



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Ridurre le imposte sulle famiglie e sulla produzione per consolidare la ripresa; stabilizzare la pressione fiscale dando avvio alla riforma del fisco per accelerare il riequilibrio del bilancio: quadratura del cerchio o avvio di un possibile ciclo virtuoso?*

di Raffaele Perrone Capano

- 1) I riflessi della crisi greca sulla finanza pubblica italiana
- 2) Le specificità interne che hanno aggravato in Italia gli effetti della crisi finanziaria nel biennio 2008/09
- 3) L'impatto sulla competitività e sulla crescita dell'economia italiana degli indirizzi di politica tributaria dell'ultimo decennio
- 4) L'abbandono del progetto di riforma tributaria avviato nel triennio 2003/05 e l'assenza di un disegno sistematico negli interventi discrezionali di politica tributaria in quello successivo evidenziano l'urgenza di una riforma organica del sistema tributario statale
- 5) Contrasto all'evasione e riforma tributaria: limiti ed interdipendenze
- 6) Anticipare al 2010 alcuni obiettivi della riforma tributaria per consolidare la ripresa ed accelerare la stabilizzazione dei conti pubblici
- 7) Oltre la recessione tra limiti interni e vincoli comunitari
- 8) Conclusioni

- 1) I riflessi della crisi greca sulla finanza pubblica italiana

La crisi finanziaria greca, i cui segnali minacciosi incombono sull'Europa da molti mesi e che nelle ultime settimane ha rischiato di avvatarsi su se stessa e di travolgere l'euro, per la debolezza delle istituzioni comunitarie e l'immobilismo imposto dalle indecisioni della Germania, ha trovato in extremis, anche con il contributo tecnico e politico offerto dal Ministro dell'Economia italiano Giulio Tremonti, una prima concreta risposta stabilizzatrice.

E' augurabile che a questa si accompagni in tempi rapidi non solo una revisione del Patto di stabilità, indispensabile per sostenere l'euro, ma l'adozione di nuovi e incisivi

* I dati fiscali sono ricavati da fonti istituzionali quali: Bollettino mensile delle Entrate tributarie del MEF, Bollettino economico (e suoi supplementi) della Banca d'Italia, comunicati e pubblicazioni dell'ISTAT.

strumenti di coordinamento delle politiche economiche e fiscali dei 27 Paesi dell'UE, resi cogenti da meccanismi sanzionatori automatici, che soli possono rendere effettivo l'impegno ad un equilibrio reale dei bilanci dei Paesi dell'eurozona e quindi avviare una efficace stabilizzazione dell'euro ed il consolidamento del Mercato Unico.

Avendo chiaro che l'instabilità monetaria in Europa non è certo attribuibile alla sola insolubilità della Grecia, che rappresenta un ventesimo del PIL dell'eurozona, ma trova alimento nella fragilità del sistema finanziario europeo che ruota intorno alle grandi banche tedesche, inglesi, francesi e spagnole e nelle difficoltà che il dopo recessione ha scaricato sui bilanci degli Stati europei.

Ma quali sono stati i riflessi della crisi greca e della conseguente svalutazione dell'euro (-16% da dicembre) sull'economia italiana e sulle prospettive di crescita del prossimo biennio?

Se ci si limita a considerare i primi dati flash comunicati dall'ISTAT sulla dinamica del PIL nel primo trimestre 2010 pari a un +0,5% (poi corretto a +0,4%), contro un aumento del +0,2% in Germania e +0,1% in Francia, si potrebbe concludere che l'attenta gestione della politica di bilancio da parte del Ministro dell'Economia Tremonti stia dando, nonostante le turbolenze dei mercati, i primi frutti positivi.

Ma la situazione, proprio per l'instabilità dell'euro, non è così semplice. Certo l'aver tenuto sotto controllo la spesa in un anno, in cui il PIL è calato del 5% e le entrate al netto delle una tantum del 4,2%, ha consentito fino ad ora di mettere il sistema Italia al riparo da eccessivi contraccolpi sul debito pubblico. Ma già nel terzo trimestre del 2009 il PIL italiano (+0,4%) era cresciuto prima e più di quello degli altri Paesi dell'eurozona, con un rimbalzo negativo nel quarto trimestre (-0,1%); in Germania non è andata diversamente.

In ogni caso l'instabilità dell'euro si rifletterà inevitabilmente sul finanziamento del debito, che sarà prevedibilmente a costi crescenti; di qui l'urgenza di raggiungere al più presto un equilibrio della finanza pubblica, che riduca il rapporto tra debito e PIL, senza sacrificare la crescita.

Un vincolo particolarmente stringente per il nostro Paese, che nel periodo 2008/09 ha concentrato le risorse disponibili essenzialmente sugli ammortizzatori sociali, accompagnandole con una politica fiscale restrittiva che ha consentito di tenere sotto controllo il disavanzo, meglio degli altri partners europei, anche per effetto della riduzione dei tassi di interesse che hanno consentito nel 2009 un risparmio di circa 10 miliardi nel finanziamento del servizio del debito, una opportunità che prevedibilmente non potrà ripetersi nel 2010.

Ma si è anche riflessa puntualmente sia sulla domanda aggregata, sia sui consumi delle famiglie, amplificando il calo del PIL tra il 2008 e il 2009.

L'aumento del PIL nel primo trimestre 2010, trainato dalle esportazioni, non soltanto verso i Paesi extra UE, indica una maggiore rapidità di adattamento del nostro sistema di imprese medie, caratterizzate da un elevato grado di competitività, alle oscillazioni della domanda internazionale, in questo probabilmente aiutate da un buon sistema di ammortizzatori sociali.

Ma la persistente debolezza della domanda interna (ritornata nel 2009 a livelli anteriori al 2007, -2%), con una nuova significativa contrazione dei consumi nel 2010 (-1,7%) dopo la ripresa del primo trimestre 2010, il calo dell'occupazione (-2,7% negli ultimi 18 mesi) e il forte aumento della cassa integrazione straordinaria evidenziano alcuni elementi di criticità che la precipitosa svalutazione dell'euro rischia di aggravare ulteriormente.

In questo quadro congiunturale, in cui la ripresa appare trainata essenzialmente dalla ripartenza delle esportazioni, dal ciclo delle scorte e da quello degli investimenti fiscalmente incentivati, l'assenza di una politica tributaria attiva, finalizzata a consolidare la ripresa anche dal lato della domanda di consumo, e a ristabilire gli equilibri di bilancio, guardando al denominatore della crescita del PIL, piuttosto che continuare a raschiare il fondo del barile delle entrate tributarie, come prevede il dl 78/10, che anticipa la politica di bilancio dei prossimi 2 anni, appare una scelta debole.

Una linea che, come cercherò di evidenziare, sottovaluta gli effetti, sia dei segnali di riduzione del fabbisogno, significativamente in calo (-4,9 miliardi) nei primi 6 mesi del 2010, sia quello frenante sui consumi indotto dall'eccesso di progressività, concentrato sui redditi medio bassi, dopo la riforma dell'IRPEF del 2007.

2) Le specificità interne che hanno aggravato in Italia gli effetti della crisi finanziaria nel biennio 2008/09

Per avere un quadro più completo si devono considerare almeno altri due elementi che hanno influito negativamente sulla crisi nella fase più acuta della recessione e che incideranno nei prossimi mesi sull'economia italiana, in proporzione maggiore rispetto ai nostri principali partners europei.

Un primo aspetto connesso con la svalutazione dell'euro, che ha sorpreso gli analisti per la sua velocità ed evidenzia i timori del mercato per i fattori di criticità non risolti, che si sono trasferiti dall'economia reale agli Stati è rappresentato dall'incremento dei prezzi delle

materie prime e soprattutto delle fonti energetiche, alle quali l'economia italiana è tradizionalmente più esposta, rispetto alle principali economie concorrenti.

Il calo del prezzo del greggio nelle ultime settimane non deve illudere, il mercato è stato condizionato dal gravissimo incidente della piattaforma della BP nel Golfo del Messico; appena il pozzo verrà completamente chiuso il prezzo del petrolio potrebbe tornare a crescere.

Una seconda questione, solo apparentemente positiva è rappresentata dalle maggiori entrate indotte dalla svalutazione dell'euro, la cui crescita può essere stimata prudenzialmente, su base annua entro una forchetta che oscilla tra i 5 ed i 7 miliardi di euro, tra effetti sull'IVA, IRPEF, IRAP ed imposte sostitutive, come conseguenza diretta dell'inflazione, al netto del maggior gettito prodotto dall'aumento del PIL a prezzi costanti.

Le entrate tributarie nei primi cinque mesi del 2010 hanno già evidenziato una dinamica del gettito dell'IRPEF sui redditi da lavoro superiore alla crescita nominale del PIL (-0,3% nel settore privato, +5,4% per i dipendenti pubblici), pur in presenza di un consistente aumento della disoccupazione (+2,7 punti in 18 mesi) e di una modesta riduzione della cassa integrazione.

Un dato quest'ultimo che trova un puntuale riscontro nel calo del reddito delle famiglie nel primo trimestre 2010, pari a -2,6%.

La crescita del gettito dell'IVA invece (+2,2%), oscillante a partire dal mese di dicembre nel settore interno, è stata preceduta da alcuni mesi da quella riscossa sulle importazioni dai paesi extra UE (+24%), un risultato che mette in luce una ripresa dell'attività economica trainata essenzialmente dalle esportazioni.

Il forte incremento del gettito delle ritenute nell'IRPEF senza riflessi sugli incassi relativi all'IVA sui consumi, interpretato da alcuni commentatori interessati, guidati dall'ex vice Ministro Visco, come prova di un aumento dell'evasione nell'IVA, mette in rilievo ancora una volta un'anomalia strutturale del principale tributo italiano, investito negli ultimi anni da una serie di interventi parziali, non coordinati e poco studiati dal punto di vista degli effetti distributivi e di gettito.

Questo andamento anomalo dell'IRPEF, aveva già influenzato negativamente la fase più acuta della recessione tra il 2008-09 alimentandola ulteriormente, per alcuni aspetti manifestamente contraddittori e indifferenti ai riflessi giuridici che avevano caratterizzato la politica tributaria attuata dal governo Prodi tra il 2006-07. La riforma dell'IRPEF del 2007, in particolare, avrebbe dovuto, secondo i proponenti, riequilibrare il gettito tra redditi da lavoro dipendente e altri redditi, per contrastare gli effetti dell'evasione; un approccio singolare al problema dell'equità tributaria, (ma il divorzio tra politica tributaria e diritto è ben più

risalente), che ha invece prodotto un ulteriore incremento del prelievo proprio su quelli da lavoro dipendente, specie con familiari a carico, alimentando il calo della domanda interna.

Conseguenza probabilmente non voluta, almeno nelle dimensioni in cui si era manifestata, ma prevedibile di interventi improvvisati sulle imposte non coordinati a sistema, indifferenti ai riflessi giuridici delle proprie scelte; l'aumento del tutto irrazionale della forbice tra aliquota media e marginale nell'IRPEF, finalizzata a colpire più facilmente i redditi soggetti ad autoliquidazione (un piccolo aumento dell'imponibile dichiarato determina una lievitazione dell'imposta), ha comportato come conseguenza una elasticità al reddito del sistema tributario italiano significativamente maggiore di quella dei principali partners e concorrenti, evidenziata dalla inesorabile crescita dell'IRPEF (46,4% nei primi 5 mesi del 2010) sul totale delle entrate dello Stato.

Elasticità determinata, dopo la riforma del 2007, sia da una progressività marginale dell'IRPEF particolarmente elevata a carico di redditi modesti, specie da lavoro dipendente, e con oneri familiari, che si trasferisce, attraverso il sistema delle ritenute alla fonte, quasi in tempo reale, sulle buste paga, con ovvi riflessi sui consumi e sulla propensione al risparmio.

Sia dalla doppia imposizione dei salari che sono incisi direttamente dall'IRPEF ed indirettamente dall'IRAP, di cui il costo del lavoro (salari + oneri sociali) costituisce uno dei principali elementi della base imponibile.

Un aspetto quest'ultimo che non evidenzia solo una conseguenza indesiderabile della riforma del 2007, sottratta al controllo parlamentare ma indica, per la più accentuata progressività che caratterizza i redditi familiari, in seguito alla sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, un profilo di irragionevolezza che prefigura, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale un palese elemento di illegittimità della nostra principale imposta.

Una conclusione che avrebbe meritato più attenzione sia da parte dell'analisi giuridica, sia di quella parte della politica, che non avendo condiviso quelle decisioni trovandosi all'opposizione, una volta al governo ha ritenuto inopinatamente di farle proprie.

A partire da giugno, quindi tra versamenti di imposta rinviati dall'anno precedente (circa 4 miliardi di euro di IRPEF non versata nel novembre 2009), una singolare coincidenza con la finanziaria 2007 del Governo Prodi, aumenti del prelievo già in atto ed un prevedibile maggior gettito indotto da un tasso di inflazione più elevato rispetto alle previsioni, la sola IRPEF potrebbe comportare, nell'arco del 2010, un maggior gettito complessivo oscillante tra i 9 e i 10 miliardi di euro.

Una somma certo molto minore rispetto a quella determinata nel 2007 dalla improvvisata politica tributaria del Governo Prodi, i cui effetti, spacciati per recupero di evasione, erano palesemente sfuggiti al controllo dei proponenti (quasi 22 miliardi di maggiore gettito tra giugno e novembre determinati dalla riforma della struttura dell'IRPEF e dalla revisione retroattiva degli studi di settore applicata ai redditi prodotti l'anno precedente, estesa ai redditi delle società di capitali) e che aveva contribuito ad anticipare di almeno un semestre la recessione nel 2008.

Ma anche un dato da non sottovalutare perché l'IRPEF è esattamente quella ereditata dal governo Prodi e nel 2010 l'incremento del gettito, per quanto minore sarà concentrato essenzialmente sulle famiglie, già pesantemente colpite dalla recessione.

Vale la pena ricordare che l'Italia è stato il solo paese, oltre all'Irlanda, travolta dalla crisi delle banche, ad essere entrato in recessione nel 2008, con un calo del PIL particolarmente significativo (-1,3%), anche perché determinato essenzialmente dal calo della domanda aggregata.

Il dato cumulato 2008-09 è quindi in assoluto il più elevato tra i paesi dell'Eurozona (-6,3 ovvero -1,3 + -5), Irlanda esclusa (Europa -3,5), rispetto ad una contrazione del 3,8% in Germania e solo di 1,7% in Francia.

Il fisco, con tutta evidenza, non è estraneo a questo risultato così negativo e la tendenza in atto a stabilizzarne la struttura distributiva, comprensibile nella fase più acuta di una crisi dai confini indefiniti appare, alle soglie della ripresa produttiva, una scelta politica che non trova giustificazione neppure nel calo del gettito prodotto dalla recessione.

I gravi limiti giuridici e distributivi della riforma Visco del 2007, che ho evidenziato su questa rivista negli ultimi 3 anni, potrebbero avere ulteriori effetti depressivi sulla domanda interna a partire dal terzo trimestre 2010, non dissimili da quelli determinati nell'estate 2007 dalla politica tributaria del Governo Prodi.

E questo in un quadro congiunturale ben più difficile, dopo una recessione che ha visto scomparire decine di migliaia di imprese e uscire dal mercato del lavoro oltre 700 mila persone, non solo lavoratori dipendenti.

Un tema, quello degli effetti distributivi delle imposte sui redditi, su cui è mancata una sufficiente attenzione sia da parte dell'analisi economica, sia della cultura giuridica, ed in cui è in atto una singolare azione di mascheramento e oblio tra i diversi attori politici, sindacali e datoriali, grandi organi di informazione, gruppi accademici, che avevano avallato quando non incoraggiato quelle politiche pubbliche prive di equilibrio; i cui effetti sono evidenziati nelle cifre impietose del gettito dei tributi registrate nel Bollettino delle entrate tributarie pubblicato

ogni mese dal MEF, e nel differenziale negativo del calo del PIL, tra il 2008 e il 2009 rispetto alla Francia e alla Germania, che con l'Italia costituiscono le economie più integrate d'Europa.

In conclusione nell'ultimo decennio l'Italia è stata in assoluto l'economia europea che è cresciuta di meno (+1,4% contro il 10% dell'area dell'euro) ed anche quella più colpita dalla crisi del biennio 2008-2009; il prodotto complessivo dell'economia italiana è tornato a livelli di fine 2000, contro una perdita di tre – quattro anni per i nostri partners (molto meno la Francia).

In Campania, la Regione più industrializzata del Mezzogiorno, il salto all'indietro è stato ancora maggiore (-8,3%), riportando le lancette del tempo al 1998.

Non vedo cosa altro si debba attendere per avviare una riflessione seria sul futuro dell'Italia, che ponga al centro dell'analisi l'obiettivo della crescita e le condizioni perché questa si consolidi, a partire dalla riforma tributaria.

Un traguardo che richiede necessariamente un sistema istituzionale capace di realizzare un decentramento non frammentato e di valorizzare le politiche territoriali all'interno di sistemi a rete necessariamente unitari, in un quadro di revisione profonda delle politiche pubbliche, sia dal lato delle spese, il cui contenimento dovrebbe essere ben più selettivo; sia delle entrate, di cui è sempre più evidente la necessità di interventi correttivi sul sistema tributario, finalizzati a migliorare il profilo distributivo delle principali imposte e a favorire una crescita economica a tassi non inferiori a quelli dell'eurozona.

3) L'impatto sulla competitività e sulla crescita dell'economia italiana degli indirizzi di politica tributaria dell'ultimo decennio

In Italia il tema dei riflessi della politica tributaria sulla crescita economica è stato quanto meno nell'ultimo decennio, poco analizzato dagli economisti, e continua ad esserlo; la perdita di competitività del nostro sistema produttivo è stata attribuita prevalentemente alla scarsa presenza delle imprese italiane nei settori più dinamici ed innovativi e soprattutto al calo della produttività rispetto ai principali partners europei.

Questo elemento sicuramente significativo tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000, quando il calo delle nostre esportazioni sembrava inarrestabile, nonostante la svalutazione dell'euro, oggi appare meno rappresentativo della complessa realtà del sistema produttivo italiano e del rapporto tra crescita economica e politiche pubbliche.

I dati sulla produttività tengono infatti conto degli incrementi occupazionali in rapporto alle unità prodotte, ma nulla ci dicono circa l'attività svolta in precedenza dai nuovi occupati; se una parte consistente della nuova occupazione rilevata dall'analisi statistica si riferisce a soggetti che già erano produttivi nell'economia irregolare, è chiaro che i conti sulla produttività non tornano, e la elevata dinamica delle esportazioni, in tutta l'area euromediterranea, a partire dal 2006 e fino alla soglia del 2009, con l'euro fortemente rivalutato, offre al riguardo qualche elemento di riflessione per analisi meno generiche.

Considerazioni in parte analoghe possono estendersi anche alle quantità prodotte nelle imprese di minori dimensioni, che occupano oltre la metà della forza lavoro complessiva.

Pensare che lo scarto tra il gettito dell'IVA in Italia e quello degli altri principali Paesi dell'Unione, a parità di aliquota, stimabile mediamente in due punti di PIL sia concentrato esclusivamente nel settore del lavoro autonomo e dei servizi, senza incidere sulla produzione di beni, appare infatti irrealistico; anche questo elemento contribuisce a sottostimare la quantità di beni prodotti e quindi la produttività.

D'altra parte, una stretta dei controlli e delle attività di contrasto all'evasione in questo segmento centrale del nostro sistema produttivo, se non è accompagnata da una significativa attenuazione delle condizioni di stress fiscale in cui operano le imprese minori, da oltre un quindicennio, può avere conseguenze sulla crescita complessiva dell'economia ben più gravi delle distorsioni operate dall'evasione fiscale e contributiva, che si concentra in prevalenza sulla componente mobile del salario, ed estende i suoi effetti sul gettito dell'IRAP e dell'IVA.

L'economia irregolare è il termometro di una condizione diffusa di malessere che deve essere affrontata necessariamente, rimuovendo le cause strutturali, a partire dal fisco.

Il tema della produttività richiama quindi quello della competitività, in cui l'effetto combinato di un differenziale di inflazione più elevato e di salari netti più bassi rispetto alla media europea, condiziona pesantemente lo sviluppo.

L'economia italiana è cresciuta a tassi di 3 o 4 volte inferiori alla media dell'Eurozona nell'ultimo decennio, non soltanto per cause endogene al sistema ma per un differenziale di pressione tributaria, a carico dei redditi di lavoro e di impresa, che penalizza soprattutto le imprese manifatturiere di minori dimensioni.

Una conferma della scarsa attenzione rivolta agli effetti della politica tributaria in Italia viene dalla comparazione tra i dati relativi alla pressione fiscale nei tre grandi paesi fondatori dell'Europa (Francia, Germania ed Italia).

L'Italia ha registrato, in media negli anni 2000, una pressione fiscale un po' più bassa rispetto a quella francese e leggermente più elevata di quella tedesca; ma la composizione del gettito è molto diversa e la differenza si è accentuata nell'ultimo quindicennio. In Italia circa il 60% del prelievo viene dalle imposte sulla produzione (IRAP) e sul reddito (IRPEF, IRES ed imposte sostitutive) mentre le imposte indirette (IVA, accise ed altri tributi minori) rappresentano l'altro 40%.

In Francia e Germania, con scostamenti modesti, il dato si inverte. Non solo il cuneo fiscale è molto più elevato in Italia rispetto alla media dei Paesi industrializzati; ma se viene conteggiata correttamente l'IRAP sul costo del lavoro, la differenza del prelievo che colpisce le nostre imprese, specie quelle medie, è ancora più eclatante.

L'IRAP non è solo un'anomalia del sistema tributario italiano, caratterizzata da molteplici elementi di irragionevolezza che integrano sia aspetti giuridici sia economici; è anche un forte elemento di spiazzamento dell'economia nazionale perché penalizza le esportazioni (che pagano l'IRAP) ed incentiva le importazioni (che assolvono l'IRAP sulla percentuale di ricarico relativa alla sola fase della distribuzione), a danno dei produttori nazionali, falsando la concorrenza, la cui tutela rappresenta oramai un valore costituzionale protetto dall'ordinamento.

Un profilo di irrazionalità del tributo non sufficientemente approfondito dalla dottrina giuridica, la cui irragionevolezza va ben oltre i confini entro cui può esercitarsi legittimamente la discrezionalità legislativa in campo tributario.

Negli ultimi 20 anni una parte della dottrina tributaristica ha cercato di supportare alcune delle scelte più discutibili del legislatore, offrendo una interpretazione debole, quando non addirittura tautologica dell'art. 53 della Costituzione, confinando il principio di capacità contributiva al ruolo ancillare di individuazione dei criteri di riparto per la definizione del concorso alla spesa pubblica attraverso le diverse imposte, con il solo vincolo della coerenza del sistema: in pratica una versione attenuata del principio di ragionevolezza, che può offrire una tutela rispetto agli arbitrii, ma non definisce con chiarezza i confini ed i limiti entro cui può operare legittimamente la discrezionalità tributaria.

