece tra il 2005 e il 2006 aveva fatto emergere un aumento del gettito più contenuto, da 33,8 miliardi a 39 miliardi ,con una percentuale di crescita del 17%.

Il raffronto del gettito dell'Irap con quello dell'Iva è di particolare interesse, perché pur essendo differente il metodo di calcolo dei due tributi entrambi colpiscono il valore aggiunto. (due grandezze molto simili, anche se non completamente sovrapponibili) L'Irap, nonostante fosse stata interessata nel periodo considerato da tagli d'imposta per oltre ottocento milioni di euro era cresciuta più dell'Iva, tra le principali imposte, quella che aveva registrato la performance più modesta in termini di maggiore gettito: un segnale del ruolo che l'evasione gioca in quel tributo.

In definitiva la politica fiscale del centrodestra aveva conseguito qualche obiettivo parziale (ad esempio, la riduzione di oltre un punto della pressione fiscale, accompagnata da una minor incidenza del fisco sui redditi da lavoro, sulle imprese minori e sulle famiglie e da una prima consistente emersione di nuova base imponibile precedentemente occultata); tuttavia la mancata percezione nei partiti di centro-destra del carattere innovativo di quella politica aveva condotto al suo sostanziale abbandono e la sua sostituzione in campagna elettorale con obiettivi parziali di elevata suggestione quali l'abolizione dell'Ici sulla prima casa o il quoziente familiare, inidonei a costruire un sistema tributario più moderno, più equo, più competitivo.

La politica tributaria del governo Prodi, in un arco temporale assai più ristretto (poco più di 18 mesi), aveva invece sfruttato abilmente alcuni punti deboli della politica di entrata e di spesa del governo di centro-destra (incapacità di contenere realmente la spesa, eccesso di misure una tantum e di condoni, scarsa determinazione nel dare attuazione alla legge delega 80/2003,da ultimo l'imbarazzo nel dover ascrivere come propri successi gli incrementi

Innovazione e Diritto

delle entrate del 2006) per dare corpo a una stretta fiscale senza precedenti su famiglie, lavoro autonomo e d'impresa minore, accompagnata da meccanismi di illusione finanziaria e da profili distributivi poco trasparenti; una politica tributaria finalizzata ad alimentare nuova spesa pubblica, abilmente dissimulata dietro lo schermo della lotta all'evasione fiscale.

Occorre riconoscere che una parte delle misure fiscali contenute nei due decreti Bersani-Visco dell'estate e dell'autunno 2006, avevano opportunamente chiuso alcuni varchi, specie in materia di Iva, nei settori dei trasferimenti immobiliari e dei lavori edili, con recuperi di gettito a regime nel 2007 pari a circa 6 miliardi di euro, solo in pare legati al contenimento dell'evasione, comunque apprezzabili.

Lo stesso non è dato dire della revisione retroattiva degli studi di settore, che avevano avuto un consistente adeguamento già l'anno precedente, anche per effetto dei condoni e dell' estensione alle società di capitali ; ne della contemporanea riforma dell'Irpef, inserita in modo del tutto inappropriato nella legge finanziaria 2007 , di fatto sottratta a qualsiasi dibattito o confronto parlamentare; non meno discutibili l'introduzione di limiti alla deducibilità degli interessi passivi e al regime degli ammortamenti nell' IRES e gli altri interventi sulla base imponibile dell'Irap, decisi nel 2008 per coprire una parte del costo della riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese. Questi interventi hanno avuto un effetto sul gettito tributario più che doppio rispetto alle previsioni del Governo, con un ulteriore incremento della pressione tributaria di 1,2 punti percentuali, una brusca frenata dell'economia nell'ultimo trimestre del 2007, con un crollo in tre mesi della crescita del Pil dal 2% all'1,5%. Un anticipo, per fortuna più contenuto negli effetti depressivi del decreto Monti del dicembre 2011.

