



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali. *

di Raffaele Perrone Capano

La politica tributaria nella fase più acuta della recessione, ha avuto in Italia un ruolo molto limitato, sia perché il Governo aveva sottovalutato gli effetti recessivi e alla riforma dell'IRPEF, sia per la scelta operata dal DPEF 2008-2013 di realizzare prioritariamente il federalismo fiscale. L'economia italiana trainata dalle esportazioni ha agganciato la ripresa con una dinamica simile a quella tedesca. Il miglioramento dei saldi di bilancio ha evidenziato tuttavia un persistente effetto depressivo sulla domanda interna determinato dagli squilibri distributivi dell'IRPEF che penalizza la crescita del PIL soprattutto nel Mezzogiorno. La crisi del Parlamento ha favorito in campo tributario un immobilismo senza qualità, che ha incentivato l'importazione di beni intermedi. La stretta dal lato dei controlli fiscali incentrata sull'abbattimento delle garanzie per i contribuenti, ha anche essa prodotto effetti depressivi, mentre le misure fiscali adottate hanno aggravato gli squilibri distributivi del sistema tributario. E' quindi urgente un riequilibrio della tassazione delle famiglie e delle imprese. Lo statalismo senza Stato che ha orientato la politica tributaria del Governo ne ha amplificato la perdita di competitività.

1) Il ruolo della politica tributaria nella recessione 2008-09; 2) Il calo della domanda interna condiziona la ripresa ed amplifica gli squilibri territoriali; 3) Gli eccessi della riforma Visco del 2007 e il congelamento dell'Irpef penalizzano il Mezzogiorno e frenano la ripresa; 4) Gli effetti distributivi della crisi della politica tributaria tra bricolage fiscale e perdita di competitività del sistema; 5) Il riequilibrio della tassazione personale e di impresa, tra motivazioni economiche e condizionamenti federalisti. Un ipotesi di lavoro; 6) Fiscalità e crescita nella prospettiva della riforma dei tributi; 7) Conclusioni

1) Il ruolo della politica tributaria nella recessione 2008-09

* I dati riportati in questo saggio sono ricavati per le politiche pubbliche da fonti ufficiali (MEF, Banca d'Italia, ISTAT); mentre quelli relativi agli effetti della congiuntura sulla politica tributaria, sono elaborati sulla base di elementi pubblicati periodicamente da "Il Sole 24 ore".

All'inizio del 2010 analizzando su questa rivista in due articoli le linee guida della politica fiscale del Governo Berlusconi tra il 2009 e il 2010, a cavallo cioè tra recessione e ripresa, avevo sottolineato da un lato l'esiguità delle risorse, pari allo 0,3% del Pil, messe in campo nel 2009 a sostegno delle famiglie (bonus famiglia e social card), delle imprese (Tremonti ter, incentivi all'acquisto di macchinari) e dei consumi di beni durevoli (incentivi all'acquisto di autoveicoli a basso impatto ambientale e di elettrodomestici a basso consumo).

Dall'altro una sorprendente insistita continuità con la politica tributaria del Governo Prodi, dagli effetti tutt'altro che virtuosi.

Questa linea più che prudente, comprensibile date le circostanze, era stata accompagnata da un largo consenso fino alla primavera 2009, quando gli effetti della crisi finanziaria sul sistema bancario italiano non erano stati ancora delimitati con precisione, e il rallentamento del Pil italiano sembrava essere caratterizzato da un andamento simile a quello degli altri principali Paesi europei.

Mi era sembrata meno giustificabile successivamente, quando i dati comunicati dall'ISTAT sull'andamento del Pil nel 2008 (-1,2% al Nord e -0,8% al Sud) avevano messo in evidenza che la recessione italiana era partita ben prima della crisi finanziaria internazionale, ed era stata caratterizzata da un'ampia componente interna, sottovalutata sia dal Governo Prodi, che l'aveva innescata con una politica tributaria improvvisata e priva di equilibrio; sia dal Governo in carica che dopo averne contrastato con ragione quando era all'opposizione, gli eccessi se ne è successivamente appropriato con qualche disinvoltura di troppo; senza porsi il problema degli effetti depressivi che il fisco avrebbe potuto avere sulla recessione, amplificandone gli effetti.

Questa chiave di lettura, di una forte componente tributaria nella recessione italiana, è evidenziata nel 2008 dal più accentuato calo del Pil nelle regioni del Mezzogiorno, le più colpite dalla riforma dell'Irpef del 2007, che ha fatto da battistrada alla recessione del 2009.

Un'ulteriore conferma a contrario di questa analisi è offerta, nel 2009, nella fase più acuta della recessione, dal minore calo del Pil nel Mezzogiorno (-4,3% contro il 5,1% in Italia), quando la diminuzione delle esportazioni ha penalizzato soprattutto le regioni del Nord e del centro (è noto infatti che le esportazioni partecipano alla formazione del Pil delle regioni meridionali per una quota che è circa la metà di quella nazionale).

Che il Governo Prodi abbia compiuto un grave errore nel trasformare alcuni possibili e utili correttivi al modello di Irpef ereditato nel 2006 dal Governo Berlusconi, ed in via di assestamento, in una controriforma improvvisata e dilettesca, con palesi elementi di

irragionevolezza che ne compromettono anche sotto il profilo giuridico la legittimità non deve sorprendere.

Il Governo doveva infatti recuperare 5 miliardi per finanziare il taglio di una quota della componente lavoro della base imponibile dell'Irap; senza evidenziare, almeno in modo troppo esplicito, dove si sarebbero concentrati i costi fiscali della manovra.

La riforma dell'Irpef si è risolta in un aggravio d'imposta molto più forte di quanto era stato preventivato e i dati sul gettito Irpef disaggregati per categorie reddituali lo dimostrano chiaramente.

L'obiettivo implicito della riforma era quello di aumentare il gettito dell'Irpef: solo che ne hanno fatto le spese essenzialmente i redditi da lavoro dipendente che la riforma pretendeva di agevolare, sia per l'improvvisazione con cui si è intervenuto sulla struttura dell'Irpef, sia per l'assenza di strumenti correttivi sia pure parziali interni all'imposta. Dati su cui siamo ritornati nel tempo più volte su questa rivista.

Mi era quindi apparso incomprensibile che il Governo Berlusconi, dopo avere utilizzato gli effetti della controriforma del Irpef del 2007, per lucrare anche nel 2010 qualche miliardo di euro sulle buste paga dei lavoratori dipendenti e sulle famiglie, e far quadrare i conti senza dover intervenire con la manutenzione di qualche imposta indiretta, abbia confermato questo indirizzo di politica tributaria anche per il 2011, soffocando sul nascere i primi timidi segnali di ripresa.

Occorre infatti sottolineare, che come avevamo segnalato su questa rivista all'inizio del 2010, il disavanzo consuntivo è stato inferiore al dato previsionale di circa mezzo punto di PIL. Una riduzione mirata delle imposte sui redditi personali e sulla produzione di importo pari a quella attuata del precedente Governo Berlusconi 2005 (0,4 punti di PIL) avrebbe consentito di sostenere la ripresa anche dal lato della domanda interna, con effetti marginali sul disavanzo.

Basta rileggere i principali indicatori fiscali del 2005 (PIL +0,1%; IRPEF +3,4%; IRES+19,7%; IVA +4,4%; IRAP privati +10,5%) per convincersene.

Si tratta, è bene dirlo, di dati facilmente spiegabili: in una realtà caratterizzata da evasione ed economia irregolare diffusa, le riduzioni fiscali mirate incidono positivamente proprio su queste aree caratterizzate da comportamenti opportunistici ed hanno quindi effetti positivi in termini di gettito, senza i contraccolpi negativi determinati da misure generalizzate di aumento dei tributi, come quelle decise con la legge finanziaria 2007.

L'aspetto più negativo di questo immobilismo tributario è che l'Italia con la finanziaria 2010 ha ripercorso dal lato del fisco, sia pure con numeri ed in condizioni diverse, lo stesso percorso del 2007, che aveva soffocato la crescita ed anticipato la recessione nel 2008 (22 miliardi di maggiori imposte a carico di famiglie e imprese tra luglio e novembre 2007).

Nell'estate 2010 una parte dei contribuenti Irpef ha versato circa quattro miliardi di maggiori imposte non versati a novembre 2009; a questi vanno aggiunti 1,7 miliardi di bonus famiglia, una misura esterna al sistema tributario, ma ad effetto equivalente, prevista dalla finanziaria 2009, non prorogata né riassorbita nell'IRPEF.

Questi 5,7 miliardi, dal punto di vista della capacità di spesa delle famiglie, si sommano agli altri 7 miliardi di maggior gettito Irpef, di cui 4,3 miliardi dai soli redditi da lavoro dipendente (nonostante l'aumento tra il 2009 e il 2010 di oltre 2 punti del tasso di disoccupazione): incremento prodotto sia dall'eccesso di progressività marginale determinato dalla riforma Visco del 2007 sia dall'assenza di correttivi automatici del drenaggio fiscale, eliminati dalla riforma del 2003.

Un duro colpo di freno alla debole ripresa dell'economia, dovuto essenzialmente all'opportunismo fiscale del Governo, impegnato sul versante del federalismo fiscale, scivolato senza alcuna seria riflessione o commento anche da parte dell'opposizione.

E' da questo dato di fatto che occorre partire se si vuole avviare un percorso credibile di riequilibrio e riforma del sistema tributario.

I dati relativi al gettito delle principali imposte nei primi quattro mesi del 2011 registrano un aumento del più 5,7% con una crescita dell'Irpef del 4,1% e dell'Iva, trainata dalle importazioni, pari al 5,4%; l'assenza di misure mirate di sostegno della domanda interna a favore delle famiglie e delle imprese minori conferma che il Governo Berlusconi intende garantire anche nel 2011 gli obiettivi di equilibrio di bilancio, puntando tutto sulla crescita del numeratore delle imposte; lasciando allo sviluppo del denominatore del Pil un ruolo eventuale, comunque marginale; una linea che lascia perplessi non solo dal punto di vista economico, perché sembra ignorare gli effetti redistributivi della crisi.

Con il rischio, in assenza di una rapida correzione di rotta idonea ad invertire la tendenza in atto, di un ridimensionamento del nostro sistema produttivo, con effetti di avvistamento sulla crescita di tipo strutturale.

Vediamo ora di confrontare queste considerazioni critiche sulla politica di bilancio, che avevamo anticipato l'anno scorso e segnatamente sull'assenza di un disegno di politica tributaria finalizzato alla ripresa dell'economia, con gli ultimi dati disponibili relativi sia ai risultati di bilancio sia alla crescita del Pil.

Dal lato del Pil il 2010 chiude meglio delle previsioni dell'autunno (più 0,9%); la crescita dell'economia segna infatti un più 1,3% (più 1,2% il dato destagionalizzato). Un risultato molto lontano da quello tedesco (più 3,4%), ma abbastanza vicino a quello delle altre principali economie europee (Francia più 1,5%, Inghilterra più 2,0%).

Che l'Italia cresca meno degli altri, nonostante il proprio sistema bancario non sia stato direttamente neppure sfiorato dalla crisi finanziaria internazionale del 2008/09 è un dato indiscutibile. Che questo sia il risultato di un declino inarrestabile della nostra economia, caratterizzata da una serie di nodi strutturali non risolti (produttività, dimensione di impresa, scarsa innovazione, infrastrutture carenti e arretrate) può sembrare uno scenario plausibile, spesso enfatizzato sui media; ma una lettura più attenta di alcuni indicatori potrebbe offrire un quadro variegato e meno pessimista, nel quale emerge in filigrana il ruolo negativo rispetto alla crescita rappresentato dalla scarsa qualità delle politiche pubbliche.

Su questo tema ed in particolare sul ruolo negativo svolto dalla politica tributaria, mi soffermerò nella seconda parte del lavoro.

Un primo elemento positivo su cui riflettere è rappresentato dalla rapidità della ripresa delle esportazioni italiane a partire dal secondo trimestre 2009, indice di una vitalità e capacità di adattamento della nostra industria manifatturiera e dell'attitudine ad aggredire nuovi mercati (ma il 50% delle P.M.I. italiane ha un solo mercato di sbocco estero).

Un altro dato, molto interessante, è stato illustrato di recente su "il sole 24 ore" in un articolo del direttore della fondazione Edison Marco Fortis; il quale ha analizzato la crescita di sei paesi europei e degli Stati Uniti dal secondo trimestre del 2009 al terzo del 2010, alla luce delle diverse politiche di bilancio attuate da questi paesi nel corso della crisi e durante la ripresa. Nei 15 mesi presi in esame l'aumento del Pil tedesco è stato del 4,6%, negli Usa del 3,7%, in Olanda del 2,6%, in Gran Bretagna del 2,4%, in Francia dell'1,9%, in Italia dell'1,5%, in Spagna dello 0%. Nello stesso periodo la crescita della spesa pubblica è stata del 2,6% in Olanda, del 2,5% in Germania, dell'1,9% in Francia, dell'1,3% negli Usa, dell'1,2% in Gran Bretagna, del -0,3% in Spagna, del -0,8% in Italia.

Ricalcolando la crescita del Pil con una dinamica della spesa pubblica "all'italiana", non solo le distanze tra la crescita italiana e quella degli altri paesi si riduce notevolmente (dello 0,6% rispetto alla Germania dello 0,9% rispetto all'Olanda dello 0,7% rispetto alla Francia e dello 0,4% rispettivamente con Gran Bretagna e Usa) ma l'Italia cresce più della Francia (più 0,3%) e poco meno dell'Olanda (-0,2%), che hanno attuato nel periodo una politica della spesa fortemente espansiva; anche il dato della Gran Bretagna pari a un più 0,5% di crescita rispetto all'Italia dovrebbe risultare ulteriormente ridimensionato quando saranno noti i dati del quarto trimestre 2010, nel quale il Pil britannico è in forte rallentamento (le prime stime parlano di un calo di circa mezzo punto di Pil), mentre quello italiano segna ancora un modesto incremento, più 0,1%.

La conclusione di Fortis è che senza gli enormi incentivi fiscali ai consumi privati che hanno sostenuto le principali economie europee e gli Stati Uniti, salvo Italia e Spagna, la crescita in questi paesi sarebbe stata molto più limitata; è emblematico il dato dei consumi tedeschi che nel 2010, secondo l'istituto federale di statistica, senza gli incentivi all'acquisto di auto anziché aumentare dello 0,4% sarebbero calati dello 0,5%.

Tutto questo, secondo Fortis, rivaluta la crescita italiana di un più 1,5% tra il secondo trimestre del 2009 e il terzo del 2010; una ripresa reale e non drogata dalla spesa pubblica. In questo quadro è emblematico il dato di Fiat auto, che nel 2010 con la fine degli incentivi ha visto ridurre le proprie vendite in Italia di oltre il 20%; ma al tempo stesso ha visto crescere gli utili in modo significativo rispetto all'anno precedente: il che evidenzia i recuperi di efficienza con cui la Fiat sta accompagnando i nuovi piani di investimento in Italia.

Una svolta industriale di grande rilievo, che punta nell'arco di tre anni a produrre in Italia un milione e mezzo di autoveicoli, di cui almeno un milione destinato all'esportazione, che richiederebbe più attenzione da parte del decisore pubblico, a partire dalla politica tributaria.

Se a queste interessanti documentate analisi proposte da Fortis, si aggiunge che nel 2010 il disavanzo italiano è stato inferiore alle previsioni (-4,5% contro il -5,1% stabilito nella legge di stabilità 2010), mentre nel 2011 il disavanzo potrebbe agevolmente scendere al di sotto del 4%, contro il 4,3% previsto dalla decisione di finanza pubblica 2010-2013 si potrebbe concludere che questi numeri diano ragione alla prudente e rigorosa politica di bilancio, perseguita con determinazione nel 2009 e nel 2010 dal Ministro dell'economia on. Tremonti.

In definitiva i dati grezzi richiamati in precedenza non sembrano confortare le riserve che anche su questa rivista erano state avanzate nei confronti della politica tributaria dell'esecutivo tra il 2009 e il 2010.

Tuttavia, se si analizzano in dettaglio le caratteristiche più significative della recessione italiana, che nel 2008 aveva evidenziato un calo del Pil (-1,2%) anomalo rispetto al resto d'Europa, una riflessione su questo punto mi sembra ineludibile.

La risposta a questa anomalia la si ritrova negli indirizzi di politica tributaria, avviati dal Governo Prodi nella seconda metà del 2006, e proseguiti, tra contraddizioni ed eccessi con la legge finanziaria 2007 (riforma dell'Irpef, rivalutazione retroattiva degli studi di settore, ecc ecc).

