

La Legge Finanziaria 2008 e il diritto tributario: brevi note a prima lettura

del prof. Raffaele Perrone Capano

L'esperienza di quasi un trentennio di leggi finanziarie invita a non dare troppo peso alle singole disposizioni, sottoposte alle insidie dell'esame parlamentare e a concentrare l'attenzione sulle grandi linee che caratterizzano la manovra di finanza pubblica.

Il punto di partenza per analizzare le tendenze della politica tributaria è costituito dall'andamento delle entrate nel 2007.

La nota di aggiornamento al DPEF del mese di settembre, sulla base della quale è stata predisposta la Legge Finanziaria, prevede che le entrate tributarie per il 2008 ammonteranno a 474,435 miliardi di Euro mentre il PIL raggiungerà i 1.605,43 miliardi. Le due cifre non sono tra loro coerenti (+3,6% l'incremento delle entrate, +4% il PIL, rispetto al 2007) e sembrano finalizzate a occultare un ulteriore aumento, di qualche decimo di punto, della pressione fiscale, rispetto al dato previsionale (43%).

Quello che nell'autunno 2006 poteva essere presentato come un comportamento prudente, appare oggi come una strategia, consolidata e finalizzata a produrre periodici "tesoretti" presentati come risultato della lotta all'evasione, da spendere al di fuori della legge di bilancio, con effetti negativi sia sulla dinamica della spesa stabilizzata oltre il 50% del PIL, sia sulla sua qualità.

Al riguardo vale la pena sottolineare che su 14,385 milioni di maggior gettito registrato nelle principali imposte nei primi sette mesi del 2007, ben 7,544 riguardano tributi non toccati dalla manovra di bilancio 2007 (IRES e imposta sostitutiva sugli interessi) mentre 3,291 derivano dall'incremento del gettito IVA (+2,109) e delle imposte sui trasferimenti immobiliari (+1,182), oggetto di interventi dei decreti Bersani – Visco e della Finanziaria 2007.

La riforma dell'IRE – IRPEF e l'aumento delle addizionali regionale e comunale hanno a loro volta comportato, nel periodo gennaio – luglio 2007, un aumento delle entrate pari a 5,056 miliardi. In definitiva quindi oltre la metà del maggior gettito deriva da tributi quali l'IRE e le imposte sostitutive sugli interessi, oggetto di modifiche (estensione degli studi di settore alle società di capitali) nella legislatura precedente, mentre oltre un terzo delle maggiori entrate è dovuto alla riforma dell'IRE – IRPEF e si concentra in particolare sulle ritenute da lavoro dipendente del settore privato (+2,561 miliardi ovvero il 7%) e su quelle da lavoro autonomo (+483 milioni ovvero il 6,6%), che crescono a tassi ben maggiori rispetto all'incremento del PIL nominale.

Questi dati sono particolarmente significativi perché evidenziano la fortissima sottostima degli effetti di gettito e distributivi della riforma dell'IRE – IRPEF attuata con la Finanziaria 2007 e mettono in luce il carattere improprio ed i rischi di interventi ordinamentali sulle principali imposte, veicolati attraverso la legislazione di bilancio. In definitiva l'andamento del gettito delle principali imposte nei primi sette mesi del 2007, unico elemento disponibile per evidenziarne le tendenze a breve, se indica alcuni risultati apprezzabili in termini di contrasto all'evasione nel settore IVA, mette in rilievo che la maggior parte dell'aumento delle entrate è dovuta o ad interventi operati nella legislatura precedente, oppure è il risultato della riforma dell'IRE – IRPEF, di cui sono stati clamorosamente sottovalutati gli effetti sui redditi medio – bassi, specie familiari. Innescando una bomba ad orologeria, i cui effetti si scaricheranno sui prossimi rinnovi contrattuali.

La nuova Legge Finanziaria ignora del tutto il problema, limitandosi ad una serie di misure di razionalizzazione dell'IRE e di riduzione dell'aliquota, apprezzabili nelle intenzioni, assai meno nella pratica attuativa. Il vincolo della parità di gettito in relazione alla riduzione dell'aliquota (da 33% a 27,5%), che comporterebbe una diminuzione del prelievo pari a oltre 6 miliardi di Euro, avrà infatti effetti redistributivi non evidenziati nella relazione di accompagnamento e tutt'altro che irrilevanti. A prima vista i settori più colpiti dovrebbero essere quelli dei servizi finanziari e assicurativi e la grande distribuzione, con prevedibile ulteriore aumento del relativo costo sia per le famiglie sia per le imprese; mentre l'abolizione degli ammortamenti accelerati ed anticipati

evidenzia una scarsa attenzione alle esigenze delle imprese minori, le più interessate ad alleggerire il conto economico, nell'attesa del ritorno degli investimenti.