Una ricostruzione anche storicamente insoddisfacente perché la democrazia moderna si è consolidata tra il XIX ed il XX secolo nella individuazione di limiti al potere di imposizione.

Sotto questo profilo la vicenda dell'IRAP è emblematica della volontà del legislatore del '97 di aggirare i vincoli posti dall'art. 53 Cost. alla discrezionalità tributaria, che, con riferimento alla sussistenza della capacità contributiva, incontra limiti minimi e massimi, specie

in relazione a tributi che incidono in senso ampio sulla medesima capacità economica, ed impongono quindi un coordinamento tra le diverse imposte.

Nel caso dell'IRAP, ad esempio, non basta definirla un'imposta reale per escluderne legittimamente la deducibilità dall'imposta sui redditi.

L'ineducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi (IRPEF e IRES) è stata quindi una decisione politica discutibile, finalizzata a occultare la differenza tra aliquota nominale ed aliquota implicita (più elevata), che non rientra tipicamente tra le manifestazioni discrezionali del legislatore: un'opzione che incide sulla legittimità stessa del tributo per un duplice profilo.

Rispetto ai redditi societari, l'imposta ineducibile viene assolta anche dalle società in perdita, senza poter portare in avanti la perdita fiscale; nell'imposta personale a base progressiva invece l'ineducibilità equipara fiscalmente l'IRAP, che è appunto un costo ineducibile, ad un maggior reddito, tassandolo irragionevolmente con l'aliquota progressiva. Ma l'IRAP rappresenta un costo, non un reddito!

Due indizi significativi confermano questa analisi sul rapporto tra fiscalità e competitività in Italia.

Il primo si riferisce all'ultimo rapporto di Mediobanca e Unioncamere sulla evoluzione delle imprese medie italiane nell'ultimo decennio. I dati che emergono dall'indagine evidenziano una realtà dinamica con un tasso di crescita medio del 5,4% annuo, un ottimo livello di capitalizzazione ed una produttività superiore a quella spagnola e comparabile a quella tedesca (per via del costo del lavoro più basso).

Il più significativo punto di debolezza evidenziato dal confronto è rappresentato da una minore presenza delle nostre imprese medie nei settori caratterizzati da elevata innovazione e da una forte dinamica degli investimenti. Circa la metà rispetto a quelle spagnole e solo un quarto di quelle tedesche. La spiegazione è evidente: in Spagna la pressione fiscale su questa tipologia di imprese è pari al 25,2%, in Germania il dato si ferma a 25,8%, mentre in Italia l'aliquota è praticamente doppia (48,3%).

Se il fisco italiano si appropria di circa la metà degli utili mediamente prodotti da questo segmento strategico della nostra economia che, con l'indotto produce un quarto del PIL, non deve meravigliare la minore propensione ad intraprendere nei settori caratterizzati da un'elevata concentrazione di investimenti!

Un secondo elemento di rilievo che rende ulteriormente indifferibile, dopo anni di interventi episodici, spesso contraddittori e disattenti ai profili giuridici, una riforma organica del sistema tributario è rappresentato dal carattere fortemente squilibrato degli effetti distributivi delle imposte sui redditi sul piano territoriale.

Lo sbilanciamento del gettito, aggravato nel tempo da continui interventi legislativi asistemati, sul versante delle imposte dirette, sul reddito (IRPEF ed IRES) e sulla produzione (IRAP), ha determinato una situazione sempre meno accettabile; se fino al 2006 le imposte dirette erano arrivate a coprire il 55% del gettito, un dato già fortemente squilibrato, dopo la riforma Visco dell'IRPEF del 2007, questa percentuale sfiora oramai il 60%, e, in assenza di interventi correttivi è destinata a crescere ulteriormente.

L'effetto distributivo, particolarmente penalizzante per l'economia italiana è insostenibile per il Mezzogiorno e determina nelle Regioni del Sud, nell'indifferenza generale, un effetto di secessione strisciante, non dichiarata, ma non per questo meno grave, che investe nel suo insieme i modelli di vita della società meridionale.

Il fallimento del regionalismo nel Sud è eclatante, non ha colore politico e dovrebbe far riflettere sulla praticabilità di un modello che decentrerà nei prossimi anni ulteriori funzioni, in assenza di un coordinamento statale forte, e di una riforma profonda del sistema tributario.

Ma se, nel secolo scorso, nel suo viaggio in Italia, Cristo si era fermato ad Eboli, oggi le ferrovie degne di questo nome limitano il servizio ancora più a Nord, a Salerno; sul resto delle infrastrutture statali, comprese le università e le scuole, meglio stendere un velo.

L'esplosione della criminalità negli ultimi venti anni e l'inefficienza del sistema giudiziario, assai più gravi nel Mezzogiorno testimoniano del fallimento delle politiche pubbliche non solo territoriali e locali, che chiamano in causa direttamente lo Stato.

Il Mezzogiorno, con una popolazione doppia rispetto a quella di un paese di dimensioni analoghe, quale la Grecia, ma con un reddito pro capite inferiore a quello portoghese, molto più ridotto, nonostante uno sforzo fiscale negli ultimi 15 anni notevolmente più elevato rispetto alle altre Regioni, è infatti sempre meno in grado di restare all'interno di un sistema tributario particolarmente oneroso anche per le regioni economicamente più avvantaggiate (nelle quali l'evasione fiscale rappresenta spesso uno strumento per difendere la competitività).

Ha quindi trovato rifugio in una diffusa economia irregolare di sopravvivenza, che negli ultimi 15 anni ne ha condizionato profondamente non soltanto le dinamiche evolutive, ma la stessa qualità della vita, un anestetico apparente che nelle aree più avanzate (vedi i dati particolarmente negativi relativi al PIL e all'occupazione della Campania degli ultimi 3 anni) è già stata in parte spazzata via da processi di ristrutturazione socialmente onerosi, ma inevitabili.

Occorre sottolineare che i due fenomeni, evasione ed economia irregolare, spesso impiegati addirittura come sinonimi, non sono comparabili, ed hanno dinamiche molto diverse,

perché l'economia irregolare, al contrario dell'evasione, e di quella sommersa riduce il carico fiscale complessivo, ma per la parte occultata non lo azzera, perché non deduce una parte significativa dei costi.

In ogni caso il risparmio fiscale prodotto dall'economia irregolare si riferisce a realtà economiche e reddituali marginali; la perdita di gettito è quindi intuitivamente minore, e in questo si distingue dall'evasione, che ha costi organizzativi maggiori e coinvolge realtà economiche ben più significative. E' quindi evidente l'effetto doppiamente negativo del sistema tributario vigente che induce il Mezzogiorno a rifugiarsi nell'economia irregolare ed in quella sommersa per sopravvivere, e il Nord più produttivo a fare largo uso dell'evasione e a confrontarsi con continui processi di ristrutturazione per difendere la propria competitività nei mercati esteri.

L'esigenza di una riforma organica del sistema tributario, che è imposta dalla necessità di correggerne gli squilibri, prodotti da un uso distorto del diritto, e di ridurre il gap di competitività che penalizza le nostre imprese, non può essere quindi confusa con la generica aspirazione di una parte del ceto politico a ridurre le imposte; o con l'effetto narcotizzante di breve periodo della promessa del federalismo fiscale, quale soluzione agli eccessi del fiscalismo: un'opzione irrealistica senza una preventiva riforma tributaria, in linea con i nuovi assetti distributivi determinati dal processo di decentramento.

Il primo più urgente obiettivo, per un riassetto della finanza pubblica compatibile con l'avvio del decentramento fiscale e con i vincoli comunitari (che potrebbe affiancare la manovra di bilancio del 2011, senza confondersi con essa), è infatti quello di dare finalmente una configurazione sistematica all'ordinamento tributario, correggendo ed eliminando quelle anomalie strutturali che ne hanno determinato nel tempo una vera e propria crisi di identità, sia sotto il profilo dell'equità e dell'efficienza, sia della distribuzione del prelievo, alimentando l'evasione e aggravando il dualismo territoriale (un problema, quest'ultimo, dalle conseguenze se possibile ancora più gravi).

Il residuo fiscale (la differenza tra quanto lo Stato incassa come imposte nei territori e quanto restituisce in termine di servizi) che penalizza le tre grandi regioni del Nord e che alimenta la protesta leghista (poco più di 43 miliardi complessivi nelle 8 regioni del Nord) non è conseguenza, come si vorrebbe far credere, del fatto che ci sono alcune regioni che pagano meno di quello che potrebbero.

Nonostante uno sforzo fiscale complessivo nelle Regioni del Mezzogiorno significativamente maggiore rispetto alla media, il deficit in termini di servizi e riferibili alla spesa pubblica dello Stato nel Sud supera il 18%, rispetto alla spesa pro capite nel resto

d'Italia, al netto della spesa pensionistica, che è anch'essa significativamente più bassa nel Mezzogiorno (negli ultimi 15 anni le entrate tributarie pro capite sono aumentate nel Mezzogiorno di quasi il 60% mentre nel Centro – Nord di poco più del 36%).

Il significativo incremento della pressione tributaria nel Mezzogiorno è stato determinato non solo dal fatto che le aliquote delle addizionali locali, dell'ICI e dell'IRAP, sono in media più elevate, per le minori basi imponibili a cui si riferiscono.

Il differenziale tributario nelle Regioni del Sud è ulteriormente peggiorato dopo la riforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2007, sia per la limitazione della deducibilità degli interessi passivi nell'IRES, che ha colpito maggiormente le piccole imprese, specie del Mezzogiorno, sia per l'incremento della progressività nell'IRPEF; un paradosso solo apparente, che si svela considerando che l'aumento del prelievo è stato massimo per i percettori di reddito con familiari a carico (e nel Mezzogiorno risiede un terzo della popolazione, ma solo un sesto delle famiglie italiane).

Effetto non sorprendente dell'improvvisazione che accompagna da ormai troppi anni la politica tributaria, fortemente condizionata da problemi di immagine, ed in cui il tema dell'evasione è stato utilizzato da sinistra per motivare l'aumento dei tributi, da destra come alibi per giustificare gli effetti depressivi di una politica tributaria priva di coraggio, tutta proiettata verso il federalismo fiscale, che ha abbandonato qualsiasi ambizione riformatrice.

Ma il vero paradosso, che incide sui delicati meccanismi su cui si fondano i sistemi rappresentativi ad ordinamento democratico, è costituito dalla continuità e dalla stabilizzazione della politica tributaria avviata da Visco tra il 2006 e il 2007 e dal fatto che nessuno sembra accorgersi degli squilibri che essa aveva introdotto e continua ad alimentare all'interno del sistema.

Il sintomo più evidente dello svuotamento della funzione del Parlamento, altro che bicameralismo perfetto da correggere!

L'eccesso di residuo fiscale, che caratterizza le grandi Regioni del Nord, ed allontana quelle del Sud dal resto del Paese, non dipende quindi dalla fuga del Mezzogiorno dalle imposte come sostiene Ricolfi, che a sostegno delle proprie tesi si è inventata una sedicente contabilità liberale di comodo, nella quale non compare ad esempio la spesa pensionistica, che da sola vale il 15% del PIL (ed è, inutile dirlo, notevolmente più bassa nel Mezzogiorno), e quella del servizio del debito pubblico che ne vale altri 5 punti!

E' invece una diretta conseguenza della eccessiva concentrazione del carico fiscale sui redditi (IRPEF, IRES, addizionali ad imposte sostitutive) e su altri elementi strettamente collegati al reddito (IRAP).

E' quindi essenzialmente una conseguenza non sufficientemente valutata degli effetti della struttura delle principali imposte, sul sistema economico – sociale, che occorrerebbe correggere proprio per riequilibrare il gettito delle imposte sul territorio ed avviare un processo di decentramento fiscale, compatibile con la tenuta del sistema.

Una condizione necessitata che l'attuale maggioranza di governo, con una miopia che sfiora l'autolesionismo, mostra di ignorare.

La tesi che l'evasione si concentrerebbe in prevalenza nelle Regioni del Mezzogiorno, da cui deriverebbe, anche da questo punto di vista, un effetto moralizzante del federalismo fiscale è un'opinione diffusa ad elevato indice di improbabilità, che si basa essenzialmente sulla identificazione tra economia irregolare, economia sommersa ed evasione, senza nessuna analisi, neppure approssimativa, dei rapporti tra imposte sui redditi, IVA, IRAP e realtà socio – economiche sottostanti.

Che al Sud l'economia informale e quella irregolare partecipino in proporzione più che nelle aree più avanzate alla creazione di ricchezza è un dato di comune esperienza che trova riscontro in un tasso di disoccupazione più che doppio rispetto alla media.

Ma da questo ad affermare che le imposte evase nel Mezzogiorno siano, in proporzione ai residenti, percentualmente più elevate in Calabria rispetto alla Lombardia e al Veneto mi sembra espressione di una tesi tanto popolare quanto priva di fondamento.

Insomma un livello di consumi, maggiore dei redditi dichiarati al fisco, evidenzia una economia irregolare ed informale diffusa, una forte presenza di redditi non dichiarati inferiori al minimo imponibile, ed è anche un indizio di evasione.

Ma le modalità di calcolo a dir poco approssimative con cui si pretende di analizzare il fenomeno e trarre addirittura conclusioni sulla "Giustizia territoriale", come ha fatto il prof. Ricolfi in un recente suo lavoro, applicando al PIL irregolare o sommerso le aliquote medie dei principali tributi, calcolate in base ai dati dell'economia regolare è, ad essere cortesi, fuorviante.

Quattro aspetti sono sufficienti a evidenziare i limiti di queste analisi:

A) Non tengono in alcun conto che l'agricoltura i cui redditi sono determinati, in larga prevalenza, su basi catastali contribuisce al PIL delle regioni del Mezzogiorno in una proporzione maggiore rispetto alla media nazionale: il loro importo è tuttavia significativamente inferiore a quello dei redditi effettivi;

B) I redditi assoggettati ad imposte sostitutive non entrano a far parte della dichiarazione dei redditi (ancora: i redditi prodotti in forma associata da società semplici o da

imprese familiari sono frazionati tra più soggetti e quindi assoggettati ad aliquote medie minori: un fenomeno particolarmente esteso nelle Regioni meridionali);

C) L'evasione all'IVA scende dalla produzione al dettaglio e non viceversa; nel Mezzogiorno in cui il rapporto tra ricchezza prodotta e consumi è negativo la possibilità di evadere l'IVA è condizionata al fatto che le merci vendute, prevalentemente prodotte al di fuori dell'area, possano essere acquistate senza IVA. In ogni caso il rapporto tra gettito dei tributi e consumi è fortemente influenzato dalle condizioni socio economiche dei territori; una percentuale elevata di redditi sotto la soglia di imponibilità alimenta i consumi ma non esprime una capacità contributiva tassabile, e spesso non è rilevata con sufficiente approssimazione dalle statistiche tributarie;

D) Il regime forfetario, introdotto nel 2007 per i contribuenti minimi, trasformato presto in una licenza di evadere, per le modalità semplicistiche con cui è stato avviato, tende a falsare ulteriormente il rapporto tra valore aggiunto, reddito imponibile ed imposta dovuta.

Questi semplici esempi, ma se ne potrebbero indicare molti altri, evidenziano il limite di stime sull'economia dei tributi condotte in modo tanto approssimativo, senza alcuna relazione con la struttura delle diverse imposte, e con le realtà socioeconomiche cui si riferiscono.

In ogni caso, specie in riferimento ai redditi marginali prodotti dall'economia irregolare, vale forse la pena di ricordare che si tratta spesso di redditi sostanzialmente virtuali, ovvero di redditi che non sussisterebbero in un'economia regolare concorrenziale, e quindi anche l'eventuale recupero o perdita di gettito è altrettanto virtuale.

Costituisce comunque un dato di comune esperienza che la sottrazione a tassazione di una pluralità di somme modeste comporta perdite fiscali molto minori rispetto ad altre situazioni in cui l'evasione si concentra in un numero di soggetti, più ristretto, ma per cifre molto elevate. In ogni caso la pretesa di analizzare i dati tributari sul piano territoriale, semplicemente ignorando il complesso funzionamento dei meccanismi impositivi e le interazioni che determinano quei risultati, e di trarne conclusioni sul piano della giustizia territoriale appare comunque privo di qualsiasi utilità, proprio perché si limita a soffermarsi su alcuni effetti, deformandoli, senza essere in grado di interpretarne correttamente le cause.

Proprio la diffusione insistita di tesi prive di riscontri oggettivi sulla giustizia territoriale, basti ricordare la polemica estiva sul minore costo della vita al Sud, dimenticando che la differenza è integralmente compensata dai minori salari di fatto e dai minori trattamenti pensionistici, mi convincono non solo della necessità di un processo di decentramento di

funzioni a livello territoriale, effettivamente responsabilizzante, in cui le regioni del Mezzogiorno giochino la partita a tutto campo, ma anche con carte non truccate!

Mi confermano inoltre nell'opinione che una riforma tributaria che riequilibri il prelievo tra imposte dirette ed indirette, in linea con le economie più avanzate, risponda ad esigenze di efficienza economica e di giustizia distributiva, che avrebbero riscontri positivi anche in termini di riequilibrio della distribuzione territoriale del gettito tributario.

Ad una minore diffusione dell'economia irregolare corrisponderebbe necessariamente una riduzione delle attività realizzate fuori dal circuito dell'IVA, con una corrispondente disponibilità di maggiori risorse tributarie per le comunità territoriali del Mezzogiorno.

La riforma tributaria rappresenta quindi anche la preconditione per un più ampio decentramento fiscale che, per rispettare i vincoli posti dell'art.119 Cost. deve necessariamente riguardare la fiscalità nel suo insieme (sistema tributario dello Stato e tributi regionali e locali), e non può prendere le mosse da un sistema tributario squilibrato, paralizzante per le imprese e insostenibile sotto il profilo distributivo e territoriale, per i redditi medi, specie con oneri familiari a carico.

4) L'abbandono del progetto di riforma tributaria avviato nel triennio 2003/05 e l'assenza di un disegno sistematico negli interventi discrezionali di politica tributaria in quello successivo evidenziano l'urgenza di una riforma organica del sistema tributario statale

Pochi dati bastano per mettere in evidenza le molteplici criticità che caratterizzano il sistema tributario italiano, determinate da una produzione normativa incoerente, talvolta caotica, quando non fine a se stessa, (l'abuso della decretazione d'urgenza per correggere disposizioni introdotte con la legge di conversione del decreto legge presentato poche settimane prima), quasi sempre disattenta ai principi, priva di un indirizzo unitario riconducibile a qualsivoglia profilo sistematico.

La prima anomalia (anche se non la più significativa in termini assoluti) è rappresentata dall'IRAP: questa imposta è, sotto il profilo economico, una sostanziale duplicazione dell'IVA, con caratteristiche tali (tassazione delle esportazioni, esenzione delle importazioni) da non confliggere in modo troppo evidente con i vincoli imposti dall'ordinamento comunitario e dalla VI direttiva IVA.

La sua struttura, che vale la pena ricordarlo aveva avuto, proprio per i suoi effetti distributivi sul lavoro autonomo, l'avallo della Confindustria, è particolarmente penalizzante per l'industria italiana, perché da un lato si comporta come un dazio a carico degli esportatori di prodotti italiani, pagato alla produzione, che incide, per il solo comparto manifatturiero per circa 6 miliardi all'anno; dal lato delle importazioni invece l'IRAP si configura come un sussidio, che per i soli prodotti manifatturieri concorrenziali con quelli nazionali, supera i 4 miliardi di euro.

Una situazione insostenibile in un'economia mondializzata con un fattore concorrenziale elevato e crescente. Nel settore del lavoro autonomo poi, l'IRAP anche a voler ignorare i problemi di sovrapposizione con la base imponibile dell'IRPEF, a cui la Cassazione ha potuto offrire un rimedio solo parziale, introduce un ulteriore incentivo ad evaderla, per la maggiore difficoltà a trasferirne l'onere in avanti sull'utilizzatore della prestazione, rispetto all'IVA.

Sempre sul versante delle imprese, occorre ricordare che la riforma del 2007 ha finanziato la riduzione dell'aliquota nominale dal 33% al 27,5% nell'IRES, con una lievitazione artificiale della base imponibile, attraverso la previsione di un tetto alla deducibilità degli interessi passivi, rispetto al risultato operativo lordo; una disposizione copiata dall'ordinamento tedesco con qualche dimenticanza (la scarsa conoscenza della lingua di Goethe ha giocato ai proponenti un brutto scherzo: ci si è dimenticati che in Germania era prevista una franchigia di 1 milione di euro, elevata in seguito alla crisi a 3 milioni!)

Un altro elemento di criticità, sempre introdotto dalla riforma del 2007, è rappresentato dalla eliminazione degli ammortamenti fiscali accelerati ed anticipati.

Con una normativa civilistica sugli ammortamenti vecchia di circa 20 anni, si comprende facilmente quanto questa disposizione avvantaggi il sistema finanziario rispetto ai settori produttivi e le grandi imprese (già fiscalmente protette) rispetto a quelle minori. Una decisione che conferma una costante della politica tributaria della sinistra, dall'istituzione dell'IRAP passando per la DIT (dual income tax) fino alla nuova IRES e al regime forfetario per i contribuenti minimi; un mix di illusione finanziaria e di disposizioni prive di organicità, indifferenti per principio ai riflessi giuridici, attenta agli interessi dei grandi gruppi finanziari ed industriali che ha dato nuove spinte all'evasione, che trae alimento e consenso da disparità di trattamento irrazionali.

Tuttavia il punto di maggiore sofferenza dell'intero sistema, è costituito dall'imposta sui redditi delle persone fisiche. Questo tributo, che da solo, nel 2009, ha rappresentato il 42% delle entrate totali (ma il 46,4% nei primi 5 mesi del 2010), ha subito negli ultimi otto

anni, sulla spinta di decisioni politiche non sempre coerenti con la struttura del tributo, una serie di modifiche, che ne hanno accentuato le criticità, degradate in alcuni casi a vere e proprie illegittimità.

Il ritorno nel 2007 ad un sistema di detrazioni di imposta, non più indicizzate, sostitutive delle deduzioni (no tax area e family area) introdotte con i primi due moduli della riforma del 2003 ha accentuato i limiti di un modello in fase di avvio, sommandoli ai difetti strutturali dello schema precedente, (scarsa attenzione ai redditi familiari, alle deducibilità socialmente rilevanti, al lavoro dipendente) moltiplicandoli.

