

## **La legge finanziaria: un'occasione per rilanciare la centralità del Parlamento nelle scelte di politica tributaria**

*del prof. Raffaele Perrone Capano*

Anche quest'estate il fisco ha tenuto banco; non solo perché è la stagione della dichiarazione dei redditi, accompagnata da versamenti tra i più onerosi, ma anche per il fatto che, con singolare tempistica, mentre l'on. Bossi, con la ruvidezza che lo distingue, incitava i contribuenti allo sciopero fiscale, il Presidente Prodi invocava l'aiuto dei parroci, con l'invito ad incitare dal pulpito i contribuenti ad adempiere senza sconti ai propri doveri fiscali.

Le due vicende, apparentemente agli antipodi, sono legate da un filo conduttore che le accomuna.

Lo sciopero fiscale, la cui inammissibilità non richiede particolari aggettivi, è un'azione politica di disturbo, priva, almeno in Italia, di qualsiasi risvolto pratico. In un sistema tributario che in parte consente, in parte costringe, ed in parte incoraggia un numero molto elevato di contribuenti ad autoridursi le imposte, nessuno ha interesse a mettersi sotto i riflettori del fisco. Da questo punto di vista è illuminante la vicenda dei rimborsi IVA, in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia, che ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto comunitario del precedente regime di indeducibilità.

Un po' per la modestia delle cifre in gioco, un po' per l'inutile complessità delle procedure di rimborso, ma soprattutto per l'interesse dei contribuenti minori a non porre sotto osservazione la propria posizione fiscale, la somma dei rimborsi, stimata nel 2006 dal Governo pari ad oltre 17 miliardi di euro, difficilmente supererà, a consuntivo, i 4 miliardi.

La singolare sollecitazione all'intervento dei parroci da parte del Presidente del Consiglio, a supporto dell'azione fiscale del governo, evidenzia invece le difficoltà di una politica tributaria che, anche quando adotta misure settoriali razionali e coerenti con gli obiettivi (si pensi al reverse charge in edilizia, all'attrazione nell'imposta di registro della maggior parte dei trasferimenti immobiliari, al conto corrente professionale) di contrasto all'evasione, anziché aggredirne la causa, ossia l'eccesso di imposizione sui redditi medi, si limita ad intervenire su alcuni effetti, in un quadro peraltro di aumento ulteriore dei tributi, con esiti inevitabilmente molto più circoscritti.

Ora, in vista della legge finanziaria, sembra utile evidenziare alcuni elementi chiave per interpretare, anche sotto il profilo istituzionale, le linee di politica tributaria per il 2008.

Il primo elemento su cui occorre riflettere riguarda l'aumento della pressione fiscale nel 2007 e gli effetti di trascinamento, a legislazione invariata, sul prossimo anno.

A tutt'oggi il governo non ha indicato alcun dato disaggregato sull'andamento del gettito tributario, limitandosi ad annunciare che, nei primi sette mesi del 2007, l'autotassazione è andata bene e le entrate registrano una crescita del 6%, ben superiore a quanto previsto dalla legge finanziaria (+4%).

Ora, sulla base dei dati relativi all'andamento del gettito delle principali imposte nel periodo gennaio - maggio 2007, e del trend degli ultimi anni che ha visto crescere il gettito delle imposte dirette mediamente di più nella seconda metà dell'anno, si può stimare ragionevolmente che a fine anno la pressione fiscale si assesterà su una cifra oscillante tra il 43,2% e il 43,4%, quindi ben oltre le previsioni della legge finanziaria (42,8%). Questa cifra comprende i tributi locali, al netto delle poste compensative che rappresentano altri 6 punti di PIL. Parlare quindi di una pressione fiscale nella media europea è fuorviante, ed i contribuenti ne sono ben consapevoli.

Secondo elemento di riflessione: in assenza di correttivi, l'effetto di alcune misure di contrasto all'evasione richiamate in precedenza, e soprattutto il forte aumento della progressività marginale nell'IRE/IRPEF, determinato sia dal dimezzamento del primo scaglione che dal passaggio delle deduzioni dall'imponibile alle detrazioni d'imposta, in conseguenza del loro carattere decrescente, comporterà un ulteriore incremento dell'elasticità del sistema tributario, con conseguente crescita, anche nel 2008, della pressione fiscale.