Nel 2007 le entrate tributarie dello Stato sono ammontate a 468 miliardi con un incremento di 21,7 miliardi rispetto al 2006. Tuttavia se si procede ad omogeneizzare i dati per tenere conto di alcune entrate una tantum del 2006 e di alcuni rinvii di imposte dal 2007 al 2008 l'incremento totale delle entrate nel 2007 è pari a 30,4 miliardi. Se a questo dato si aggiunge quello relativo all' aumento dei contributi sociali pari a 4,4 miliardi si perviene ad un risultato che sfiora i 35 miliardi di euro.

L'aspetto più significativo di questi dati che hanno comportato un aumento della pressione fiscale di 1,2 punti percentuali rispetto al 2006, anno in cui la pressione tributaria era sua volta aumentata di un altro 1,7% è evidenziato dal fatto che per effetto della revisione retroattiva degli studi di settore ai redditi prodotti nel 2006, dell'ampliamento delle basi imponibili dell'IRES, nonché della riforma dell'Irpef ,introdotta con la finanziaria 2007 e da ultimo dell'aumento dei contributi sociali a carico di lavoratori dipendenti ed autonomi, nell'arco di cinque mesi, tra luglio e novembre 2007 l' incremento complessivo del prelievo a carico delle famiglie e delle imprese è stato di oltre 22 miliardi di euro. Una cifra di notevole

Innovazione e Diritto

rilievo specie se confrontata con quelle registrate dalle stesse imposte nell'anno precedente, nel quale pur in presenza di un aumento della pressione fiscale superiore di mezzo punto di Pil rispetto al 2007 (1,7% a fronte dell'1,2% 2007),l' incremento del gettito delle imposte (Ire- IRES- Irap) negli stessi mesi era stato circa la metà (11,7 miliardi).

Riassumendo , tra il 2006 e il 2007 la pressione fiscale in Italia è cresciuta di circa 3 punti di Pil (+2,9%) , una cifra considerevole che ha riequilibrato parzialmente i conti, senza tuttavia risanarli. Nel 2006, come abbiamo visto questo risultato era stato determinato in prevalenza da una serie di misure di alleggerimento fiscale, mirate all' allargamento degli imponibili, con un aumento omogeneo del gettito delle diverse imposte, equilibrato anche sotto il profilo distributivo, in quanto alimentato da una minore convenienza ad evadere. Nel 2007 invece, il principale motore della crescita delle entrate tributarie era stato una lievitazione non prevista o in ogni caso non dichiarata del prelievo tributario nelle imposte sul reddito, pari a mezzo punto di Pil, che ha riguardato l'insieme dei contribuenti evasori è non.

Il confronto fra questi dati deve far riflettere innanzitutto il giurista.

La revisione periodica degli studi di settore rappresenta un elemento normale di adeguamento di questo strumento di pianificazione fiscale e di supporto delle attività di accertamento, alle variazioni del contesto socioeconomico, in cui vengono svolte le diverse attività. Le stesse considerazioni possono rivolgersi a una diversa sistemazione dei profili distributivi dell'Irpef decisa dal Parlamento sulla base di stime attendibili degli effetti di gettito, purché orientata da criteri di ragionevolezza; una decisione politica discrezionale che non ha in sé nulla di eversivo, così come l'adozione di misure antielusive, finalizzate ad evitare un dimagrimento illegittimo delle basi imponibili.

Tuttavia queste scelte per avere effetti positivi presuppongono il rispetto di normali regole di diritto, poste dal legislatore a garanzia non solo dei singoli ma dell'intero sistema. Una condizione non sempre presente nella produzione alluvionale di disposizioni di carattere tributario, nel periodo 2006/2007, che si è aggravata in misura esponenziale negli ultimi due o tre anni.

Vale la pena di ricordare conclusivamente sul punto che sulla base di stime formulate dalla Banca d'Italia (Bollettino numero 48) relativa agli effetti delle modifiche introdotte all'Irpef della legge 286/2006, dalla legge finanziaria per il 2007 e dal decreto legge ad essa collegato (produzione di norme a mezzo di norme !) l'Irpef riformata avrebbe dovuto comportare minori entrate per circa 600 milioni di euro. A consuntivo nel 2007 l'Irpef aveva registrato un aumento del gettito superiore ai 10 miliardi di euro, di cui 4,6 nel solo settore del lavoro dipendente; una stima molto prudenziale consente di valutare inoltre 4 miliardi la quota di incremento del gettito determinata dalla struttura della nuova Irpef.