In realtà tra maggiori entrate per IVA di gruppo, per limiti alle compensazioni e per l'aumento degli imponibili IRES, IRE e IRAP, l'intervento di riduzione delle aliquote comporterà nei prossimi tre anni ulteriori incrementi, non trascurabili, del prelievo per le imprese, che già oggi contribuiscono direttamente per oltre il 17% al totale delle entrate fiscali. Una manovra quindi opaca negli effetti e di scarso rilievo anche per l'industria manifatturiera che vorrebbe favorire. E' prevista poi la possibilità, per i titolari di redditi d'impresa persone fisiche, e di redditi da partecipazione in società in nome collettivo e in accomandita semplice, in regime di contabilità ordinaria, di optare per l'assoggettamento di tali redditi a tassazione separata con aliquota del 27,5%.

Questa innovazione, indubbiamente positiva, in quanto agevolerà la capitalizzazione delle società di persone, verrà disciplinata con un successivo decreto ministeriale del MEF.

L'altra novità di sicuro interesse è rappresentata dal nuovo regime forfetario per i contribuenti marginali con ricavi non superiori a 30.000 Euro, previsto dall'art. 4 della Finanziaria. Chi scrive sostiene da tempo la necessità di ripensare profondamente l'imposta sul reddito personale, adottando uno schema d'imposta a base piana e a due sole aliquote, la maggiore delle quali uguale a quella delle imposte sulle società, destinata ai contribuenti con redditi particolarmente elevati. In un tributo di questo tipo in cui la progressività è assicurata da un ampio ventaglio di deduzioni personali, o comunque collegate a spese socialmente rilevanti, un sistema di tassazione dei contribuenti marginali, quale quello proposto nella Finanziaria 2008, se accompagnato da semplici strumenti di controllo preventivo delle singole posizioni, si integrerebbe perfettamente e risponderebbe poi sia ad esigenze di semplificazione degli adempimenti, sia all'obiettivo di ridurre in misura consistente i soggetti IVA, per migliorare la gestione dell'imposta.

Un analogo raccordo appare invece quantomeno problematico nell'attuale IRPEF, caratterizzata da un'eccessiva progressività marginale, e pone quindi evidenti problemi di ragionevolezza delle soluzioni prescelte, in relazione al principio della parità di trattamento, che rappresenta in campo tributario un vincolo ineludibile.

Situazione quest'ultima aggravata dal fatto che, in questo regime speciale, la determinazione del dovuto sembra rimessa esclusivamente al buon volere del contribuente: il che aprirebbe la strada a futuri condoni.

Un'altra misura di rilievo riguarda l'aumento della detrazione ICI a favore dei redditi medi. Ovviamente non ho alcuna obiezione rispetto ad interventi a favore delle famiglie, assai poco considerate dal Fisco, articolati sulla base di priorità condivise; lo strumento è tuttavia incongruo. L'idea di esentare la prima casa dall'ICI ha rappresentato uno spot di grande successo mediatico, lanciato dall'on. Berlusconi in chiusura di un confronto televisivo con l'attuale Presidente del Consiglio. Dal punto di vista mediatico un colpo di teatro di grande efficacia, non così dal punto di vista tributario.

A parte il fatto che l'ICI è destinata a finanziare i servizi dei Comuni e quindi la sua gestione va posta al riparo da interventi – spot del legislatore ordinario, il suo carattere di imposta reale, calcolato sul valore patrimoniale, la rende inidonea ad adattamenti del prelievo basati sulla situazione personale del proprietario, che incidono sul gettito del tributo.

Cosa del tutto diversa sarebbe invece quella di prevedere, per la casa di abitazione, la deducibilità dall'imposta personale. A ben vedere questa soluzione è la sola realmente compatibile con l'art. 119 della Costituzione, che da un lato garantisce l'effettività del principio dell'autonomia di entrata e di spesa per gli enti di decentramento, dall'altro si pone il problema della diversa capacità fiscale per abitante attraverso la previsione di due diversi livelli di perequazione territoriale indicati nei commi 3 e 5 dell'art. 119. La deducibilità quindi di alcuni tributi propri del sistema delle autonomie da tributi statali, dovrebbe rappresentare uno dei principi cardine di coordinamento dei diversi livelli di imposizione. Compensando parzialmente il maggior prelievo locale nelle aree a minor capacità fiscale per abitante, con un'imposizione statale un pò più leggera.