La significativa riduzione della previsione di crescita nel 2008 (-0,5%)

segnalata dal Centro Studi di Confindustria (+1,3% del PIL contro +1,8% della R.P.P.) evidenzia i rischi per l'economia di una perdurante politica di stress fiscale.

Intervenire sugli scaglioni e sulle detrazioni per sterilizzare gli effetti del drenaggio fiscale, non è quindi un regalo ai contribuenti, ma una semplice misura di buona amministrazione finanziaria; mentre la restituzione del *fiscal drag* degli anni '90, che nessuno rimpiange, serviva solo ad attribuire al sindacato un ruolo in campo tributario del tutto indebito, con evidenti costi aggiuntivi impropri per il sistema.

Terzo punto: l'obiettivo di recuperare competitività all'economia italiana, anche attraverso la revisione del regime impositivo delle società, è un'esigenza condivisa e l'adozione di un modello impositivo simile a quello tedesco che consenta, su basi facoltative, di attrarre anche il reddito delle imprese individuali all'imposizione societaria proporzionale, appare suggestiva.

Ma l'idea si scontra con l'ipotesi di una riforma a costo zero: i vantaggi per le imprese di maggiori dimensioni, che già oggi, in quanto meglio strutturate, pagano meno imposte, sarebbero inevitabilmente coperti da un aggravio del prelievo per quelle minori, il cui carico fiscale spesso supera il 50% del reddito effettivo.

E' evidente poi che la maggiore incidenza della progressività sui redditi medi degli italiani, specie quelli con familiari a carico, rispetto al sistema tedesco, pone complessi problemi di coordinamento con l'imposizione personale, per elementari ragioni di eguaglianza distributiva, che non consentono di introdurre misure di questo tipo, che richiedono un approfondito esame parlamentare degli effetti distributivi, con la legge finanziaria.

Quarto elemento di riflessione: dopo le polemiche che hanno accompagnato gli interventi di manutenzione degli studi di settore negli ultimi mesi ed hanno obbligato il governo ad una sostanziale retromarcia, si va facendo strada l'orientamento a rivedere il regime fiscale dei contribuenti minori, attraverso l'introduzione di un'imposta unica, sostitutiva dell'IVA, dell'IRAP e dell'IRE/IRPEF, con obiettivi sia di semplificazione sia di contenimento dell'evasione.

L'ipotesi, che avvicinerrebbe il nostro sistema tributario a quello dei Paesi più avanzati, che concentrano la propria attenzione su un numero di contribuenti molto minore, in rapporto alla popolazione, è lodevole ed avrebbe tra le conseguenze positive quella di ridurre di diversi milioni il numero dei contribuenti soggetti agli studi di settore, aumentandone la selettività e l'affidabilità ai fini dell'attività di accertamento. Ma, anche in questo caso, una riforma a costo zero, basata su automatismi, rischia di determinare disparità ben maggiori delle distorsioni (leggi evasione) che vorrebbe contrastare.

La mia convinzione, non di oggi, è che in questo settore o ci si avvicina al modello francese, in cui l'amministrazione partecipa alla definizione del dovuto nel momento della dichiarazione, attraverso la *déclaration contrôlée*, eventualmente riprendendo, per i soli contribuenti minori, esclusi dagli studi di settore, lo schema del concordato preventivo, oppure è meglio non fare nulla.

Alla luce di questi punti, che evidenziano altrettante possibili linee di tendenza, appare evidente la necessità che dalla prossima legge finanziaria venga escluso qualsiasi intervento sulla struttura dei tributi a carattere ordinamentale; occorre quindi che il Parlamento si riappropri dello specifico ruolo di rilevazione e contenimento degli interessi, restituendo alla legge tributaria il carattere di norma assistita dal consenso della cittadinanza.

Il medesimo ragionamento può estendersi al rapporto tra politica tributaria e spesa pubblica.

Chi scrive ha sempre tenuta ben ferma la distinzione tra scelte discrezionali, espressione dell'autonomia politica della funzione legislativa, e quindi non sindacabili sotto il profilo della legittimità, e il diverso ruolo istituzionale esercitato dal Governo e dal Parlamento in campo finanziario.