La asimmetria italiana ha infatti origini ben più complesse e lontane rispetto alla crisi finanziaria internazionale ed è stata innescata nel quarto trimestre del 2007 (Pil -0,5%) dalla stretta fiscale decisa dal Governo Prodi, per finanziare il taglio del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap e l'aumento della spesa pubblica; questa politica squilibrata dal punto di vista

distributivo ed eccessiva sotto il profilo quantitativo, aveva infatti concentrato nella seconda parte dell'anno aumenti di prelievo sulle famiglie le imprese pari a 22 miliardi di euro.

Da questo angolo visuale l'analisi sul carattere non drogato della ripresa italiana richiamato da Fortis mantiene tutta la sua validità.

Tuttavia le conclusioni circa la virtuosità della politica fiscale del Governo Berlusconi ne escono quantomeno ridimensionate. Vediamo perché.

2) Il calo della domanda interna condiziona la ripresa ed amplifica gli squilibri territoriali

Una prima considerazione che emerge dall'analisi dei dati relativi alla ripresa evidenzia che, nel 2010, la crescita, trainata essenzialmente dalle esportazioni, si è distribuita sul piano territoriale in misura molto meno equilibrata rispetto agli effetti sul Pil prodotti dalla recessione del 2008/09.

Un elemento che la ricerca in campo finanziario e tributario non può, direi necessariamente ignorare.

Mentre nel 2008 in Italia il calo del Pil dell'1,2% si era distribuito tra un -0,8% nel centro-nord e un -1,5% nel Mezzogiorno, nel 2009 la recessione (Pil -5,1%) ha pesato relativamente meno nel Mezzogiorno (-4,3%) rispetto al resto d'Italia (-5,6%); tuttavia se si cumulano, come è ovvio, i dati di tutto il periodo recessivo, la forbice tra il calo del Pil nel Mezzogiorno (-5,8%) e quello del resto di Italia (-6,3%), si riduce significativamente.

Ancora più pesante il bilancio per la Campania, la seconda Regione per popolazione e la più industrializzata del Mezzogiorno, che in due anni ha registrato un calo del Pil di quasi otto punti percentuali (-7,9%). Se si aggiunge che tutti i principali indicatori socio-economici (aumento dei prezzi al consumo, riduzione della spesa delle famiglie, aumento della disoccupazione, specie giovanile, calo degli investimenti), sono, nelle regioni meridionali, decisamente più negativi rispetto a quelli medi, il fatto che la ripresa si concentri essenzialmente nelle regioni del Nord e del centro, mentre in nessuna regione del sud la ripresa ha registrato nel 2010 una crescita almeno pari alla metà del dato medio (più 1,3%), costituisce di per sé un elemento di valutazione sugli obiettivi e sulla qualità delle politiche pubbliche su cui occorrerebbe riflettere.

Le previsioni per il 2011, secondo l'ultimo rapporto Unioncamere, sono per il Mezzogiorno relativamente migliori, solo perché è previsto un rallentamento delle regioni del Nord (più 1,6%) compensato da una modesta crescita di quelle del Centro (più 1,1%) e del Mezzogiorno (più

0,8%) contro un dato medio nazionale pari a più 1,3%. Le previsioni per la Campania sono di un aumento del Pil poco superiore ad un terzo (più 0,4%).

A prescindere dal dato territoriale, che esprime anche un elemento di forte sofferenza politica e istituzionale (le regioni meridionali sono state determinanti sul piano elettorale nella definizione degli attuali equilibri politici; mentre l'assenza di politiche nazionali di settore, finalizzate allo sviluppo le condanna alla marginalità) è l'insieme degli indicatori socio-economici ad evidenziare nel 2011 un quadro di crescente incertezza; dai venti di guerra che soffiano nel bacino mediterraneo, alla tragedia naturale ed umana che ha investito il Giappone, lontano da noi solo sulle carte geografiche.

Il primo segnale negativo viene dal reddito delle famiglie; secondo una recentissima analisi di Prometeia, nel 2011, per il quarto anno consecutivo, il reddito delle famiglie italiane si contrarrà sia per le difficoltà del mercato del lavoro (una inversione di tendenza nel tasso di disoccupazione è attesa solo nel 2012), sia per l'aumento dell'inflazione; incredibilmente il rapporto non considera gli effetti sulla capacità di spesa delle famiglie di una politica fiscale fortemente restrittiva dal lato dei redditi, che al contrario evidenzia l'urgenza di un riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta

Ma questa sottovalutazione del ruolo negativo svolto dal fisco sulla crescita in Italia, frutto di una cultura dirigista dominante è una costante delle analisi a sfondo economico negli ultimi anni, che trova riscontro nella crisi delle istituzioni parlamentari.

In mancanza di una sede istituzionale di confronto, l'attenzione per la politica tributaria perde di significato; mentre gli interessi organizzati tendono a tutelarsi in un rapporto diretto con il potere, che non necessita di alcuna pubblicità.

In questo scenario un fattore positivo è sicuramente rappresentato dalla ripresa dell'industria manifatturiera, che segue a ruota quella tedesca e dimostra di saper cogliere le opportunità crescenti nei nuovi mercati di sbocco.

Tuttavia l'assenza di una linea di politica industriale che incentivi la crescita dimensionale delle imprese mette in evidenza un fattore strutturale di fragilità del settore; che andrebbe contrastato con politiche pubbliche non solo tributarie di cui non vi è traccia.

Il fatto che circa la metà delle PMI abbia sbocchi all'estero in un solo Paese, ed un raggio di azione ridotto (8000 km) che limita la penetrazione commerciale nei mercati più dinamici dell'Asia e del Sudamerica, rappresenta un dato di fatto la cui soluzione all'evidenza non può essere lasciata esclusivamente alla capacità di ristrutturazione delle imprese.

Altri due dati significativi, che sottolineano un diffuso indebolimento strutturale della capacità di spesa delle famiglie, sono rappresentati dal calo delle vendite della grande distribuzione (-

1,6%) nonostante nel 2010 le promozioni abbiano rappresentato oltre un quarto delle vendite totali; (è la prima volta che accade da quando l'ISTAT raccoglie questi dati), e dalla contrazione dei saldi nel mese di gennaio sia come numero di acquisti (-4,1%) sia in valore (-4,5%).

Dal lato dei consumi, all'interno di un quadro sicuramente non positivo (più 0,2% nel 2010), emergono alcune ulteriori indicazioni che contrastano con l'ottimismo di maniera e dovrebbero rappresentare un elemento di riflessione per il decisore pubblico.

Mentre calano i consumi alimentari, l'abbigliamento, i prodotti farmaceutici, i libri, i giornali e le riviste, le apparecchiature informatiche, la profumeria e prodotti per la persona, aumentano le vendite nei settori dell'hi-tech, foto-ottica, hi-fi, elettrodomestici, beni di consumo durevoli per la casa, sport e campeggio, gioielli e orologi; anche i dati relativi ai saldi confermano questa tendenza.

Queste cifre sono abbastanza indicative perché sottolineano da un lato un calo dei consumi primari, collegabile al calo del potere di acquisto delle famiglie; dall'altro una ripresa (modesta) dei consumi di beni durevoli che interessa le fasce reddituali medio-alte e i segmenti della popolazione meno colpiti dalla recessione.

I dati di gennaio 2011 sono se è possibile ancora peggiori, perché fanno emergere un calo delle vendite al dettaglio dell'1,2% che non risparmia nessun settore, anche se i maggiori arretramenti riguardano i settori che nel 2010 erano andati un poco meglio. Insomma la debolezza dei consumi delle famiglie sta assumendo un carattere strutturale, perché al netto delle imposte i salari degli italiani continuano a perdere potere di acquisto in termini reali.

È alla luce di questi elementi che occorre valutare gli effetti della politica di bilancio del biennio 2009- 010, e le prospettive negative che si delineano per l'anno in corso. Pesa non solo l'assenza di un disegno credibile di riforma tributaria ,che dovrebbe direi necessariamente partire dall'analisi dell'esperienza della riforma avviata con la legge 80/2003, travolta in fase di assestamento dalla controriforma Visco del 2006, stabilizzata per ragioni opportunistiche dal Governo Berlusconi.

Gioca un ruolo non meno negativo l'assenza di una gestione ordinaria della politica tributaria, secondo linee guida chiaramente percepibili, accompagnate dal consenso del Parlamento.

La decisione assunta dal Governo, a fine 2008, di rinunciare ad una propria linea di politica tributaria e di stabilizzare il sistema ereditato da Visco e Padoa-Schioppa, era stata dettata da un'evidente sottovalutazione, degli effetti recessivi assunti dal nostro ordinamento tributario dopo la riforma Visco del 2007;

L 'eccesso di progressività marginale e l'assenza di correttivi del drenaggio fiscale hanno rappresentato infatti una miscela esplosiva che il Governo colpevolmente continua, nonostante

l'evidenza, ad ignorare: con effetti distributivi inaccettabili in termini di impoverimento dei ceti medi ancora più negativi, se possibile, rispetto al calo della domanda interna.

La recessione, anche in ragione di quella scelta improvvida, ha avuto effetti negativi sull'economia italiana, amplificati rispetto allo scenario internazionale.

Se è vero che il diritto non è astrazione, ma la capacità di governare i processi decisionali, vale forse la pena di ricordare che nel 2010 l'Irpef al netto delle addizionali locali ha incassato 176 miliardi, con un aumento di oltre sette miliardi rispetto all'anno precedente; i soli redditi da lavoro dipendente, nonostante le ore di cassa integrazione abbiano superato nel 2010 il miliardo, e al netto di un aumento della disoccupazione di 2,5 punti percentuali, hanno visto crescere il prelievo di oltre 4 miliardi.

Nel 2006, ultimo anno di applicazione dell'Irpef riformata dal Governo Berlusconi tra il 2003 e il 2005 il gettito dell'imposta personale, sempre al netto delle addizionali, era stato di 152 miliardi (-24 miliardi rispetto al 2010, nonostante una recessione che tra il 2008 e il 2009 ha ridotto il Pil di 6,3 punti percentuali, riportando i redditi degli italiani al livello di quelli di inizio decennio.

Il non aver avviato il riequilibrio tra imposte dirette (in eccesso) ed indirette, come suggerito da molti osservatori a fine 2008 si è dimostrato alla luce dei fatti un errore strategico. L'esperienza dei tagli fiscali operati con la finanziaria 2005 aveva dimostrato infatti con chiarezza, che le riduzioni fiscali mirate, finalizzate all'ampaimento degli imponibili, hanno effetti positivi sul gettito; mentre tutto l'armamentario di misure antievasive messo in campo dal governo con il dl. 40/2010, potrà anche portare qualche miliardo di euro in più in cassa; ma l'assenza di selettività nelle misure e l'impossibilità pratica prima ancora che politica o giuridica di applicarle senza modifiche incisive (penso alla immediata esecutività degli accertamenti, in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale), avrà come esito prevedibile, in un sistema caratterizzato da economia irregolare ed evasione diffusa, affiancate da una fiscalità sui redditi squilibrata oltre che particolarmente onerosa, di deprimere ulteriormente la domanda interna.

Il che evidentemente non significa certo di doversi rassegnare all'evasione, ma di comprendere che tra struttura del sistema tributario ed evasione vi è un nesso causale che non può essere ribaltato o ignorato, che è illusorio pretendere di contrastare irrigidendo soltanto i controlli

L'eclissi della politica tributaria non ha dunque avuto nulla di virtuoso; ha rappresentato solo il prezzo dell'immobilismo che gli italiani stanno pagando per l'avvio di un processo di decentramento fiscale improvvisato, senza numeri certi sui costi del decentramento e con una proiezione degli effetti sul sistema tributario vigente che ne renderà assai difficoltoso, quando non impossibile un serio ed efficace processo di riforma.

L'aspetto più grave della stabilizzazione del sistema tributario riformato da Visco nel 2007, durante la più lunga e grave fase recessiva degli ultimi settant'anni, è stato quello di compensare il calo delle imposte sulla produzione, le vendite e sui redditi societari, con misure fiscali una tantum e con una ulteriore crescita del prelievo sui redditi di lavoro e su quelli familiari, che ha vieppiù ridotto le capacità di risparmio e di spesa delle famiglie, assumendo il ruolo di catalizzatore delle criticità, con effetti sinergici negativi.

Insomma, in Italia, durante la recessione, non solo le politiche pubbliche non hanno sostenuto la domanda interna con politiche fiscali espansive, che il nostro debito pubblico non ci consentiva di finanziare in disavanzo.

Si è invece preferito intervenire con misure di sostegno alle fasce più deboli ed esposte alla crisi con la social-card e il bonus famiglia; due interventi assunti al di fuori del sistema tributario, quindi di scarsa efficacia, anche sotto il profilo distributivo, ma costosi dal punto di vista del bilancio pubblico (oltre 4 miliardi) non riproposti nel 2010.

L'interpretazione più benevola è che il Governo abbia preferito non mettere mano, in una fase recessiva di dimensioni tanto gravi, alla riforma del sistema tributario per avere più margini per poter avviare con successo il proprio obiettivo prioritario: il federalismo fiscale.

Una scelta, lo avevamo anticipato più volte su questa rivista, che si è dimostrata purtroppo improvvida; non solo gli squilibri distributivi e gli eccessi dell'imposizione sui redditi prodotti dalla riforma Visco, hanno anticipato la crisi al quarto trimestre del 2007 (-0,5 punti di Pil); hanno anche contribuito ad alimentare ulteriormente la recessione e ad amplificarne gli effetti.

L'avvio della ripresa, con le successive frenate nel secondo semestre del 2009, e del 2010, ha messo in rilievo sia il contributo negativo della politica tributaria nella fase acuta della recessione, sia il crescente ruolo svolto dal fisco nella compressione della domanda interna, un elemento sin troppo trascurato dagli analisti economici che è alla base di una crescita che si muove con il freno a mano tirato.

Ma non basta; se il carattere ripetitivo del rallentamento dell'economia nel secondo semestre dopo la riforma Visco del 2007, evidenzia una correlazione con la maggiore concentrazione del gettito fiscale negli ultimi mesi dell'anno, vi è un altro indicatore preoccupante, rappresentato dall'andamento delle importazioni dai mercati extra-UE, che nell'ultimo anno hanno avuto un vero e proprio boom (più 30%).

È vero che una parte di questo incremento è stato alimentato dalla ripresa dell'economia, ed infatti le importazioni extra-UE sono aumentate di oltre il 30%; anche per il peso crescente rappresentato dalla bolletta energetica. Tuttavia l'elemento più significativo è costituito dall'incremento dell'importazione di beni intermedi e componentistica (il 56%).

Nel rapporto annuale 2010 sull'interscambio commerciale presentato dall'ISTAT emerge da un lato un netto recupero sia delle importazioni sia delle esportazioni; vengono tuttavia evidenziate anche molte criticità. In particolare tra il 2008 e il 2010 la quota di importazioni sul totale di produzione e importazione nette è passato dal 30,9 al 33,3 con un aumento di 2,4 punti: un dato che evidenzia il rischio che in prospettiva si potrebbero creare problemi di dipendenza dall'estero per i beni intermedi strumentali.

Come non collegare questo dato anche con il premio alle importazioni rappresentato dall'Irap e con la convenienza ulteriormente aumentata dopo la recessione, che ha accentuato la competitività tra le imprese, ad importare componentistica ed altri beni intermedi, proprio per poter beneficiare del regime fiscale dell'Irap, che detassa le importazioni.

Certo dal punto di vista economico è meglio importare componentistica ed assemblarla in Italia, piuttosto che decentrare la produzione all'estero; ma il risultato è che intere filiere produttive, costituite soprattutto da imprese di dimensioni modeste localizzate particolarmente al Centro-nord, rischiano di essere travolte dalla concorrenza fiscale dannosa alimentata dal fisco italiano. E' da questo elemento che occorre partire per analizzare le principali criticità del sistema tributario vigente; cercando di evidenziare le interdipendenze tra le principali innovazioni, che hanno caratterizzato la politica tributaria negli ultimi anni e l'andamento dell'economia; interdipendenze il più delle volte bilaterali, che influenzano negativamente sia la crescita economica, sia il gettito dei principali tributi.

3) Gli eccessi della riforma Visco del 2007 e il congelamento dell'Irpef penalizzano il Mezzogiorno e frenano la ripresa

Uno dei punti di maggiore sofferenza del sistema tributario italiano è rappresentato dal profilo distributivo assunto dall'Irpef, in corso di riforma tra il 2003 e il 2005, in seguito ai correttivi, totalmente sconsiderati, introdotti da Visco con la finanziaria 2007.

