

La frammentazione della sessione di bilancio elude la Costituzione e non è a somma zero: al tax push che incrementa la spesa si affianca, infatti, il tax pull che deprime il PIL

del prof. Raffaele Perrone Capano

Con l'approvazione della legge di conversione del decreto legge n. 159/07 di accompagnamento della legge finanziaria e con la presentazione da parte del Governo alla Camera di 65 emendamenti al testo della Finanziaria licenziato dal Senato ad ottobre, il quadro di riferimento relativo alla manovra di finanza pubblica del 2008, si rivela più chiaro e ancora più discutibile di quanto apparisse ai primi di ottobre, sia per i riflessi economici, che non tengono conto di un mutato quadro congiunturale, sia per il contenuto di alcuni degli strumenti giuridici adottati. Dal punto di vista economico, **"la voce info"** con un articolo di Boeri e Garibaldi, dal titolo significativo "Lezione di tax push" ha confermato ciò che avevamo segnalato su "Innovazione e diritto" nel corso del 2007. La sistematica, e non certo involontaria, sottovalutazione delle entrate, da parte del Governo, a partire dalla seconda metà del 2006, ha consentito di far emergere nel 2007 maggior gettito per oltre un punto di PIL (16 miliardi), precedentemente occultato, di cui oltre 13 a carattere tributario. Di questi 16 miliardi, ben 11 miliardi sono stati impiegati per finanziare nuova spesa pubblica corrente, sia con il decreto di luglio, sia con quello di accompagnamento della Finanziaria: la somma dei due decreti legge equivale ad una seconda Finanziaria, di importo superiore a quello della manovra di Bilancio per il 2008 (16 miliardi di euro, contro 12 miliardi). Una procedura ai limiti dell'incostituzionalità, perché sottrae al Parlamento, attraverso la frammentazione degli interventi, la visione d'insieme e quindi la valutazione dell'indirizzo politico che segnerà l'andamento della finanza pubblica per il 2008. Facilita, attraverso la spalmatura su due decreti legge, un ulteriore incremento della spesa corrente, finanziato attraverso la periodica emersione di "tesoretti" che sono tali solo per chi considera le imposte "bellissime" e utilizza l'alibi dell'evasione, per incrementare senza sosta ed in misura irragionevole, dato il mutato quadro congiunturale, il prelievo sull'insieme dei contribuenti. Alimenta ulteriormente, attraverso la filiera dei costi anche fiscali, un'inflazione, già in movimento per la crescita dei prezzi delle materie prime, dei prodotti energetici e della turbolenza dei mercati finanziari internazionali. Questa frammentazione della politica della spesa, attuata attraverso l'impiego anomalo della decretazione d'urgenza, e aggirando i vincoli posti dalla legislazione di bilancio, (l'approvazione della legge di assestamento di bilancio è avvenuta infatti solo il 2 ottobre) mediante l'emersione periodica di entrate certe, non iscritte nel bilancio del 2007, oltre ad alimentare il fenomeno del tax push, sottolineato da Boeri e Garibaldi, ha impedito di evidenziare il non meno pericoloso effetto di tax pull della politica tributaria, ovvero la distruzione di nuova ricchezza provocata dalla imposizione in eccesso. Effetto i cui segnali sono evidenziati sia dalla diversa composizione della crescita delle entrate tributarie tra il primo ed il terzo trimestre del 2007, sia dal rallentamento e, da settembre, per la prima volta dal 2004, dal calo delle importazioni; sia dal dato dell'inflazione, (+0,8%) il più elevato dell'intera area dell'Euro, (Francia +0,2%, Germania +0,3%) anch'esso rilevato a settembre. In particolare, le entrate tributarie, in lenta ma inesorabile crescita nei primi 9 mesi del 2007 (da +5,5% del primo trimestre a +5,9% del terzo) evidenziano una significativa inversione nella loro composizione; le imposte indirette in aumento del 5,8% nel primo trimestre del 2007, contro il 5,3% delle dirette, si scambiano a settembre il testimone: +6,5% le imposte dirette, +5,2% le indirette. Segnale inequivoco di un rallentamento dell'economia, aggravato da una politica di stress fiscale che non conosce tregua, e che lo sdoppiamento della Finanziaria 2008 in due tronconi rende meno evidente e quindi contribuisce a perpetuare nel tempo.