Un discorso analogo può estendersi all'IRAP, la cui indeducibilità

dall'imposta sul reddito comporta che l'aliquota implicita sia notevolmente più elevata di quella nominale (5,65% per i contribuenti IRES, da 5,52% a 6,12% per i soggetti IRPEF).

La Finanziaria non solo non ha seguito questa strada, che avrebbe comportato un modesto alleggerimento dell'IRES e dell'IRPEF senza incidere sui bilanci regionali, ma ha accompagnato la riduzione dell'aliquota dal 4,25% al 3,9% con un allargamento degli imponibili più che compensativo in termini di gettito rispetto agli effetti indotti dalla riduzione dell'aliquota base, con un ulteriore aumento del prelievo per tutte le realtà assoggettate ad aliquote superiori a quella ordinaria.

L'uso discreto di qualche elemento di illusione finanziaria nei sistemi tributari è tollerabile, se non se ne abusa; nascondere un aumento ulteriore del prelievo attraverso una riduzione dell'aliquota base dell'8%, appare un esercizio di virtuosismo fiscale che suscita ammirazione, anche se ai limiti dell'illegittimità costituzionale.

Concludendo si possono evidenziare i seguenti elementi di riflessione:

I. Nella Legge Finanziaria 2007, per tanti versi abnorme, le misure fiscali occuparono meno del 20% del testo; in quella per il 2008 le norme tributarie ne rappresentano oltre un terzo.

II. Con la riforma costituzionale del 2001 il Parlamento nazionale ha perso la competenza a legiferare in quasi tutti i settori della vita economico – sociale nazionale. Un'eccezione di spicco è rappresentata dalla materia dei tributi, che non può essere sottratta ad un penetrante sindacato parlamentare attraverso la prassi *contra legem* di attrarre alla sessione di bilancio l'esame delle leggi tributarie a carattere ordinamentale. Non a caso la riforma tedesca del trattamento fiscale delle società, a cui, almeno in parte, si ispira la Finanziaria 2008, è stata adottata dal Bundestag nella primavera 2007.

III. L'inserimento nella Legge Finanziaria di norme tributarie ordinamentali, che incidono sul gettito delle singole imposte, non consente, per la stessa natura della sessione di bilancio e della Legge Finanziaria, un'analisi approfondita sia sulle reali dinamiche del gettito, sia sui suoi effetti distributivi. L'esperienza della riforma dell'IRE – IRPEF attuata con la Finanziaria 2007, è al riguardo illuminante, perché l'aumento della pressione fiscale, superiore a consuntivo di circa mezzo punto di PIL alle previsioni, ha comportato una riduzione della crescita dell'economia nazionale ben superiore alle stime contenute nella Legge Finanziaria 2007 ed un ulteriore aumento della spesa pubblica.

IV. L'adozione di politiche tributarie redistributive in realtà quali quella italiana caratterizzata da una pressione fiscale di fatto superiore al 50% e da evasione fiscale diffusa, richiede molta prudenza nell'uso della leva fiscale, perché molto spesso i destinatari di interventi di sostegno ai redditi a carico della finanza pubblica, sono gli stessi su cui si scarica l'aumento del prelievo.

V. Alcune misure adottate dal Governo nel corso del 2007, per contenere l'evasione e l'elusione fiscale, hanno dato, specie nel settore dell'IVA, risultati positivi; ma l'idea, che il Governo contribuisce ad alimentare, che l'evasione rappresenti un tesoro nascosto, di dimensioni stratosferiche (75, 90, 110, 130 miliardi di Euro), che se recuperato trasformerebbe l'Italia in una sorta di Bengodi, con più spesa pubblica ed imposte molto più leggere per tutti, è un miraggio, cioè un'illusione ottica.

Certo se si applica all'economia irregolare, probabilmente di dimensioni prossime ai 300 miliardi di Euro, la stessa percentuale della pressione fiscale, si fa presto ad arrivare a 100 miliardi di Euro e più. Ma al gettito tributario (o quel 43% del PIL che rappresenta la pressione fiscale) contribuisce in misura consistente anche l'economia irregolare, che è tale proprio perché, essendo in larga parte marginale, non è in grado di contribuire al gettito tributario con la percentuale del 43%.