Nel 2006, dopo la prima fase di avvio della riforma tributaria delineata nella legge delega 80/2003, per il gioco delle deduzioni che difatti avevano dilatato l'area di applicazione del primo scaglione ben oltre i 26.000 euro, i due terzi dei contribuenti erano tassati con un'aliquota marginale del 23% ed un'aliquota media significativamente più bassa.

Dal 2007, in seguito alle modifiche imposte dalla riforma Visco, sottratte a qualsiasi confronto parlamentare, che aveva dimezzato il primo scaglione a € 15.000 accompagnandolo con la sostituzione delle deduzioni decrescenti con detrazioni dello stesso segno, l'area dei contribuenti

che rientrano nella fascia di € 34.000, entro la quale in precedenza i soggetti con familiari a carico erano incisi con l'aliquota del 23%, si è dilatata ulteriormente.

Sotto il profilo distributivo tuttavia la situazione è cambiata, decisamente in peggio.

Non solo non esiste più un solo reddito da lavoro dipendente tassato con aliquota del 23% (aliquota ormai riservata solo ai titolari di pensioni modeste o di rapporti di lavoro part-time) ma l'aliquota del 27% applicata ai redditi fino a € 28.000 è solo formale perché a questa deve aggiungersi un'ulteriore aliquota del 2,5%, che rappresenta il tasso a cui decresce la detrazione personale.

Quindi l'aliquota implicita minima applicata ai redditi da lavoro fino a 28.000 euro è ormai il 29,5%; oltre i €28.000 l'aliquota marginale sale invece al 40,5%; una cifra quasi doppia rispetto al livello di tassazione applicato nel 2006 a redditi equivalenti, e di soli 2,5 punti inferiore all'aliquota massima; i redditi compresi nell'ultimo scaglione non hanno infatti diritto ad alcuna detrazione.

Questa concentrazione della progressività marginale sui redditi medio-bassi è al lordo delle addizionali locali, che incidono grosso modo per altri due punti percentuali.

Il profilo distributivo assunto dall'Irpef dopo la riforma del 2007, caratterizzato da chiari elementi di irragionevolezza, che va ben al di là di una sia pure ampia discrezionalità legislativa, evidenzia da un lato l'improvvisazione con cui fu predisposta la riforma e le disfunzioni prodotte da un sindacato parlamentare debole; dall'altro un diffuso interesse a sorvolare su questi aspetti da parte dei principali attori di quella riforma, e a cercare di ritagliarsi, d'intesa con il Governo, correttivi parziali (detassazione della produttività nel lavoro dipendente privato, cedolare sugli affitti, riforma della tassazione del risparmio gestito, ecc ecc).

La posizione dei redditi familiari è ancora più onerosa perché alle aliquote richiamate in precedenza a carico dei singoli occorre aggiungere un'ulteriore 0,9% rappresentato dal tasso di decrescenza della detrazione riconosciuta per ciascun figlio o per il coniuge a carico; non solo ma le addizionali locali (in media un altro punto e mezzo) che prima si applicavano ai redditi al netto delle deduzioni personali o per oneri familiari, a partire dalla riforma Visco del 2007 si applicano ora su tutto il reddito disponibile (le detrazioni personali e familiari incidono infatti non sul calcolo dell'imponibile, ma sulla determinazione dell'imposta netta) con un aggravio d'imposta inversamente proporzionale al livello dei redditi personali: marginale per quelli più elevati, incide invece in misura molto più onerosa su quelli più modesti, per i quali le addizionali locali sono cresciute anche del 100%: un risultato ottenuto attraverso il filtro opaco dei meccanismi di illusione finanziaria, caratterizzato da incoerenza sistematica e irragionevolezza, che ne pone in dubbio la stessa legittimità costituzionale.

Se penso alle critiche con cui la più parte degli economisti pubblici avevano accolto la nuova IRE , per alcuni inconvenienti tecnici dovuti al carattere decrescente delle deduzioni, specie per i profili distributivi, e li confronto con la nebbia che avvolto l'IRPEF dopo la riforma del 2006, c'è da rimanere allibiti.

L'IRPEF, è bene dirlo, sia per gli interventi di riforma strutturale introdotti da Visco, sia per quelli di settore promossi da Tremonti, ha assunto un profilo distributivo che non trova riscontro in nessun altro Paese avanzato e rappresenta ormai il principale fattore di impoverimento degli italiani; come indicano i dati impietosi relativi all'andamento della domanda interna negli ultimi anni.

Un tema, quello degli effetti distributivi dell'Irpef, su cui la cultura giuridica è chiamata a riflettere, perché evidenzia i guasti prodotti da un ordinamento tributario in cui l'eclissi del diritto inteso come sistema di regole finalizzate a disciplinare il concorso alla spesa pubblica in base ai principi fondamentali dell'ordinamento, sembra ormai inarrestabile.

Confinando il ruolo del diritto tributario ad una arida tecnica priva di valori e di anima.

Sia chiaro, nessun osservatore responsabile si è mai sognato di proporre negli anni della crisi alleggerimenti fiscali privi di copertura finanziaria.

È stato invece il Governo che dietro lo slogan di non voler mettere le mani nelle tasche degli italiani, ha scelto di non rimettere in discussione i profili distributivi assunti dal Irpef dopo la riforma Visco del 2007; con il risultato di fare assumere all'imposta personale il ruolo di catalizzatore sinergico negativo dei principali fattori di instabilità che caratterizzano l'economia italiana.

D'altra parte per scoprire che non tutte le imposte sono equivalenti sotto il profilo distributivo o degli effetti economici, non è necessario scomodare qualche premio Nobel di economia pubblica: basta un bravo ragioniere!

Ma lo svuotamento del ruolo del Parlamento, determinato dalla riforma costituzionale del 2001, ha posto fuori gioco il principale luogo di rilevazione, confronto e temperamento dei diversi interessi in campo; e il Governo ha quindi potuto vantarsi di non essere ricorso alla leva fiscale, nonostante fosse stato chiamato ad affrontare una crisi di origine prevalentemente esterna di gravità senza precedenti.

In realtà più che affrontare la crisi con politiche fiscali di sostegno dei redditi delle famiglie e di attenzione alla tenuta del sistema di imprese, il Governo si è limitato a tutelare, con l'estensione della cassa integrazione il reddito degli occupati; per il resto più che cercare di affrontarla , si è limitato a raccontarla, e a descriverne gli effetti.

Ha cercato poi di far passare il proprio immobilismo interessato (la costante crescita negli ultimi cinque anni del peso delle imposte sui redditi sul totale delle entrate, costituisce un mezzo solo apparentemente neutrale per dare avvio ad un decentramento fiscale fortemente sbilanciato sin dall'origine a favore delle regioni più sviluppate del Paese), come una manifestazione del carattere prudente e saggio della propria politica di bilancio.

Al contrario, il Governo non ha utilizzato gli spazi che la gestione della politica di bilancio gli offriva per ridurre le imposte sui redditi personali e su quelli a carico delle imprese, utilizzando il precedente positivo degli effetti delle riduzioni mirate sui redditi di lavoro e di impresa, sperimentato nel 2005, che era stato pari a 0,4 punti di Pil, ed aveva comportato una crescita delle entrate del più 3,4% in un anno di crescita zero (al netto delle una tantum e delle riduzioni fiscali).

Questo dato non deve affatto sorprendere ed è stato puntualmente confermato dal diverso andamento dell'economia nel 2006 e 2007. In una società caratterizzata da economia irregolare diffusa e da un'evasione strutturale di massa, indotta ed alimentata dagli squilibri interni al sistema tributario, riduzioni mirate dell'imposta sui redditi e sulla produzione, finalizzate all'allargamento degli imponibili hanno effetti positivi sul gettito, senza penalizzare la crescita.

È quello che è avvenuto nel 2006 in cui una crescita del 2% del Pil è stata accompagnata da un incremento della pressione fiscale dell'1,7%, in assenza di qualsiasi misura diversa dalle riduzioni fiscali introdotte nel 2005.

Nell'anno successivo, un ulteriore aumento della pressione fiscale di 1,2 punti, determinato da aumenti di imposta a pioggia, (il doppio rispetto alla previsione della legge finanziaria), aveva invece comportato nel quarto trimestre del 2007 un rallentamento significativo della crescita (dal 2% all'1,5%).

La spiegazione è abbastanza semplice; le riduzioni mirate delle imposte sui redditi favoriscono gradualmente l'emersione volontaria di basi imponibili precedentemente non dichiarate; spalmano i loro effetti positivi sul gettito delle principali imposte, senza riflessi negativi sulla domanda interna, sostenuta dagli sgravi fiscali.

Al contrario, aumenti generalizzati del prelievo di dimensioni doppie rispetto alle previsioni del Governo, come nel 2007, incidono inevitabilmente sulla crescita, rallentandola.

L'Italia ha quindi perso tra il 2009 e il 2010 un'occasione irripetibile per avviare una riforma dell'imposta sui redditi personali (Irpef) e di impresa (Irap) finalizzata ad abbattere il crescente gap competitivo del nostro sistema tributario rispetto alle principali economie concorrenti, finanziata con l'aumento di due punti dell'aliquota base dell'IVA e di alcune accise, in una condizione congiunturale favorevole, per minimizzarne l'impatto sui prezzi.

Uno scambio virtuoso, non certo a somma zero, come dimostra l'andamento del gettito delle principali imposte tra il 2005 e il 2006, dopo il taglio dell'Irpef e dell'Irap, deciso dal Governo Berlusconi con la finanziaria 2005, per un importo di soli 6 miliardi, che abbiamo richiamato in precedenza .

Un'opzione, tutt'altro che un'ipotesi campata in aria, che il Governo ha accantonato per ragioni di immagine (non mettere le mani nelle tasche degli italiani) e per il dato politico che finché avremo un Governo a trazione lombarda, la promessa di tagliare l'IRAP rimarrà sempre una promessa vana.

Non perché non sia una scelta obbligata per restituire competitività al sistema delle imprese, a partire da quelle lombarde, ma perché si tratta di un tributo il cui gettito premia soprattutto la Lombardia e il Lazio, con un ricavo per contribuente che è quasi tre volte maggiore del dato medio.

L'interesse politico a gestire più soldi, è inutile dirlo, prevale su quello economico ad alleggerire le imprese da un balzello che ne mina la competitività internazionale.

È forse utile ricordare sul punto che il boom della ripresa tedesca nel 2010 (più 3,4% di Pil), dopo un decennio di espansione a tassi simili a quella italiana, non è dovuto ad alcun miracolo; è stato il frutto del taglio nel 2008 dell'imposta tedesca sulle società dal 41% al 29% e dei contributi a carico dei lavoratori per un importo di 35 miliardi, finanziato con un aumento di tre punti dell'aliquota base dell'Iva (dal 16% al 19%).

In Italia al contrario la riduzione dell'aliquota dell'Ires dal 33% al 27,5%, decisa nello stesso periodo, è stata finanziata integralmente con l'allargamento della base imponibile (e le piccole imprese sono state le più penalizzate dallo "sconto fiscale"); mentre il taglio di cinque miliardi dell'Irap sul costo del lavoro è stato finanziato con l'aumento dei contributi a carico dei lavoratori e con la riforma dell'Irpef, i cui effetti hanno penalizzato soprattutto i redditi di lavoro. L'aspetto probabilmente più negativo dell'eclissi della politica tributaria, nel pieno della recessione più grave che la Repubblica abbia dovuto affrontare, evidenzia la crisi dell'istituto parlamentare, ormai incapace di dare una voce ed una rappresentanza agli interessi diffusi, rilevandoli e contemperando le scelte secondo un indirizzo politico assunto con chiarezza, nella sede istituzionale a ciò deputata.

Una crisi che in Italia è amplificata da una evidente perdita di sovranità dello Stato sia verso l'Europa, il che dal punto di vista della effettività nella tutela dei diritti è sicuramente positivo: il sindacato della Corte di Giustizia sul principio di eguaglianza tributaria è ben più penetrante di quello sulla ragionevolezza della Corte Costituzionale, che incontra ed il più delle volte si scontra con un'interpretazione dilatata della discrezionalità legislativa.

Sia da un processo federalista poco meditato che si inserisce con crescente difficoltà nel quadro costituzionale pre-esistente, compromettendone ulteriormente l'efficienza..

Una tendenza favorita dall'espansione della tecno-economia, in un contesto di relazioni planetario, che ha fatto da innesco alla crisi più grave degli ultimi ottant'anni.

L'illusione di una economia mondializzata che si autogoverni in base alle esigenze del mercato e che vanifichi la sovranità degli Stati, ancorata al principio di territorialità, è stata travolta dalla crisi finanziaria e dalla recessione in una con l'idea del superamento degli Stati, che molti avevano coltivato per moda, interesse, opportunismo.

Il ritardo nell'avvio di una riforma modernizzatrice del ruolo dello Stato, costretto ad adattarsi ai nuovi schemi dell'economia mondializzata, che non gli sono propri, non è all'evidenza un problema solo italiano.

Ma la crisi di rappresentatività degli istituti tradizionali lungo cui si è sviluppata, nell'arco di 150 anni la vicenda del nostro Stato unitario, è più grave proprio perché il ripiegarsi nel localismo di cui il federalismo rappresenta il contenitore, è probabilmente la strada più facile, ma non è certo una risposta adeguata alle trasformazioni planetarie, che la crisi degli ultimi due anni ci ha posto drammaticamente di fronte.

La sostituzione del principio di territorialità, in base al quale lo Stato faceva valere il proprio diritto, con una spazialità in cui la tecno economia crea essa stessa il diritto secondo la propria percezione utilitaristica, che ha prodotto una crisi finanziaria di dimensione epocale, rivaluta necessariamente il ruolo degli Stati e del diritto.

Non siamo peraltro in presenza soltanto di una rivalutazione della territorialità come luogo in cui il diritto si afferma ed impone le sue regole.

La crisi ha infatti evidenziato l'urgenza di norme cogenti sul piano internazionale con l'obiettivo di sottoporre ad un sistema di regole attraverso accordi tra gli Stati, l'agire della tecno-economia mondializzata, che non può farsi da sé il proprio diritto ed operare al di fuori di ogni sistema regolato.

In Italia l'eclissi dell'istituto parlamentare è al tempo stesso il luogo in cui si manifesta in maniera più evidente la paralisi istituzionale; ma è anche l'occasione che ha potuto consentire al Governo Berlusconi di stabilizzare dietro lo schermo della crisi finanziaria internazionale il sistema fiscale ereditato dal Governo Prodi senza dover rendere conto delle distorsioni distributive, introdotte con la riforma Visco del 2007, che la nuova maggioranza di centro-destra si era impegnata a correggere.

Occorre inoltre rilevare che il Governo Berlusconi pur non avendo un disegno di politica tributaria, diverso dalla stabilizzazione del sistema tributario ereditato da quello precedente, ha

comunque assunto alcune iniziative fiscali o ad effetto equivalente non prive di conseguenze distributive particolarmente discutibili, quando non palesemente illegittime, su cui non è dato riscontrare alcuna seria riflessione, neppure da parte dell'opposizione.

Ne ricordo tra le più rilevanti il taglio del 5% e del 10% delle retribuzioni più elevate, a carico dei dipendenti pubblici, con qualche significativa esclusione, ancora più discutibile.

Lo Stato, titolare del potere di imposizione, ha concentrato, a partire dal 2010, sui soli pubblici dipendenti una riduzione unilaterale delle retribuzioni, in tutto analoga, quanto agli effetti, ad un aumento dell'imposta personale, con un'aliquota più che doppia, limitata per altro solo ad un segmento ristretto di soggetti, rispetto all'insieme della platea dei contribuenti di pari reddito.

Una disposizione quindi palesemente illegittima, giustificata con l'ipocrisia del suo carattere temporaneo, che contrasta con i principi di eguaglianza e capacità contributiva, e testimonia di una arroganza priva di misura e di autocontrollo.

Un altro provvedimento singolare è rappresentato dalla riduzione dell'Irpef (con il limite di un reddito non superiore a 40.000 euro e un tetto di reddito detassabile pari a € 6.000) a favore del cosiddetto salario di produttività.

Una misura, per come è stata concepita, caratterizzata da profili di irragionevolezza che la rendono iniqua, gradita alla grande industria, che divide i redditi da lavoro dipendente, tutti caratterizzati da uno stress fiscale crescente.

Un intervento sperimentale che attribuisce riduzioni fiscali consistenti senza alcun collegamento con la capacità contributiva, legato ad accordi tra sindacati e organizzazioni datoriali che di fatto attribuisce la determinazione scontata dell'Irpef su una quota significativa e crescente della retribuzione ad accordi di tipo privato (l'aliquota è pari al 10%, contro una marginale che varia da un massimo del 40,4% a un minimo del 29,5%); la misura premiale inoltre esclude dai benefici l'intero comparto del pubblico impiego, e comunque rischia di tagliare fuori di fatto l'insieme delle imprese di minori dimensioni.