Il controllo della spesa pubblica, ad esempio, anche per la pluralità dei soggetti che coinvolge richiede un'azione di medio periodo attenta e rigorosa ad ogni livello, e dovrà essere affiancata da una riforma della legislazione finanziaria, che non si limiti a riclassificare le spese in base a missioni e programmi, ma sulla scorta delle indicazioni offerte dalla recente riforma francese del bilancio, responsabilizzi i centri di spesa, aumentandone la qualità attraverso la flessibilità.

Sono evidenti, in questa cornice, l'insostituibile ruolo costituzionale del

Parlamento e i guasti prodotti dall'appropriazione da parte del Governo di un ruolo che non gli è proprio in campo finanziario. Basti al riguardo segnalare la sistematica sottovalutazione della dinamica delle entrate nell'ultimo anno, che ha contribuito a creare inesistenti "tesoretti" da destinare ad ulteriori aumenti di spesa, sottratti alla legge di bilancio, per evidenziare il carattere assai poco virtuoso di tale pratica; che mentre non contribuisce certo a migliorare la qualità della spesa, ne aumenta gli oneri per il sistema, marginalizzando ulteriormente il Parlamento, confinato al ruolo di mero esecutore di decisioni assunte altrove, di cui non è neppure messo in condizione di valutare gli effetti distributivi.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATUCCIA A., voce Autonomia Finanziaria in Enc. Giur. Treccani;
- ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005;
- ANTONINI L., Competenze, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1, 2003;
- ANTONINI L., La prospettiva del federalismo fiscale alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione in Osservatorio sul federalismo, giugno, 2002;
- BIAGI F., Alcune considerazioni sull'applicazione all'Italia del modello di federalismo fiscale spagnolo in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1, 2002;
- BIRK D., La ripartizione della sovranità impositiva nello Stato federale: l'esempio della Rep. Federale di Germania, Rel al Convegno sulle ragioni del dir. Tributario in Europa, Bologna, 2003;
- BIZIOLI G., I principi statali di condizionamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte Costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo federalismo fiscale – nota a Corte Costituzionale n. 37/2004 in GiurCost;
- BRANCATI A., *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni, la Corte Costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, Giurisprudenza Costituzionale, III, 2005;
- CERIANI V., Federalismo, perequazione e tributi in Rass. Trib., 5, 2002;
- DE JOANNA P., L'autonomia finanziaria: un'ipotesi di ricostruzione interpretativa fra diritti di cittadinanza e federalismo possibile in [www.federalismo.it](http://www.federalismo.it), 2002;
- DE MARIA R., La normativa "negletta" – Brevi riflessioni sull'inerzia del legislatore e sulla ritrosia della Corte Costituzionale di fronte all'art.119 in Federalismi, 15, 2003;
- DE MITA E., La difficile devolution tributaria in Il Sole 24ore, 13.01.2002;
- DEL FEDERICO L., Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali in La finanza locale, 4, 2003;
- GALLO F., Federalismo fiscale e ripartizione di basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti Locali in Rass. Trib., 6, 2002;
- GALLO F., Quando l'attuazione del federalismo fiscale? in Rass. Trib., 5, 2003;
- GHELO F., Prime osservazioni sull'articolo 119 della Costituzione in Rass. Trib., 2, 2002;
- GIARDA P., le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione in Le Regioni, 6, 2001;
- GIARDA P., Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione. Ci sono rimedi in Osservatorio sul federalismo, gennaio, 2003;
- MORRONE A., Principi di coordinamento e qualità della potestà tributaria de Regioni ed Enti Locali – nota a Corte Costituzionale 37/2004 in GiurCost;
- MORRONE A., Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario – nota a Corte Costituzionale n. 49/2004 in GiurCost;
- PERRONE CAPANO R., Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforme del Titolo V della Cost., in Riv. Del Dipartimento di Scienze dello Stato, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, 1, 2002;
- PERRONE L., La sovranità impositiva fra autonomia e federalismo in Riv. Dir. Trib., 11, 2004;
- PINELLI C., Patto di stabilità interno e finanza regionale – nota a Corte Costituzionale n. 36/2004 in GiurCost;
- VITALETTI G., Sistemi di governo e principi fiscali in Riv. Dir. Fin Sc.