Una cifra elevata, sottratta a qualsiasi valutazione da parte del Parlamento, anche per lo strumento anomalo con cui era stata riformata l'Irpef (la legge finanziaria 2007), che ha inciso per circa i due terzi (2,5 miliardi) sui soli redditi da lavoro dipendente, e ha rimesso in funzione a pieno regime la macchina iniqua del drenaggio fiscale, eliminata negli anni 80 e reintrodotta dall'attuazione solo parziale della legge 80/2003 .

A consuntivo, nel 2008 l'Irpef riformata dal governo Prodi appena un anno prima, aveva registrato un incremento del gettito di oltre 11,6 miliardi di euro di cui 9,9 miliardi a carico dei redditi da lavoro dipendente. Un dato quest'ultimo eloquente, che evidenzia sia il carattere improvvisato della riforma dell'Irpef del 2007, sia la scarsa attenzione ai profili distributivi, introdotti dalla particolare struttura assunta dalla progressività marginale, in seguito alla sostituzione delle deduzioni (neutrali) con le detrazioni decrescenti (che aumentano invece l'aliquota implicita). Le quali come è noto determinano un incremento della progressività marginale in una percentuale pari alla somma delle aliquote in base alle quali vengono ridotte, per ogni € 100 di maggior reddito, tutte le detrazioni decrescenti e gli assegni familiari.

Le detrazioni decrescenti, a parità di reddito, colpiscono quindi i redditi aggiuntivi con una progressività molto più elevata, ed incidono soprattutto sui redditi dei contribuenti con familiari a carico, titolari di più detrazioni decrescenti: un'evidente profilo di irragionevolezza che contrasta con il buonsenso, prima ancora che con i principi costituzionali, e non ha certo migliorato i profili distributivi dell'imposta personale. La modesta dimensione dei primi due scaglioni, rispetto al 2006 il primo più che dimezzato, ha avuto come ulteriore conseguenza quella di alimentare il drenaggio fiscale, che penalizza soprattutto il lavoro dipendente, che non ha alcun costo indicizzato all'inflazione.

A margine di questi dati che offrono una chiave di lettura degli effetti che l'Irpef mal riformata nel 2007, avrebbe avuto negli anni della recessione, vi è un ulteriore notazione che deve far riflettere quanti considerano ogni imposta un dato a sé stante, ed ignorano l'esigenza di una visione di sistema di ogni intervento in campo tributario. Gli aumenti del gettito dell'Irpef sui salari, registrati tra il 2007 e il 2008, in seguito ad una riforma che si proponeva di alleggerire il peso dell'Irpef sui redditi da lavoro dipendente, in soli due anni avevano più che compensato le riduzioni fiscali in favore delle imprese concordate tra Governo e Confindustria; in buona sostanza avevano contribuito ad allargare la forbice del cuneo fiscale.

È sembrato utile richiamare, sia pure in modo molto sintetico, il confronto tra i profili distributivi dell'Irpef riformata tra il 2003 e il 2005 e la sua radicale trasformazione, a partire dal 2007, per avere qualche termine di confronto, partendo da elementi non influenzati dalla recessione che ormai ci accompagna da sei anni. Un utile esercizio per capire quanto le

Innovazione e Diritto

principali imposte del nostro ordinamento tributario siano le responsabili principali della crisi italiana, può venire da una lettura delle due decisioni, 661 e la 662 del 2012 con cui il Consiglio costituzionale transalpino ha sanzionato alcune disposizioni della seconda legge finanziaria correttiva del 2012 e della legge finanziaria 2013.