Come tutto questo possa conciliarsi, in assenza di particolari elementi di meritevolezza, con il principio di eguaglianza, resta almeno per me un mistero; o meglio, appare chiaro che il carattere sperimentale del provvedimento sia stato pensato per prevenire il rischio di una declaratoria di illegittimità di questo regime particolaristico, irragionevolmente discriminatorio.

Vale la pena di osservare che la misura, proprio per il suo contenuto tributario, non trova alcun appiglio giuridico, che consenta di fatto di privatizzare una funzione pubblica quale la determinazione di un tributo; introducendo per di più disparità di trattamento, prive di qualsiasi elemento, che giustifichi un trattamento fiscale privilegiato, se si esclude il lavoro notturno, il solo che esprima maggiore sacrificio e che potrebbe ragionevolmente essere detassato per tutti.

Una disposizione che in ultima analisi segmenta ulteriormente, sotto il profilo tributario, il mercato del lavoro, aumentando le diseguaglianze, in base a scelte del decisore pubblico del tutto erratiche, ad alto tasso di arbitrarietà.

Sulla scia di quanto stabilito per il salario di produttività ed in base alla medesima logica il Governo, con il decreto mille proroghe di fine dicembre, ha introdotto una modalità di imposizione dei redditi immobiliari destinati ad uso abitativo, alternativa alla normale imposizione progressiva all'interno dell'Irpef.

Il contribuente, tenendo conto del proprio livello di reddito, può quindi scegliere di applicare sui redditi in discorso un'imposta cedolare del 21% (19% per i contratti a canone concordato), ovvero, quando il proprio reddito è particolarmente modesto può optare per la dichiarazione del reddito immobiliare ai fini Irpef, secondo le modalità ordinarie.

La misura, accolta ovviamente con favore, dall'opinione pubblica (sottoposta ad un'imposizione reddituale tra le più elevate), accompagnata da un vastissimo consenso parlamentare (il partito dell'ex ministro dell'economia Visco, aveva suggerito un'aliquota cedolare ancora più bassa), trova un'ampia giustificazione negli oneri tributari, particolarmente elevati, che caratterizzano i redditi immobiliari.

Un numero imponente di contribuenti, pur di ridurre il carico fiscale e conseguentemente anche il costo della pigione, preferisce l'alea di accordi sottobanco tra locatore e locatario, piuttosto che dichiarare al fisco il valore effettivo della locazione.

Quello che realmente lascia senza parole in questo modo di procedere è l'indisponibilità a percorrere strade alternative che consentano una riduzione degli oneri tributari di dimensioni analoghe senza obliterare i principi che dovrebbero orientare il legislatore nelle scelte di politica tributaria, a partire da quelli di capacità contributiva e di eguaglianza.

Sotto questo profilo il medesimo obiettivo poteva essere perseguito, nelle stesse proporzioni ma rispettando il principio di capacità contributiva e di equità verticale, stabilendo per questa tipologia di redditi una riduzione percentuale tra il 30% e il 40% della base imponibile; la riduzione dell'onere tributario medio sarebbe stata assicurata facilmente modulando il tasso di deducibilità.

È comunque di facile percezione che una riduzione fiscale di questo tipo, interna all'Irpef, ne avrebbe comunque rispettato l'impianto progressivo, mentre il sistema di tassazione ad aliquota proporzionale, introdotto con il decreto mille-proroghe di dicembre, avvantaggerà soprattutto i contribuenti a reddito medio-alto che otterranno sui redditi da locazione abitativa un risparmio di imposta particolarmente generoso (dal 4% al 21%).

Al momento non è chiaro, non essendo stato ancora predisposto il decreto attuativo, se la fuoriuscita dall'Irpef comporterà anche il mancato versamento delle addizionali regionale e locale; dal punto di vista sistematico l'esclusione appare ovvia..

In ogni caso è evidente che una politica tributaria quale quella vigente in Italia particolarmente onerosa per i ceti medi, comporti distorsioni anche nella formazione degli orientamenti dell'opinione pubblica in campo fiscale: un risparmio fiscale si accoglie comunque con favore, anche se produce effetti distorsivi ben più gravi del vantaggio immediato che offre contribuenti. Lo stesso ragionamento può ad esempio estendersi all'ICI, che dovrebbe rappresentare la principale fonte di autonomia tributaria dei Comuni è che per le successive e crescenti esenzioni accordate per motivi elettoralistici, ha perso qualsiasi funzione di responsabilizzazione della spesa locale.

Un modo di procedere che fa comprendere perché l'Irpef sia diventata nel tempo un'imposta sempre più onerosa e squilibrata; una tendenza che appare inarrestabile sia per i fenomeni di diffusa evasione ed elusione che la caratterizzano, alimentati da una bulimia legislativa priva di qualsiasi principio; sia per una giungla di deduzioni e detrazioni, introdotte in tempi diversi e prive di qualsiasi coordinamento sistematico, che alimentavano ulteriormente le diseguaglianze.

Il motivo per cui, dati gli attuali assetti distributivi, la pressione dal lato dei controlli distrugge tendenzialmente più ricchezza di quanta ne recuperi in termini di riduzione dell'evasione.

Una misura fiscale apprezzabile, ancorché estranea ad un disegno riformatore più complessivo è costituita invece dalla revisione del regime fiscale dei fondi mobiliari, che passeranno dal regime giuridico di tassazione sul risultato della gestione maturato, in capo al gestore del fondo, alla tassazione al momento della distribuzione dei proventi in costanza di investimento, ovvero sull'incremento di valore della quota all'atto del disinvestimento.

Una scelta opportuna per rilanciare i fondi di investimento italiani che tuttavia mal si concilia con il peso crescente dell'imposta personale, che il legislatore mostra di ignorare; un'ulteriore prova dell'assenza di un disegno di politica tributaria attento ai profili distributivi del sistema (art.53 II co Cost.).

Per avere un quadro più preciso della relazione diretta che è intercorsa in questi anni tra l'aumento del prelievo sui redditi personali, la diminuzione del reddito disponibile delle famiglie e il calo dei consumi, occorre ricordare che tra il 2010 e il 2011 la finanza pubblica è stata interessata da altri due interventi che hanno inciso sul tenore di vita delle famiglie.

Il primo ha riguardato l'abolizione del bonus famiglia, una misura ad effetto equivalente rispetto di un adeguamento delle detrazioni per carichi familiari, un po' sovrastimata, all'atto

dell'istituzione, in termini di oneri a carico della finanza pubblica (circa 1.700 milioni la spesa effettiva contro una previsione di 2,5 miliardi).

In tutti i casi nel 2010 questo bonus non è stato confermato, penalizzando soprattutto le famiglie del Mezzogiorno destinatarie dell'85% dei fondi utilizzati.

Anche il blocco triennale degli stipendi pubblici, una misura che non può certo essere considerata eversiva, adottata anche in altri Paesi, assume un significato diverso se la si considera sotto il profilo distributivo, specie dal punto di vista territoriale.

I dipendenti dello Stato sono ripartiti in modo praticamente uniforme sul insieme del territorio nazionale; tuttavia poiché il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è più del doppio della media nazionale, e le famiglie anche per ragioni economiche, evidenziano una numerosità di componenti che è anch'essa doppia rispetto al dato medio italiano, appare evidente che questa misura, nell'assenza di politiche di supporto alle attività economiche di minori dimensioni, che non fossero i tradizionali ammortizzatori sociali e di sostegno ai nuclei familiari in maggiore difficoltà, ha avuto e soprattutto avrà nei prossimi due anni un impatto più pesante nelle regioni del Mezzogiorno in cui la ripresa (si fa per dire) registra tassi che variano da un quarto a meno della metà rispetto alle aree più favorite, che comunque crescono poco.

Sempre dal lato delle politiche pubbliche anche le integrazioni necessarie per sostenere dal punto di vista finanziario gli ammortizzatori sociali meritano qualche riflessione ulteriore.

Nel 2009 l'impatto della cassa integrazione ordinaria ed in deroga ha dato la sensazione che in Italia i riflessi della recessione sull'occupazione fossero meno gravi rispetto ai nostri principali partners. Nei fatti la cassa integrazione ha mascherato temporaneamente gli effetti della crisi sul mercato del lavoro; spalmandoli in un arco temporale più ampio; nel 2010 l'esplosione della cassa integrazione straordinaria, da un lato ha rivelato le dimensioni reali della crisi sul sistema produttivo, dall'altro ha favorito i processi di ristrutturazione produttiva nelle aree più industrializzate del Paese.

Se si tiene conto che nell'ultimo anno al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali sono state dirottate risorse dei fondi FAS (il fondo per le aree sotto utilizzate) per cinque miliardi di euro, dei quali sono tornati nelle Regioni del Sud 1,3 miliardi di euro, una cifra lontana anni luce dai 4,250 miliardi che rappresentano invece la quota che l'Europa destina allo sviluppo delle Regioni meridionali, rispetto ai 5 miliardi, si deve convenire che l'assenza di un coordinamento delle politiche di settore, con quella tributaria ha determinato effetti distributivi particolarmente penalizzanti per le Regioni del Mezzogiorno, che non trovano altra spiegazione che non sia uno scarsissimo interesse manifestato dal Governo per la predisposizione di un coordinamento

unitario delle politiche di settore, in una prospettiva anticipatrice del federalismo, che dovrebbe far riflettere.

Se a questi elementi, di per sé eloquenti, si aggiunge che l'Irpef riformata da Visco nel 2007, non ha più alcuno strumento di protezione strutturale contro gli effetti dell'inflazione, mentre il forte incremento della progressività marginale ha penalizzato ulteriormente i redditi da lavoro, specie quelli familiari, è lecito quanto meno dubitare che l'eclissi della politica tributaria, negli ultimi tre anni abbia in sé qualcosa di virtuoso.

Se si considera poi che oltre i 15mila euro lordi (un livello superato anche dai salari più modesti) l'aliquota marginale è già il 29,5% (27% più 2,5% di detrazione decrescente), e che superati i € 28.000 sale addirittura 40,5% ed è quindi inferiore di soli 2,5 punti rispetto quella massima, si comprende facilmente perché gli effetti del drenaggio fiscale abbiano inciso in una larga prevalenza sui redditi medio-bassi.

Il dimezzamento del primo scaglione e l'aumento delle aliquote, sia esplicito sia attraverso la sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti, ha avuto effetti distributivi privi di qualsiasi ragionevolezza, particolarmente penalizzanti per i redditi da lavoro dipendente e per quelli familiari, che pretendeva di favorire.

E dire che nel 2007 Visco e Padoa-Schioppa, riformarono l'Irpef con la motivazione che la riforma avviata da Berlusconi tra il 2003 e il 2005 aveva privilegiato i ricchi!

Esito prevedibile di un intervento riformatore in cui si è maneggiata la progressività in modo dilettantesco, con l'obiettivo, non esplicitato ma evidente, di penalizzare i redditi soggetti a dichiarazione più esposti all'evasione; con il risultato finale di aver creato un'imposta fuori controllo, che rappresenta la principale causa dell'Italia senza crescita (e che tutto questo fosse ampiamente prevedibile è documentato su questa rivista nel dicembre 2006, a commento della finanziaria 2007, che riformava l'Irpef), di cui avevamo anticipato gli effetti distributivi marcatamente regressivi.

A soli cinque anni di distanza dalla riforma Visco, nonostante un livello del PIL che è ancora di oltre cinque punti inferiore a quello del 2007, l'Irpef ha incassato nel 2010 oltre 24 miliardi in più rispetto alla 2007; nel frattempo i redditi degli italiani sono tornati al livello dei primi anni 2000!

Tuttavia l'aspetto più preoccupante di questa tendenza è rappresentato dalle eclissi della funzione parlamentare, culminata con lo svuotamento della sessione di bilancio; venendo meno la sede del confronto, le scelte omissive e commissive del Ministero dell'economia in campo tributario, quanto meno discutibili si riducono a una polemica sterile tra Ministri, che non investe le linee guida di politica economica, che richiederebbero un ben più ampio confronto nelle sedi

istituzionali appropriate, mentre le deboli contestazioni che vengono dall'opposizione di sinistra di avere aumentato la pressione fiscale, rappresentano un'arma spuntata rispetto alla rigorosa gestione del fisco di Visco, assicurata da Tremonti.

4) Gli effetti distributivi della crisi della politica tributaria tra bricolage fiscale e perdita di competitività del sistema

Il Ministro dell'economia, a cui va dato atto di aver gestito in questi anni con impegno e competenza la politica tributaria della sinistra, i cui profili distributivi negativi abbiamo sinteticamente richiamato, rendendola più efficace, e quindi maggiormente dannosa, ne utilizza ora scientemente tutti i tic culturali e politici (lotta all'evasione, azione amministrativa senza garanzie per il contribuente, tracciabilità delle vendite, distribuzione attenta di benefici fiscali a favore dei gruppi di potere organizzati), per emergere come il leader che avendo risanato i conti si dimostra capace di traghettare l'Italia, non si sa dove, comunque fuori dal fallimento politico del centro-destra, ed occupare il vuoto rappresentato da una opposizione che, salvo qualche segmento collegato ai gruppi di potere dominanti in magistratura (un'altra anomalia italiana), è all'origine della crisi, a partire dal vuoto istituzionale che ha tenuto a battesimo nella seconda metà degli anni 90 (dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V), e che continua ad alimentare non essendo in grado di rappresentare una alternativa politica credibile.

Uno scenario plausibile determinato dalle evidenti difficoltà e dal rischio di implosione delle due maggiori coalizioni politiche, che ha tuttavia un limite nel non avere non dico un progetto, ma un'idea di come riavviare in Italia un processo di sviluppo, capace di coinvolgere l'insieme della nostra comunità sia sotto il profilo territoriale sia generazionale.

Uno sviluppo che nell'accentuata competizione indotta dal post-recessione, non può essere affidato solo alla capacità delle singole imprese di posizionarsi, nei rispettivi comparti, con insediamenti produttivi più redditizi, attraverso innovazioni di processo e di prodotto.

Servirebbe in buona sostanza un serio ripensamento delle politiche pubbliche e del ruolo centrale che in questo campo lo Stato è chiamato a svolgere, sia per indirizzare le politiche di settore, sia per coordinare le nuove funzioni assegnate alle Regioni.

Un percorso riformatore di cui ad oggi non vi è traccia alcuna, salvo qualche posizione individuale, per altro significativa, è il caso di Nicola Rossi, e che trova nel processo di decentramento fiscale centralista in corso di attuazione, una evidente contraddizione rispetto ad

un modello efficiente di valorizzazione delle autonomie, che appare ripiegato in un localismo miope, egoistico comunque inefficiente.

In questo quadro si inseriscono, come in un caleidoscopio impazzito la proposta dei centristi e di Confindustria di aumentare la tassazione delle rendite finanziarie, mentre la Cgil scopre l'imposta di solidarietà sulla fortuna alla francese (che in Francia si apprestano ad abolire), e il Presidente dell'Assonime lancia una manovra fiscale da 50 miliardi.

L'aumento della tassazione delle rendite finanziarie, rappresenta un argomento ricorrente nel menù dei tassatori, ma è solo uno dei tanti ossimori che caratterizzano la politica italiana non solo tributaria. Mentre con una mano e con un largo consenso parlamentare si detassa il patrimonio abitativo messo a reddito, che ovviamente tende a rivalutarsi nella sua consistenza patrimoniale, con l'altra si vorrebbe aumentare la tassazione sul risparmio detenuto dagli italiani (essenzialmente titoli di Stato e obbligazioni) dimenticando che poichè l'interesse reale difficilmente supera il terzo del valore degli interessi corrisposti, la tassazione effettiva sfiora il 40% (12,5% x 3 uguale 37,5%).

Senza dire che il mercato obbligazionario rappresenta in Italia un canale privilegiato per il finanziamento delle imprese; aumentare di un terzo l'imposizione di questa forma di risparmio, mentre si privilegia fiscalmente l'investimento nel mattone, non mi sembra la soluzione migliore per rilanciare gli investimenti e la crescita anche dimensionale delle imprese.

Diverso è il caso delle società che operano sul mercato, comprando e vendendo titoli; queste ultime effettivamente godono di un regime fiscale privilegiato; l'aumento della tassazione delle rendite finanziarie, per queste ultime non intaccherebbe il privilegio, ne ridurrebbe solo la consistenza.