Sotto il profilo ordinamentale, il quadro è, se possibile, ancora meno convincente.

Ad Enrico De Mita, che su "Il Sole 24 ORE" invocava, meno di un mese or sono, una tregua normativa sottolineando che in campo tributario la vera svolta è solo nelle regole destinate a durare, il Governo ha risposto alla Camera di Deputati con una raffica di nuovi emendamenti alla

Finanziaria.

“Come nel finale dei fuochi d’artificio”, è de Mita che scrive il 1 dicembre su “Il Sole 24 ORE”, “all’ultimo momento il Governo si è messo a sparare in tutte le direzioni nella disciplina del fisco... ..non c’è alcuna giustificazione che risponda alle funzioni di una legge finanziaria. Ogni punto previsto negli emendamenti è discutibile, ma il problema è se sia giustificabile in una legge finanziaria, nella quale dovrebbero trovar posto solo aliquote e detrazioni, un autentico guazzabuglio di nuove disposizioni... ..il problema non è solo tecnico ma politico; c’entra la collegialità del Governo (i Ministri sono al corrente degli emendamenti presentati?) e c’entra la responsabilità del Parlamento, che non ha il tempo materiale e la preparazione necessaria per comprendere le modifiche alla legislazione esistente... ..tutto questo non è lotta all’evasione ma caos legislativo e politico.”

Ho voluto citare questo sfogo di De Mita, un collega che si fa sempre apprezzare per la puntualità degli argomenti tecnici e la sobrietà del linguaggio, per giungere a qualche considerazione conclusiva.

La prima è che in campo tributario, il ruolo del Parlamento costituisce la base stessa della democrazia, e non può esser compresso, aggirato, eluso. Basta ripercorrere gli ultimi anni di politica e di legislazione tributaria, per evidenziare il ruolo prezioso di approfondimento ed equilibrio svolto dal Parlamento, anche rispetto ai Governi che si sono succeduti a cavallo di due legislature, caratterizzate da diverse maggioranze parlamentari.

La seconda riguarda gli effetti indesiderati del frazionamento della politica fiscale in una pluralità di provvedimenti non coordinati a sistema. Sotto questo profilo l’esperienza della Finanziaria 2008 è illuminante.

L’assenza di misure collettive del drenaggio fiscale, <il cui gettito da un lato comporterà per il 2007 e il 2008 un incremento cumulato dell’IRPEF di circa 5 miliardi di euro, prevalentemente a carico del lavoro dipendente, ma non solo, avrà per l’insieme dei contribuenti, un costo molto maggiore della somma dei micro-interventi di alleggerimento delle imposte, di cui è costellata la finanziaria; misure prive di qualsiasi organicità che perpetuano il non invidiabile primato italiano del sistema tributario meno attento alle famiglie in tutta l’Europa.

La terza considerazione riguarda gli effetti redistributivi della politica fiscale. Questa, che appare la vera bussola del Governo in capo tributario, costituisce l’aspetto più critico dell’intera azione di politica fiscale di questa legislatura, anche perché attuata abusando dei meccanismi di illusione finanziaria.

Dopo la riforma dell’IRE-IRPEF introdotta dalla Finanziaria 2007 che ha comportato, al contrario delle promesse e dei dati forniti dal Governo al Parlamento sulla distribuzione del gettito della nuova IRPEF, un incremento del prelievo per l’insieme dei contribuenti, con effetti particolarmente regressivi per quelli con carichi familiari, ora, con la Finanziaria 2008, è giunto il momento dell’IRES.

Qui l’obiettivo redistributivo appare ancora più evidente, poiché la riduzione dell’aliquota di 5,5 punti percentuali è stata calcolata con il vincolo della parità di gettito, rispetto alla “thin capitalization”, che la riforma dell’IRES va a sostituire.