Quattro aspetti in particolare, il dimezzamento del primo scaglione, la sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, una soglia di reddito (2.841 euro) irrisoria oltre la quale un familiare non è più considerato a carico, e l'assenza di meccanismi di indicizzazione hanno determinato una serie di effetti collaterali impreveduti che hanno accentuato ulteriormente le tradizionali criticità dell'IRPEF, ben oltre i limiti di un esercizio ragionevole della discrezionalità legislativa.

Mentre fino al 2006 alla maggioranza dei contribuenti (55%) si applicava un'aliquota marginale del 23% e ad un altro 11% quella del 27% con un'aliquota media notevolmente inferiore, (ma per il gioco delle deduzioni l'aliquota del 23% si applicava di fatto ai 2/3 dei contribuenti), dopo la riforma Visco la forbice tra aliquota media e marginale, ampliata significativamente per il dimezzamento del primo scaglione e la rimodulazione di quelli successivi (dopo il 2007 ad un contribuente che superi la soglia di 28mila euro di reddito, si applica un'aliquota del 38% mentre nel 2006 lo stesso contribuente con un familiare a carico era assoggettato all'aliquota massima del 23% fino ad un livello di reddito di 34 mila euro) è stata ulteriormente allargata in maniera implicita, attraverso la sostituzione delle deduzioni decrescenti (che operando ex ante erano del tutto ininfluenti rispetto alla progressività marginale) con detrazioni anche esse decrescenti.

Questa modifica strutturale apparentemente tecnica, ha comportato un aumento dell'aliquota marginale implicita in base alla percentuale di decrescenza delle detrazioni che spettano al contribuente.

L'aumento dell'aliquota marginale è quindi risultato massimo per quei contribuenti che avendo più carichi familiari hanno diritto a più detrazioni e ad assegni familiari decrescenti: un modello caratterizzato da una pluralità di curve di progressività (a seconda si sia destinatari di una o più detrazioni decrescenti) privo di ragionevolezza che penalizza soprattutto i redditi da lavoro con carichi familiari ed è il principale responsabile della ormai cronica debolezza della domanda interna e del calo dei consumi negli ultimi anni.

L'aumento netto del gettito che ne è derivato, superiore ai quattro miliardi di euro nel 2007, crescente nel tempo per la progressività marginale in eccesso introdotta dalla riforma, contro una previsione di riduzione di 230 milioni, certificata nelle tabelle allegate alla Finanziaria 2007, era stata attribuita con qualche disinvoltura all'effetto Visco e ai risultati della lotta all'evasione, rispetto al lassismo del Governo precedente.

Il tempo, ha evidenziato, come avevamo previsto fin dal dicembre del 2006, un meno nobile, crescente, effetto "Fisco", incompatibile con i principi che disciplinano nell'ordinamento italiano l'esercizio della potestà tributaria, con particolare riferimento alla penalizzazione dei redditi familiari.

A questi elementi di criticità, un cocktail micidiale di illusione finanziaria e irragionevolezza, occorre aggiungere sia l'inadeguatezza della soglia di reddito (2.841 €) ferma da quattordici anni, oltre la quale un contribuente perde il diritto alla detrazione per i familiari a carico; sia la scomparsa di meccanismi di indicizzazione degli scaglioni e delle detrazioni, che alimenta il cosiddetto drenaggio fiscale.

Una manifestazione di fiscalismo che non ha effetti positivi neppure in termini di gettito perché alimenta il lavoro nero e l'economia irregolare. Per cogliere meglio gli squilibri sotto il profilo distributivo dell'attuale struttura dell'IRPEF basta evidenziare alcuni dati numerici particolarmente significativi.

Tra il 2006 ed il 2007 la pressione fiscale è cresciuta in Italia di quasi 3 punti di PIL (2006 +1,7 - 2007 + 1,2).

Nel 2005/2006 questo risultato era stato determinato in prevalenza da misure di alleggerimento fiscale, coordinate tra loro, per oltre 6 miliardi di euro, che avevano interessato l'IRPEF e l'IRAP, mirate all'allargamento degli imponibili.

La manovra, finanziata in parte con l'aumento di alcune imposte indirette e con altri interventi una tantum, aveva determinato una crescita omogenea del gettito delle principali imposte, equilibrato anche sotto il profilo distributivo, in quanto favorita da una minore convenienza ad evadere.

Un risultato prevedibile in un sistema caratterizzato da evasione ed economia irregolare diffusa, che era stato fortemente sottovalutato, nei suoi effetti positivi, anche dal Governo di centro - destra che aveva avviato quel processo riformatore; e che, dopo la sconfitta elettorale del 2006, non aveva ritenuto di rivendicare il riequilibrio del bilancio, registrato in quell'anno, agli effetti positivi di quella politica che aveva determinato un aumento consistente della pressione tributaria (+1,7%) senza compromettere la crescita economica (+2%), e soprattutto senza effetti distributivi indesiderati.

Nel 2007, al contrario, il principale motore della dinamica delle entrate è stato prodotto da una lievitazione del gettito delle imposte sul reddito non prevista dal Governo Prodi, pari a oltre mezzo punto di PIL; effetto combinato della riforma dell'IRPEF e della rivalutazione retroattiva degli studi di settore che aveva riguardato l'insieme dei contribuenti, evasori e non, e aveva esteso i suoi effetti anche all'imposta sulle società (IRES).

Una retroattività abnorme, dagli effetti effimeri, che aveva fatto lievitare il prelievo sia nell'IRPEF, sia nell'IRES, anticipando la recessione nel 2008, senza per altro riuscire a stabilizzare, come era prevedibile, il maggior reddito individuato dalla rivalutazione retroattiva degli studi.

Questo fallimento è stato confermato anche dalla giurisprudenza della Cassazione, che non ha avallato la scorciatoia della trasformazione degli studi in una catastalizzazione impropria dei redditi di lavoro dipendente e di impresa.

Nel 2007 l'aumento della pressione tributaria determinata dalla riforma dell'IRPEF (+1,2 punti) era stato inferiore a quello registrato nella 2006 (+1,7 punti); ma la concentrazione del maggior prelievo nelle imposte sui redditi, in un arco di tempo limitato, tra luglio e novembre 2007 aveva comportato una riduzione della crescita di mezzo punto nell'ultimo trimestre (da +2 a +1,5 punti di PIL) ed un forte trascinarsi sul 2008.

Nei primi otto mesi del 2008, un periodo non ancora influenzato dagli effetti della crisi finanziaria esplosa negli Stati Uniti alla fine dell'estate, con il fallimento della Lehman Brothers il gettito dell'IRPEF aveva evidenziato un ulteriore incremento del 7,5% con punte del 9,1% per i redditi da lavoro dipendente del settore privato (non ancora colpiti dalla recessione) e dell'8,1% per quelli del settore pubblico, per un totale di 7,5 miliardi.

Una condizione patologica che si riflette inevitabilmente sulla crescita economica del sistema Italia ed evidenzia la necessità che gli interventi discrezionali del legislatore tributario vengano definiti nei profili economici da economisti pubblici, mentre la traduzione degli obiettivi in disposizioni di legge deve essere necessariamente affidata alla tecnica giuridica, deve rappresentare un momento di sintesi del colloquio e del confronto tra economisti e giuristi, con l'obiettivo di realizzare una effettiva coincidenza tra i risultati attesi e quelli reali.

Negli stessi mesi l'IVA interna (che riguarda anche le importazioni dai paesi UE) registrava un calo di 870 milioni (-1,2%) un dato negativo che non si era verificato neppure nel 2005, anno in cui la crescita del PIL si era fermata a +0,1; ed in cui le entrate statali, trainate dalle riduzioni fiscali introdotte con la finanziaria 2005 (oltre 6 miliardi) avevano totalizzato un +3,4% al netto delle una tantum (IVA +4,4%): un segnale incontrovertibile che la crisi della domanda interna nella prima parte del 2008 era stata alimentata dalle condizioni

di stress fiscale a cui erano state sottoposte le famiglie italiane, in seguito alla riforma dell'IRPEF (+12,4% in soli 2 anni): da qui l'apparente divaricazione tra l'aumento del gettito dell'IRPEF sui redditi da lavoro e il calo delle entrate registrato dall'IVA, collegato alla contrazione della domanda interna.

Un dato che il vice ministro Visco, con una disinvoltura il cui ricordo suscita ancora ammirazione aveva cercato di attribuire, dopo la caduta del governo Prodi, alla ripresa dell'evasione, in vista di un prevedibile cambio di maggioranza (come dire dalla retroattività alla ultra attività dell'effetto Visco?!), come se le singole imposte fossero altrettanti compartimenti stagni, privi di influenze reciproche, e non fossero caratterizzate sotto il profilo della riscossione da lag temporalmente diversi.

A fine 2008, un anno in cui l'ISTAT avrebbe registrato un calo del PIL di 1,3 punti, ed un dato ancora più negativo -1,5, nelle Regioni del Mezzogiorno (e -2,9 in Campania), l'IRPEF nonostante i primi riflessi del rallentamento dell'economia sull'occupazione, aveva evidenziato ancora un incremento del gettito del 5,7% per un totale di 11,6 miliardi al netto delle addizionali locali di cui oltre 10 miliardi a carico dei redditi da lavoro dipendente!

Un dato sorprendente innanzitutto per la disinvoltura con cui è stato registrato e prontamente archiviato.

Se si incrociano i dati relativi all'aumento del gettito dell'IRPEF con quelli della caduta del PIL nel 2008, e ci si sofferma in particolare su quelli delle Regioni del Mezzogiorno, meno influenzate dalle esportazioni, e che hanno registrato nel medesimo periodo un aumento dei prezzi decisamente più elevato rispetto alla media nazionale, la conclusione, nelle linee di fondo, appare abbastanza semplice.

L'Italia è entrata in recessione nel 2008 molto prima delle principali economie mondiali, per ragioni quasi esclusivamente di origine interna, legate ad errori grossolani della politica di bilancio, in quel periodo, che hanno determinato il crollo della domanda interna, mentre il contributo netto della bilancia commerciale alla crescita del PIL era stato in quell'anno ancora positivo.

A conferma di una politica tributaria fuori controllo si può ricordare che a dicembre del 2007 erano stati posticipati al 2008 versamenti da parte degli agenti della riscossione per 5 miliardi, per non contabilizzare entrate in eccesso; tuttavia il dato contabile non poteva annullare gli effetti di una politica fiscale inutilmente restrittiva, che ha penalizzato soprattutto le aree economicamente più deboli, caratterizzate da minori margini di resistenza rispetto ad incrementi del prelievo poco meditati e per di più concentrati soprattutto sui redditi familiari

(questo spiega i dati particolarmente negativi del Mezzogiorno in cui risiede oltre un terzo della popolazione, ma solo il 18% dei nuclei familiari) e sulle imprese minori.

Al riguardo basti ricordare che un lavoratore dipendente con moglie e un figlio e un reddito lordo di 16mila euro è tassato oggi con un'aliquota marginale dal 33,2%, (27% aliquota base +3,4 detrazione personale decrescente +0,8 detrazione decrescente per figlio a carico +2% di addizionali locali). Con un reddito appena superiore a 28mila euro l'aliquota marginale sale al 44,2% (38% +4,2% detrazioni decrescenti, +2% addizionali locali).

Un livello insostenibile specie se confrontato con redditi pari ad un multiplo di quelli qui richiamati che sono assoggettati ad una imposta massima del 43%+2% di addizionali.

Nel 2006 entrambi i contribuenti scontavano un'aliquota marginale del 23%: dall'effetto Visco virtuale a quello Fisco reale!!

La facilità con cui i redditi di natura patrimoniale sono assoggettabili all'imposizione societaria più favorevole, o ad imposte sostitutive ancora più generose, completa il quadro di un fisco che penalizza irragionevolmente i ceti medi e alimenta il declino dell'Italia.

Il calo del gettito dell'IVA, la contrazione della domanda interna e il calo del PIL nel 2008 (-1,3 punti) si ritrovano tutti in questi numeri che hanno anticipato la recessione e il conseguente crollo del PIL nel 2009 (-5%), ne evidenziano, accanto ad un detonatore innescato da motivi di origine internazionale, anche l'effetto di una consistente componente interna di origine fiscale che la grave recessione del 2008/09 ha potuto mascherare ma non evitare, e che l'assenza di interventi correttivi, dopo l'uscita dalla recessione, tende a stabilizzare, perpetuandoli.

Vale la pena di ricordare che la tesi sostenuta nel 2009 dal Ministro dell'Economia, che il carattere internazionale della crisi rendeva inutili le politiche fiscali espansive, in un Paese manifatturiero come l'Italia è stato smentito dal dato della Francia, la cui caduta del PIL è stata 3,7 volte inferiore a quella registrata in Italia.

Non sfugge che la dimensione del debito pubblico offriva al Governo italiano margini di manovra più limitati rispetto alla Francia, dal punto di vista della politica di bilancio; ma, con un sistema tributario dello Stato che amministra ogni anno 480 miliardi di gettito, recuperarne 8 o 10 miliardi, attraverso interventi sulle imposte indirette, non rappresentava un esercizio impossibile.

Una cifra che avrebbe consentito, se concentrata in alcuni settori strategici (innovazione tecnologica, ricerca, logistica avanzata; piccole imprese, famiglie), di ridurre l'impatto della recessione sull'economia italiana, in misura non trascurabile.

Anche i dati relativi all'evoluzione del PIL in Italia tra il 2009 ed il primo semestre 2010 non confermano la tesi della ininfluenza delle politiche fiscali mirate a sostegno della produzione e della domanda delle famiglie.

Mentre in Europa nel 2009 la recessione è stata alimentata per i 2/3 dal calo della domanda interna, in Italia il calo dei consumi e degli investimenti hanno contribuito al crollo del PIL per oltre il 75%, effetto combinato dei bassi salari e dell'eccesso di imposizione sui redditi, in forte crescita a partire dal 2007.

Dal lato del fisco, e a conferma di questi dati, basta ricordare che nel 2009, nonostante una crisi che ha ridimensionato il gettito delle principali imposte a partire dall'IVA ed un'inflazione dello 0,7%, l'IRPEF a carico dei dipendenti del settore pubblico, meno colpiti da perdite di posti di lavoro rispetto al settore privato, ha registrato un ulteriore incremento del 5,1%.

Nel settore privato invece a fronte di un calo delle ore lavorate superiore al 10% il ridimensionamento del prelievo si è fermato a -4,4%!

Un'ulteriore conferma a questi numeri viene dall'ISTAT che nel 2009 ha registrato un aumento della pressione fiscale al 43,2%; un risultato che è stato determinato da un calo del numeratore delle imposte (-2% al lordo delle una tantum, -4,2% al netto), minore rispetto a quello del denominatore del PIL (-5%).

Vale forse la pena di aggiungere, per completezza, che l'eccesso di fiscalità sui redditi di lavoro che ha caratterizzato l'IRPEF a partire dal 2007, ha introdotto anche un singolare, anomalo conflitto di interessi tra lo Stato in veste di datore di lavoro, e il medesimo, quale titolare del potere di imposizione; oltre il 40% degli aumenti salariali rientra mediamente nelle casse pubbliche come effetto della crescita degli oneri contributivi e fiscali.

I dati relativi ai primi cinque mesi del 2010 confermano questa inarrestabile tendenza all'incremento del gettito dell'IRPEF sui redditi da lavoro dipendente, ed anticipano il rischio di soffocare la ripresa appena avviata. Un tema su cui occorrerebbe maggiore attenzione non solo da parte del Governo: l'aumento dell'imposta sui salari tende infatti a trasferirne rapidamente l'onere sulle imprese, e a ridurne la produttività.

Tra febbraio e maggio (i dati di gennaio sono meno significativi perché influenzati dalla corresponsione delle tredicesime i cui effetti tributari vengono contabilizzati appunto a gennaio), le ritenute sui redditi da lavoro dipendente, nel settore pubblico sono di nuovo in crescita (+5,4%), nonostante un calo dell'occupazione negli ultimi 18 mesi del 2,7%, e l'uso massiccio della cassa integrazione, (quella straordinaria connessa a processi di ristrutturazione, in forte aumento, compensa il calo di quella ordinaria).

Ho avuto modo anche in passato di richiamare l'attenzione su questi elementi numerici per evidenziare la correlazione tra gli effetti indesiderabili in termini di efficienza economica e distributiva delle imposte e l'adozione di un sistema di regole, poco attento ai principi giuridici propri del nostro ordinamento costituzionale.

Queste ultime considerazioni evidenziano quindi l'urgenza di una riforma organica del sistema tributario dello Stato, che prescindendo sia indipendente dalla politica di bilancio dei prossimi due o tre anni, necessariamente restrittiva, in quanto impegnata a ricondurre il disavanzo fin verso il pareggio.

Una riforma che distribuisca il prelievo in misura più equilibrata, attenta alle esigenze di crescita del capitale sociale all'interno della famiglia, e a quelle delle imprese, dal cui rilancio dipende per tanta parte lo sviluppo della società italiana; che favorisca il graduale riassorbimento del debito pubblico attraverso la crescita del denominatore del PIL, piuttosto che attraverso il numeratore dell'aumento delle imposte, che è riuscito negli ultimi 10 anni, al netto degli effetti della crisi, a far crescere l'economia italiana ad un tasso che è circa un decimo rispetto a quello degli altri Paesi dell'eurozona.

Una riforma in cui il diritto regoli le singole imposte e la loro necessaria interdipendenza in una logica di sistema, attenta sia alle esigenze dell'unità dell'ordinamento tributario, sia alla valorizzazione degli interessi che esprimono le istanze autonomistiche delle Regioni e degli altri Enti di decentramento in campo tributario.

Una riforma che consideri come uno dei pilastri portanti del sistema, un modello di imposizione reddituale, tarato sulle capacità fiscali delle aree meno favorite e delle imprese minori, attuando quindi in questo settore non piccoli aggiustamenti ma una rivoluzione copernicana.

Una riforma necessariamente complessa, che dovrà riportare nell'ambito del diritto tributario la ridefinizione e la disciplina dei singoli tributi, garantendo la trasparenza degli effetti distributivi e la coerenza sistematica imposta dal rispetto del principio di capacità contributiva: un processo condizionato dagli effetti della recessione sulla finanza pubblica, che richiederà, per andare a regime, alcuni anni e che potrebbe essere avviato già nel 2011, con un primo intervento correttivo dei profili di più evidente criticità dell'IRPEF e dell'IRAP, finanziato integralmente con l'adeguamento di alcune imposte indirette.

5) Contrasto all'evasione e riforma tributaria: limiti ed interdipendenze

In Italia il tema dell'evasione, focalizzato essenzialmente sulle imposte sui redditi e sull'IVA, è stato spesso materia di scontro tra le forze politiche, ed utilizzato spesso per giustificare politiche fiscali restrittive, ma poco analizzato nelle sue diverse componenti e nelle cause che l'alimentano; lasciando sullo sfondo quelle patrimoniali (sulla proprietà e sui redditi patrimoniali) che, in un'analisi sistematica dei profili strutturali dell'evasione offrirebbero utili elementi per una più efficace azione di contrasto.

Il fenomeno, vale la pena di sottolinearlo è in aumento in tutti i paesi avanzati, sia per la tendenza alla concentrazione del prelievo sui ceti medi e sui redditi da lavoro, determinata dalla velocità crescente con cui le attività produttive devono confrontarsi con le continue trasformazioni e con i vincoli imposti dalla competizione globale e dalla difficoltà di ridurre la spesa, nel breve periodo; sia per l'espansione della rete e dell'economia immateriale che ruota intorno al web, che sfugge alle metodiche tradizionali di controllo dei beni su basi fisiche.

In Italia l'evasione ha assunto nel corso degli anni una diffusione patologica resa più evidente per alcune peculiarità intrinseche del sistema produttivo, particolarmente frazionato, e per le caratteristiche distributive e strutturali delle principali imposte, che hanno nel tempo favorito i comportamenti opportunistici e alimentato la convenienza ad evaderle.

Anche perché, anziché intervenire sui profili strutturali dei principali tributi che favoriscono ed alimentano l'evasione, e che, come nel caso dell'IRAP, hanno l'effetto di un catalizzatore, si è preferito inseguirla, aumentando il peso delle imposte, con gli esiti che si possono immaginare sia sotto il profilo distributivo, sia della fedeltà fiscale.

Un contributo indiretto è offerto poi da un sistema sanzionatorio che incentiva la definizione degli accertamenti, con un forte abbattimento delle sanzioni, che non tiene in alcuna considerazione la dimensione dell'evasione e al tempo stesso ne riduce drasticamente la deterrenza.

Basta pensare che il numero di partite IVA è in Italia il doppio di quelle della Francia; (le imprese individuali e i lavoratori autonomi superano in Italia i 6 milioni e mezzo di unità). La frammentazione del sistema produttivo in una miriade di imprese minori (oltre 900.000) con un numero di addetti inferiore alle 50 unità, contro le 4.600 imprese medie e soltanto alcune centinaia di grandi imprese, di cui solo una ventina multinazionali (contro le 40 del Belgio e dell'Olanda), rende l'ordinamento tributario strutturalmente più permeabile di quello

dei nostri principali partners all'evasione fiscale e contributiva, utilizzata fino agli anni 90 da una parte delle imprese esportatrici come un anomalo elemento di competitività, almeno in parte tollerato.

Se si confrontano i dati relativi al numero medio di addetti per impresa nel settore manifatturiero negli ultimi 30 anni, l'elemento più singolare che emerge è costituito dalla diminuzione di tale rapporto (da 5,2 a 3,8 addetti) in controtendenza rispetto agli altri Paesi industrializzati; la ragione è abbastanza evidente.

In Italia le imprese minori non hanno interesse a svilupparsi, perché gli oneri amministrativi, fiscali e previdenziali (TFR) crescono al crescere della loro dimensione, mentre la possibilità di evadere il fisco è inversamente proporzionale alla dimensione delle imprese; da ultimo, la determinazione del reddito di impresa favorisce in Italia strutturalmente i grandi gruppi, specie quelli finanziari e assicurativi, che controllano la stampa quotidiana e orientano l'opinione pubblica, a scapito di quelli manifatturieri, senza alcuna attenzione ai problemi di competitività delle imprese, né al principio di capacità contributiva; e la riforma del 2007 ha accentuato questa tendenza, dissimulandola con l'abuso di elementi di illusione finanziaria.

Si parla spesso della necessità di incentivare lo sviluppo di una nuova imprenditorialità, ma si deve fare attenzione al significato da dare a questo termine. In Italia non manca lo spirito imprenditoriale: le imprese manifatturiere esportatrici con almeno 20 dipendenti sono oltre 26.000 (settemila più di quelle tedesche e lo scarto con quelle francesi è ancora maggiore, oltre 11.000).