Ancora più singolare la proposta della Cgil. Dopo avere sponsorizzato la riforma sull'Irpef targata Padoa-Schioppa e Visco, i cui effetti, in termini di aumento del prelievo sui redditi da lavoro dipendente, specie medio-bassi e familiari abbiamo evidenziato nelle pagine precedenti, la sinistra sindacale propone ora di adottare l'imposta di solidarietà sulla fortuna sul modello francese: con un po' di esterofilia a fin di bene, secondo il sindacato, si potrebbero recuperare 18 miliardi di euro!

Come non restare affascinati da una proposta che offrirebbe, chiedendo solo 1000 euro a testa ai ricchi, i mezzi per riformare l'Irpef, ridurre l'Irap e magari aumentare anche un poco la spesa pubblica?

Dico subito che l'idea potrebbe essere interessante se la Cgil non omettesse di dire che in Francia l'Irpp (la nostra Irpef) ha incassato nel 2007, miliardo più o meno, qualcosa come 56 miliardi: 110 miliardi in meno rispetto alla nostra Irpef!

Un motivo più che sufficiente per considerare impraticabile un modello di imposizione reddituale che adotti lo schema del quoziente familiare alla francese, il quale dal 1945 incentiva fortemente la famiglia, il che rappresenta per la Francia un elemento di stabilità demografica sicuramente positivo ma presenta anche evidenti controindicazioni sotto il profilo dell'equità distributiva. Ma vi è di più; secondo la Cgil un'imposta patrimoniale con aliquota dell'1% assicurerebbe un gettito di 18 miliardi; applicando invece l'aliquota francese pari allo 0,55 nel primo scaglione il gettito sarebbe secondo la CGIL pari a 9,8 miliardi.

Ora a parte la considerazione che il patrimonio immobiliare assolve già l'ICI, che fino a prova contraria è anch'essa un'imposta patrimoniale, e una tassazione patrimoniale della ricchezza finanziaria rischia di determinare effetti negativi sui depositi bancari e sul tasso di interesse sul debito pubblico, i conti della CGIL mi sembrano un po' gonfiati. Che una imposta di solidarietà sulla fortuna con le stesse caratteristiche di quella francese possa avere a parità di aliquota in Italia un gettito più che doppio, 9.8 contro 4.5 miliardi in Francia, mi sembra francamente un dato poco credibile.

Certo se si ragiona in un'ottica di sistema, tutte le ipotesi sono plausibili e meritano di essere valutate; in Italia il problema immediato è quello di abbattere l'imposizione sui redditi familiari e di impresa, non certo quella di inventarsi un altro tributo sempre a carico di famiglie e imprese!! Le due proposte però non sono casuali; da un lato offrono il destro a Tremonti, che ha serie responsabilità nel modo con cui ha lasciato che l'Italia superasse la crisi da sola; mantenendo immutati dal lato della competitività i vincoli e le strozzature burocratiche che paralizzano il sistema imprenditoriale, affiancate da una fiscalità che non ha eguali al mondo quanto ad oneri tributari a carico delle famiglie e delle imprese, di respingerle e di apparire come il Ministro, che ha assicurato l'equilibrio del bilancio, che ha ridotto la spesa pubblica e tutela le tasche dei cittadini dall'assalto dei tassatori.

Dall'altro il cerchio si chiude con una proposta all'esame del Parlamento, sponsorizzata dal Ministro dell'economia e sostenuta anche dall'opposizione, di destinare tutti gli incrementi di gettito delle imposte nel 2011, che saranno molto consistenti, a riduzione del disavanzo.

Una scelta solo apparentemente virtuosa.

Il Ministro dell'economia che ha in mano il mazzo delle chiavi della spesa pubblica, non ha certo bisogno di una legge del genere per evitare che la spesa cresca. In realtà con questa legge furbesca e inutile il Parlamento si priva del controllo costituzionale sulla politica tributaria.

Nel 2011 le entrate, nonostante una crescita del Pil che non dovrebbe superare quella del 2010, vedranno aumentare il gettito in misura consistente (viaggiano già ora oltre il 5%).

Aumenterà infatti non solo, come al solito, il gettito dell'Irpef; continuerà a crescere l'Iva, specie quella sulle importazioni di beni intermedi e manifatturieri, affiancata dall'Irap e dalle imposte sui redditi d'impresa; verrà colmato il buco di sette miliardi registrato nel 2010 nelle imposte sostitutive sugli interessi, , non è più ripetibile.

Insomma Tremonti, mentre chiede al Parlamento di blindare la spesa, in realtà si prefigge l'obiettivo di non operare ritocchi dal lato delle entrate; una scelta indubbiamente comoda ma sicuramente non virtuosa.

Un'opzione due volte sbagliata. La prima, la più evidente, trova una risposta nel blocco dei consumi; nonostante la crescita della popolazione, e una leggera ripresa produttiva, la debolezza della domanda interna, alimentata dal drenaggio fiscale, si è ulteriormente accentuata nei primi mesi del 2011; continuare a non tenerne conto non mi sembra prova di saggezza, anzi.

La seconda evidenza è una persistente incapacità di assicurare una gestione ordinaria attiva della politica tributaria da parte del Governo. Spostare in due anni un punto di Pil, dalle imposte sulla produzione e sui redditi delle famiglie a quelle indirette, è alla portata della finanza pubblica italiana, nonostante la crisi.

Senza perdere di vista che 15 miliardi di euro di minori imposte in due anni comportano da soli una riduzione del gettito non superiore agli otto miliardi, ed un incremento delle entrate prevedibilmente maggiore per le risorse che rimetterebbe in circolo (minore economia irregolare e riduzione dell'evasione).

In tutti i casi si tratta di cifre che un sistema tributario che movimentava quasi 500 miliardi di euro l'anno, è in grado di tenere sotto controllo senza difficoltà.

L'immobilismo, al contrario, determinerà una ulteriore e persistente redistribuzione della ricchezza dai segmenti meno fortunati a quelli più dinamici della popolazione, che penalizzerà sotto il profilo territoriale ancora una volta il Mezzogiorno; ma non risparmierà anche nel Centro-Nord i settori dell'economia meno votati alle esportazioni, cioè la larga maggioranza.

L'eclissi della politica tributaria condannerà quindi l'Italia più sviluppata a crescere poco e solo attraverso l'incremento delle esportazioni, mentre le imprese a vocazione prevalentemente domestica, saranno schiacciate da importazioni sempre più concorrenziali proprio a causa della fiscalità, con il rischio che nell'arco di qualche anno l'intera filiera dei produttori di beni intermedi sia destinato a scomparire per la pressione competitiva delle importazioni sussidiate dal fisco attraverso l'Irap.

In questo quadro il Mezzogiorno, stretto tra una fiscalità sui redditi semplicemente incompatibile con un reddito pro-capite che è di poco superiore alla metà di quello medio italiano; una

dimensione di impresa che rende un miraggio la possibilità di accedere ai vantaggi della fiscalità di gruppo; da un processo di decentramento fiscale che, costruito su quel modello, non potrà non aggravarne ulteriormente gli effetti, è l'inevitabile destinatario in negativo del riassetto di poteri in atto che ruotano intorno all'attuale Ministro dell'economia.

Ritornando, più di recente, ancora una volta sul tema della crescita, Marco Fortis su *Il Sole 24 Ore* ha evidenziato da un lato il percorso parallelo che ha caratterizzato nel decennio 1995-2004 la Germania e l'Italia dal lato del Pil con un aumento pari al 14,7% in Italia e del 12,9% in Germania (in otto anni su 10 la crescita italiana è stata superiore a quella tedesca).

Tra il 2004 e il 2007 lo sviluppo italiano +4,2% è stato inferiore a quello tedesco pari al 6,9% per la maggiore dipendenza dall'estero nel settore dell'energia, che ha visto lievitare i costi, e per una maggiore concorrenza cinese data la forte sovrapposizione tra la specializzazione produttiva italiana e quella cinese ed asiatica, a cavallo fra la fine del secolo scorso e i primi anni del Duemila.

Oggi dopo la diversificazione accelerata imposta anche dalla forte rivalutazione dell'euro, il quadro è molto mutato e le imprese che hanno superato la recessione del 2008/2009 hanno visto aumentare la propria competitività e capacità di penetrazione sui mercati emergenti.

La tesi di Fortis è che comunque difficilmente l'Italia potrà crescere nel breve periodo a tassi superiori al 1,5% all'anno e che prospettive più promettenti richiederebbero una ristrutturazione profonda della spesa, e una serie di interventi che riducano il divario tra Nord e Sud.

Queste considerazioni conclusive di Fortis su *Il sole 24 ore* del 3 aprile appaiono convincenti, ma con una precisazione. L'analisi di Fortis, interessante soprattutto nella parte in cui esamina, comparandola, la crescita italiana e quella tedesca negli ultimi 15 anni, e ne evidenzia il carattere non drogato da bolle speculative, finanziarie o immobiliari, presenta una lacuna: ha confrontato gli effetti della ripresa nei cinque bimestri tra il secondo del 2009 ed il terzo del 2010, depurati dagli incentivi ai consumi in sette Paesi (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Olanda e Spagna) le cui indicazioni ho richiamato in precedenza.

Lo studio, come abbiamo visto, compara gli effetti della crescita al netto degli incentivi ai consumi e alle imprese, a carico della spesa pubblica, e l'Italia ne esce molto meglio di altri, a partire dalla Francia.

Non vi è invece nelle simulazioni offerte da Fortis, alcun riferimento alla politica tributaria, sia con riguardo al profilo distributivo strutturale dei diversi sistemi tributari, sia agli interventi a carattere congiunturale.

Questo a mio parere rende difficile e limita obiettivamente i risultati della comparazione tra l'Italia che sta gestendo con grande fermezza ed in condizioni di stress fiscale un sistema

tributario, come abbiamo visto, sempre più squilibrato dal lato dei redditi, con inevitabili effetti depressivi sulla domanda interna, ed inaccettabili profili redistributivi territoriali che soffocano il Mezzogiorno; e la Germania che nel 2008, avendo già un sistema di tassazione dei redditi familiari equilibrato, incomparabilmente più generoso del nostro, ha spostato 35 miliardi di euro dalle imposte sulle imprese e dai contributi a carico dei lavoratori all'Iva, ridando fiato alla domanda e ai consumi delle famiglie.

Tuttavia, se si prescindono dagli effetti della politica tributaria, di segno così diverso tra il 2007 e il 2010 in Italia e in Germania, e si analizza l'andamento dell'industria manifatturiera nei due paesi sulla base dell'ultimo rapporto annuale dell'ISTAT sull'economia italiana (2010), si scopre che il recupero della manifattura italiana non solo segue a ruota quella tedesca, ma che a prezzi correnti a fine 2010 il valore aggiunto manifatturiero rispetto al 2007 in Italia era inferiore solo di un punto percentuale (11,5% contro il 10,5% in Germania) rispetto all'omologo dato tedesco. Se però si analizza più in dettaglio il recupero tedesco si scopre, è sempre il rapporto dell'Istat a sottolinearlo, che la Germania ha evidenziato tra il 2009 e il 2010 una maggiore accelerazione nei settori trainati dai grandi gruppi manifatturieri (auto, chimica, apparecchiature elettriche), la cui domanda nel corso del 2010 è stata sostanzialmente sostenuta con incentivi (commercio, trasporti, alberghi e ristorazione, edilizia).

In Italia, invece, la ripresa del PIL è stata spinta essenzialmente dalle esportazioni ed è stata alimentata da una più accentuata dinamica delle imprese medie e piccole.

Questo dato mi conferma nell'opinione che il Fisco rappresenti il vero punto di svolta intorno a cui dovrà necessariamente ruotare, una politica orientata alla ripresa della crescita in Italia. Le reti di imprese piccole e medie hanno reagito meglio e con minore rigidità alla crisi perché hanno una struttura che le consente di adattarsi meglio al peso del fisco (gli effetti dell'ammortizzatore fiscale prodotto dall'evasione e dall'economia irregolare si spalmano sull'intero sistema).

La politica tributaria, che è cosa diversa da qualche incentivo di settore (leggi salario di produttività) e quella del lavoro (più flessibilità contro più salari e nuovi diritti) saranno quindi decisive nel prossimo futuro per il consolidamento e lo sviluppo delle imprese medie e per la crescita dimensionale di quelle più piccole.

In questo senso il ruolo delle politiche pubbliche sarà determinante, anche per favorire quelle aggregazioni di gruppi e di sistemi di impresa capaci di svolgere nelle nuove specializzazioni intorno a cui si va riorganizzando la produzione e il commercio mondiale, un ruolo di player.

L'assenza della politica tributaria negli anni della crisi e nel dopo crisi, come abbiamo evidenziato, è stata determinante per assecondare la scelta dell'esecutivo di dare immediato

avvio al decentramento fiscale, anche a costo di una gestione della crisi condizionata negativamente da questa decisione politica, come ho cercato di evidenziare nelle pagine precedenti.

Che l'assenza della politica tributaria rappresenti probabilmente il target caratteristico che accompagnerà l'Italia fino al termine della legislatura è dimostrato sia dai numeri che il Ministero dell'economia fa filtrare periodicamente sull'evasione; sia dalle proposte di parte industriale e sindacale di riforma fiscale che tendono ad elidersi e a offrire una sponda alla politica immobilista del Governo.

Che in Italia l'evasione e l'economia irregolare siano ampiamente diffuse equivale a scoprire l'acqua calda; più grave è che l'acqua sia inquinata da un'analisi dei dati, parziale che ignora il principio di causalità e non è accompagnata da una valutazione attendibile degli effetti distorsivi e non soltanto distributivi dell'Irpef versione Visco del 2007, che costituisce insieme all'Irap la principale causa di evasione (l'evasione all'Iva, altrettanto diffusa, ne rappresenta invece una ulteriore conseguenza).

Basta cercare nel Bollettino delle entrate tributarie, alla voce IRE i dati relativi ai redditi da lavoro dipendente dei settori privato e pubblico, per scoprire che ad ogni inizio di anno il Ministero dell'Economia e delle Finanze cerchi di trovare una giustificazione all'incremento delle entrate sui redditi di lavoro, con affermazioni quali i rinnovi dei contratti o la corresponsione di arretrati, che per essere ripetuti ogni anno, sono poco credibili.

Nascondono invece un dato di fatto che è il principale elemento di criticità della nostra imposta sui redditi personali: una elasticità dell'IRPEF nei primi due scaglioni assolutamente sproporzionata rispetto ai livelli di reddito caratteristici, che non consente ai redditi netti di recuperare integralmente la perdita di potere d'acquisto della moneta, che, tra l'altro è in Italia significativamente più elevata per i redditi più modesti.

Negli anni della recessione l'Italia ha perso 6,4% punti di Pil e il reddito degli italiani è ritornato ad essere quello dell'inizio degli anni 2000, mentre il gettito dell'Irpef è aumentato tra il 2007 e il 2010 di 24 miliardi di euro. In tutti i casi la gente non è stupida e prima di prendere per buone le affermazioni del Ministero dell'economia, fa i conti nelle tasche con le proprie tasse.

L'aspetto meno convincente di dati sparati in modo generico senza alcun tentativo di analisi e di risposte che non siano propagandistiche è che questi numeri in assenza di un'analisi di contesto conducono a conclusioni per molti versi fuorvianti.

L'ultimo esempio di questa incapacità direi strutturale di analizzare i principali indicatori che caratterizzano l'economia italiana nella loro ricaduta sul terreno tributario, è rappresentato dai dati forniti dalla Banca d'Italia sulla dinamica dei redditi nel settore pubblico e in quello privato

negli ultimi 10 anni. A leggerli, la prima impressione è che il settore pubblico sia stato decisamente avvantaggiato con un incremento del 22,4%, contro il 6,8% del settore privato.

Data la struttura progressiva dell'Irpef, se il dato forse reale, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente del settore privato avrebbero dovuto registrare un minore incremento rispetto a quelle del settore pubblico, mentre fino al 2009, cioè fino agli effetti della recessione, il dato è stato opposto. Invero i dati richiamati dalla Banca d'Italia non sono comparabili, perché nei redditi del settore pubblico rientrano anche tutti i dipendenti non contrattualizzati (militari, magistrati, professori universitari, ecc); al contrario il dato relativo al settore privato si riferisce solo agli operai e agli impiegati.

Occorre poi ulteriormente aggiungere che mentre nella P.A. vi è un'ampia coincidenza tra la retribuzione contrattuale e quella di fatto, nel settore privato lo scostamento tra queste due voci è notevole.

In tutti i casi si tratta di dati largamente opinabili, per altro ampiamente contraddetti dalle loro ricadute sul piano fiscale. Basta pensare al fuoribusta, caratteristico di tutto il settore delle piccole imprese private, per comprendere i limiti di analisi di contesto parziali e prive dei necessari approfondimenti, e che il più delle volte rispondono ad obiettivi politici (il taglio ad esempio delle retribuzioni dei dipendenti pubblici).