Innanzitutto è opportuno sottolineare che il sindacato di costituzionalità in Francia, particolarmente debole nel quadro istituzionale della quinta Repubblica, dopo la riforma dell'inizio negli anni 2000, che ha attribuito alla minoranza parlamentare la possibilità di ricorrere al Consiglio costituzionale in via preventiva, ossia prima della promulgazione di qualsiasi legge ,per verificarne la costituzionalità, ha introdotto un significativo elemento di equilibrio all'interno di un sistema parlamentare caratterizzato da un sistema elettorale a carattere maggioritario. Pochi dubbi che alla luce della giurisprudenza costituzionale francese le disparità di trattamento che caratterizzano negativamente il nostro ordinamento tributario, avrebbero superato indenni il giudizio di costituzionalità.

Mi riferisco non soltanto alle tante disparità di trattamento che caratterizzano negativamente le nostre principali imposte ma al dato di grande significato giuridico prima ancora che politico costituito dal fatto che il sindacato di costituzionalità in Francia tende a valutare gli effetti delle imposte non in astratto, ma guardando alla posizione del singolo contribuente rispetto alle diverse imposte; a colui che in buona sostanza per essere inciso da un tributo, deve esprimere una capacità contributiva propria, strettamente correlata al presupposto. Una condizione che evitando di spezzettare il giudizio di costituzionalità guardando di volta in volta ai singoli tributi che incidono ad esempio sui redditi, considerando tra questi anche le contribuzioni sociali, ha non solo permesso al Consiglio di dichiarare l'illegittimità di disposizioni legislative che correlate ad altre determinano un'imposizione superiore alla capacità contributiva del contribuente; ha consentito anche di evidenziare meglio eventuali disparità di trattamento e di espungerle dall'ordinamento.

Un'attenzione al principio di eguaglianza orizzontale e al rapporto di proporzionalità tra i sacrifici di natura tributaria richiesti al contribuente e la loro effettiva capacità contributiva, che ci deve far riflettere, perché in Paesi a fiscalità particolarmente elevata, al cui club l' Italia è iscritta d'ufficio da circa vent'anni, l'uguaglianza davanti alla imposte rappresenta una precondizione per il funzionamento e la tenuta del sistema.

Da ultimo il professor Savona, un economista che ha avuto importanti esperienze operative nel settore economico finanziario, constatata la indisponibilità dei gruppi dirigenti italiani a prendere in considerazione la possibilità di predisporre un piano B per l'uscita dall'euro, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di avere un piano A, che ci consenta di rimanere nell'euro, lasciandoci rapidamente alle spalle l'attuale quadro dei rapporti tra lo Stato, i cittadini e i vincoli europei, in base ai quali lo Stato chiede senza soluzione di continuità a

Innovazione e Diritto

tutti sempre più soldi per stare sempre peggio . La tesi di Savona è che occorre un consolidamento delle scadenze del debito pubblico garantito dalla cessione del patrimonio pubblico, per il quale esistono grandi e dettagliati rapporti redatti già da tempo e un taglio lineare della spesa pubblica complessiva del 3% per non dover ricorrere a nuove emissioni di obbligazioni durante l'intera durata del rimborso, proposto in sette anni. Questa ipotesi, sottolinea Savona, farebbe risparmiare almeno 20 miliardi di euro all'anno da destinare alla riduzione della pressione fiscale.

Non avendo le competenze per valutare gli eventuali limiti di una proposta di questo tipo di cui non si conoscono i dettagli, ne apprezzo tuttavia la volontà positiva tesa a esplorare ogni strada pur di uscire dalla sacca di depressione in cui ci siamo colpevolmente infilati . Una condizione tanto difficile alla quale tuttavia non possiamo rassegnarci.

È in ogni caso significativo che cominci ad emergere nel dibattito sulla crisi italiana e sulle vie per uscirne, che il fisco rappresenta lo snodo principale delle criticità italiane. Serve quindi una svolta profonda nella mentalità e nell'approccio ai problemi fiscali, rispetto all' indirizzo monocorde degli ultimi anni, per immaginare un percorso di riforma che abbia al centro dei propri obiettivi, la persona, la famiglia, le imprese. Si tratta di immaginare gli obiettivi e indicare un percorso razionale di avvicinamento spalmato su più anni, capace di unire le risorse, senza lasciare nessuno indietro, per creare le condizioni per una ripresa robusta e non effimera.