Ma il minor numero di imprese grandi e medie ha determinato negli ultimi 15 anni una perdita della quota di commercio internazionale del 30%, contro il 20% dell'industria tedesca. Una conferma dell'urgenza di una nuova politica fiscale orientata alla crescita dimensionale e tecnologica del sistema di imprese, alle quali l'offerta politica di una burocrazia più efficace e meno invasiva non farà male, ma la cui competitività non può prescindere da una fiscalità meno aggressiva e squilibrata, in armonia con la competizione mondializzata.

La particolare struttura dell'imposta sui redditi personali, e la estraneità dell'amministrazione finanziaria alla fase di determinazione del dovuto (al contrario di quanto avviene ad esempio in Francia, con la déclaration contrôlée, applicata ai contribuenti minori), che si conclude con la dichiarazione dei redditi, se non attraverso l'ausilio indiretto degli studi di settore e del redditometro, (uno strumento quest'ultimo ancora più rozzo rispetto agli studi, risuscitato inopinatamente nell'ultimo anno) ed in cui il prelievo fiscale e contributivo si avvale senza eccezioni di un capillare sistema di ritenute alla fonte, insieme ad una ripartizione del carico tributario tra i diversi soggetti e le varie imposte, poco attento alle caratteristiche

intrinseche della variegata platea dei contribuenti, ha alimentato una diffusa renitenza agli obblighi tributari, che non può essere imputata genericamente allo scarso civismo degli italiani.

In numerosi segmenti del sistema produttivo, a partire dai redditi di lavoro, l'evasione e l'economia irregolare costituiscono un fenomeno di massa, alimentato da una struttura delle diverse imposte non coordinate a sistema, poco analizzato, sia nelle interdipendenze tra i diversi tributi sia nelle sue origini strutturali, che meriterebbe un approfondimento di analisi ben maggiore.

Una realtà diffusa ma anche molto diversificata, sotto il profilo quantitativo a seconda delle diverse tipologie di attività svolte, che è illusorio poter stroncare solo con il perfezionamento delle attività di controllo.

D'altra parte occorre sottolineare che in Italia l'evasione, proprio per la diffusione capillare del fenomeno, pur sottraendo al PIL rilevato dalle statistiche una quota di prodotto molto consistente, non nasconde un tesoro che, ove portato alla luce, risolverebbe quasi per incanto tutti i problemi dell'economia italiana, pubblica e privata, dal debito pubblico al finanziamento della spesa decentrata.

Sotto il profilo dimensionale l'evasione diffusa rappresenta prevalentemente un sistema di redistribuzione dei redditi tra i fattori produttivi, orientato dal mercato, che da un lato tende a correggere gli eccessi e gli squilibri distributivi del sistema vigente; dall'altro, specie nei redditi da lavoro dipendente, è incoraggiata dai risparmi d'imposta incentivati dal modello vigente di imposizione reddituale.

Una evasione sistemica strutturale, praticamente impermeabile ai controlli, che fa da battistrada a quella, più aggressiva e contenuta nei numeri, ma ben più significativa dal punto di vista delle risorse singolarmente sottratte al fisco.

Un fenomeno che è alimentato sia dalla convenienza ad evadere garantita dal sistema vigente, sia dalla solidarietà complice offerta dalla evasione diffusa.

Una conseguenza logica di un fisco sempre più squilibrato nei confronti dei redditi di lavoro che consente alle manifestazioni di ricchezza più rilevanti sotto il profilo della capacità contributiva di sottrarsi ai doveri tributari, ed anche in maniera relativamente facile.

Sia chiaro, queste riflessioni non sottovalutano l'esistenza di una evasione aggressiva, ai limiti dell'impudenza, caratterizzata da una sproporzione evidente tra consumi e redditi dichiarati, insostenibile.

Ma il principale problema per il fisco italiano è oggi rappresentato dalla necessità di separare i due fenomeni e di aggredirli con una linea di politica tributaria che investa sia la

struttura delle imposte, per contenere l'evasione diffusa, rendendola meno conveniente, sia quella più grave ed aggressiva che sottrae al fisco individualmente cifre imponenti, che richiede interventi di natura diversa, incentrati sugli strumenti di controllo.

Sotto questo profilo, l'aggiornamento del redditometro ai fini dell'accertamento sintetico, può essere utile per contrastare i casi di evasione più smodati.

Ma quella che è mancata negli ultimi anni è un'azione complessiva di contrasto all'evasione, differenziata nei diversi settori, flessibile nell'impiego degli strumenti di controllo, incisiva dal punto di vista sanzionatorio.

Da questo punto di vista, alcune misure correttive degli studi di settore, adottate nel 2006 da Visco e Padoa – Schioppa, per rendere meno agevole la possibilità di forzare gli studi allo scopo di far apparire congrue dichiarazioni relative ad attività fortemente sottostimate nei valori reddituali, andavano nella giusta direzione e avrebbero dovuto essere accompagnate da ulteriori elementi caratteristici non solo della redditività ma anche dello stato patrimoniale dei contribuenti.

Ma l'applicazione retroattiva dei nuovi parametri degli studi di settore ad attività reddituali del 2006 già prodotte, in parallelo con la controriforma dell'IRPEF del 2007 che ne ha incrementato l'onere per i redditi medi e familiari, ha evidenziato una esigenza contingente di fare cassa che ne ha compromesso la credibilità e ne ha impedito la stabilizzazione, anche per il futuro.

L'aumento indiscriminato del prelievo, determinato dalla rivalutazione retroattiva degli studi e dalla nuova struttura dell'IRPEF, oltre ad avere anticipato al 2008 la recessione, è stata inefficace anche sotto il profilo del contenimento dell'evasione.

L'incremento dell'aliquota marginale, particolarmente consistente nei primi decili, in cui ricade la più parte dei contribuenti IRPEF, ha avuto come esito finale che, pur in presenza di un diffuso ampliamento degli imponibili dichiarati, il residuo di imponibile, eventualmente sottratto al fisco, abbia comportato un aumento, e non una riduzione, dell'imposta evasa!

Queste considerazioni, che distinguono le differenti tipologie di evasione, potrebbero apparire, in parte almeno, sorprendenti.

Trovano invece un puntuale riscontro nei dati relativi alla dinamica dei consumi, e più in generale in quelli della domanda interna, stagnante da troppi anni, e non implicano ovviamente giudizi di valore.

Indicano solo la necessità di guardare al fenomeno evasione in modo meno approssimativo e superficiale, accompagnando una maggiore efficienza dell'attività di controllo ed un'effettiva deterrenza dell'impianto sanzionatorio, oggi praticamente nulla, per gli

abbattimenti indiscriminati delle sanzioni, in caso di adesione all'accertamento, con un'ampia riforma delle imposte sui redditi, che ne riequilibrino i profili distributivi, e ne riducano la convenienza ad evaderle, senza trascurare le nuove prospettive poste dalla fiscalità territoriale.

Conclusivamente si può osservare sul punto che l'evasione ha assunto ormai un duplice ruolo improprio di strumento di sopravvivenza per una miriade di realtà marginali, che in assenza sarebbero fuori mercato e di stabilizzatore degli assetti distributivi del sistema tributario, fornendo un alibi per non affrontare le scelte ed i problemi impliciti in ogni processo riformatore.

Da questo angolo visuale, si può anche convenire che la continuità rivendicata recentemente dall'ex Presidente Prodi tra la politica tributaria attuata dal suo Governo e quella messa in atto da ultimo dall'attuale Ministro dell'Economia on. Tremonti (un dato paradossale, dati gli effetti negativi evidenti di quella politica), sia più di metodo che di merito.

La tracciabilità avviata dall'on. Tremonti sulle spese di maggiore rilevanza mira essenzialmente a contrastare le frodi carosello nell'IVA ed è sicuramente meno invasiva e più realistica di quella ideata dal suo predecessore, che, per contrastare l'evasione, inseguiva l'illusione di far sparire l'uso del contante in un'economia caratterizzata da diffusa irregolarità; con il solo risultato di aumentare i costi dell'evasione e paralizzare l'economia.

Come è dimostrato dall'andamento del gettito tributario e del PIL nel 2008, (lievitano le ritenute sui salari nell'IRPEF – crolla il PIL), che ha ben poco a che vedere con la crisi finanziaria americana.

Ma a ben riflettere l'approccio all'evasione sotto il profilo culturale è sorprendentemente il medesimo: sostanzialmente statalista, autoritario e repressivo, indifferente al principio costituzionale che vuole che la legge tributaria, non rappresenti solo una garanzia formale ma sia lo strumento per assicurare che le imposte siano, attraverso l'approvazione del Parlamento, consentite dai cittadini.

Condizione che l'ordinamento vigente oggi è ben lontano dall'assicurare, e la cui riforma, vale la pena di sottolinearlo, aveva rappresentato la principale motivazione della vittoria elettorale del centro – destra nel 2008.

Lascia quindi perplessi una linea di politica tributaria che, dietro lo schermo del vincolo politico di non aumentare le imposte, che di fatto priva il Governo del principale strumento di politica economica, consente a quella sui redditi personali (IRPEF) di continuare a drenare sempre maggiori risorse per via di automatismi palesemente fuori controllo, particolarmente squilibrati sotto il profilo distributivo.

Ben inteso non si contesta il vincolo di una politica fiscale rigorosa in una situazione di grave incertezza dei mercati finanziari che ha investito direttamente l'euro.

Ma il Governo in questi due anni ha fatto qualcosa di molto diverso; ha esentato la casa di abitazione dall'ICI e ha ridotto l'IRPEF sulle prestazioni di lavoro straordinarie, alla soglia di una recessione.

Due misure non inserite in un disegno organico di riforma, discutibili nel quadro di una politica tributaria che ha cooptato integralmente gli indirizzi di fondo di quella ereditata dal Governo Prodi, compresi gli evidenti squilibri distributivi determinati dalla controriforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2007, richiamati in precedenza.

In quest'ottica il contrasto all'evasione non è più visto come il naturale corollario di una corretta gestione dei tributi, accompagnata da adeguamenti normativi finalizzati ad affinare gli aspetti distributivi e funzionali dei tributi; assume invece il carattere di una contrapposizione di natura quasi ideologica, che mette il Governo al riparo dalla necessità di intervenire sulle imposte, riformandole.

La prova del nove di un corto circuito istituzionale che consente al centro – destra di amministrare, senza alcun correttivo, neppure marginale, una politica tributaria che aveva duramente contrastato, con argomenti non privi di ragionevolezza, nei due anni della legislatura precedente, e che continua ad avere un ruolo di rilievo nelle difficoltà economiche in atto.

Un aspetto non trascurabile di una crisi politico – istituzionale che la recessione del biennio 2008-09 non solo non giustifica, ma rischia di alimentare ulteriormente.

La percezione del carattere poco equilibrato e sostanzialmente ingiusto dei criteri di riparto che caratterizzano nel nostro Paese il concorso alla spesa pubblica ha alimentato, come abbiamo evidenziato in precedenza, un'evasione diffusa, non solo nelle imposte sui redditi, non a caso spesso singolarmente di portata modesta, che ha offerto uno schermo a quella più aggressiva ed intollerabile, troppo a lungo rimasta impunita, nascosta nelle pieghe di un sistema inutilmente complesso e inefficiente.

Da questo punto di vista l'incremento dell'azione di contrasto negli ultimi anni, pur essendo ovviamente positiva, anche per i risultati conseguiti, evidenzia il limite di una politica tributaria che, dissimula la scelta di non riprendere il precedente indirizzo riformatore, interrotto dalla vittoria elettorale di Prodi nel 2006, per favorire l'avvio del federalismo fiscale.

Una decisione politica improvvida che trova fondamento nell'assenza di un'analisi critica sugli effetti economici e distributivi della riforma Visco del 2007, che, come abbiamo

dimostrato con l'analisi del gettito dei principali tributi, ha penalizzato il lavoro, la famiglia e le imprese manifatturiere, piccole e medie; e che gli effetti della crisi non hanno attenuato, anzi.

L'eclissi della politica tributaria alimenta poi la comoda illusione, che l'evasione, sia la principale causa del cattivo funzionamento del sistema tributario, e che il federalismo fiscale rappresenti lo strumento più efficace per assicurare un diverso e più equilibrato assetto del prelievo, a partire dalle realtà territoriali.

Un singolare capovolgimento della situazione reale e una pericolosa illusione, che avrà come conseguenza ultima quella di far perdere all'Italia un'occasione irripetibile, dopo la recessione del biennio 2008/09, per una revisione delle politiche pubbliche, sia dal lato della spesa, sia tributaria, con l'obiettivo di rilanciare stabilmente la competitività del Sistema Paese.

Basta analizzare la distribuzione del prelievo per rendersi conto che l'evasione è, oggi, la figlia legittima di un cattivo sistema tributario sedimentato nell'arco di molti anni, che i principali interessi corporati non sono interessati a correggere, in quanto ne sono anche i principali beneficiari.

Si può quindi facilmente concludere sul punto che, se non si abbatte la convenienza ad evadere, incidendo sugli elementi strutturali che caratterizzano le imposte sui redditi, i tributi più esposti all'evasione, i cui effetti si estendono all'IVA e all'IRAP, è facile prevedere che le nuove misure di contrasto all'evasione non modificheranno in misura significativa i termini del problema: al massimo ne aumenteranno ulteriormente il costo, con perdite aggiuntive di competitività per il sistema produttivo.

All'interno di questa cornice confusa appare ancora più evidente la criticità di una imposta sui redditi personali, quale l'IRPEF, che da sola (con le addizionali e le imposte sostitutive) copre il 42% delle entrate riscosse attraverso il sistema tributario dello Stato (nei primi cinque mesi del 2010 il 46,4%), e nella quale gli elementi di distorsione che ne condizionano un funzionamento sicuramente discutibile sia dal punto di vista distributivo, sia sotto il profilo della resistenza all'evasione, hanno effetti molto maggiori, ad esempio rispetto alla Francia, la cui imposta sui redditi personali ha un peso sul gettito complessivo che è di poco superiore ad un terzo di quello rappresentato dalla nostra IRPEF.

E poiché le imposte sui redditi rappresentano il nucleo centrale da cui l'evasione si diffonde all'interno dei sistemi tributari, non deve stupire che l'economia irregolare e l'evasione pesino in Italia in percentuale maggiore rispetto ai principali Paesi europei.

La Francia, ad esempio, in base alle stime più recenti, ha un tasso di economia irregolare che è poco più della metà di quella stimata in Italia e, pure avendo una pressione tributaria più elevata di quella italiana, negli ultimi 10 anni ha riscosso dall'imposta

corrispondente alla nostra IRPEF un gettito inferiore di oltre 100 miliardi, e anche questo dato dovrebbe invitare a qualche riflessione ulteriore, specie con riguardo alle ricorrenti ipotesi di introdurre anche in Italia il quoziente familiare sul modello francese.

Un modello che, decontestualizzato rispetto a quella esperienza, sedimentata in oltre mezzo secolo e affiancata dall'imposta di solidarietà sulla ricchezza, presenta non solo effetti positivi ma anche limiti distributivi e perdite di gettito che ne sconsigliano l'estensione anche all'Italia.

Una tassazione moderata dei redditi, particolarmente favorevole per quelli prodotti su base familiare, riduce la convenienza ad evadere le imposte sui redditi e i contributi sociali; a questa scelta di politica tributaria adottata dalla Francia da alcuni decenni, corrisponde un tasso di economia irregolare (e di evasione) tra i più contenuti in Europa; mentre il livello dell'economia irregolare in Germania e soprattutto in Svezia (16%) non è lontano dalle stime fornite dall'ISTAT per l'Italia (16,9%); anche se, con ogni probabilità, il dato italiano è sottostimato, e la componente marginale è più ampia.

Se si parte da queste considerazioni, si comprende la ragione per cui la conclamata impermeabilità all'evasione nei redditi da lavoro dipendente, assoggettati a ritenuta alla fonte sia in Italia solo un mito. Le imprese con meno di 50 dipendenti occupano come forza lavoro più della metà del totale degli occupati (oltre 12 milioni); in questo importante segmento produttivo la pratica dei premi e degli straordinari fuori busta, incentivata da forti risparmi d'imposta e contributivi, consentiti dall'ordinamento tributario, rappresenta un comportamento diffuso, che si riflette anche sul volume di affari, comprimendolo, con effetti di trascinamento sul gettito dell'IVA e dell'IRAP, e sul livello della produttività, sottostimandola sistematicamente.

In altre parole se si considera realistica la cifra di 3 milioni di lavoratori irregolari (in genere impiegati in attività marginali e sottopagati), con un reddito medio di 10.000 euro sottratti agli obblighi fiscali e contributivi, e si valuta in 2mila euro la cifra media corrisposta fuori busta, ai dodici milioni di dipendenti occupati nelle imprese con meno di 50 dipendenti, emerge che oltre il 40% dell'evasione fiscale e contributiva nell'IRPEF riguarda lavoratori dipendenti regolari, con una sottrazione di gettito ben maggiore, essendo riferita a redditi mediamente più elevati, e dovendo essere calcolata in base all'aliquota marginale di ciascun dipendente.

In questo quadro di riferimento è evidente come l'evasione rappresenti anche un problema di controlli ma non lo esaurisce: l'eccesso di fiscalità che grava sulle famiglie e sulle imprese dovrà essere necessariamente affrontato anche dal versante della riforma fiscale, con

misure correttive, mirate a ridurre strutturalmente la convenienza ad evadere; una questione centrale per rilanciare la competitività, semplicemente ignorata.

Quanto all'evasione all'IVA, richiamata esplicitamente anche nella relazione annuale del Governatore della Banca d'Italia come uno dei principali fattori di crisi sociale e di perdita di competitività dell'Italia, qualche riflessione meno suggestiva, data l'autorevolezza dell'autore e la sede istituzionale in cui il tema è stato segnalato, sarebbe stata quanto meno opportuna.

L'opinione, per altro diffusa, che l'evasione all'IVA sia un fenomeno a sé, non collegato agli altri tributi, guarda solo ad un segmento di tale tipologia, quello della prestazione di servizi, resi a consumatori finali, nei confronti dei quali l'evasione costituisce effettivamente una pratica diffusa, anche se di limitato impatto sul gettito complessivo del tributo, alimentata dall'eccesso di pressione fiscale sui redditi..

Nel settore manifatturiero invece l'evasione all'IVA accompagna tutta la filiera produttiva ed è motivata essenzialmente dalla necessità di contenere il più possibile il volume di affari, proprio per poter pagare una minore imposta sui redditi, personale o societaria, che per le attività più modeste rappresenta spesso una condizione strutturale per continuare a stare sul mercato.

L'evasione diffusa dell'IVA, che beninteso non riguarda solo le attività marginali e l'economia irregolare, dovrebbe far riflettere sugli effetti nefasti del forte aumento della progressività marginale nell'IRPEF introdotto dalla riforma del 2007.

Per alcuni milioni di lavoratori autonomi e imprese individuali, l'aliquota media dell'IRPEF è inferiore a quella dell'IVA; ma poiché quella marginale è molto più elevata, hanno convenienza ad alimentare un circuito esterno all'IVA, per contenere sia il volume di affari, sia conseguentemente il reddito.

Insomma il fisco per voler prendere troppo in termini di imposizione reddituale (la penalizzazione dei redditi familiari amplifica questo comportamento difensivo illegittimo), perde in termini di gettito dell'IVA (che dovrebbe essere indifferente per il soggetto passivo, essendo il relativo onere a carico del cliente) una somma maggiore di quella corrispondente a quella media che il contribuente che evade l'IVA sottrae al fisco come IRPEF (l'aliquota marginale molto più elevata favorisce questo comportamento illecito, che è pura illusione di poter reprimere solo aumentando i controlli).

Del resto il dato del gettito dell'IVA nel 2005 è abbastanza eloquente; a fronte di un aumento delle entrate dell'1,6%, di una crescita del PIL pari allo 0,1% (praticamente nulla) e di un tasso di inflazione inferiore al 2%, l'IVA interna, trascinata dalle riduzioni fiscali

nell'IRPEF e nell'IRAP, decise quell'anno, aveva registrato un incremento del 4,2%, anticipando il boom delle entrate del 2006.

Alcune misure adottate da ultimo con il dl 78/10 per contrastare il fenomeno delle compensazioni indebite e l'obbligo di emettere una fattura elettronica con i dati dell'acquirente per operazioni di una certa consistenza (3.000 euro ed oltre) possono costituire uno strumento efficace per contrastare le frodi carosello nell'IVA, e in quest'ottica sono condivisibili.

Meno convincente appare invece l'idea di realizzare un'anagrafe delle spese dei contribuenti da poter confrontare con gli indici del redditometro, da adeguare opportunamente.

La filosofia che la ispira, la cosiddetta tracciabilità, avrebbe un diverso significato in un sistema che attui il principio costituzionale della progressività anche attraverso il riconoscimento della deducibilità di spese socialmente rilevanti, collegate alle diverse tipologie reddituali e a specifiche esigenze familiari, a forte impatto sociale, fiscalmente protette.

Nel modello vigente, particolarmente penalizzante per i redditi medio – bassi, in cui l'attenzione ai redditi familiari è concentrata attraverso il modello ISEE, ai livelli (modesti) oltre i quali la famiglia perde il diritto a una serie di benefici della spesa pubblica, ma è già incisa da un'imposta sui redditi onerosa, il fisco è visto come la principale causa di impoverimento collettivo.

Questo modello improvvisato di tracciabilità, la cui efficacia è inversamente proporzionale alla consistenza dei redditi dichiarati rispetto a quelli evasi, non collegato ad un equilibrato sistema di deduzioni personali, rischia da un lato di alimentare un fiorente mercato di prestanomi, dall'altro di dare ulteriore alimento all'evasione che si vorrebbe contrastare, e di favorire la nascita di pericolose forme di protesta fiscale.

In tutti i casi la tracciabilità, specie se non è affiancata da un razionale sistema di deduzioni, che incentiva comportamenti volontaristici virtuosi non solo sotto il profilo fiscale, ed è estesa alle spese minori, presenta evidenti limitazioni alla libertà personale, che contrastano con la tendenza in atto da parte del legislatore a dilatare la tutela della privacy nelle attività investigative.

Nei sistemi che si fondano su un mix di aliquote progressive e deduzioni che favoriscono l'emersione spontanea degli imponibili, la tracciabilità dal lato della spesa non solo è particolarmente invasiva della libertà di ciascuno, ma non garantisce neppure risultati più soddisfacenti dal punto di vista della veridicità delle dichiarazioni. Al massimo orienta i consumatori al frazionamento delle spese più significative e a trascorrere le ferie all'estero.