Il loro reale obiettivo evocando l'evasione è quello di offrire una copertura al decisore politico che può occultare con l'alibi dell'evasione la scelta di non riformare le imposte sui redditi con obiettivi predeterminati, in modo trasparente e con il consenso del Parlamento, o peggio di aumentare gradualmente quelle indirette, al di fuori di qualsiasi disegno di riforma.

Una decisione che non ha nulla di necessitato, ma risponde a precisi obiettivi di redistribuzione del potere coperti con l'alibi dell'evasione e sottratti a qualsiasi forma di controllo; sul cui carattere inaccettabilmente mistificatorio basta richiamare il luogo comune dei redditi sottoposti a ritenuta che non possono evadere. Ma siamo sicuri che tutti i redditi potenzialmente soggetti a ritenuta passano, senza vistose eccezioni, per le forche caudine del fisco?

Su poco più di 17 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato, 12 milioni lavorano in aziende con meno di 50 dipendenti; da solo questo settore contribuisce all'evasione fiscale e contributiva per una sessantina di miliardi di euro all'anno.

Il motivo è semplice: la sola Irap risparmiata sui fuori-busta, copre il 60% della perdita dovuta all'ineducibilità della quota del costo del lavoro non dichiarato; a cui vanno aggiunti gli oneri fiscali e contributivi a carico di lavoratori e imprese, soggetti a ritenuta alla fonte, e la compressione del valore aggiunto che consente di alimentare una parte del circuito delle vendite senza assolvere l'Iva.

Ora, a parte gli evidenti profili distorsivi che questa situazione comporta, non si deve perdere di vista che questa redistribuzione tra salari e profitti da una parte, e minore gettito tributario dall'altro, si realizza secondo logiche di mercato; senza questo riequilibrio infatti una parte significativa dei redditi sottratti a tassazione non sarebbe neppure prodotta.

Una considerazione quest'ultima su cui occorrerebbe riflettere, quando si discute di evasione: se l'evasione non fosse maggioritariamente un problema di redistribuzione tra i fattori, oltre che sottrazione di una quota del prodotto interno lordo all'intermediazione pubblica della ricchezza; se ad essere più chiari l'evasione fosse realmente un tesoro nascosto, che ove portato alla luce risolverebbe ogni problema di finanza pubblica, dovremmo chiederci perché mai la nostra domanda interna è debolissima, e il potere di acquisto delle famiglie è ulteriormente in calo da svariati anni.

Un motivo in più per segnalare il carattere illusionistico di politiche di contrasto all'evasione, non accompagnate da interventi correttivi sulla struttura dei principali tributi; che riducano la convenienza ad evadere il fisco.

L'unico elemento di qualche serietà richiamato dall'Agenzia delle Entrate nell'illustrare i dati della banca dati sul fisco è quello relativo al fatto che l'evasione è più diffusa nel Mezzogiorno, ma i risparmi d'imposta sono ovviamente molto più consistenti nelle Regioni con un tenore di vita più elevato;

In tutti i casi anche questo dato non è accompagnato da alcuna riflessione sulle cause che a mio parere traggono nell'attuale assetto distributivo dell'Irpef il principale alimento.

Basta riflettere al fatto che il livello del minimo imponibile, da non superare per essere considerato a carico di un genitore o del coniuge è fermo da oltre 15 anni a 2841 euro; superata quella cifra il soggetto non più a carico per il gioco delle detrazioni continuerà a non versare alcuna imposta se non supera la soglia di 8000 euro all'anno; ma la famiglia perde € 800 di detrazione d'imposta: un premio a comportamenti opportunistici che non richiede particolari commenti.

Non meno interessante per comprendere le ragioni della mancata riforma del fisco (e dopo l'avvio del decentramento fiscale questo obiettivo sarà ancora più frenato da condizionamenti locali che impediranno una riforma efficace) è il confronto tra una parte del mondo sindacale (Cisl e Uil) e le principali organizzazioni datoriali, promosso dall'Assonime nel gennaio 2011 finalizzato ad una manovra fiscale delle dimensioni più ampie di quella tedesca del 2008 (50 miliardi di euro contro i 35 della Germania), finanziata con un aumento delle aliquote dell'Iva (più 40 miliardi), con una patrimoniale sulla ricchezza sul modello francese che dovrebbe

rendere nove miliardi e con un aumento di un ulteriore miliardo ricavabile dall'allineamento delle rendite finanziarie al 20%.

I 50 miliardi, così reperiti secondo la proposta fatta circolare recentemente da Assonime dovrebbero finanziare un taglio di tre punti del primo scaglione dell'Irpef (risparmio stimato 13 miliardi); prevedere un sussidio generale di disoccupazione (costo previsto 15 miliardi); introdurre la tassazione delle abitazioni in affitto con una cedolare secca (due miliardi, ma la misura è già in vigore); consentire la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5% al 20% (risparmio d'imposta pari a 12 miliardi).

Quest'insieme di ipotesi, a mio parere, ha un solo pregio: quello di porre il tema della riforma del fisco come un problema su cui bisogna cominciare a confrontarsi.

Per il resto, a parte la dimensione dello spostamento del prelievo dalle imposte sui redditi e sul patrimonio a quelle indirette (50 miliardi), condivisibile nelle dimensioni non certo nelle modalità e nella tempistica, che si ritiene indispensabile per il rilancio del sistema Paese, è difficile riconoscersi in una idea di riforma fiscale che, quale che sia il mix di interventi proposti sulle principali imposte, evidenzia una disarmante assenza di analisi sulle cause della crisi fiscale italiana, e annega i riflessi sociali di un intervento di queste caratteristiche e dimensioni in un quadro di proposte caratterizzate da un semplicismo sconcertante.

Proprio il cocktail di dati proposti dal Ministero dell'economia all'attenzione del pubblico sul tema dell'evasione fiscale, dovrebbe fare riflettere sui limiti innanzitutto culturali che caratterizzano l'approccio alla politica tributaria in Italia: statalista, repressivo, disattento ai principi e alle garanzie dei cittadini, comune sia ai governi di Centro-sinistra sia da ultimo all'attuale coalizione di governo, che ha sacrificato ai propri obiettivi prioritari di politica interna (il federalismo fiscale), una gestione attiva della politica tributaria, che se ben condotta, avrebbe potuto contenere gli effetti della crisi nel 2009 ed assicurare all'Italia una ripresa più robusta ed equilibrata sul piano territoriale; beninteso senza alterare gli equilibri di bilancio, ma garantendo una migliore allocazione delle risorse.

In effetti proprio i dati di bilancio, relativi al deficit pubblico, migliori delle previsioni (-4,5%), contro una stima nella legge di stabilità 2010 del -5,1%, evidenziano un'accelerazione nell'avvio del processo di riequilibrio nei conti pubblici che si è accentuato nell'ultimo trimestre del 2010 a causa del buon andamento delle entrate tributarie e contributive; dall'altro sottolineano i limiti insiti nella rinuncia del Governo ad attuare una propria convincente politica tributaria.

L'immobilismo del Governo favorisce infatti la nascita di proposte fiscali estemporanee che rischiano solo di alimentare ulteriori confusioni e di favorire l'immobilismo.

La prima considerazione da cui partire è che, dati i livelli di evasione ed economia irregolare diffusa che caratterizzano il nostro Paese, una manovra pari a 50 miliardi di euro, quale quella proposta da Assonime, sarebbe praticamente ingestibile ed avrebbe effetti dirompenti innanzitutto sul sistema tributario.

Da un lato le dimensioni stesse della manovra difficilmente potrebbero evitare un ampio trasferimento sui prezzi dell'aumento delle aliquote Iva; dall'altro la diversa propensione all'evasione che caratterizza le varie tipologie di percettori di redditi, rischierebbe di accentuare la disuguaglianza tra le diffuse sacche di evasione e di privilegi, e la posizione dei contribuenti corretti che comunque verrebbero penalizzati dall'aumento dei prezzi, determinato dall'aumento delle aliquote.

È singolare d'altra parte che gli effetti delle riduzioni fiscali varate dal Governo Berlusconi, nell'autunno 2005, pari a circa € 6 miliardi, siano stati ignorati non solo dai Governi che si sono succeduti, compreso l'attuale, ancora presieduto dall'on. Berlusconi ma perfino dalla scienza economica e dai giuristi.

E pure quella manovra tributaria, pari solo allo 0,4% del Pil, concentrata sull'Irpef (5,3 miliardi) e sull'Irap (720 milioni), aveva determinato nel 2005 una crescita delle entrate tributarie, al netto delle una tantum, e al lordo delle riduzioni fiscali dell' 1,6%

In definitiva nel 2005 al netto delle una tantum e delle riduzioni fiscali che avevano interessato sia l'Irpef sia l'Irap per oltre sei miliardi, le entrate tributarie dello Stato avevano registrato un aumento effettivo del 3,6%. Anche dal punto di vista distributivo gli effetti delle riduzioni dell'Irpef erano stati equilibrati.

Mentre le ritenute sui dipendenti del settore statale erano diminuite del 6,4%, (al contrario di quanto sostiene il "Sole 24 ore" gli stipendi pubblici sono mediamente inferiori rispetto a quelli privati), e quindi il primo modulo della riforma dell'IRPEF aveva concentrato i maggiori benefici fiscali sui lavoratori dipendenti del settore pubblico, le ritenute nel lavoro dipendente privato avevano registrato un incremento del 4,3%, da ultimo quelle a carico del lavoro autonomo avevano segnato l'incremento più consistente più 5,4%).

Proprio la diffusione della crescita del gettito non limitato alle sole Irpef (più 3,4%) e Irap (più 7,8%, ma Irap privati più 10,5%), destinatarie degli sconti fiscali avrebbe dovuto fare riflettere. Anche l'Iva aveva infatti registrato nello stesso periodo un aumento cospicuo (più 4,4%), mentre a seguito della riforma del 2004 l'Ires aveva totalizzato maggiori entrate per 5,6 miliardi (più 19,7%).

Una maggiore attenzione a questi numeri avrebbe evitato al Governo Prodi gli eccessi e gli errori della riforma Visco del 2007, improvvisata e priva di equilibrio, e a quello che gli è

succeduto poco dopo, ancora in carica, di consolidare gli effetti di una politica fiscale contraddittoria e destabilizzante, proprio sotto il profilo distributivo che si proponeva di correggere, ignorando con il paravento della crisi il mandato ricevuto dagli elettori.

È vero che quelle riduzioni fiscali più che il risultato di una scelta meditata di politica tributaria erano state decise dal Presidente Berlusconi in vista delle elezioni regionali del 2005 ed imposte alla propria maggioranza recalcitrante.

Ma proprio questa circostanza deve fare riflettere sui condizionamenti culturali prima che politici che hanno caratterizzato la politica tributaria dagli anni 90 ai giorni nostri; e sugli indirizzi statalisti e repressivi che ne hanno condizionato e continuano ad orientarne le decisioni.

In tutti i casi i segnali negativi che vengono dalla ripresa dell'inflazione, con i suoi inevitabili riflessi sul costo del servizio del debito pubblico, dall'instabilità dei mercati finanziari e dalle indecisioni europee nella gestione della crisi greca evidenziano nell'attuale linea di politica tributaria, continuista e repressiva, un forte elemento di criticità che, in assenza di correttivi, rischia di sfuggire al controllo del Governo, ma non al giudizio degli elettori.

5) Il riequilibrio della tassazione personale e di impresa, tra motivazioni economiche e condizionamenti federalisti: un'ipotesi di lavoro

Si comprende ora meglio l'affermazione formulata all'inizio di queste note, secondo cui la crisi ormai evidente dell'Irpef sia per i profili distributivi non solo irragionevoli, ma per gli effetti arbitrari prodotti dalla combinazione tra aliquote e detrazioni decrescenti, palesemente illegittimi, è la conseguenza più grave della paralisi istituzionale che ha investito innanzitutto il Parlamento.

Paralisi, è bene dirlo, che affonda le radici in una riforma costituzionale priva di equilibrio che, ribaltando una competenza legislativa generale tra Stato e Regioni, a favore di queste ultime, ha sottratto al Parlamento nazionale l'intera legislazione economica e alcuni settori cruciali per lo sviluppo, quali le reti di trasporto, l'energia, le telecomunicazioni, le infrastrutture interregionali ecc.

E' ben vero che lo Stato recupera in qualche misura la funzione di indirizzo e coordinamento in campo economico ai sensi dell'art. 41 della Cost., che non casualmente il Ministro dell'Economia vorrebbe riformare.

Ma il comma V dell'art. 119 limita fortemente gli interventi diretti da parte dello Stato; che non potrebbero assumere carattere generale; con una inevitabile frammentazione delle politiche

pubbliche che trova un chiaro riferimento sia nella politica di bilancio, sia nel decentramento fiscale senza autonomia che caratterizza l'avvio della riforma federalistica dello Stato.

Questa linea ha raggiunto probabilmente il suo punto di non ritorno con una riforma della legislazione di bilancio che, ha parcellizzato in più fasi la formazione del processo decisionale in tema di finanza pubblica, precedentemente concentrato intorno all'approvazione della legge finanziaria, ed ha attratto all'esecutivo una serie di funzioni di indirizzo e controllo tradizionalmente appartenute al Parlamento.

Il depotenziamento della sessione di bilancio ha quindi fatto venire meno un luogo di confronto istituzionale tra Governo e Parlamento sull'indirizzo politico, affrancando ulteriormente il Governo da un confronto più penetrante sulla politica economica, a cominciare da quella fiscale.

L'eclissi del Parlamento ha consentito al Governo non soltanto di affrontare la crisi senza alcun condizionamento parlamentare; questa evoluzione, non positiva, che ha portato fuori dal Parlamento la rilevazione ed il contemperamento dei diversi interessi ha determinato una marginalizzazione del Mezzogiorno, che è resa evidente dagli effetti distributivi della politica economica negli ultimi tre anni.

Il Governo non solo ha completamente ignorato gli effetti della crisi nelle aree meno favorite del Paese, ma in vista delle prossime scadenze elettorali, rilancia ora ad iniziativa del Ministro dell'Economia, l'esigenza di deroghe alle politiche tributarie nazionali, nelle Regioni del Sud, sulle quali aprire un confronto con l'Unione Europea.

Una proposta sbagliata nel merito, oltre che francamente provocatoria, per più ordini di motivi. La prima osservazione, la più ovvia, riguarda proprio la fiscalità di vantaggio; dopo una lunga istruttoria, l'Unione Europea aveva autorizzato a fine 2009 l'avvio in Italia di 22 zone franche urbane (una al Nord, 3 al Centro, 18 nel Mezzogiorno), sul modello francese che ne ha istituite più di 100.

Il Ministero dell'Economia, dopo averne rinviato l'avvio con una serie di pretesti, a fine 2010 le ha cancellate in maniera capricciosa, con una motivazione, il rischio che i fondi stanziati potessero essere insufficienti, priva di qualsiasi base finanziaria e giuridica.

Il modello francese di zona franca non è in realtà una vera zona franca; è un'area ad investimenti privilegiati, organizzata in distretto in cui le imprese che vi si insediano, con non più di 50 dipendenti, sono esentate per cinque anni dall'imposta sui redditi societari, dall'Irap, dall'ICI e dai contributi sociali sulla manodopera parametrati al livello della retribuzione più bassa (la differenza rimane a carico delle imprese). Al termine dei primi cinque anni le imposte

si cominciano a pagare con quote incrementalmente del 20% all'anno; dopo 10 anni le imprese accedono al regime di fiscalità ordinaria.

Ora, accanto ad alcune perdite iniziali di gettito, (già largamente coperte da 100 milioni stanziati dal governo Prodi) dovute al particolare regime fiscale di avvio delle zone franche urbane (minori contributi sociali, esenzione Irap e ICI) ed ad altre eventuali (il gettito sui redditi societari) lo Stato incassa subito l'Iva sugli investimenti, l'Irpef sulle buste paga e una parte dei contributi sociali; l'Iva sulle vendite, senza dire delle altre imposte indirette sull'energia, ecc ecc, queste voci da sole rappresentano un gettito ben maggiore, direttamente collegato all'iniziativa industriale, rispetto ai risparmi fiscali concessi a chi si insedia nelle zone franche urbane, Non sottrae pertanto neppure un euro alle entrate ordinarie.

Dal punto di vista economico la risposta quindi è chiara: il maggior gettito dell'Iva e delle ritenute sui salari, indotto dall'avvio delle iniziative produttive, è più ampio delle perdite di gettito accordate dagli incentivi delle ZFU.