È quindi prevedibile che l’onere maggiore sarà a carico delle imprese minori, per le quali l’effetto combinato della deducibilità parziale degli interessi ed il nuovo regime degli ammortamenti, fiscalmente meno favorevole, basato su parametri stabiliti oltre venti anni fa, ormai obsoleti, avrà effetti negativi meno circoscritti rispetto a quelle di maggiori dimensioni.

Una operazione, quindi, improvvisata e di pura facciata che avrebbe richiesto un ben altro approfondimento, con effetti complessivamente negativi per il sistema delle imprese, che già pagano sull’indebitamento un’imposta sconosciuta alla concorrenza, quale l’IRAP.

In conclusione, la vicenda dell’IRES, proprio per i parziali correttivi introdotti dal Parlamento, evidenzia, più di qualsiasi altra disposizione tributaria, l’incompatibilità sistemica tra legge finanziaria e riforme fiscali. Sciogliere il nodo della crisi della legge finanziaria, che in trent’anni non ha ancora trovato, all’interno della legislazione di bilancio un punto di equilibrio stabile, ed è esplosa irrimediabilmente con la riforma del titolo V della Costituzione, rappresenta ormai, la precondizione per qualsiasi politica di riequilibrio degli assetti istituzionali della Repubblica: il primo passo non potrà che essere quello di ricondurre, secondo Costituzione, alla legge ordinaria, l’insieme della legislazione di entrata e di spesa, riservando alla Legge Finanziaria la

funzione di strumento correttivo dell'andamento tendenziale della finanza pubblica, secondo l'indirizzo politico di cui il Governo è espressione.

BIBLIOGRAFIA

- Antonini L., *L'Alta Commissione e l'esigenza del federalismo fiscale*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 6/2006, p.1233
- Artuso E., *I prelevamenti bancari effettuati dai professionisti e la nuova presunzione di compensi tra principi di civiltà giuridica, divieto di retroattività e ambigue classificazioni delle norme sulle prove*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 1/2007, I, p.3;
- Boeri T.- Garibaldi P., *Come dilapidare il "tesoretto"*, in www.lavoce.info, 01.10.2007;
- Carovita di Toritto B., *Aspettando Ulisse: riparte la tela delle riforme nella XV Legislatura*, in www.federalismi.it;
- Cellentani E. – Maino G., *Statuto del contribuente e retroattività tributaria*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3/2007, p. 499;
- Ciarcia A.R., *La tutela del contribuente sottoposto a verifiche fiscali*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1/2007, p. 1;
- Cottone N., *Dall'evasione mancati introiti per 100 miliardi, 23 recuperati*, in www.lavoce.info, 23.10.2007;
- De Gasperi M., *Bankitalia: crescita a rilento, restano i nodi della finanza pubblica*, in *IlSole24Ore*, 16.10.2007;
- Di Tanno T., *Linee guida per una possibile riforma dell'imposizione sul reddito d'impresa*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1/2007, p. 82;
- Fantozzi A., *Ipotesi di riforma: se non ora, quando?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 4/2007, I, p.395;
- Guerra M.C.- Giannini S., *Famiglie e imprese nella manovra finanziaria 2008*, in www.lavoce.info, 01.10.2007;
- Leccisotti M.- Giudice R.- Ribechi P., *Il costo di adempimento dei tributi in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2006, p. 580;
- Maisto G., *Possibili criteri direttivi per una revisione dell'Ires improntata alla competitività del sistema fiscale italiano*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 4/2007, I, p. 343;
- Marello E., *Il rischio del tributo- Il fondamento dei concordati preventivi in materia fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2/2006, p. 368;
- Pellegrino S., *Chi guadagna dalla manovra*, in www.lavoce.info, 09.10.2007;
- Perotti R., *La Finanziaria "leggera" e le due anime del Governo*, in *IlSole24Ore*, 04.10. 2007;
- Sacchetto C., *Etica e fiscalità*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3/2006, p. 475;
- Salerno G.M., *La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma*, in www.federalismi.it;
- Visco V., *L'effetto Visco raccontato da lui stesso*, in *Il Foglio*, 26.10.2007;
- Zagà S., *Manovra bis: le nuove regole di determinazione del reddito di lavoro autonomo*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 5/2006, p. 897