Appare comunque non privo di significato che nella necessaria dialettica tra autorità e consenso, il Governo di centro – destra abbia assunto come proprio un modello di fiscalità invasivo ed autoritario, incompatibile con le linee guida di un fisco liberale, avviato con la legge 80/2003: una linea di politica tributaria che, già nella fase di avvio, aveva evidenziato una significativa capacità trasversale di far emergere nuova materia imponibile, nelle principali imposte in parallelo con le riduzioni mirate del prelievo nell'IRPEF e nell'IRAP, e quindi di migliorare il grado di fedeltà fiscale dei contribuenti.

Un risultato, è forse opportuno precisarlo, che ha poco a che vedere con i modelli di imposizione che si basano sulla curva di Laffer, in economie caratterizzate da regolarità diffusa; e che si propone, attraverso una distribuzione più equilibrata del prelievo, specie sui redditi, di contenere lo sviluppo dell'economia irregolare e della sua versione matura, rappresentata dall'evasione.

Considerazioni analoghe possono estendersi alla tracciabilità degli acquisti per somme minori, spesso invocata come elemento risolutore per sradicare l'evasione, che appare una modalità tanto invasiva della libertà dei singoli, quanto illusoria, e comunque di efficacia molto limitata, quando non marginale.

Nei Paesi caratterizzati da una diffusione moderata delle attività irregolari la tracciabilità è infatti inutile; mentre in quelli in cui, come in Italia, l'economia irregolare è un fenomeno di massa, è priva di qualsiasi efficacia; alimenta solo le transazioni per contante, che si possono scoraggiare, ma certo non impedire.

Il contrasto all'economia irregolare diffusa, come ha dimostrato l'esperienza dei primi anni Duemila, non conosce scorciatoie; richiede al contrario un'azione mirata sia dal lato delle imposte, che ne riduca la convenienza ad evaderle, sia da quello dei controlli della forza lavoro, che favorisca l'emersione di quella irregolare.

In questo quadro di riferimento, il tentativo avviato con la legge delega 80 del 2003 di riformare complessivamente il sistema tributario dello Stato, partendo dalle imposte sul reddito, per ridurre l'impatto sul gettito complessivo, si era scontrato tra il 2001 e il 2006 con il forte rallentamento dell'economia conseguente all'attentato delle torri gemelle. Il bilancio di quell'incipit di riforma tributaria pur essendo parziale era stato, a mio avviso, tutt'altro che negativo, anche dal punto di vista del contenimento dell'evasione.

Non solo complessivamente la pressione fiscale si era comunque ridotta nel quinquennio di circa 2 punti percentuali; anche il boom delle entrate nel 2006 (+39 miliardi di euro rispetto al 2005) deve far riflettere per le condizioni particolari che lo avevano reso possibile.

I maggiori incrementi di gettito tra il 2005 e il 2006 si erano infatti verificati proprio nei due tributi sottoposti in quel periodo ad un parziale restyling, l'IRPEF e l'IRAP (o anche collegati come l'IVA), ed avevano evidenziato una crescita significativamente maggiore proprio in quelle aree (redditi soggetti ad auto liquidazione, ritenute sui redditi di lavoro autonomo nell'IRPEF, IVA interna, IRAP nel settore privato) in cui statisticamente il fenomeno dell'evasione appare in Italia più diffuso.

Tra il 2005 e il 2006 in seguito alla riforma dell'IRPEF e all'introduzione di una no-tax area nell'IRAP in favore dei contribuenti minori, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente nel settore privato avevano registrato una crescita del 9,7% (3,1% +6,6%) mentre tra i dipendenti statali, le cui retribuzioni sono mediamente minori rispetto a quelle del settore privato si era avuto un calo del gettito dell'1,7% (-8,4% +6,7%), connesso con l'impatto positivo delle riduzioni dell'IRPEF per i contribuenti con redditi modesti.

Un dato quest'ultimo che dovrebbe far riflettere: da un lato smentisce le critiche che avevano accompagnato l'avvio della riforma dell'IRPEF in seguito alla legge delega del 2003, sotto il profilo distributivo; dall'altro, con riferimento alla riforma successiva del 2007, evidenzia i rischi connessi con interventi riformatori improvvisati, che hanno trasformato l'IRPEF in un elemento destabilizzante non solo del sistema tributario, ma dell'economia nel suo insieme.

L'incremento maggiore era stato tuttavia conseguito dalle ritenute sui redditi di lavoro autonomo +10,9% (+5,6% +5,3%), indice inequivocabile di una riduzione dell'evasione, non trascurabile.

L'aumento del gettito dell'IVA interna era stato nello stesso periodo del 12% (+4,2% +7,8%) mentre l'IRAP nel settore privato aveva registrato un vero boom +19,8% (+10,5% +9,3%) mentre quella riscossa nel settore pubblico aveva evidenziato una crescita pari a meno della metà +8% (+1,3% +6,7%).

Nel 2007-2008 l'IRPEF a carico dei privati aveva invece totalizzato un incremento del gettito del 13,7% (5,4 + 8,3) mentre quella incassata nel settore pubblico era cresciuta molto meno (+0,5% +7,8%) +8,3; le ritenute di acconto a carico del lavoro autonomo avevano evidenziato a loro volta un incremento del +11,7%, intermedio tra i due comparti del lavoro dipendente.

Nell'IRAP l'andamento appare analogo al 2005/06: +1,4% gli incassi del settore pubblico, +15,9 quelli del settore privato.

Questi numeri, che evidenziano nelle principali imposte un incremento del gettito, al netto delle riduzioni d'imposta, con percentuali che rappresentano un multiplo rispetto alla

crescita di periodo del PIL nominale, obbligano ad alcune riflessioni critiche sull'eclissi della politica tributaria.

I dati disaggregati relativi al gettito dell'IRPEF tra il 2005 e il 2008 indicano un maggiore incremento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato e del lavoro autonomo rispetto a quelli del settore pubblico: una tendenza comune ai due bienni, ma più accentuata nel primo biennio caratterizzato da riduzioni d'imposta rispetto al secondo investito da aumenti sull'IRPEF generalizzati, tendenza confermata anche per l'IVA e per l'IRAP.

Una pluralità di elementi indiziari convergenti che, se non consentono ancora di parlare di evidenze empiriche, in senso tecnico, secondo la nota formula del linguaggio economico, perché i dati di riferimento non sono sempre del tutto omogenei, mettono tuttavia in rilievo una tendenza fin troppo chiara per poter essere ignorata dall'indagine giuridica; alla quale spetta non solo di definire gli aspetti normativi delle imposte, ma di verificarne in fatto la corrispondenza rispetto agli obiettivi prefissati in sede di definizione delle scelte di politica tributaria.

Da questa esperienza può quindi trarsi qualche utile indicazione sul rapporto tra evasione fiscale e ordinamento tributario, sgomberando il terreno da alcuni luoghi comuni, diffusi quanto inconsistenti.

L'affinamento delle metodologie di accertamento e una più incisiva attività di contrasto possono contribuire nel breve periodo a recuperi di gettito di dimensioni imponenti, specie nelle aree del lavoro autonomo e delle imprese di maggiori dimensioni, come è dimostrato dalla costante crescita degli incassi da attività di accertamento negli ultimi anni, ma non possono surrogare l'assenza di un disegno percepibile di politica tributaria.

Nel 2006 il fisco aveva riscosso, in seguito al rafforzamento dell'azione di contrasto avviata da Visco, 4,4 miliardi; nel 2008 gli incassi hanno sfiorato i 7 miliardi, mentre nel 2009 il recupero dell'evasione ha superato i 9 miliardi.

Un risultato conseguito attraverso un'azione mirata di controllo delle posizioni a rischio, meno condizionata dal mito della tracciabilità, che in un'economia caratterizzata da irregolarità diffusa semplicemente non può funzionare; specie quando è la struttura stessa delle imposte a incentivare l'evasione, premiandola.

Nel 2010 l'obiettivo fissato dall'Agenzia delle Entrate, in seguito all'affinamento degli strumenti di controllo (studi di settore e redditometro) supera i 9 miliardi, cui occorre aggiungere altri 5 miliardi almeno di contributi evasi. In teoria quindi le maggiori entrate

recuperate dalle attività di contrasto all'evasione potrebbero consentire di finanziare gradualmente la riforma fiscale; purtroppo non è così.

Ma questa azione indispensabile e positiva, in assenza di interventi correttivi sul sistema delle imposte non è priva di rischi; da un lato può spingere ad uscire dal mercato attività irregolari marginali diffuse che, in presenza di un fisco meno aggressivo, potrebbero emergere. Dall'altro la stretta sui pagamenti potrebbe avere effetti negativi sulle minori imprese non soltanto irregolari, in cui spesso la circolazione degli assegni in ambito ristretto rappresenta una diffusa alternativa rispetto alle restrizioni del credito.

D'altra parte, però, in assenza di interventi strutturali, che riducano la convenienza ad evadere, che, beninteso, non è solo un problema di aliquote, ma di complessiva struttura dei tributi, e di coordinamento tra le diverse imposte, l'evasione tenderà inevitabilmente a riorganizzarsi in forme nuove e più sofisticate, e a riemergere come un fiume carsico, sia pure con diverse modalità di occultamento.

Il carattere flessibile ed indiziario degli indicatori (studi di settore e redditometro), sul punto la Corte di Cassazione ha ormai fatto chiarezza, come dimostra l'esperienza dei bienni 2005/06 e 2007/08, e il forte aumento delle aliquote marginali nell'IRPEF dopo la controriforma del 2007, non consentono un ridimensionamento significativo dell'evasione diffusa, a partire dal lavoro dipendente, che è strutturata, e si diffonde attraverso le imprese sui mercati di consumo, senza incisivi interventi correttivi sull'impianto tecnico e i profili distributivi delle principali imposte che abbattano la convenienza ad evadere.

In ogni caso la flessibilità degli studi di settore e del redditometro, rivalutato recentemente, ma che, per quanto affinato, resta un precursore rozzo degli studi di settore, dovrebbe convincere anche il decisore politico della indifendibilità di un sistema in cui l'effetto cumulato della progressività si concentra prevalentemente nei primi 30 mila euro (per i redditi maggiori l'incremento è infatti di soli 5 punti percentuali) ed in cui i contribuenti che autoliquidano le proprie imposte hanno una flessibilità, rispetto ai redditi soggetti a ritenute, almeno del 20%, con ovvia ricaduta sull'equità orizzontale del tributo.

La scarsa attenzione ai riflessi giuridici in termini di ragionevolezza e di coerenza sistematica dei diversi profili distributivi dell'IRPEF deve far riflettere.

Anche nella scelta dei parametri che, in vario modo combinati, determinano il contenuto dell'obbligazione tributaria, e che, anche secondo la Corte Costituzionale, rientrano nel concreto esercizio della discrezionalità legislativa, il legislatore incontra precisi limiti sia in termini di uguaglianza di fatto, sia di coerenza sistematica.

Condizioni che non è dato di riscontrare nella tassazione dei redditi familiari e nello stesso modello di curva della progressività che incide proporzionalmente in misura maggiore sui redditi più modesti e viceversa.

L'idea di finanziare una graduale riforma del sistema tributario, con i recuperi di gettito realizzati attraverso il contrasto all'evasione, o con misure una tantum, come nel periodo 2002-06, appare almeno nei prossimi anni, caratterizzati necessariamente da una gestione rigida del bilancio, una ipotesi irrealistica e comunque impraticabile per i vincoli comunitari.

D'altra parte l'eterogeneità dei fini che ha caratterizzato la politica tributaria nel biennio 2008/09, condizionata dalla gravità della recessione, (impossibilità di correggere gli effetti distorsivi della riforma dell'IRPEF del 2007, per le difficoltà di assicurarne la copertura; timore di aumentare le imposte indirette in piena fase recessiva, e quindi di intervenire contemporaneamente con riduzioni fiscali a favore delle famiglie e delle imprese), sta determinando il paradosso di stabilizzare un sistema di cui è sempre più difficile occultarne le criticità sia dal punto di vista economico sia sotto il profilo distributivo; espressione oltretutto di una politica fondata sulla crescita dell'intermediazione pubblica della ricchezza, di segno diverso da quello a cui parrebbe far riferimento l'attuale maggioranza parlamentare.

Una ristrutturazione del prelievo che sposti una quota significativa del gettito dalle imposte sul reddito a quelle indirette (IVA, ma non solo) avrebbe invece, come dimostra l'esperienza del biennio 2005/06, effetti positivi sul gettito complessivo delle principali imposte: si autofinanzerebbe, quindi almeno in parte, senza compromettere la crescita economica, perché le maggiori risorse verrebbero da contribuenti caratterizzati in precedenza da comportamenti opportunistici; al contrario di quanto è avvenuto invece nel 2007 in seguito agli aumenti indiscriminati dell'IRPEF e alla rivalutazione retroattiva degli studi di settore, che hanno gelato l'economia.

Favorirebbe poi una graduale emersione di una quota di attività irregolari con effetti positivi sulla dinamica del PIL, e quindi sul livello di indebitamento pubblico; creerebbe le condizioni per l'avvio di una riforma liberale del sistema tributario, attenta alle persone, alle famiglie e alle imprese, in linea con la necessità di dare concretezza al decentramento fiscale.

D'altra parte, è del tutto evidente che in una condizione di gravi incertezze dei mercati che coinvolgono direttamente l'euro, una riforma tributaria non può essere avviata, coprendone il costo neppure parzialmente con misure una tantum o con la speranza di maggiori entrate future, connesse con il recupero dell'evasione, come era avvenuto con il

secondo modulo della riforma tributaria nel 2005, in un ben diverso quadro di stabilità internazionale.

La possibilità di avviare da subito una riforma fiscale che avvicini rapidamente il nostro ordinamento a quello dei Paesi economicamente più avanzati, anticipandone una parte degli effetti con una manovra di politica tributaria, parallela a quella di bilancio, finanziata integralmente dal lato delle entrate, con l'aumento di uno o due punti dell'IVA ed eventualmente di altre imposte indirette, seguendo l'esempio della Germania del 2008, non sembra rientrare tra le priorità del Governo.

Le opzioni contenute nel DPEF 2008/13 indicano infatti nel federalismo fiscale l'obiettivo di legislatura del Governo Berlusconi in campo tributario: una scelta politica che non incontra rilievi di principio dal punto di vista giuridico, ma che appare inattuabile senza correzioni incisive dell'ordinamento vigente, che lo rendano compatibile con un processo di decentralizzazione fiscale, prevedibilmente di notevole portata.

Una condizione questa resa più stringente dai criteri direttivi stabiliti dalla legge 42/09 di delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale che, in settori diversi rispetto alla sanità, all'istruzione, all'assistenza e ai trasporti, non prevede parametri definiti e certi per la perequazione della spesa decentrata dallo Stato.

In assenza di un incisivo percorso riformatore, che investa innanzitutto le imposte sui redditi, l'avvio del federalismo fiscale ingesserebbe infatti, accentuandole senza alcuna motivazione razionale, le criticità distributive ed economiche dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IRAP, consolidando l'attuale segmentazione del sistema tributario, fortemente influenzata da motivazioni di origine fiscale, ed amplificherebbe ulteriormente le differenze tra le diverse realtà territoriali, con controindicazioni politiche evidenti, proprio per il partito di maggioranza relativa, il cui bacino elettorale è concentrato in prevalenza nelle Regioni del Mezzogiorno.

Lo scenario del post recessione, con un tasso di crescita fortemente condizionato dagli effetti depressivi del sistema tributario vigente, sia sulla domanda interna, sia sulla competitività del sistema produttivo, indica nella riforma tributaria non soltanto una priorità dal punto di vista economico, ma la preconditione per l'avvio di un decentramento tributario sostenibile.

Ovviamente i profili politici sottostanti a quello che appare un consolidato indirizzo della attuale politica tributaria del Governo Berlusconi non si prestano ad un'analisi giuridica, anche se il cambio di prospettiva rispetto al ruolo del fisco appare tanto radicale quanto privo di motivazioni convincenti.

Esulano quindi dagli obiettivi di queste note che non hanno alcuna intenzione di invadere il terreno proprio delle decisioni politiche, che comunque devono tenere conto di una pluralità di variabili, non solo tecniche.

Ma l'impossessamento, da parte del Governo in carica, del fisco di Visco, sia pure per obiettivi diversi, evidenzia un cambiamento di approccio, non solo politico ma culturale, alla questione tributaria da parte del Governo Berlusconi, che si riflette direttamente non solo sulla politica di contrasto all'evasione, ma sugli indirizzi di fondo della politica economica.

Con uno singolare capovolgimento di prospettiva, il Governo non considera più prioritaria la riforma tributaria per riequilibrare la distribuzione del prelievo, contenere l'evasione e rilanciare l'economia; ma fa della repressione dell'evasione la precondizione per una riforma tributaria, dai contenuti indefiniti, che rimane sullo sfondo, come un miraggio.

Un approccio statalista poco convincente, che contrasta clamorosamente con gli effetti positivi dell'avvio della riforma dell'IRPEF nel periodo 2003/05, sia in termini di gettito sia di "tax compliance", che abbiamo precedentemente evidenziato, e che il centro – destra continua incredibilmente ad ignorare.

D'altra parte proprio la crisi dell'euro potrebbe favorire l'avvio di una riforma complessiva dell'ordinamento tributario scaglionata su più anni perché le diverse fasi in cui si articolerebbe necessariamente il processo riformatore dovrebbero essere finanziate autonomamente, senza alcuna interferenza sui saldi delle singole annualità di bilancio.

Una riforma quindi non a costo zero (le riforme veramente tali non lo sono mai), ma coperta con l'aumento di alcune imposte indirette, garantendo i saldi di gettito.

Non si può poi non considerare che la stabilizzazione della riforma Visco ha anch'essa implicazioni politiche non irrilevanti, perché non solo consolida una ripartizione del gettito particolarmente squilibrata, condizionata dall'inseguimento tra aumento del prelievo ed evasione, e gli effetti distorsivi di quel modello d'imposizione, sia nei confronti del lavoro dipendente e dei redditi familiari sia delle imprese minori.

Non possono poi essere ignorate le implicazioni sul piano territoriale che non rappresentano certo un buon viatico per l'avvio del federalismo fiscale: una partita che non può certo essere giocata con le carte truccate di un sistema tributario distorsivo, particolarmente penalizzante per le Regioni del Mezzogiorno.

L'effetto più discutibile di questa stabilizzazione della riforma Visco, consiste nel fatto che se ne continuano a sottovalutare gli effetti destabilizzanti di sistema, mentre si consolida una prassi legislativa che ignora l'esistenza di vincoli e limiti giuridici all'esercizio della discrezionalità legislativa tributaria.

Una tendenza che contribuisce a svilire ulteriormente il ruolo della funzione parlamentare e che è favorita dall'opposizione, impegnata ad assecondare la continuità della propria politica tributaria, garantita dell'attuale titolare del dicastero dell'Economia, con ben diversi obiettivi e motivazioni.

Una continuità incomprensibile, che non solo non riprende con i necessari aggiustamenti il percorso riformatore avviato con la legge 80/2003, a seguito di un lungo e approfondito iter parlamentare, ma consolida un modello con evidenti profili di criticità, sia nella tassazione dei redditi da lavoro dipendente, sia di quelli familiari, che degradano in elementi di irragionevolezza che, come abbiamo sottolineato in precedenza, ne mettono in dubbio la stessa legittimità.

Le stesse considerazioni si estendono ai redditi d'impresa, sui quali, l'incidenza del prelievo è funzione inversa rispetto alla dimensione del volume di affari; si possono comprendere le esigenze di competitività a favore dei gruppi maggiori, ma l'irragionevolezza del sistema vigente appare manifesta.

Una posizione debole, che favorisce la diffusione di misure settoriali (da ultimo la detassazione dei premi di produzione e dalla parte mobile del salario e l'aumento dell'imposta sui premi di assicurazione del ramo vita) che, in assenza di un disegno organico di politica tributaria, rischia di aumentare le disparità di trattamento, ed in definitiva la confusione fiscale.

Una conferma a queste considerazioni che ho suffragato con l'analisi dell'andamento del gettito delle principali imposte tra il 2005 e il 2009 è stata da ultimo offerta dall'ex vice Ministro Visco, che in un lungo articolo su "Il Sole 24 ORE" ha apprezzato il cambio di rotta nei confronti dell'evasione operata dal Governo Berlusconi negli ultimi mesi ed accentuato nel decreto legge numero 78/10 che anticipa la manovra di finanza pubblica 2011-2012.

Le tesi esposte da Visco sono in gran parte opinabili, quando non smentite da elementi di fatto. L'obiettivo di fondo che le ispira è quello di cercare a posteriori elementi di supporto alla politica tributaria del 2006/07, che ha anticipato la recessione nel 2008, per gli effetti depressivi sulla domanda aggregata che ha determinato.

Sul piano contenutistico le misure sulla tracciabilità previste dal decreto legge n.78/10 se ne discostano in modo deciso perché tendono a costituire una base di dati finalizzata ad affiancare agli studi di settore, non sempre significativi nelle attività di lavoro autonomo, l'utilizzo di un nuovo redditometro basato non solo su elementi patrimoniali, ma di spesa, dai contenuti per altro indefiniti, a cui il precedente Governo non aveva mai pensato.

Tuttavia, dal punto di vista delle linee di indirizzo prospettiche della politica tributaria, le considerazioni offerte da Visco appaiono pertinenti, perché l'incapacità di analizzare e comprendere le cause della crisi fiscale sembrano singolarmente coincidenti, e conducono a utilizzare il comodo schermo dell'evasione fiscale come elemento di sostegno della propria politica tributaria.

Vi è tuttavia un altro aspetto dell'articolo che non può passare sotto silenzio, per gli effetti negativi che continua a produrre: il rilancio del tentativo da parte di Visco di far passare come risultati virtuosi della propria politica tributaria l'eccesso di imposizione, assicurato con modalità sconsiderate anche dal punto di vista applicativo, (la revisione retroattiva degli studi di settore applicata ai redditi del 2006 già prodotti, attraverso l'introduzione di un nuovo indice di normalità), con la riforma tributaria del 2007, e di attribuire il calo del gettito dell'IVA nel 2008 e delle altre principali imposte nel 2009 a una ripartenza dell'evasione, che il prof Visco quantifica, senza per altro offrire riferimenti, in mezzo punto di PIL.

Questa opinione, ripresa anche dal prof. Santoro in un recente saggio sulla evasione fiscale, che ha il merito di non sottovalutare i profili strutturali e giuridici che incidono in Italia sull'evasione, merita un approfondimento.

Che l'IVA sia un'imposta permeabile all'evasione, specie nel settore dei servizi, lo abbiamo evidenziato, nelle pagine precedenti, con chiarezza. Ad esempio, l'aumento del gettito dell'IVA interna nel 2005 (+4,1%) in un'economia stazionaria (PIL +0,1) era stato trainato, con tutta probabilità, dalle riduzioni fiscali che avevano interessato sia l'IRPEF, sia l'IRAP.