Non vi è quindi alcun problema di copertura economico.

Sul piano giuridico, in particolare, la Corte Costituzionale, con un'importante sentenza (la n.1 del 1966) aveva considerato legittimo ai fini della copertura di maggiori spese, il riferimento all'incremento delle entrate in coerenza e nei limiti previsti dalla pianificazione economica nazionale.

Nel caso delle zone franche la copertura dei costi di un'eventuale più ampio successo dell'iniziativa, che comporti maggiori investimenti o nuove assunzioni, è garantita dal maggior gettito delle imposte incassate attraverso l'Iva sulle vendite e l'Irpef su salari e stipendi; quindi non una copertura assicurata dalla previsione di maggiori entrate, ma dalla certezza che eventuali incrementi del costo degli incentivi dovuti al successo dell'iniziativa e all'insediamento di nuove imprese trarrebbero una copertura diretta dalle maggiori entrate prodotte dalle stesse iniziative.

Il rifiuto politico del Ministero dell'Economia di dare avvio ad uno schema di incentivazione dei sistemi di impresa, che non impegna risorse pubbliche a fondo perduto, ma finanzia gli incentivi fiscali offerti alle imprese, attraverso l'aumento del gettito fiscale prodotto dalle nuove iniziative imprenditoriali, orientate da motivazioni di mercato e i cui rischi sono a totale carico delle imprese, oltre ad evidenziare i danni prodotti da una cultura statalista pervasiva, che va ben oltre i confini della tradizionale sinistra politica, rende prive di qualsiasi credibilità le affermazioni circa la necessità di ottenere deroghe a livello europeo in campo fiscale a favore del Mezzogiorno, visto che si accantonano quelle già ottenute, dopo un complesso iter autorizzativo da parte della Commissione Europea.

A parte la considerazione forse banale, ma che conviene richiamare, che date le caratteristiche strutturali del sistema tributario italiano e del modello di decentramento centralista in via di adozione, non vi è alcun margine per ottenere a livello europeo deroghe tributarie significative né per la fiscalità nazionale, né tanto meno a livello regionale.

Lo schema di decentramento privo di autonomia adottato, per dare avvio al federalismo fiscale non offre infatti alcun margine per utilizzare le aperture che pure la giurisprudenza comunitaria negli ultimi due anni ha offerto in tema di aiuti di Stato; sul presupposto di una piena autonomia tributaria garantita dagli statuti regionali, di cui nella legge delega 42/09 non vi è traccia.

Piuttosto, la questione, questa sì realmente seria, è che il Mezzogiorno non ha alcun bisogno di regimi fiscali di vantaggio, che in nessun caso potrebbero colmare il gap reddituale medio, che rende le Regioni del nostro Sud, sia per dimensioni territoriali sia per popolazione, probabilmente l'aria di maggior sofferenza dell'intera Unione europea.

Una fiscalità di vantaggio, come insegna l'esperienza siciliana, non crea sviluppo, ma solo clientele e sprechi.

Il problema fiscale del Mezzogiorno, non è quello di cercare di ottenere sconti fiscali, parziali ed effimeri, che ne certificherebbero l'inevitabile dipendenza dalla solidarietà delle altre Regioni; ma quello di pretendere l'avvio di una riforma fiscale che corregga l'attuale crescente sproporzione tra le imposte dirette (sui redditi e sulla produzione) che ormai superano il 60% del gettito complessivo e quelle indirette, invertendone il rapporto, così come avviene oggi in tutti i principali Paesi industrializzati.

Uno degli aspetti forse più sorprendenti della crisi fiscale italiana è rappresentato dal fatto che questo tema centrale della politica economica è fortemente sottovaluto, quando non ignorato del tutto, sia dei giuristi sia dagli economisti, sia dei mezzi d'informazione.

Il risultato è che la realtà fiscale viene rappresentata in modo deformato; quasi che il problema centrale del fisco italiano fosse prevalentemente una questione di tipo morale, legata all'eccesso di evasione.

La situazione è ovviamente ben diversa. Lo squilibrio tributario italiano è il frutto di riforme parziali e contraddittorie che si sono succedute nel tempo, senza alcun tentativo di integrazione, basato su un disegno coerente, rispettoso dei principi costituzionali.

Un esito che deve sorprendere fino a un certo punto, perché i gruppi di interesse economici, accademici, professionali, hanno avuto sempre un occhio di riguardo per i grandi gruppi, specie finanziari, caratterizzati da forti influenze sui principali mass-media. Una condizione che la crisi del Parlamento ha ulteriormente amplificato, aggravandola.

L'eccesso di fiscalità sulle imprese e una legislazione sui rapporti di lavoro poco flessibile minano la competitività di quelle medie e soprattutto rendono non conveniente sotto il profilo fiscale, la crescita dimensionale delle P.M.I., che tendono a compensare il gap competitivo con una evasione fiscale diffusa; mentre la trasformazione delle imprese in un esattore totalizzante sia per il fisco, sia per gli oneri previdenziali, affiancato da una doppia imposizione del valore aggiunto al momento della vendita (Iva) e a quello della produzione (Irap), facilita gli accordi delle imprese minori con i propri dipendenti in danno del fisco; favoriti da un'imposizione dei redditi di lavoro caratterizzata da una progressività marginale semplicemente priva di senso.

Ha quindi ragione da ogni punto di vista Enrico De Mita quando sottolinea l'urgenza di un processo riformatore necessariamente non breve, non influenzato da obiettivi elettoralistici contingenti.

In definitiva il modello Visco, nell'arco di oltre tre lustri, ha riformato l'amministrazione finanziaria, rendendola moderna e incomparabilmente più efficiente, rispetto al passato.

Ma quel modello che prende il nome dal protagonista politico che ha più segnato questo lungo periodo, impersonandolo, ha avuto come comprimari una parte del mondo accademico, che ne ha orientato le scelte e ne ha coperto gli errori con un silenzio imbarazzante; (basti pensare agli effetti distributivi della DIT e della riforma dell'Irpef del 2007 o alla perdita di concorrenzialità determinata dalla doppia tassazione del valore aggiunto con l'Irap), e l'insieme degli interessi corporati, giocati spesso l'uno contro l'altro; fino all'ultima incredibile stabilizzazione della controriforma dell'Irpef del 2007, di cui si è reso protagonista il Governo Berlusconi, accompagnata da ulteriori interventi settoriali ad elevato indice di incoerenza; tagliando fuori il Parlamento da ogni serio confronto.

Il riequilibrio del sistema tributario, preconditione per una ripresa della crescita meno stentata e per costruire su basi solide il futuro decentramento fiscale, oggi reso più difficile dalla ripartenza dell'inflazione, dovrebbe riguardare contemporaneamente sia le imposte sui redditi personali, sia l'Irap. L'Irpef ha ormai raggiunto, specie per i redditi di lavoro e i redditi familiari livelli insostenibili in conseguenza degli effetti prodotti da una progressività marginale particolarmente elevata, e squilibrata dal punto di vista distributivo, essendo concentrata sui redditi minori e medi.

L'imposta sulle attività produttive (Irap), d'altra parte, per un verso penalizza fortemente le imprese esportatrici, incise dal tributo regionale; per un altro falsa la concorrenza rispetto a quelle che operano sul mercato interno, che assolvono l'Irap lungo tutta la filiera produttiva e distributiva, mentre per i beni importati, l'Irap si comporta come un sussidio all'importazione: l'Irap incide infatti solo sul valore aggiunto della fase distributiva.

Il parallelismo tra la riduzione delle imposte sui redditi delle famiglie e sulle attività delle imprese (Irap), oltre a motivazioni distributive, risponde ad una precisa esigenza di politica fiscale: quella di contenere l'effetto sui prezzi dello scambio +Iva -Irap, che dovrebbe finanziare almeno in parte la riforma.

Se come molti avevano suggerito, a fine 2008, anche su questa rivista, l'avvio del riequilibrio tra imposte sui redditi e sui consumi avesse coinciso con la fase più acuta della recessione, oltre ad avere effetti anticiclici avrebbe sicuramente avuto un impatto inflazionistico nullo. Quindi era ipotizzabile una manovra pari a un punto di Pil.

La cui copertura poteva essere interamente finanziata con una la rivalutazione delle principali accise ferme da molti anni, e con l'aumento di due punti dell'aliquota base dell'Iva, senza effetti collaterali.

Una manovra di questo tipo sarebbe stata maggiormente efficace, anche sotto il profilo congiunturale, se fosse stata adottata all'inizio del 2009. Ma nei confronti di chi solleva oggi dubbi rispetto a questo tipo di misure, per un possibile impatto sui prezzi, vale forse la pena di ricordare che l'Irap è anch'essa un'imposta sul valore aggiunto, per di più caratterizzata da forti elementi distorsivi, che l'accentuata competizione internazionale mette ormai completamente fuori gioco.

In ogni caso è un'imposta onerosa per le nuove imprese, specie quelle minori, che in fase di start-up, sono gravate da un costo fiscale indeducibile, meno trasferibile sui prezzi rispetto all'Iva; ed è un'imposta che penalizza il Mezzogiorno, perché ad essa è attribuita la funzione di ripianare i bilanci della sanità in disequilibrio, come se le imprese usufruissero dell'assistenza sanitaria!

Ma su questo non vale neanche la pena di insistere, perché l'abbandono del Mezzogiorno è un tema in cui vi è una amplissima responsabilità condivisa da parte della politica nel suo insieme, ed una disinformazione che quando non appare in malafede ha quantomeno difficoltà a porsi in sintonia con il principio di causalità.

Occorre comunque sottolineare che se una politica di riequilibrio tra imposte dirette e indirette, con queste caratteristiche, non verrà attuata rapidamente, con ogni probabilità, l'aumento dell'Iva non sarà il prezzo da pagare per finanziare il primo modulo della riforma dell'Irap e dell'Irpef; ma una misura ineludibile per poter raggiungere nei prossimi tre anni il pareggio del bilancio, per di più senza alcuna ristrutturazione fiscale dal lato dei redditi.

In definitiva il rischio che corre oggi l'Italia è che non avendo avviato la riforma del fisco durante la recessione, quando l'impatto dello scambio meno imposte sulla produzione (Irap) e sui redditi (Irpef), più Iva e accise a copertura per 15 miliardi di euro sarebbe stato

praticamente nullo, abbia oggi meno margini di manovra; ma senza una riforma coraggiosa delle imposte che riduca il premio all'evasione insito nell'Irpef secondo il modello Visco, è prevedibile che l'Italia anche in futuro continuerà ad assicurare il miglioramento degli equilibri di bilancio, a cui è vincolata dal patto di stabilità europeo, puntando tutto sulla crescita del numeratore delle imposte, piuttosto che sullo sviluppo e quindi su una maggiore dinamica del denominatore del Pil.

Una scelta, stante l'attuale squilibrio del prelievo tra imposte indirette e sui redditi, che rischia di avviare l'economia italiana ad altri lunghi anni di bassa crescita, alimentati non dalla perdita di competitività delle imprese legata alla bassa produttività, di cui spesso si parla in modo approssimativo, per non dire a sproposito, ma dall'effetto di spiazzamento determinato da una fiscalità che ne erode la competitività, che condannerebbe il Mezzogiorno a una ancora più accentuata ripresa dell'emigrazione e a una strisciante recessione di fatto, e migliaia di industrie minori al Nord a chiudere.

Aggiungerei per una migliore comprensione di quanto proposto che se lo scambio - Irpef e - Irap + Iva, fosse adottato in due tempi, iniziando da luglio 2011, con un intervento sull'Irpef, basato sul taglio di un punto dell'aliquota del primo scaglione (dal 23 al 22%), e sul ritorno ad uno schema di deduzioni sostitutive delle detrazioni, secondo il modello del 2006, affiancato dal raddoppio della no-tax area nell'Irap da 8000 a 16.000 euro, il costo in termini di perdita di gettito sarebbe sicuramente minore rispetto al calcolo teorico delle riduzioni, ed avrebbe un impatto limitato sul gettito nel 2011 perché il conguaglio, per i redditi da lavoro dipendente, verrebbe contabilizzato come per le tredicesime a gennaio 2012; mentre per gli altri redditi potrebbe slittare a giugno 2012.

Il costo in termini di gettito da recuperare nel 2011 verrebbe finanziato con una "manutenzione" delle accise e delle imposte di bollo, ferme da molti anni. Nel 2012 invece potrebbe scattare una ulteriore riduzione dell'Irap sul costo del lavoro, e l'aumento di due punti dell'Iva, già deciso come nel 2007 in Germania, con il decreto-legge estivo che anticipa la manovra finanziaria e la legge di stabilità 2012. Una manovra fiscale di queste dimensioni (15 miliardi di euro), strutturata in due tempi, nell'arco di due anni, avrebbe come conseguenza di rilanciare già a partire dal prossimo autunno la domanda interna e i consumi, specie di beni durevoli.

In previsione dell'aumento dell'Iva dal gennaio 2012, il sistema distributivo avrebbe interesse, come avvenuto in Germania, nell'autunno 2007, a sostenere le vendite con promozioni che ingloberebbero, moltiplicandoli, i due punti di minore aliquota dell'Iva rispetto a quella che entrerebbe in vigore nel gennaio successivo, con effetti sulla crescita che possono essere stimati prudentemente in 0,3 punti di Pil. Il diverso lag temporale con cui le misure proposte si

riverberano sul gettito delle imposte interessate alla manovra, non dovrebbe determinare squilibri dal punto di vista degli obiettivi di riduzione del disavanzo, che restano prioritari.

In ogni caso il Governo ha tutti gli strumenti per tenere sotto controllo i saldi di bilancio nel 2011, in un quadro di politica tributaria moderatamente espansivo.

Il prevedibile incremento del gettito delle principali imposte che la manovra determinerebbe nei primi sei mesi del 2012, potrebbe essere impiegato per finanziare nel 2013 un ulteriore taglio di un punto dell'Irpef e del costo del lavoro nell'Irap; avviando un circolo virtuoso in cui equilibri di bilancio e saldo primario vengano assicurati da una politica tributaria che non soffochi lo sviluppo come avviene ormai dal lontano 2007; ed in cui il riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta venga finanziato attraverso una crescita decisamente più elevata di quella dello scorso decennio.

In conclusione sul punto si sottolinea l'urgenza di avviare da subito un parziale riequilibrio tra imposizione diretta e indiretta, che le attuali condizioni economiche rendono, anche per la prudenza delle dimensioni proposte, realistico; e che l'esperienza dei tagli del 2005 conforta anche dal punto degli effetti complessivi sul gettito, che potrebbero essere superiori alle attese, sia in termini di recupero di sacche di evasione sia di graduale regolarizzazione di segmenti di economia irregolare.

Con una politica fiscale che dia un primo, modesto segnale di attenzione, in termini di reddito disponibile, all'Italia minore, che beninteso non risiede solo nel Mezzogiorno, da troppi anni abbandonata a se stessa.

In questo quadro, ai fini di una migliore comprensione degli effetti del sistema tributario, sull'insieme dell'economia italiana, sono di qualche interesse i dati relativi alla variazione tra il 2005 e il 2009 dei redditi pro-capite nei capoluoghi di provincia italiani, dichiarati ai fini delle addizionali, regionale e comunale, che assumeranno un rilievo crescente nel finanziamento della spesa decentrata.

In pratica, negli anni della crisi, la posizione dei capoluoghi di provincia meridionali indica un miglioramento praticamente generalizzato, mentre nella classifica indietreggiano la maggior parte dei capoluoghi di provincia del Centro-Nord.

Secondo "il Sole 24 ore" questi numeri confermerebbero da un lato la perdita di posizioni di molte province del Nord e del Centro, per effetto della recessione del 2008-09; dall'altro un forte recupero di posizioni dei capoluoghi del Mezzogiorno, dovuto a una maggiore tax compliance, che avrebbe determinato una riduzione dell'evasione.

Francamente quest'interpretazione mi sembra semplicistica e riduttiva e quindi non convincente.

Innanzitutto va sottolineato che nei capoluoghi di provincia si concentrano una serie di servizi burocratici, amministrativi, politici, non solo di carattere pubblico, che variano a seconda delle dimensioni territoriali e della popolazione, ma rappresentano comunque un elemento di maggiore stabilità rispetto ad altre realtà diffuse, maggiormente caratterizzate da specificità territoriali.