In conclusione non ci si deve certo arrendere all'evasione; ma se ci si limita alla propaganda o alle affermazioni moralistiche non si è certo attrezzati per controllare un fenomeno che per essere posto sotto controllo richiederebbe riduzioni fiscali mirate e crescenti nel tempo, al fine di separare l'evasione di massa, specie da lavoro dipendente, da quella criminale, riduzioni di cui purtroppo non vi è traccia nella Finanziaria 2008.

BIBLIOGRAFIA

- Baldini M.- Bosi P., *L'equità in tre riforme*, in www.lavoce.info;

- Bernasconi M. , La Pecorella F. I condoni nel sistema tributario italiano p. 377 in “La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006” a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2006
- Bovi M., Evasione e Sommerso nella contabilità nazionale sta in “La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006” pag. 241 Il Mulino 2006
- Boeri T.-Guiso L., *Ma è possibile tagliare le tasse?*, in www.lavoce.info; ;
- Convenevole R.- Pisani S., *Quello che gli studi di settore non dicono*, in www.lavoce.info;
- Bovi M., *La pressione fiscale a carico degli “onesti”*, in www.lavoce.info;
- Bovi M., *Quelle tasse occulte che favoriscono l'evasione*, in www.lavoce.info;
- De Vincenti C.- Paladini R., *Quel singolare quoziente di famiglia*, in www.lavoce.info;
- Del Boca D., *Perchè il figlio resta unico*, in www.lavoce.info;
- Di Nicola F. , L'evasione della società di capitali. Analisi sugli esiti di un campione di verifica tributaria, p. 351 sta in “La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006”
- Faini-Giannini-GROS-PISAURO-KOSTORIS-“I conti a rischio” Il Mulino 2007
- Fazzini E., *Attività economica e imposizione fiscale*, CEDAM, Padova, 2004.
- Gallo F., *Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in *Atti del Convegno di Studi “I nuovi studi di settore”*, in *Il fisco*, 2000, p. 39 ss.
- Gallo F. Le ragioni del fisco – Il mulino 2007
- Giannini S. , Guerra R.C. Il sistema fiscale a un anno delle elezioni, i segnali di cambiamento e problemi aperti pag. 27 sta in “La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2007” a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2007.
- Guerra M.C.- Giannini S., *Famiglie e imprese nella manovra finanziaria 2008*, in www.lavoce.info;
- Guerra M.C.- Zanardi A., *Ma il contrasto di interessi non è la soluzione*, in www.lavoce.info;
- Marchese C., *Una scommessa contro l'evasione*, in www.lavoce.info;
- Mazzillo L. , Vincoli e modelli europei nell'azione di contrasto all'evasione dell'IVA p. 321 sta in “La Finanza Pubblica Italiana Rapporto 2006”
- Palomba G., *La lotta all'evasione aiuta a far ricco il fisco*, in www.lavoce.info;
- Palomba G., *Quanto è redistributiva la finanziaria 2008? poco*, in www.lavoce.info;
- Pedone A., *Evasori e tartassati: i nodi della politica tributaria italiana*, Il Mulino, 1979;
- Pellegrino S., *Chi guadagna dalla manovra*, in www.lavoce.info;
- Perrone Capano R., *L'evoluzione della finanza pubblica tra ciclo post-elettorale, limiti del modello di decentramento e declino del diritto tributario*, in *Innovazione e Diritto*, n.6/2006
- Perrone Capano R., *I limiti della politica tributaria tra crescita del disavanzo pubblico e crisi del processo riformatore* , in *Innovazione e Diritto*, n.3/2006
- Perrone Capano R., *Una bussola nel labirinto dell'IRAP, tra pregiudiziali politiche, limiti giuridici e vincoli di finanza pubblica*, in *Rassegna tributaria*, n.4/2006, pag. 123 e ss.
- Pisani S., *Aritmetica della finanza pubblica*, in www.lavoce.info;
- Salerno G.M., La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma, in www.federalismi.it; Santoro A. , Evasione e studi di settore. Quali risultati? Quali prospettive? Pag. 297 sta in “La Finanza Pubblica Italiana 2006” a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi Il Mulino 2006
- Tremonti G., *La fiera delle tasse*, Il Mulino, 1991, p. 159.