Questa tendenziale interconnessione tra le imposte opera, sia pure con qualche differenza, nei due sensi; è più immediata in caso di riduzioni d'imposta che rendano meno conveniente l'occultamento di una quota del volume di affari, ma nulla esclude che ad un aumento delle imposte sui redditi corrisponda un aumento dell'evasione nell'IVA.

Tuttavia trarre conclusioni affrettate da oscillazioni puntuali dell'IVA, senza collegarle quanto meno all'andamento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e sull'IRAP, può condurre a risoluzioni fuorvianti.

Il particolare regime fiscale che caratterizza l'IVA, basato sul meccanismo della deduzione e della rivalsa, è influenzato da troppe variabili (investimenti, ciclo delle scorte, esportazioni), per poter consentire affermazioni così nette su dati puntuali relativi a pochi mesi.

Anche perché il sistema distributivo si è trasformato profondamente negli ultimi 10 anni; e la relativa tenuta delle vendite nelle grandi superfici è stata accompagnata da una significativa riduzione in quelle minori, più esposte all'evasione.

Il contributo di Santoro è sicuramente interessante; ma se avesse confrontato i dati del gettito dell'IVA con quelli delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente nei primi 8 mesi del 2008, non ancora influenzati dalla crisi dei mutui sub – prime, letteralmente esplose (settore privato +9,1%, settore pubblico +8,1%, lavoro autonomo +7%), avrebbe trovato forse qualche ulteriore spunto di riflessione.

L'eccesso di prelievo, specie sui redditi familiari e su quelli delle imprese minori, confermato dall'andamento della domanda aggregata, determina continui spostamenti della dinamica della spesa nei diversi settori merceologici, secondo le opportunità del momento; il che inevitabilmente ha riflessi anche sull'andamento del gettito dell'IVA.

E' mia convinzione altresì che la sottostima dei dati relativi agli effetti distributivi della riforma dell'IRPEF del 2007, e degli effetti distorsivi dell'IRAP, renda l'approccio all'evasione (e all'economia irregolare che ne rappresenta la variante povera) parziale e quindi inidoneo a inquadrare il fenomeno nelle sue diverse sfaccettature che, ripeto, in Italia ha anche cause strutturali, intrinseche al sistema tributario, che prima o poi occorrerà rimuovere.

Ora che in un periodo di recessione delle dimensioni conosciute in Europa nel 2009, l'evasione possa aver registrato un incremento è una considerazione plausibile, richiamata in tutti i manuali di Scienza delle Finanze; che non trova tuttavia evidenti conferme nel confronto tra i dati del PIL e quelli relativi al gettito delle principali imposte tra il 2008 ed il 2009.

Mentre il PIL è calato nel 2009 del 5% il gettito tributario ha registrato nello stesso periodo una contrazione minore, pari a -4,2% al netto delle una tantum, nonostante l'elevata elasticità al reddito del sistema tributario italiano.

Se si considera che gli oneri contributivi entrano a far parte della base imponibile dell'IRAP assieme alla retribuzione, mentre non vengono assoggettate ad IRAP le indennità corrisposte come ammortizzatori sociali (nel 2009 le ore lavorate sono diminuite del 10%), con il conseguente forte calo (-15,1%) dell'IRAP riscossa nel settore privato, appare evidente che, al contrario di quanto sostenuto da Visco, il calo delle entrate è stato considerevolmente inferiore al dato relativo alla contrazione del PIL; ha coperto il possibile aumento dell'evasione ed ha evidenziato il peso eccessivo assunto dalla progressività marginale nella nuova IRPEF, specie nei confronti dei redditi famigliari, dopo la riforma tributaria del 2007.

Questa interpretazione trova conferma nella diversa evoluzione delle ritenute sui dipendenti pubblici (+5,1%), ben maggiore rispetto all'aumento delle retribuzioni, ai

prepensionamenti e al blocco del turn-over rispetto al calo del -4,4% di quelle del settore privato, caratterizzato da un forte aumento della disoccupazione (2,7%) e da una riduzione delle ore lavorate del 6%.

Anche l'andamento dell'IVA interna che, come dovrebbe essere noto, si riferisce non solo ai consumi interni, ma anche alle importazioni dai paesi UE, evidenzia un comportamento analogo; da dicembre si registra un incremento del gettito sia in termini di competenza (+405 milioni ovvero +2,6%), sia di cassa (+1,409 miliardi ovvero +7,7%). Ma i dati dei primi cinque mesi 2010, in linea con l'andamento dei consumi delle famiglie, indicano ancora una sostanziale stagnazione.

Un indice della ripresa delle importazioni che anticipa quella delle esportazioni, che ha poco a che vedere con l'evasione e con la domanda per consumi, tuttora debole ed incerta: una condizione che necessiterebbe, da parte del Governo, nell'ambito di una politica di bilancio rigorosa, più attenzione agli effetti dell'IRPEF sui redditi familiari e al peso eccessivo dell'IRAP per le imprese, specie quelle minori.

In una parola richiederebbe una linea chiara e rigorosa di politica tributaria orientata al sostegno degli investimenti nei settori chiave per la crescita e alla tutela del potere di acquisto delle famiglie, stremate dall'effetto Fisco, per dare fiato alla domanda aggregata, di cui purtroppo a 2 anni dall'inizio della legislatura non vi è ancora traccia.

6) Anticipare al 2010 alcuni obiettivi della riforma tributaria per consolidare la ripresa ed accelerare la stabilizzazione dei conti pubblici,

Lo scopo di queste note è quello di avviare una riflessione di più ampio respiro sul tema dei tributi per le implicazioni che il fisco ha sulla società nel suo insieme, partendo dal sistema tributario quale è oggi, con le sue macroscopiche distorsioni e dalle ricadute negative che la sua stabilizzazione sta determinando, non solo sull'economia, ma sulla tenuta complessiva della società italiana.

Si vuole sottolineare come sia possibile declinare uno scenario diverso di politica tributaria idoneo ad assicurare con effetti meno dilatati nel tempo, sia il riequilibrio dei conti pubblici, sia una robusta e stabile ripresa della crescita economica, sia una ripartizione meno squilibrata, anche dal punto di vista territoriale, del gettito tributario, senza porre in discussione gli equilibri di bilancio.

Il percorso possibile appare sufficientemente delineato. Si tratta di ripartire dalla riforma del 2003, con i correttivi evidenziati dall'esperienza, e di attuare un riequilibrio tra imposte dirette ed indirette di dimensioni più ampie di quello avviato tra il 2003 e il 2006, che già aveva messo in risalto una notevole capacità di far emergere imponibili precedentemente occultati al fisco, con significativi recuperi di gettito in tutte le principali imposte.

Un anticipo della riforma tributaria, annunciato in contemporanea con la presentazione della legge finanziaria 2011, di dimensioni doppie rispetto alla manovra decisa con la legge finanziaria per il 2005, (0,4% di PIL), se bene costruito, da un lato contribuirebbe a consolidare la ripresa nel 2010, per l'anticipo degli acquisti di beni durevoli che l'annuncio dell'aumento di due punti di IVA, a partire da gennaio 2011, indurrebbe.

Anticipo prevedibilmente incentivato (la recente esperienza tedesca è in questo senso illuminante) da promozioni delle grandi catene di distribuzione, che intermediano gli acquisti della maggior parte dei beni di consumo durevoli, destinatarie di un consistente ulteriore taglio dell'IRAP, sul costo del lavoro.

Una manovra tributaria di queste dimensioni (12 – 15 miliardi), se distribuita in misura equilibrata tra famiglie (IRPEF) e imprese (IRAP), e sia finanziata con l'aumento di un paio di punti dell'IVA, avrebbe effetti marginali sui prezzi, come ha dimostrato la recente esperienza tedesca, specie nei settori più esposti alla concorrenza, per la persistente debolezza della domanda.

Le imprese compenserebbero infatti l'aumento dell'IVA con le riduzioni dell'IRAP, traendone comunque vantaggi in termini di aumento della competitività.

Dal lato dell'IRPEF il ritorno a un sistema impositivo analogo a quello vigente nel 2006 basato su deduzioni dell'imponibile, con una no tax area un po' minore ed una parallela riduzione dell'aliquota del primo scaglione, senza perdite di gettito, ma con una forte riduzione della forbice tra aliquota media e aliquota marginale, darebbe, dopo quattro anni, finalmente respiro ai redditi da lavoro, senza ridurre il gettito; e soprattutto senza falcidiare i redditi aggiuntivi con aliquote irragionevoli che scoraggiano il lavoro, premiano l'evasione e alimentano nella Comunità paura ed un senso di impoverimento diffuso.

Nell'arco di alcuni anni, il primo scaglione potrebbe ricomprendere la quasi totalità dei contribuenti (95%), mentre l'aliquota del secondo potrebbe essere parametrata a quella dell'IRES, anche allo scopo di non incoraggiare fiscalmente l'impiego di forme societarie per lo svolgimento di attività individuali.

Una rimodulazione dell'IRPEF basata su uno schema di questo tipo, integrato da deduzioni socialmente rilevanti, ed affiancato dalla graduale scomparsa dell'IRAP, avrebbe,

sulla base dell'esperienza, effetti positivi sull'emersione di imponibili precedentemente occultati, con effetti di trascinamento positivi sul gettito di tutte le principali imposte a partire dall'IVA.

Un'imposta sui redditi personali che riprenda, con alcuni affinamenti, l'impianto previsto dalla legge 80/2003 consentirebbe di attuare gradualmente una politica fiscale a favore delle famiglie, senza contraccolpi sul gettito; al contrario faciliterebbe l'emersione di una quota di imponibili, evasa o elusa, mentre eliminerebbe la forte penalizzazione che caratterizza oggi i redditi prodotti su base familiare, accentuata, dopo la riforma del 2007, dall'ulteriore incremento sulla progressività.

Ridurrebbe poi, specie se affiancata dalla tassazione incentivata della parte variabile del salario, e dalla soppressione dell'IRAP, la convenienza a corrispondere nelle imprese minori una quota delle retribuzioni al nero.

Ai redditi da lavoro dipendente dovrebbe essere poi riconosciuta la deduzione integrale delle spese per abbonamenti ai mezzi di trasporto per recarsi al lavoro; un modo corretto ed equo per aumentare un poco i redditi netti, sulla base di elementi obiettivi, di sicuro rilievo sociale.

Un punto deve essere comunque chiaro; l'attuale IRPEF come si cerca da quattro anni a questa parte di far credere e come qualcuno potrebbe essere indotto a immaginare, non è complessivamente un buon tributo, soltanto un po' troppo oneroso per via della necessità di assicurare un gettito elevato per finanziare il servizio del debito pubblico.

In quest'ottica il contenimento dell'evasione rappresenterebbe la premessa anche per una successiva riduzione delle aliquote, innestando un circolo tributario virtuoso.

Al contrario l'IRPEF, come ho dimostrato con la forza dei numeri, è oggi una imposta fortemente squilibrata a danno dei redditi di lavoro, (tra il 2006 e il 2008 l'imposta ha registrato un incremento del prelievo sui redditi di lavoro pari a 22 miliardi), caratterizzata da evidenti elementi di irragionevolezza che in alcune fattispecie ne mettono in dubbio perfino la legittimità sotto il profilo costituzionale; e che, proprio per il peso anomalo (42%) e crescente che rappresenta sul totale delle entrate dello Stato, espande i proprio squilibri sull'intero sistema.

Si pensi ad esempio alla pluralità di curve di progressività che caratterizza l'IRPEF dopo il 2007: i percettori di reddito con oneri familiari sono assoggettati ad un'aliquota marginale più elevata rispetto agli altri contribuenti; una soluzione che può lasciare indifferente un economista particolarmente distratto, ma che pone il giurista di fronte ad una

disparità di trattamento, priva di qualsiasi giustificazione in base a principi consolidati del nostro ordinamento, ed ormai anche del diritto tributario europeo.

Si considerino ancora le detrazioni d'imposta parziali, calcolate con l'aliquota del 19%, che costano miliardi di euro in termini di gettito, sono scarsamente efficaci per contrastare l'evasione, ed alimentano ulteriori incoerenze del sistema.

Così come non ha molto senso un'imposta personale in cui coesistono una quota esente abbastanza elevata (7.500 euro), comunque ben superiore alla pensione sociale, che potrebbe essere assunta a parametro di riferimento del minimo vitale, e una prima aliquota altrettanto elevata (23%). I medesimi risultati in termini distributivi si possono ottenere combinando una no – tax area un po' minore con un'aliquota meno elevata, con un minore incentivo ad evadere.

Non è d'altra parte un caso che in nessun Paese europeo l'aliquota di ingresso nella tassazione dei redditi personali sia tanto elevata.

La disciplina delle deducibilità assume un ruolo centrale per assicurare un livello ragionevole di progressività, spalmato lungo tutta la curva, e non concentrato sui redditi medio – bassi, come avviene attualmente.

La premessa da cui partire è che l'attuale sistema misto di deduzioni e detrazioni è assai poco trasparente, privo di efficacia dal punto di vista del contrasto di interessi, perché favorisce gli arbitraggi tra i contribuenti, e non assicura neppure una distribuzione più equa degli oneri tributari.

La questione riconduce non soltanto al modello strutturato di imposta sui redditi personali, privo oggi di qualsiasi coerenza sistematica, ma investe anche i rapporti con le altre imposte connesse con l'IRPEF, a partire dall'IRAP e dall'IVA.

L'economista ha buon gioco ad evidenziare che un reale conflitto di interessi tra contribuenti non è praticabile perché equivarrebbe alla rinuncia dello Stato a riscuotere il tributo, ma il giurista appare più convincente quando sottolinea l'opportunità – equità della rinuncia da parte dello Stato ad una quota significativa dell'imposta sul reddito relativo a spese socialmente rilevanti, che consentirebbe una modulazione più equilibrata del prelievo per tenere conto delle situazioni personali, ed in definitiva per dare effettività al principio di capacità contributiva.

D'altra parte il rapporto tra deducibilità di alcune spese e possibili arbitraggi tra i contribuenti a danno del fisco non deve neppure essere sopravvalutato fino al punto di scoraggiarne una ragionevole diffusione.

La praticabilità – efficacia di un sistema di deduzioni nelle imposte sui redditi presuppone un’articolazione delle principali imposte e un sistema sanzionatorio che non favorisca, come l’attuale, gli arbitraggi; tutto quindi rimanda ad una riforma organica del sistema tributario, che abbatta drasticamente la forbice tra aliquota media e marginale nell’IRPEF, ne aumenti significativamente la base imponibile e finanzia la soppressione dell’IRAP nel settore privato attraverso l’aumento del gettito dell’IVA.

Anche il tema delle deduzioni e del presunto contrasto di interessi che determinerebbe, utile per contrastare l’evasione, richiede un approfondimento; non penso ovviamente ad un sistema di deduzioni generalizzate, incompatibile con il ruolo di un’imposta come l’IRPEF, e che, non per caso, non esiste in nessuna economia avanzata.

Tuttavia in un modello di imposta sui redditi a due scaglioni, il solo che possa favorire contemporaneamente sia l’emersione di una parte dell’economia irregolare e una tassazione più equilibrata dei redditi familiari, un modello di imposizione reddituale che non elimina del tutto l’interesse ad evadere, ma almeno non incentiva gli arbitraggi ed anche sotto il profilo psicologico favorisce la diffusione di una maggiore correttezza fiscale.

Tra una progressività marginale elevata come l’attuale che incoraggia e premia l’evasione ed una progressività più moderata, affiancata da deduzioni significative, che la incrementano con modalità più efficienti, questa seconda ipotesi è da preferirsi perché il contribuente che sottostima i propri redditi è costretto, per mantenere la congruità della sua dichiarazione con gli studi di settore, e il redditometro, a rinunciare a una parte degli oneri deducibili.

Continuerà ad evadere, ma la perdita per il fisco sarà minore, e la coerenza non solo distributiva dell’imposta ne trarrà giovamento.

Alle imprese dovrebbe invece essere riconosciuto un ulteriore consistente taglio dell’IRAP sul costo del lavoro, con il duplice obiettivo di aumentarne la competitività e di ridurre la convenienza nelle imprese minori a distribuire la parte variabile del salario al nero.

Da questo punto di vista la decisione del Governo, confermata dal D.L. 78/2010, di mantenere la detassazione parziale degli straordinari e dei premi di produzione, potrebbe apparire una scelta opportuna.

Tuttavia in un sistema di imposizione sui redditi caratterizzato da una pluralità di sottosistemi diversi, spesso privi della necessaria coerenza, e soprattutto non coordinati tra loro, la stabilizzazione di un regime fiscale di favore per i redditi aggiuntivi, attribuito al secondo livello di contrattazione per i soggetti con un reddito fino a 40.000 euro, nel limite di 6.000 euro, evidenzia una disparità di trattamento priva di qualsiasi carattere di

ragionevolezza, in quanto riferita a situazioni soggettive che non esprimono certo una minore capacità contributiva.

L'obiezione è resa ancora più rilevante per il fatto che l'agevolazione non riguarda tutti i redditi da lavoro dipendente, ma è limitata solo a quelli del settore privato.

Ovviamente il legislatore ha un'ampia libertà di apprezzamento nel definire regimi tributari differenziati, che tengano conto di situazioni soggettive meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento tributario; ma il parametro di riferimento cui deve necessariamente attenersi è quello della coerenza sistematica di eventuali misure agevolative, in rapporto con altre situazioni di fatto, che esprimono la medesima capacità retributiva.

Nel caso in specie il decreto legge 78/2010 che ne amplia la portata, limitando l'agevolazione al lavoro dipendente del settore privato è lo stesso decreto che in un altro articolo stabilisce per i dipendenti pubblici un blocco delle retribuzioni per 3 anni. Sono curioso di capire come si possa giustificare al metro della ragionevolezza una norma di questo tipo.

Un esempio illuminante dell'urgenza di recuperare un confronto dialettico tra profili economici e giuridici in tema di tributi, in modo da individuare da un lato gli obiettivi e le priorità economiche della politica tributaria; dall'altro di costruire un sistema normativo idoneo a realizzare non solo formalmente, ma in fatto, gli obiettivi economici in campo tributario.

L'aspetto più preoccupante di misure consimili è che esse rappresentano una spia della crisi profonda che attraversa l'istituzione parlamentare al cui equilibrio e controllo è affidato in tutti i sistemi costituzionali, a partire da quello liberale dell'800, la ripartizione del mio e del tuo tra Stato e cittadini in campo tributario, nel rispetto dei principi fondamentali predeterminati per legge!

La manovra, che anticiperebbe una più articolata riforma dell'IRPEF da attuare in più anni potrebbe essere affiancata da un consistente aumento della no tax area IRAP a favore dei contribuenti minori (il raddoppio della soglia da 8.000 a 16.000 euro costerebbe intorno ai 700 milioni), di provata efficacia per contenere l'evasione, specie se affiancata da un rallentamento della crescita dell'IRPEF.

Nel 2005 l'IRAP privati è cresciuta del 10,2%, nonostante una crescita del PIL insignificante, pari al +0,1%.

Dal lato del lavoro la riduzione dell'IRAP potrebbe essere accompagnata da un credito di imposta da utilizzare a partire dall'esercizio successivo a quello dell'assunzione di nuovi occupati, una modalità analoga a quella prevista dalla Tremonti ter per la detassazione parziale degli utili impegnati nell'acquisto di macchinari che non porrebbe problemi di copertura; le perdite di gettito determinate dal credito d'imposta verrebbero integralmente

coperte dalle maggiori imposte sui redditi connesse con l'aumento della occupazione, che l'agevolazione determinerebbe.

Anche l'imposta sulle società (IRES) dovrà necessariamente essere coinvolta in un processo riformatore, che riequilibri il prelievo tra le diverse tipologie di imprese, oggi eccessivamente concentrato su quelle minori (che evadono), e su quelle medie (che soffrono), mentre le maggiori, con il consolidato fiscale, riducono considerevolmente i propri debiti tributari.

Tuttavia dal versante delle imprese, ritengo che la priorità sia costituita dall'avvio di un percorso di riforma dell'IRAP, che possa, nell'arco di qualche anno, sostituire integralmente questa imposta anomala con i recuperi consistenti del gettito dell'IVA, resi possibili dalla riforma del sistema di imposizione dei redditi personali e societari.

Una manovra di queste dimensioni, alle soglie della ripresa avrebbe con ogni probabilità effetti, positivi per l'economia italiana non minori di quelli registrati nel 2008 in Germania, che aveva finanziato il taglio delle imposte a carico delle imprese e degli oneri contributivi sui lavoratori con l'aumento di 3 punti dell'IVA.

I più ampi margini rappresentati dalla maggiore diffusione dell'economia irregolare e dell'evasione in Italia rispetto alla Germania, accompagnati da misure finalizzate a ridurre la convenienza ad evadere, in ambito familiare e nelle imprese minori, dovrebbero compensare in termini di efficacia un aumento dell'IVA più contenuto.

In ogni caso la graduale ristrutturazione del sistema tributario attuata in base ad indirizzi giuridici conformi all'obiettivo di ricostruire un ordinamento caratterizzato da sistematicità e coerenza interna offrirebbe, ogni anno anticipatamente, il gettito aggiuntivo necessario ad attuare nell'arco di alcuni anni una riforma tributaria complessiva in linea con l'obiettivo di distribuire il prelievo in modo equilibrato su tutto il territorio nazionale, contrastando strutturalmente l'evasione e l'economia irregolare; e di conseguire questo risultato allentando la morsa del fisco sui redditi da lavoro e sulle imprese, aumentando il gettito dell'IVA e di altri tributi indiretti.

La crescita dei redditi non solo da lavoro, finanziata dalla minore pressione tributaria, con particolare attenzione a quelli familiari (i più penalizzati dalla riforma del 2007) dovrebbe innescare un circolo virtuoso, di dimensioni più ampie rispetto a quello registrato tra il 2005 e il 2006, liberando risorse sia per gli investimenti privati sia per politiche pubbliche, finalizzate alla crescita del capitale sociale.

D'altra parte l'aumento del gettito dell'IVA, per effetto non solo dell'innalzamento dell'aliquota, offrirebbe da subito maggiori risorse per avviare un decentramento fiscale di più

ampio respiro e più equilibrato sul piano territoriale: una esigenza che risponde non soltanto a ragioni politiche, perché l'immobilismo ha effetti particolarmente gravi sulle prospettive di crescita dell'economia italiana.

Il decentramento di una quota consistente della spesa pubblica verso le Regioni e i Comuni, e il suo finanziamento attraverso strumenti di fiscalità decentrata, rappresenta infatti la condizione per recuperare allo Stato, attraverso la ridefinizione del ruolo delle politiche pubbliche, una funzione di coordinamento e di guida della politica economica indispensabile per una ripresa dello sviluppo che parta dai territori, e ne valorizzi le specificità all'interno di sistemi a rete.