Su questa rivista più volte nel corso degli anni sono stati indicati i rischi di una politica tributaria sempre più aggressiva, che ignora il diritto, costruita su un ordinamento tanto squilibrato da essere sul punto di arrivare a fine corsa. E il fischio di fine corsa è arrivato con il decreto salva Italia, nel momento in cui il fisco, anziché redistribuire le risorse tra disponibilità private e beni pubblici, attraverso decisioni chiare e trasparenti, assunte nelle sedi istituzionali, ha distrutto, un multiplo della ricchezza che aveva preteso da cittadini indifesi, avvitando l'Italia in una recessione che somiglia sempre di più ad una depressione di lungo periodo.

Non è questa la sede per formulare proposte, ancor meno per trarre conclusioni. I dati dell'esperienza ci dicono che uno dei maggiori elementi di criticità del nostro sistema è dovuto paradossalmente al fatto che l'Italia è un paese solido, e dunque troppi beneficiati dallo statalismo dei privilegi, ancora si illudono che si possa uscire gradualmente dalla crisi, evocando come un mantra la lotta all'evasione e chiedendo sempre più soldi alla parte più numerosa che è anche quella economicamente più debole della nostra Comunità.

È francamente paradossale che si parli continuamente di riforme, il cui obiettivo di fondo è quello di sospingere verso il basso i ceti medi, per difendere uno statalismo senza appello, de strutturando oltre ogni limite di ragionevolezza lo Stato comunità di cui siamo tutti partecipi,

Innovazione e Diritto

che ha al centro la persona e i suoi diritti fondamentali, che la comunità garantisce, per favorire lo sviluppo della personalità e la libertà di ciascuno di noi. E non ci si pone invece il problema di una moderna riforma del sistema fiscale, costruita con la necessaria gradualità e lungimiranza, guardando innanzitutto alle fasce e alle aree economicamente più deboli, in modo che all'interno ci possano stare tutti.

Non è più tollerabile che non si riesca a ridurre ragionevolmente i costi di funzionamento dell'apparato pubblico, in cui i prezzi degli acquisti di beni e servizi condizionati dall'incertezza dei pagamenti, sono sempre più gonfiati. Né che il sistema dei ticket sanitari, non nella precarietà funzionale delle regioni del Mezzogiorno, ma in quelle caratterizzate dai modelli di sanità più efficienti, non copra neppure i costi di gestione degli stessi ticket.

In queste note, non deve sorprendere, non vi siano proposte; ne sono state nel tempo formulate diverse ,anche su questa rivista. Lo scopo è quello di invitare a un confronto sul tema della riforma tributaria tutti i colleghi, a cominciare dagli studiosi più giovani, ai quali innanzitutto è rivolta questa rivista, nata intorno ad una scuola di dottorato, ed oggi con l'ambizione di collegarsi e ospitare studiosi che operano in una pluralità di dottorati, per arricchire confronti, valorizzare esperienze, costruire percorsi comuni, spezzare l'assedio dell'immobilismo, dare concretezza alle speranze.

Occorre partire dal contributo di esperienza dei colleghi impegnati sia nell'insegnamento sia nelle attività professionali, per valorizzare la cultura dei diritti di cui l'avvocatura è un'espressione alta, e trasferirla come manifestazione elementare di civiltà, nella legislazione e nell'amministrazione dei tributi.

In definitiva un impegno civile in grado di costruire un fisco che unisca piuttosto che dividere, che favorisca la produzione della ricchezza per distribuirla anziché distruggerla, che moltiplichi le opportunità per le ragazze e i loro compagni che frequentano le nostre università. In cui, senza creare illusioni, abbiamo il dovere di coltivare con responsabilità ogni speranza. Credendoci.

Innovazione e Diritto