L'ipotesi che qui viene presa in considerazione, di finanziare l'anticipo della riforma tributaria con l'aumento di due punti dell'aliquota dell'IVA, è quella che a me sembra più convincente perché metterebbe in gioco una cifra consistente (12 miliardi), con effetti di reddito significativi a favore sia delle famiglie, sia delle imprese.

Tuttavia possono essere immaginate anche ipotesi diverse, meno ambiziose, finanziate con l'adeguamento di altre imposte indirette e con il tagli di alcuni benefici fiscali.

L'importante, dal mio angolo visuale, è che l'avvio del riequilibrio tra imposte dirette ed indirette, finalizzato a far assumere al fisco italiano caratteristiche strutturali e distributive europee compatibili con quelle dei nostri partner, sia distribuito, nella fase di avvio, in misura equilibrata tra imprese e famiglie, in modo da massimizzarne gli effetti in termini di sostegno alla crescita.

Sul piano dei rapporti sociali uno schema di questo tipo è stato proposto esplicitamente nell'ultimo Congresso del segretario della CISL Raffaele Bonanni; un segnale che anche nel mondo del lavoro vi è consapevolezza non solo delle sfide che l'Italia deve affrontare ma anche la voglia possibilmente, di vincerle!

La questione tributaria ha assunto ormai le dimensioni di un problema culturale prima ancora che politico o giuridico; si tratta di comprendere che il consenso alle imposte presuppone tre condizioni che in Italia non solo non è dato riscontrare, ma i cui profili negativi si sono aggravati negli anni: una ripartizione equilibrata del prelievo tra i diversi percettori di reddito (equità orizzontale), affiancata da una ragionevole ed effettiva equità verticale; una struttura delle imposte che massimizzi l'adesione dei contribuenti ai propri doveri fiscali, riducendo la convenienza ad evadere; una particolare attenzione a quegli aspetti della tassazione che incidono sulla competitività del sistema in una economia mondializzata.

Di qui la necessità di una maggiore attenzione alla famiglia, nella quale la capacità di produrre reddito, di consumarlo o di risparmiarlo, deve trovare una risposta equilibrata anche nella dimensione tributaria.

Altrettanta attenzione deve essere rivolta alle imprese: una struttura delicata, la cui funzione essenziale è quella di produrre ricchezza e distribuirla.

Se il fisco si inserisce in questi delicati rapporti senza equilibrio, ne condiziona l'attività e ne riduce appunto la capacità di produrre ricchezza, minando alla base la competitività del sistema Italia.

7) Oltre la recessione tra limiti interni e vincoli comunitari

La recessione ha colpito l'Italia tra il 2008 e il 2009 più di qualsiasi altro Paese dell'eurozona, esclusa l'Irlanda; più della Germania la cui economia è ancora più condizionata dalle esportazioni di quella italiana.

Si può forse convenire che il calo del PIL, determinato dai riflessi sull'economia del crollo delle esportazioni, sia stato rilevato dalle statistiche con qualche decimale di precisione in più, rispetto ad una crisi di origini essenzialmente interne, in quanto è plausibile che il peso dell'economia irregolare sulle esportazioni (ma non l'evasione) sia marginale.

Ma l'anticipo della recessione al 2008 (-1,3 punti di PIL), rilevata dalla statistica con qualche ritardo, più grave nel Mezzogiorno (-1,5 punti) in cui il ruolo delle esportazioni alla formazione del PIL regionale è significativamente minore rispetto alla media italiana, evidenzia come la crisi sia stata influenzata, in Italia anche da una componente interna, prevalentemente di origine tributaria, innescata dalle misure fiscali introdotte con la finanziaria 2007, che puntualmente si è trasferita sul gettito delle diverse imposte e sul PIL secondo un lag temporale che è determinato dalla diversa tempistica in cui è scaglionata la riscossione dei principali tributi.

Certo ci si può anche accontentare di altre spiegazioni e convincersi che il brusco calo del gettito dell'IVA interna nei primi mesi del 2008 (quando la crisi finanziaria non era ancora all'orizzonte), sia stato influenzato dalla crisi del Governo Prodi e dalla prospettiva di un successo elettorale di una coalizione politica caratterizzata da un minore impegno nel contrasto all'evasione; e che quindi l'effetto Visco si sia manifestato con modalità opposte rispetto al 2006 (tesi sostenuta proprio dall'ex vice ministro Visco).

L'approssimazione e le modalità opportunistiche, con cui talvolta vengono analizzate le questioni tributarie, possono lasciare spazio ad interpretazioni fantasiose, favorite dalla complessità strutturale e dalla interdipendenza degli effetti dei tributi e dal diverso lag temporale con cui le manovre discrezionali manifestano i propri effetti sul gettito delle diverse imposte.

Negli ultimi anni “Innovazione e Diritto” ha cercato di evidenziare che l'effetto Visco non era altro che l'effetto “Fisco”, il risultato di una politica tributaria, improvvida oltre che improvvisata, ad elevato indice di aggressività sui redditi di impresa e di lavoro, imposta dalla necessità di finanziare la crescita della spesa pubblica, il vero collante del Governo Prodi e di inventarsi periodici tesoretti, per giustificare l'aumento della spesa corrente.

Al riguardo, basta ricordare gli effetti del taglio del cuneo fiscale tra il 2006 e il 2007 a favore delle imprese per oltre 5 miliardi, una misura significativa, decisa da Padoa – Schioppa e Visco, per favorire il recupero di competitività del sistema produttivo, concentrato su una riduzione della componente lavoro dalla base imponibile dell'IRAP: 4.800 euro a dipendente, 9.400 per i lavoratori residenti nel Mezzogiorno (ma l'agevolazione al Sud, autorizzata nei limiti del de minimis per il valore dell'intera misura, ne ha significativamente limitato la portata, senza alcuna logica).

Purtroppo il taglio dell'IRAP era stato finanziato di fatto con la riforma dell'IRPEF, i cui effetti abbiamo richiamato in precedenza. Le riduzioni di imposta sono state più che compensate da un aumento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente, una partita di ragguero confermata dalle statistiche fiscali del Fondo Monetario e dell'OCSE, e da ultimo di Eurostat, che hanno evidenziato nel 2008 un ulteriore aumento del cuneo fiscale in Italia (42,8%).

Ovviamente il dato riferito al cuneo fiscale rappresenta un dato medio, una questione non priva di rilievo sotto il profilo della coerenza del sistema, che, può sembrare sorprendente, è stata ignorata dall'analisi giuridica.

L'abuso di elementi di illusione finanziaria nella riforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2007, ha lasciato sullo sfondo un elemento non irrilevante sotto il profilo distributivo; le imprese maggiori, in particolare quelle finanziarie ed assicurative, hanno visto ridursi significativamente il proprio carico d'imposta, mentre gli oneri a carico di quelle minori e medie sono aumentati ulteriormente.

Il che spiega la disattenzione sugli effetti distributivi ed economici della politica tributaria del biennio 2006/07, da parte dei media, controllati indirettamente dai grandi gruppi finanziari, un po' meno quella della Banca d'Italia.

Non penso che il Governo di centro – destra, subentrato nel 2008, si sia convertito tardivamente all’effetto Visco; credo invece che la gravità della recessione del 2009, all’inizio un po’ sottostimata, e una sottovalutazione degli effetti della riforma Visco sul proprio elettorato di riferimento, abbia spinto il Governo Berlusconi, con la finanziaria 2009, ad adottare una linea di bilancio particolarmente prudente; una politica saggia che ha consentito all’Italia di chiudere i conti pubblici con meno danni di tutti gli altri Paesi, non solo europei.

Ma ora che la ripresa è ripartita, sia pure con molte diversificazioni ed incertezze, specie dal lato della domanda interna, che la crisi dell’euro rischia di compromettere sul nascere, per le origini sistemiche, non solo economiche ed istituzionali, che la originano e che incideranno sull’Italia prevedibilmente in misura più ampia rispetto agli altri partner europei, il consolidamento della politica tributaria ereditata dal Governo Prodi non può trovare giustificazione neppure nell’obiettivo politico di non aumentare alcune imposte.

Condizione ineludibile, dati i noti vincoli di finanza pubblica, per avviare un percorso di riforma del sistema tributario, che ne corregga da subito le distorsioni più evidenti e più gravi, senza compromettere il gettito, anzi possibilmente aumentandolo, senza soffocare l’economia, come ci ricorda la positiva esperienza del 2005/06, che il centro – destra, non solo il Governo, sembra avere rimosso.

Per essere ancora più chiari, non si tratta di abbattere di qualche punto l’aliquota dell’IRPEF, per ridurne da subito l’incidenza sul totale delle entrate, ma di intervenire sui criteri di determinazione dell’imponibile, attraverso il ritorno ad un sistema di deduzioni per correggerne significativamente gli automatismi fuori controllo che, come abbiamo evidenziato in precedenza, ne aumentano continuamente il peso.

Un effetto particolarmente penalizzante per i redditi da lavoro dipendente che non sono parzialmente protetti, come gli altri redditi, dalla parallela lievitazione dei costi, rispetto al drenaggio fiscale.

Di intervenire inoltre, in misura significativa sul costo del lavoro, fino ad eliminarlo dalla base imponibile dell’IRAP, per ridurre la convenienza a corrispondere al nero una parte della retribuzione nelle imprese minori, ed aumentare in parallelo la competitività delle imprese, non solo quelle esportatrici, anche nel mercato interno.

Due misure di razionalizzazione ed alleggerimento anticipatrici delle linee di fondo della riforma tributaria, da finanziare integralmente con l’aumento di alcune imposte indirette e di 1 o 2 punti delle aliquote IVA.

Una linea attiva di politica tributaria, che affronti i punti di maggiore criticità (famiglie, imprese, economia irregolare, profili distributivi interni al sistema tributario e decentramento

fiscale) ereditati dal Governo Prodi, da avviare in tempi diversi rispetto al decreto che anticipa gli indirizzi della politica di bilancio del prossimo biennio, proprio per evidenziare l'ininfluenza sui saldi di bilancio degli interventi correttivi e di razionalizzazione del sistema tributario.

L'aspetto più discutibile, rilevabile nella politica tributaria degli ultimi due anni, non riguarda le misure adottate, magari singolarmente condivisibili (dal bonus famiglia alla detassazione degli straordinari), ma l'assenza di un disegno di politica tributaria accompagnato dalla mancata percezione che la riforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2007 ha radicalmente compromesso gli equilibri del modello di imposta sui redditi avviato tra il 2003 e il 2005 e ancora lontano dall'aver raggiunto un assetto definitivo, specie dal punto di vista distributivo.

La necessità di restituire un'effettiva coerenza e un disegno sistematico comprensibile all'ordinamento tributario, non è quindi una preoccupazione alimentata da esigenze giuridiche formalistiche: discende invece dalla consapevolezza del ruolo che l'imposta sui redditi personali è chiamata a svolgere secondo Costituzione, per assicurare una ragionevole, effettiva progressività del sistema e un accettabile livello di equità orizzontale e verticale.

Una situazione che l'attuale IRPEF, drogata da un eccesso di illusione finanziaria, da una progressività marginale che abbatte i redditi medi, senza tutelare quelli minori, e da una insufficiente attenzione alla famiglia, non è in grado di assicurare attraverso correttivi caso per caso, che alimentano il caos tributario.

D'altra parte la stabilizzazione in atto del sistema tributario vigente non è soltanto incompatibile, con un riassetto della società italiana su basi meno stataliste ed in definitiva più liberali; ne condiziona anche lo sviluppo, in termini di competitività, rispetto ai futuri assetti europei che già in questa prima fase post – recessione si vanno delineando con sufficiente chiarezza.

Serve quindi una riforma di sistema che restituisca, dopo un quindicennio caratterizzato da una produzione normativa sovrabbondante ed episodica, che trovava continuo alimento nella necessità di correggere le incongruenze quando non i veri e propri errori introdotti con la legge di conversione del decreto legge precedente, un ruolo centrale al diritto tributario.

Un ruolo al quale la cultura giuridica potrà dare un contributo significativo soltanto se saprà recuperare una visione non parcellizzata delle singole disposizioni normative, attenta ai loro effetti reali di sistema.

Un ruolo alto, che sappia restituire una prospettiva di sviluppo comune alle diverse realtà culturali, economiche, sociali, territoriali, che costituiscono il patrimonio della nostra

storia unitaria; e che una politica debole, superficiale, priva di cultura, preoccupata soltanto di inseguire le paure, mette continuamente in discussione.

La capacità in definitiva di recuperare al diritto il ruolo di guida del processo di trasformazione in cui siamo coinvolti, come Occidente prima ancora che come Europa; e di offrire ai nostri giovani, a partire dalle scuole e dalle Università, una prospettiva che non sia solo di speranza, ma che sappia indicare con lucidità i termini di una sfida che l'Italia non può permettersi di perdere.

Un'ultima osservazione riguarda il caveat che viene ripetuto come un mantra da qualificati esponenti del centro – destra, ma significativamente non dal Ministro dell'Economia Giulio Tremonti: non abbiamo messo le mani nelle tasche degli italiani, aumentando le imposte, nonostante la gravità della crisi economica e finanziaria.

Un'affermazione discutibile, sul piano semantico e, sia detto per inciso, anche priva di senso in termini politici, perché governare comporta la responsabilità di scelte in ogni settore, quindi anche in quello della politica tributaria; la cui funzione non è quella di procurare sempre e soltanto maggiori entrate, mentre magari si promette di ridurle; ma di finanziare una spesa compatibile non solo con la stabilità del bilancio, ma anche strutturata in modo da poter sostenere gli obiettivi di sviluppo e di crescita della comunità nazionale, che la recessione del biennio 2008-2009 ha reso ancor più evidenti ed urgenti.

L'immobilismo tributario, che ha accompagnato l'azione di governo negli ultimi due anni, non ha impedito, come abbiamo evidenziato in precedenza, agli automatismi fiscali di aumentare il prelievo, anche nella fase più acuta della crisi: la lievitazione delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico nel 2009 parla da sola.

Non soltanto è mancata l'ambizione di riprendere un percorso riformatore, che l'intensità, ma anche la brevità, della fase più acuta della crisi, avrebbe consentito quanto meno di delineare nelle linee guida.

Non si è neppure tentato di impostare un disegno di politica tributaria dell'emergenza, capace di redistribuire il prelievo dalle imposte dirette a carico di famiglie e imprese a quelle indirette sui consumi, per rilanciare la domanda aggregata e contenere l'impatto della crisi sul sistema produttivo.

L'opzione, che sembra essere stata la bussola della politica tributaria degli anni della recessione, quella della stabilità tributaria, quali ne siano state le reali motivazioni, appare pertanto una scelta debole, alla quale d'altra parte ormai credono sempre meno italiani, che i conti in tasca se li sanno fare.

Il Governo Prodi aveva sostenuto nel 2007 di avere ridotto le imposte sia alle imprese sia ai contribuenti con redditi inferiori ai 40.000 euro; una larga maggioranza degli italiani ha confrontato quelle affermazioni con le proprie buste paga e con le dichiarazioni dei redditi e ha punito elettoralmente quel Governo.

Le imposte oggi vigenti sono esattamente quelle ereditate dal Governo Prodi, con qualche sforbiciata ad alcune deduzioni, ormai scomparse, ed una penalizzazione sempre più accentuata, anche a causa del drenaggio fiscale, non più indicizzato dal 2003, dei redditi familiari, i più incisi dalla riforma del 2007.

Il decreto legge 78/2010, che anticipa la manovra di finanza pubblica per il biennio 2011-12, non tocca neppure marginalmente gli assetti delle principali imposte, fatta salva la possibilità per le Regioni del Mezzogiorno di poter ridurre l'aliquota dell'IRAP fino a sopprimere l'imposta e di poter introdurre specifiche esenzioni per i nuovi investimenti.

Un primo segnale che il Governo non considera più un tabù la possibilità di eliminare gradualmente una imposta nata male, i cui effetti sono ormai sfuggiti al controllo del legislatore. Ma anche una svolta effimera destinata, con tutta probabilità, a restare sulla carta, non essendo offerti altri strumenti fiscali alternativi a Regioni che sono alle prese con i conti della sanità in rosso, con gli effetti della recessione sul sistema di imprese e sull'occupazione, e con una capacità fiscale che, specie in quelle del Sud, destinatarie dell'opzione IRAP zero, non offre visibilmente margini di manovra.

In ogni caso mi sembra un'imprudenza ad alto tasso di ipocrisia definire fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno, un meccanismo commissariale finalizzato a ridurre i tempi burocratici, nelle nuove zone a burocrazia zero, previste dall'art. 43 del dl 78.

Una misura che intanto cancella proprio nel Mezzogiorno le 18 zone franche urbane, approvate, dopo un lungo iter europeo, a fine 2009, e messe in stand-by dal Ministero dell'Economia, con motivazioni, relative alla copertura degli effetti tributari del regime agevolativo a dir poco pretestuose, quando non fuorvianti: gli sconti fiscali sono infatti in gran parte virtuali, legati cioè alla futura redditività dei nuovi investimenti, interamente a carico degli investitori privati, mentre i maggiori incassi in termini di IVA e di ritenute sui redditi dei nuovi occupati operano da subito, finanziando gli incentivi immediatamente operanti (abbattimento degli oneri sociali e dell'IRAP).

Un sistema di attrattori di investimenti, sperimentati con successo in Francia da un quindicennio, cancellati con un tratto di penna, per evidenti ragioni di disinteresse rispetto alla localizzazione territoriale.

Le quattro zone urbane previste nel Centro – Nord non sono state oggetto dell'attenzione del decreto 78/2010!

Una decisione tanto più sconcertante se si considera che il blocco triennale delle retribuzioni nel pubblico impiego inciderà in misura maggiore nel Mezzogiorno, in cui il rapporto tra lavoro pubblico e privato, per via del più elevato tasso di disoccupazione, è maggiore rispetto alla media; ed in cui una ripresa prevalentemente orientata all'export è destinata inevitabilmente ad accentuare il dualismo territoriale.

E che cosa dire del "regime fiscale di attrazione europea" previsto dall'art. 41 del decreto: un modello di fiscalità à la carte, che se non fosse inserito in un testo di legge, per la sua genericità ed indeterminazione, potrebbe far pensare ad uno scherzo!

E' vero che il Senato ha provveduto, con una serie di emendamenti, a correggere un poco il tiro, a limitarne l'applicazione per 3 anni e a non consentirne l'estensione ai tributi locali; ma poiché l'art. 40 dello stesso decreto permette alle Regioni del Mezzogiorno di applicare ai nuovi investimenti l'IRAP ad aliquota zero, al meno nel Sud queste iniziative godrebbero di qualche vantaggio.

Possibile che nessuno si ponga un problema di compatibilità di disposizioni di questo tipo con la tutela della concorrenza, che è una funzione a rilevanza costituzionale, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato?

Ed ancora, davvero si può continuare ad ignorare che il problema della scarsa attrattività del nostro Paese per gli investimenti esteri è legato ad una serie di condizioni di svantaggio in cui sono costrette ad operare le nostre imprese, che andrebbero rimosse, all'interno di un disegno di politica industriale e tributaria, innanzitutto per le imprese italiane?

Non è questa la sede per esaminare in dettaglio i profili di una manovra di finanza pubblica, quale è quella decisa con il D.L. 78/10, di cui non si intende porre in discussione i numeri, ma dai contenuti a dir poco discutibili, frutto quanto meno di frette e di improvvisazione.

L'aspetto istituzionale, francamente incomprensibile, non riguarda i contenuti e neppure i limiti del controllo parlamentare, che può emendare, non certo riscrivere, la manovra, ma le modalità, tutte interne al Ministero dell'Economia, con cui non solo è stata definita l'entità finanziaria delle misure adottate, e fin qui non vi è nulla da obiettare.

Nel merito invece, l'assenza di un qualsiasi confronto preventivo sia tra le forze politiche, sia nel Governo, sul contenuto degli interventi, e il mancato coinvolgimento dei principali attori economici ed istituzionali, evidenzia un punto di sofferenza, in cui entrano in gioco le istituzioni, la politica, e più in generale il funzionamento della democrazia, che

presuppone forme diverse di rilevazione e contemperamento dei diversi interessi in gioco, non certo l'esclusivo assorbimento nella funzione di governo, concentrate per di più in un singolo Ministero.

Da ultimo, l'indisponibilità del Governo ad un dialogo effettivo con le Regioni rappresenta un sintomo evidente di un cortocircuito istituzionale che non può essere riferito solo alla maggioranza, ma riguarda l'assetto organizzativo ed istituzionale del modello di decentramento che si sta delineando, dopo 10 anni di sostanziale immobilismo ed una riforma del titolo V di cui la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato incongruenze, contraddizioni ed insuperabili limiti in termini economici di funzionalità delle istituzioni.

Un decentramento di funzioni amplissimo, ben oltre le esigenze di efficienza, funzionalità ed efficacia che dovrebbero costituirne la cornice, e che si manifesta nella difficoltà di razionalizzare una spesa a scala regionale che, ad esempio, non si è posta dal punto di vista istituzionale alcun problema di economie di scala (la Liguria e il Molise hanno costi maggiori rispettivamente della Lombardia e della Campania, non solo per motivazioni che attengono all'efficienza).

Un coordinamento centrale forte, quando non invasivo dell'autonomia regionale, tutto giocato dal lato delle risorse, la cui ripartizione resta sostanzialmente centralizzata, per effetto delle caratteristiche distributive del sistema tributario statale, fortemente penalizzante per quelle del Mezzogiorno.

Di qui la scelta discutibile di non intervenire neppure sulle più evidenti criticità del sistema tributario statale, per non inceppare l'avvio del federalismo fiscale.

Un modello che, come ha evidenziato la recessione del 2008/09, non è visibilmente in grado di costruire un quadro normativo di riferimento, chiaro sia degli obiettivi da raggiungere nei prossimi anni dall'insieme della nostra comunità in termini di sviluppo, sia del ruolo riservato ai diversi attori istituzionali (Governo, Regioni, Enti locali, sindacati, organizzazioni economiche e finanziarie).

In questo quadro istituzionale debole e confuso l'avvio del decentramento fiscale appare quindi una partita con troppe incognite e variabili incerte.

Positiva in termini di superamento della spesa storica e di una tendenziale minore irresponsabilità dei centri di spesa; assai dubbia in termini di maggiore efficienza e liberalizzazione del sistema; sicuramente negativa in termini di equità nella ripartizione territoriale delle risorse.

Nel merito dei provvedimenti, che caratterizzano la manovra di stabilizzazione dei conti pubblici, si può, per tutti, richiamare quello relativo al taglio delle retribuzioni elevate nel

pubblico impiego, una prestazione patrimoniale imposta, ad effetto equivalente rispetto ad una disposizione tributaria, che non trovando nella manovra corrispondenze neppure parziali rispetto a tutti gli altri redditi di qualsiasi natura, di pari livello, evidenzia un profilo di irragionevolezza che difficilmente supererà il vaglio del sindacato di legittimità costituzionale.

Basta poi pensare al fatto che il Governo stima, come effetto della manovra, un calo di mezzo punto del PIL in tre anni (se -6,3 punti di PIL vi sembrano pochi!), per comprendere i limiti strategici di una politica economica verticistica, che comporta la rinuncia da parte dell'esecutivo a manovrare le imposte per sostenere la crescita; e affida il riequilibrio della finanza pubblica con una sorprendente continuità di indirizzo politico, ancora una volta all'aumento del numeratore delle imposte piuttosto che al rilancio del denominatore della crescita del PIL.

In ogni caso i dati sulla pressione tributaria nel 2009 (43,2%) e l'andamento tendenziale del gettito delle principali imposte, nei primi 5 mesi del 2010, evidenziano una sottostima delle entrate che giustifica solo in parte la stretta fiscale nascosta nelle pieghe del dl 78/2010.

I dati sul fabbisogno, relativi al primo semestre del 2010, in calo di 5 miliardi, confermano queste analisi.

La sottostima delle entrate non è, come si potrebbe essere portati ad immaginare, un portato della recessione; rappresenta invece, purtroppo, una costante della politica tributaria degli ultimi anni, tutt'altro che virtuosa, su cui occorrerebbe una riflessione più attenta da parte degli osservatori economici, a partire dalla Banca d'Italia.

Basta ricordare la stagione dei tesoretti a scadenza periodica, inventati da Padoa – Schioppa e da Visco per giustificare l'aumento della spesa pubblica; o i 22 miliardi di maggiori entrate registrati nel 2006 rispetto alle previsioni di bilancio, spacciati, dal Governo Prodi subentrato dopo le elezioni politiche di quell'anno, per recupero di evasione.

Un motivo in più per l'avvio di un percorso controllato e credibile di riforma del sistema tributario in linea con le riflessioni proposte in queste note.

Non si può non rilevare invece il consolidamento di una tendenza a considerare la necessità di contemperare gli obiettivi economici con il rispetto dei principi che regolano nel nostro ordinamento l'attività finanziaria, un fastidioso orpello di cui ci si possa liberare con indifferenza, senza alcun problema.

Basta, ad esempio, una lettura sintetica delle norme che concentrano la riscossione nella fase di accertamento, nelle imposte sui redditi e nell'IVA, e soprattutto l'utilizzazione generalizzata del redditometro, uno strumento rozzo, che sembrava messo in soffitta dal

consolidamento degli studi di settore, per convincersi che il lento ed inesorabile processo di arretramento delle garanzie giuridiche in campo tributario non solo stravolge lo Statuto del contribuente, ma rischia di far fare all'Italia, sotto questo profilo, un salto all'indietro di 80 anni, senza ragioni plausibili.

Nessuno mette in discussione la necessità di velocizzare la fase della riscossione, anche a garanzia della tutela del credito, ma l'unilateralità dell'azione dell'amministrazione e l'assenza di garanzie nella fase dell'esecuzione, senza nessuna certezza relativamente all'anno e al quantum della pretesa tributaria, non ha niente a che vedere con la necessità di una gestione rigorosa della finanza pubblica in tempo di crisi.

D'altra parte la macchinosità con cui sono state redatte le norme sulla partecipazione dei Comuni alle attività di accertamento sia in relazione all'impiego del redditometro, sia alla definizione degli accertamenti con adesione, rischia di dilatare i tempi di definizione degli accertamenti, che il decreto mostra di voler accelerare, rendendoli di immediata esecutività.

Analoghe riserve possono formularsi all'ipotesi di trasformare il redditometro in strumento per valutare la capacità contributiva del singolo contribuente, sulla base della spesa della famiglia.

In particolare appare di dubbia legittimità la trasformazione del redditometro, da strumento per valutare la congruità dei redditi, dichiarati dal contribuente, rispetto agli incrementi patrimoniali, realizzati periodicamente, in mezzo per definirne in maniera sintetica i redditi, prendendo a base di riferimento la spesa familiare.

Un'ipotesi legittima se, contemporaneamente, all'interno di un più ampio disegno di riforma dell'IRPEF, vengono definiti una serie di parametri idonei ad armonizzare il carico tributario per tenere conto degli oneri e delle specificità familiari.

Un'opzione assai più discutibile, se, al contrario, la spesa familiare viene utilizzata solo per definire ipotesi di rettifica in aumento dei redditi personali sulla base di spese riferibili alla famiglia, attraverso l'impiego di strumenti automatici, quale il redditometro.

La questione non investe solo profili tecnici legati alla soggettività tributaria, pur evidenti; sottolinea un'incoerenza sistematica che viola il principio di ragionevolezza in relazione con la capacità contributiva, che può essere modulata, per tenere conto di eventuali oneri familiari, ma che, allo stato, è quella personale del contribuente, non quella della sua famiglia, priva di soggettività tributaria.

Questo modus operandi mette in luce il diffondersi di una tendenza che evidenzia una concezione conservatrice statalista ed autoritaria della fiscalità, un tratto purtroppo comune ad

entrambe le coalizioni che si sono alternate al governo negli ultimi dieci anni, e che, in campo tributario, considera il cittadino come un suddito.

Una concezione illiberale che, dopo una recessione delle dimensioni di quella del 2008/09 (-6,3% di PIL), rischia di moltiplicare l'evasione organizzata e di alimentare le tendenze disgregatrici, che l'assenza della politica contribuisce a fare crescere; e l'approccio, tra il rassegnato e il distratto, con cui quotidianamente vengono analizzate in generale le difficoltà che attraversa l'Italia e in particolare le criticità del Mezzogiorno ne rappresenta la spia più evidente e più preoccupante.

8) Conclusioni

Nel decreto 78/10, che, nei propositi del Governo, ha la funzione di stabilizzare i bilanci pubblici e quindi di creare le premesse per una crescita dell'economia capace di innescare un circolo virtuoso, vi è una disposizione, a prima vista singolare, che consente al Governo negli anni 2011 e 2012 di posticipare una parte dei versamenti dell'IRPEF. Una norma che non avrebbe senso, se il Ministero dell'Economia e delle Finanze non fosse consapevole che l'IRPEF, dopo la riforma del 2007, è un'imposta capace di aumentare il gettito anche in piena recessione; e che quindi, complice l'aumento dell'inflazione e una ripresa ancorché debole, potrebbe generare un extra-gettito che conviene spalmare nel tempo.

Un'opzione ragionevole in condizioni di normalità, che assume ben altro significato in una situazione di grave tensione delle condizioni reddituali delle famiglie, certificate dall'ISTAT che ne ha evidenziato il calo del potere di acquisto (-2,3%) e dalla conseguente debolezza della domanda interna.

Una spia che, alla base del rifiuto da parte del Governo di utilizzare la leva fiscale manovrando le imposte per attuare una politica di bilancio rigorosa, ma anche selettiva, a sostegno della ripresa, indispensabile per agganciare la ripresa anche dal lato della domanda interna, vi sia la scelta, non esplicitata di far avanzare il decentramento fiscale senza toccare gli assetti distributivi del sistema tributario che, ove corretti, ne ridurrebbero decisamente la necessità e l'urgenza.

Una scelta opportunistica a cui il Governo sacrifica, forse inconsapevolmente, una ripresa più robusta e più equilibrata anche sul piano territoriale.

Una condizione doppiamente penalizzante per il Mezzogiorno, stretto tra una fiscalità diretta che non è compatibile con i propri livelli di reddito, un tasso di disoccupazione

mediamente quadruplo rispetto alle aree più favorite e un sistema di welfare che è costruito sulle esigenze di queste ultime.

E che, con la manovra di riequilibrio dei conti pubblici, introdotta con il dl 78/10 per fare fronte alle esigenze di maggiori spese congiunturali, assunte nel biennio precedente, di cui aveva beneficiato in misura marginale (il finanziamento dell'estensione degli ammortizzatori sociali), è chiamato ora a pagare un contributo pro capite che le prime stime valutano praticamente doppio rispetto al resto d'Italia.

Una politica debole, poco equilibrata, sostanzialmente illusoria, perché nel frattempo la ripresa sarà già stata soffocata, quanto meno dal lato della domanda interna; ma anche una conferma della irrazionalità di una politica che, rinunciando ad impiegare la manovra delle imposte per accompagnare la ripresa, rischia di sgonfiarla sul nascere, e di aumentare gli squilibri territoriali.

Una politica finanziaria criticabile innanzitutto sul piano culturale, perché evidenzia una sorprendente continuità con la politica tributaria del Governo Prodi, statalista e conservatrice, che va ben oltre i vincoli della recessione 2008/09.

Una politica in cui manca del tutto la percezione di quali siano le sfide a cui è chiamata l'Italia nei prossimi anni, che presupporrebbe una revisione profonda delle politiche pubbliche, sia dal lato della spesa sia tributaria, di cui nel dl 78/2010 vi è una rappresentazione che lascia senza parole, per il mix di continuismo conservatore e di velleitarismo, che nella vicenda delle ex zone franche urbane assume una caratterizzazione che mi appare provocatoria.

In definitiva una linea di politica tributaria che dietro lo schermo del contrasto all'evasione, non solo non ne rimuove le cause strutturali, che come ho cercato di evidenziare attengono soltanto marginalmente ad un problema di maggiore efficienza nei controlli, che riguarda prevalentemente i redditi elevati, ma utilizza ancora una volta il tema dell'evasione per una redistribuzione del reddito e delle risorse, in base ad esigenze politiche contingenti, assunte senza alcuna trasparenza, al di fuori di qualsiasi disegno coerente di sviluppo del sistema Italia.

Una linea di politica economica che, in contraddizione con l'impegno solitario del Presidente Berlusconi ad infondere ottimismo, penalizza ben inteso non solo le aree economicamente svantaggiate, abbandonate ormai da troppi anni a loro stesse, ma l'intero sistema di imprese minori, alle prese con gap infrastrutturali che vanno ben oltre le tradizionali inefficienze della burocrazia, e con un fisco non solo sempre più aggressivo, ma anche più efficiente, non soltanto dal lato dei controlli, rispetto al sistema Visco.

In questo quadro, in cui fiscalismo, paure alimentate dalla recessione e conservatorismo si sostengono a vicenda, l'idea che la stabilizzazione del sistema tributario rappresenti il presupposto per avviare il federalismo fiscale, la sola plausibile motivazione dell'assenza di una linea visibile di politica tributaria, orientata dal diritto, da parte del Governo Berlusconi, (ma i rapporti, decisamente conflittuali, con i Presidenti delle Regioni potrebbero porre in dubbio questa interpretazione), costituisce più che un'illusione un miraggio; come ho cercato di documentare in queste note con i numeri, che soli in campo tributario consentono di formulare riflessioni giuridiche pertinenti.

Pensare che, dopo 4 anni di stabilizzazione in aumento dell'imposta sui redditi personali, che da sola rappresenta il 42% delle entrate totali, i cittadini non imputino al Governo in carica gli effetti di quella riforma improvvisata ed iniqua, solo perché nel frattempo non sono state introdotte modifiche formali, lasciando funzionare automatismi palesemente fuori controllo, mi sembra francamente un'illusione.

Sperare di occultarne ancora a lungo gli effetti depressivi, sparigliando le carte con il federalismo fiscale, confidando nella complicità di un'opposizione che avendo avuto la responsabilità di quella politica tributaria priva di equilibrio, non sembra avere l'intelligenza politica di sollecitare una correzione di rotta, mi sembra un'operazione di corto respiro e ad alto rischio politico.

In assenza di un'articolata riforma del sistema tributario dello Stato, la redistribuzione del prelievo che ne deriverà, in favore delle Regioni più ricche, che godendo di compartecipazioni al gettito dell'IRPEF più consistenti, potrebbero ridurre la pressione fiscale sul piano locale, aggraverà le distanze con il resto del Paese.

Le Regioni meno sviluppate avranno infatti risorse insufficienti a sostegno della crescita economica, che diventerà a tutti gli effetti materia di competenza regionale, mentre lo Stato avrà l'alibi che, non avendo impiegato negli anni della crisi risorse a sostegno dell'economia, non sarà vincolato a perequare le diverse capacità fiscali dei territori nelle materie a contenuto economico (industria, turismo, agricoltura, artigianato, ecc.).

Il Governo che, con la legge di coordinamento del sistema tributario, ha mantenuto saldamente le redini della politica fiscale, ben oltre le esigenze di un coordinamento "forte" (i tributi propri derivati attribuiti alle Regioni sono una brillante invenzione centralista, non unitaria, dell'on. Calderoli), sarà comunque costretto ad adottare misure compensative a favore delle altre Regioni, prevedibilmente insufficienti, ed inevitabilmente assistenziali, creando le condizioni per un aumento della instabilità politica.

Ma l'aspetto, sicuramente non voluto, più grave si avrà sul piano della crescita economica, che continuerà ad essere condizionata da un sistema tributario statale, squilibrato ed inefficiente, che penalizza il lavoro e le imprese e soffoca qualsiasi opportunità di crescita.

Nelle pagine precedenti ho cercato di evidenziare le opportunità offerte dall'avvio di un processo incisivo di riforma del sistema tributario dello Stato, che dopo la legge n. 42/09 di delega al Governo sul federalismo fiscale ha consolidato, mi pare, in maniera irreversibile, in senso unitario.

La riforma del 2003, avviata in modo frammentato e parziale, fino al 2006, ha evidenziato l'ampio margine di recupero di gettito nelle principali imposte, offerto da una riforma delle imposte sui redditi personali e societari, che favorisca l'emersione degli imponibili, piuttosto che, come avviene oggi, aggredire le unità reddituali aggiuntive, con aliquote marginali irragionevolmente punitive.

Occorre però la consapevolezza che le condizioni in cui si trova l'Italia oggi, in presenza di un calo della ricchezza negli ultimi 2 anni che è comparabile per dimensioni solo a quello del Giappone degli anni 90, non consentono di intervenire con aggiustamenti progressivi sul sistema tributario, finanziati in parte con misure una tantum, come è avvenuto tra il 2003 e il 2006.

La riforma delle imposte sui redditi familiari e d'impresa presuppone, come ho sottolineato in precedenza, un parallelo aumento delle imposte indirette che ne copra i costi in termini di gettito ed avvii un circolo virtuoso, che investa direttamente anche il PIL, con l'emersione di una quota dell'economia irregolare e sommersa, che l'attuale politica tributaria rischia di far scomparire semplicemente uccidendola.

Una prospettiva che il Governo può ancora cercare di correggere, affiancando ad una rigorosa azione di controllo della spesa e dei saldi di bilancio, una politica mirata di sostegno della domanda aggregata, partendo dalle imprese minori e dai redditi familiari; avendo la consapevolezza che il tempo della ricreazione è ormai esaurito, per tutti.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ALESINA A. – ICHINO A.; L'Italia fatta in casa, Mondadori, 2009;
- ALLEN M., Gli effetti giuridici della traslazione delle imposte, Giuffrè, 2005
- ANTONINI L., I principi di coordinamento del sistema fiscale, in AA. VV., Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005;
- BALDINI M.-BOSI P., L'equità in tre riforme, in www.lavoce.info;
- BANCA D'ITALIA, Bollettino economico n. 60 e suoi supplementi, 2010
- BASILAVECCHIA F., DEL FEDERICO L., OSCULATI F., Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 Cost., in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2006, 673 ss.;
- BATISTONI FERRARA F., Eguaglianza e capacità contributiva, in *Riv. Dir. Tribut.*, n.2009/6, p.477 e ss;
- BOERI T. - GARIBALDI P., Le conseguenze dell'immobilismo in www.lavoce.info;
- BOERI T. - GUIISO L., Ma è possibile tagliare le tasse?, 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;
- CASSETTI L., La crisi greca e la cultura costituzionale della stabilità economica e finanziaria, in www.federalismi.it;
- CAVALLINI CADEDDU L., Il coordinamento della finanza pubblica dopo la riforma costituzionale, in <http://joomla.ddp.unipi.it/documenti>;
- CENSIS, a cura di, Paure globali, Laterza, 2009;
- CHIAPPINELLI C., La Corte Costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in *Giust. Civ.*, 7-8, 1617 ss.;
- CONTE D., Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumenti di contrasto all'evasione, in *Rivista di diritto tributario*, n.2008/12, p.1095 e ss;
- DAHRENDORF R., Quadrare il cerchio – ieri e oggi, Laterza, 2009;
- DAVID L., Deduzioni delle spese, evasione fiscale internazionale e diritto comunitario: studio comparativo (Germania, Francia), in *Riv. Di Dir. Giur. E Scienza delle Finanze*, n.2008/1, p.88 e ss;
- DE MITA E.; Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, 2009;

- DE MITA E., Le parti “bianche” della delega e i giochi politici, in *Il Sole 24 Ore*, 119/2009, p.17;
- DELZIO F.; *La scossa*, Rubbettino, 2010;
- LETIZIA L., Verso la riforma della contabilità e della finanza pubblica, in *Innovazione e diritto*, 3/2009, pp.1-16;
- DEL FEDERICO L., Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali, in *Fin. Loc.*, 2003, 517 ss.;
- DELLA CANANEA G., Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell’Unione economica e monetaria, in *Giur. Cost.*, 2005;
- FALASCA P. – LOTTIERI C.; *Come il federalismo può salvare il Mezzogiorno*, Rubbettino, 2008;
- FASSINA S., Il decreto Berlusconi taglia le tasse ad alcune categorie, in *Financial Times*, 18 dicembre 2008;
- FITOUSSI J.P., *Il dittatore benevolo: saggio sul governo dell’Europa*, Il Mulino, 2003;
- FORTIS M.; *La crisi mondiale e l’Italia*, Il Mulino, 2009;
- GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Il mulino 2007;
- GIAVAZZI F., Giù le tasse ora o mai più, *Diritto e Pratica Tributaria*, n.1/2008, p. 241;
- GILARDI B., *L’evasione fiscale e i patti sull’imposta*, in www.ssef.it;
- INGRAO G., D.L. anticrisi e “stretta” sulla normativa CFC. Contrasto agli abusi fiscali o miopia del legislatore?, in *Rassegna Tributaria*, n.1/2010, p. 87 ss.;
- IPPOLITO R., *Evasori: chi, come, quanto*, Bompiani, 2008;
- ISTAT, Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di Statistica Enrico Giovannini nell’esame del disegno di legge 2228 di conversione del dl 78/10;
- LA SCALA A., *Autonomia tributaria speciale e fiscalità di vantaggio: un caso recente in Sicilia*, in *Rassegna tributaria* n.2010/2, p.449 e ss;
- LEROY M.; *Sociologia dell’imposta*, Rubbettino, 2007;
- LUPI R., *Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica*, in *Rassegna Tributaria*, n. 6/2007, p. 1649;
- LUPI R., *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, IPSOA, 2008;
- LUPI R., *Società diritto e tributi*, *Il Sole 24 ORE*, 2005;
- MAGRIS C., *L’uomo che pagava le tasse ed era felice*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n.4/2008, p.805;
- MARCHESSOU P., *Le conseguenze fiscali del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna tributaria*, n.2010/3 p.595 e ss;

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Bollettino mensile sulle Entrate tributarie n.98, 2010

MISCALI M., Il diritto alla giusta imposta, Pearson, 2009;

PENNACCHI L., L'eguaglianza e le tasse, Donzelli, 2004;

PERRONE L., La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo, in Riv. Dir. trib., 11/2004, 1173 ss.;

PERRONE CAPANO R., Illusionismo finanziario e crisi della democrazia parlamentare tra aumento della spesa pubblica, crescita dissimulata delle imposte e relativi tesoretti virtuali, in Innovazione e diritto, 6/2007;

PERRONE CAPANO R., L'andamento del gettito delle imposte evidenzia il ruolo centrale della politica tributaria nell'emergenza economica, non solo in funzione anticiclica, in Innovazione e Diritto, 5/2008, pp. 3-37;

PERRONE CAPANO R., Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale, in Innovazione e diritto, 1/2009;

PIZZUTI R. F.; Rapporto sullo stato sociale 2010, Academia Universa Press;

PLAZAS VEGA M., Il diritto della finanza pubblica e il diritto tributario, Jovene, 2009;

PROCOPIO M., Le insufficienti misure anticrisi, Diritto e Pratica Tributaria, n.1/2009, p.83;

QUADRIO CURZIO A., Le tasse? Il federalismo le farà scendere, in Diritto e Pratica Tributaria, n.5/2009, p. 1081;

REVIGLIO F., La spesa pubblica, Marsilio, 2007;

RICOLFI L.; Il sacco del Nord, Guerini e associati, 2010;

RIVOSECCHI G., L'indirizzo politico e finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei, Padova, 2007;

RIVOSECCHI G., La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica, in www.forumcostituzionale.it, 8 giugno 2009;

SALERNO G.M., Costituzione Unione europea e mercati globali, in www.federalismi.it;

SALERNO G.M., Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale, in Federalismi.it, 3/12/2008.

SANTORO A., L'evasione fiscale, Il Mulino, 2010;

SANTORO A., Evasione e studi di settore. Quali risultati? Quali prospettive?, in La Finanza Pubblica Italiana 2006 a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Il Mulino 2006, p.297;

SCOTTI V.; L'Italia corta, DataneWS, 2010;

- SEN A.; Etica ed economia, Laterza;
- SRM Studi, Rapporto 2009 Impresa e competitività, Giannini;
- SVIMEZ, Previsioni per le regioni italiane nel 2008-2009. Valutazione dell'impatto dell'abolizione dell'ICI, Dicembre 2008;
- TREMONTI G.; Rischi fatali, Mondadori, 2005;
- TREMONTI G., La paura e la speranza, Mondadori 2007;
- URICCHIO A., Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali, Cacucci, 2010;
- VERSIGLIONI M., Prova e studi di settore, Giuffrè, 2007;
- VIESTI G.; Mezzogiorno a tradimento, Laterza, 2009;
- VIESTI G., Più lavoro più talenti, Giovani, donne, Sud, La risposta alla crisi, Donzelli, 2010;
- VILLANI S., Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale, in Rassegna Tributaria, n.1/2008, p.137;
- VISCO V., Una distorsione bipartisan, Diritto e Pratica Tributaria, n.3/2008, p.659;
- ZIZZO G., Abuso di regole volte al "gonfiamento" della base imponibile nella recente normativa fiscale ed effetti confiscatori del prelievo ad esso collegato, in Rassegna tributaria, n.2010/1 p.39 e ss