Prendiamo ad esempio Abruzzo e Campania, le due Regioni più colpite dalla recessione del 2008-09; se si mette da parte l'Abruzzo, su cui incidono anche gli effetti del terremoto, e ci si sofferma sui capoluoghi della Campania, si nota che Benevento, il capoluogo di minori dimensioni della Regione, si colloca a metà classifica al sessantatreesimo posto guadagnando nel quinquennio ben 20 posti in graduatoria; Napoli è al 34° posto nella scala, ed avanza di 12 posti in graduatoria; Avellino al trentesimo avanza di 5 posizioni; Salerno ne guadagna sette, collocandosi avanti a Verona, mentre Caserta, che aveva anch'essa avanzato di sette posizioni, al 19° posto guida la classifica dei capoluoghi campani.

Se si confronta questa graduatoria con la percentuale di soggetti che pagano l'Irpef le sorprese non mancano, e l'interpretazione offerta dal quotidiano economico appare caratterizzata da qualche eccesso di semplicismo. Come conciliare in particolare questi trend positivi con i dati relativi alla recessione del 2008-09 che al contrario sono in Campania i peggiori tra le regioni italiane, sia per la contrazione del Pil (-7,9%), sia per il calo della spesa delle famiglie (-5,4%); sia per l'aumento della disoccupazione (più 5,5%).

La spiegazione, a mio avviso, non può ricercarsi solo nell'aumento della tax compliance; con tutta probabilità la crescita del reddito medio pro-capite calcolata ai fini dell'addizionale IRPEF è stata determinata nelle Regioni del Mezzogiorno ed in particolare in Campania dagli effetti di una stretta fiscale senza precedenti che ha inciso profondamente sulle realtà reddituali marginali, espellendole in misura crescente dal mercato.

A conferma di questa analisi vi è il dato della percentuale dei contribuenti Irpef che assolvono le addizionali locali, che nella maggioranza dei capoluoghi del Centro-Nord è superiore al 60% mentre in nessun capoluogo del Mezzogiorno supera il 50%.

In definitiva questi indicatori, ad un esame più attento non hanno nulla di virtuoso; evidenziano al contrario gli effetti malthusiani di un fisco che, come Crono si alimenta dei contribuenti distruggendo le attività più marginali.

Una controprova, se ce ne fosse bisogno, della difficoltà di far convivere in un territorio così diversificato, quale l'Italia, politiche fiscali reddituali uniformi, (il che dovrebbero essere ovvio) calibrate sulle potenzialità delle aree ad elevato benessere e quindi particolarmente onerose,

specie per le realtà marginali che il fisco anziché aiutare a consolidarsi, o a emergere espelle dal mercato!

Di qui l'urgenza di una riforma tributaria che si ponga l'obiettivo prioritario del riequilibrio tra imposizione diretta ed indiretta, in base ad alcuni principi, chiari e trasparenti, finalizzati a realizzare una più equa ripartizione del prelievo, con modalità che favoriscano una reale *tax compliance*, discussa alla luce del sole, in Parlamento.

Per realizzare questo obiettivo un intervento sulle aliquote, anche consistente, benché desiderabile, non appare decisivo; diminuisce infatti l'onere fiscale, il che è ovviamente un bene ma non incide sulla convenienza ad evadere che si riduce in misura marginale, quando non irrilevante.

Serve quindi il ritorno ad un modello d'imposta sui redditi basato su deduzioni, assai più trasparenti delle detrazioni d'imposta, in parte decrescenti (no tax area e family area) a tassi moderati, di importo minore rispetto al corrispondente livello delle detrazioni d'imposta, oggi vigenti, accompagnate da deduzioni specifiche, integrali e non decrescenti, di alcune spese caratterizzate da elevati standard economico-sociali e quindi significative in termini di capacità contributiva (spese per la salute e il benessere, sport, cultura, istruzione, formazione, trasporti verso il lavoro).

L'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di ridurre gradualmente l'onere dell'Irpef a partire dai contribuenti con redditi modesti, specie familiari e da lavoro dipendente, ma in modo non del tutto automatico, sostituendo una parte della no tax area e della family area oggi stabilite in cifra fissa decrescente, con alcune deduzioni specifiche, ad effetto equivalente, ma che dovrebbero essere documentate, con il conseguente contenimento dell'evasione.

Un primo obiettivo potrebbe essere quello di ridurre ragionevolmente la parte fissa, della no tax area (probabilmente la più generosa in assoluto), e l'aliquota del primo scaglione che con il 25,5%, (23+2.5 di detrazione decrescente), è la più alta in Europa.

La riduzione delle aliquote, invece, per arrivare nel giro di alcuni anni ad un primo ampio scaglione, con un'aliquota di ingresso comparabile a quella tedesca (15%), dovrebbe realizzarsi successivamente in misura graduale, utilizzando ogni anno una quota delle maggiori entrate connesse con i recuperi di base imponibile determinati da una struttura dell'Irpef meno irrazionale ed arbitraria di quella vigente, con effetti sinergici sulle altre principali imposte.

Dal lato delle imprese la riduzione degli oneri fiscali dovrebbe puntare essenzialmente su un altrettanto graduale riduzione degli oneri connessi con l'Irap, sia aumentando la deduzione a favore dei contribuenti minori, sia riducendo il peso del costo del lavoro dalla base imponibile per i soggetti di maggiori dimensioni, sia tagliando ulteriormente le aliquote.

Il tutto dovrebbe realizzarsi secondo una scansione temporale che porti in alcuni anni il sistema tributario italiano a liberarsi di questo tributo datato e anomalo che penalizza le esportazioni e falsa la concorrenza nel mercato interno; incentivando l'importazione di beni intermedi e di prodotti manifatturieri, in aperta violazione delle regole sulla tutela della concorrenza che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, hanno assunto il rango di principio costituzionale esplicito.

Il tema della riforma tributaria, come vedremo, risponde ad evidenti motivazioni giuridiche e distributive che la sovrapposizione nel tempo di interventi contraddittori e non coordinati a sistema rende urgenti per i diffusi profili di illegittimità che caratterizzano l'ordinamento vigente. Tuttavia, quello che oggi impressiona maggiormente dalla lettura dei dati relativi al gettito delle principali imposte negli ultimi cinque anni, è la pervasività di una cultura fiscale ciecamente dirigista e punitiva, che opera in piena controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in campo tributario in tutti i Paesi avanzati nell'ultimo decennio.

L'illusione che solo perché il fisco si riferisce a prestazioni imposte per legge, i profili distributivi e gli effetti economici delle imposte possano, non solo ignorare i principi e le garanzie costituzionali, ma addirittura prescindere da quanto avviene su scala mondiale, è il prodotto avvelenato di questa subcultura che unisce lo statalismo di sinistra e di destra; per il quale un buon fisco non è quello che consenta all'Italia di svilupparsi più in fretta, lasciando più soldi nelle famiglie e più risorse delle imprese per svilupparsi ma quello vigente che riesce a incassare sempre di più, anche a costo di distruggere ricchezza in misura crescente.

Che questa sia esattamente la cornice culturale entro la quale si è esplicitato il rifiuto programmatico del Governo di avere una politica tributaria che non sia il semplice consolidamento di quella disegnata da Visco ed ereditata da Tremonti, dovrebbe essere un elemento di seria riflessione. In una realtà sempre più drammaticamente dualista, quale quella italiana, sulla quale imperversa un fisco irragionevolmente sbilanciato sul versante dei redditi, che alimenta l'economia irregolare ed un'evasione fiscale diffusa, il passaggio dal modello vigente di progressività marginale autodistruttiva ad uno schema più equilibrato, che valorizzi le deduzioni per spese socialmente apprezzabili, rispetto alla tradizionale no-tax area e family area in cifra fissa che potrebbe essere quindi ridimensionata, avrebbe il vantaggio di ridurre non solo la propensione, ma la stessa convenienza ad evadere.

L'opzione di restringere drasticamente la forbice tra aliquota media (che indica il profilo distributivo del tributo) rispetto a quella marginale particolarmente punitiva nell'esperienza italiana, specie per i redditi di lavoro medio-bassi e per quelli familiari, dovrebbe essere considerata più che una eventualità, un percorso obbligato per far emergere una quota

dell'economia irregolare; favorendo sia la riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil, sia una più equilibrata ripartizione degli oneri tributari, nel rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

Ma appare ormai evidente che la linea di politica tributaria a cui guarda il Ministro dell'economia, nel vuoto culturale, politico ed istituzionale in cui l'Italia è oggi immersa, è assai diversa.

6) Fiscalità e crescita nella prospettiva della riforma dei tributi

Prima di affrontare conclusivamente l'analisi dell'impatto dei profili distributivi del sistema tributario dello Stato sulle prospettive di ripresa dell'economia; sistema che non a caso la legge 80/2003 si proponeva di riformare significativamente proprio per dare avvio ad un modello di economia meno condizionato dal fisco, anche nella prospettiva di dare attuazione al federalismo fiscale, occorre richiamare l'attenzione su due ulteriori problemi, sin qui fin troppo trascurati.

Una prima questione, che trova un puntuale riferimento nella composizione del gettito delle imposte che incidono sulla produzione e sul lavoro e che da sole rappresentano oltre il 60% del totale delle entrate, si riferisce alla struttura dell'Irpef dopo la riforma del 2007.

Il clamoroso fallimento di quell'intervento che nell'intenzione dei proponenti avrebbe dovuto introdurre un correttivo ai profili distributivi dell'Irpef in corso di riforma come IRE, in attuazione della delega al governo 80/2003, nella metà dell'ultimo decennio, con lo scopo di redistribuire in parte il prelievo a favore dei redditi da lavoro, trova la propria origine nell'illusione che la sostituzione delle deduzioni con un modello di graduazione dell'imposta basato su detrazioni decrescenti accompagnato da un forte aumento della progressività marginale, finalizzato ad aumentare l'imposta sui redditi soggetti a dichiarazione (dove l'evasione è più ampia), avrebbe potuto coincidere, attraverso la modulazione delle detrazioni, con un alleggerimento complessivo dell'imposta sui redditi da lavoro dipendente, da mantenere stabile nel tempo.

Un programma difficile da realizzare in una riforma che si riproponeva di ridurre il carico fiscale per tutti i redditi, in modo differenziato, sull'esempio di quanto già avviato da Visco nel 1997; un obiettivo praticamente impossibile da conseguire in un modello in cui l'imposta, priva di correttivi degli effetti del drenaggio fiscale, tende a crescere continuamente e ad avvitarsi su se stessa, come abbiamo dimostrato con l'analisi impietosa dei numeri relativi alla continua lievitazione del gettito dell'Irpef negli ultimi anni (più 24 miliardi tra il 2007 ed il 2010).

Un esito doppiamente negativo se si considera che l'impatto maggiore della riforma Visco in termini distributivi si è concentrato essenzialmente sulla fascia dei redditi di lavoro, tra i 15.000 ed i 35.000 euro; e che questo risultato già evidente nel gettito dell'Irpef del 2007 è stato consolidato tra il 2008 e il 2011 senza alcun correttivo, ignorando gli effetti distributivi della recessione 2008-09, che hanno portato indietro di quasi 10 anni gli indicatori di reddito e di benessere delle famiglie italiane.

Se a queste condizioni di stress fiscale più che evidenti si aggiunge un'attività di controllo che ruota tutta intorno all'obiettivo di fare cassa a qualsiasi costo, basata su un'azione amministrativa non soltanto priva di garanzie, ma per molti profili caratterizzata da palesi illegittimità (dall'immediata esecutività degli accertamenti, all'impiego retroattivo del redditometro senza alcun filtro giurisdizionale che reintroduce il *solve et repete.*, che vanifica di fatto la programmazione fiscale attraverso gli studi di settore), non ci vuole molto a comprendere che nelle condizioni della società italiana oggi questa sia una politica tributaria che non solo non offre margini per una ripresa della domanda interna, ma che alimenta ulteriormente lo stato di crisi, perché aumenta i costi dell'evasione senza ridurla e favorisce, nelle aree caratterizzate da maggiore benessere una ripresa della fuga di capitali verso l'estero.

Una seconda questione, anche questa ignorata specie nel suo impatto sul processo di decentramento fiscale in via di attuazione, è rappresentata sia dalla perdita di competitività di sistema, che questa inarrestabile crescita delle imposte sulla produzione e sui redditi rispetto al totale delle entrate genera, sia direttamente sul sistema di imprese, sia indirettamente per gli effetti depressivi che comporta sulla domanda interna.

Queste considerazioni hanno purtroppo trovato una puntuale conferma nei dati sulla ripresa produttiva relativi agli ultimi 15 mesi e nelle ulteriori prospettive della crescita nel 2011, contenute nell'ultimo rapporto di Unioncamere, richiamato in precedenza, il cui elemento più significativo, in una recessione di origine internazionale che ha inciso soprattutto sulla dinamica delle esportazioni, è rappresentato dall'impatto particolarmente negativo in termini di sviluppo che la crisi continua ad avere nelle Regioni del Mezzogiorno; nelle quali la componente estera della recessione ha pesato un po' meno, mentre gli effetti della stretta fiscale, che persiste e si aggrava per gli automatismi fuori controllo dell'Irpef, sta condizionando in misura sempre più evidente tutti gli indicatori di crescita che, a 20 mesi dall'avvio della ripresa, evidenziano il persistere di una stagnazione di fatto, originata da una politica tributaria insopportabile per i livelli di reddito del Mezzogiorno, che il Governo sta aggravando, con il proprio immobilismo programmatico, non so se per indifferenza, miopia o cinismo.

È all'interno di questo scenario che va letto il processo di decentramento fiscale in atto tra Stato e Regioni; non prima di avere richiamato l'attenzione su alcuni profili strettamente giuridici che questo scenario comporta.

Non ho dubbi che mentre il collegamento tra stabilizzazione del sistema tributario ed avvio del federalismo fiscale sembra evidente, l'idea di un disegno politico di più ampio respiro che si intravede nella conduzione della politica economica negli anni della recessione e fino ad oggi, orientato a costruire le condizioni per un governo di larghe intese, guidato dal Ministro dell'Economia sia più opinabile.

Non è detto infatti che, al di là della scelta da parte del Centro-destra di spingere l'acceleratore del federalismo fiscale, quello che è parso rispondere ad un disegno politico teso a preparare nuovi equilibri politici, sia la conseguenza di scelte predeterminate, e non piuttosto il frutto di decisioni contingenti prive di un nesso di causalità più profondo, che evidenziano il persistente timore degli effetti sul gettito di interventi dal lato delle imposte, in una fase economicamente ancora incerta.

Appare comunque evidente che se l'eclissi del Parlamento ha sottratto il confronto sulla politica tributaria alla tradizionale dialettica Governo-Parlamento, la stabilizzazione del sistema tributario, che ha caratterizzato la politica economica del Governo Berlusconi negli ultimi tre anni, trae alimento in evidenti limiti culturali del centro-destra.

Di questi limiti si è reso interprete recentemente, in un editoriale sul Corriere della sera, il prof. Panebianco, che senza scendere in dettagli tecnici ha contestato al centro-destra l'invasività di una politica tributaria che ha ben poco a che vedere con una visione della fiscalità propria di una società aperta, che accetta le sfide della mondializzazione e si attrezza quindi anche culturalmente ai cambiamenti che queste sfide comportano.

Un'opinione, quella di Panebianco, sorprendente non tanto per aver centrato nella qualità della politica tributaria un punto nodale della crisi italiana, quanto per l'indifferenza con cui sono state ignorate quelle riflessioni.

Da un angolo visuale necessariamente più tecnico, la paralisi della politica tributaria è anche il frutto di un diffuso pregiudizio statalista che attribuisce alla immoralità, diffusa una fuga davanti alle imposte, che invece trae origine proprio negli squilibri e negli eccessi della politica tributaria. Ne deriva una acquiescenza generalizzata ad una cultura dirigista, che vede nell'evasione la motivazione dell'inutilità di qualsiasi intervento finalizzato al riequilibrio distributivo del prelievo tra i principali tributi; e coltiva il mito del contrasto all'evasione come lotta e non come corretta amministrazione di un sistema tributario, i cui equilibri interni ne contengano naturalmente le dimensioni entro limiti fisiologici.

Il pregiudizio dirigista in campo tributario non consente di percepire un dato evidente: l'Italia è ferma essenzialmente per gli squilibri del sistema tributario che penalizzano la capacità di spesa delle famiglie e gli investimenti delle imprese e la risposta statalista e repressiva, con cui il Governo sta gestendo la politica tributaria, ha effetti destabilizzanti sul ciclo economico, che rischia di compromettere anche il principale obiettivo politico del Governo: il decentramento fiscale.

La conseguenza più grave dell'assenza di un disegno di sviluppo dell'economia fondato su politiche pubbliche chiare negli obiettivi e nei mezzi per farvi fronte, è che l'Italia sta entrando in una spirale in cui un numero maggioritario e crescente di cittadini vede non solo peggiorare la propria posizione economica, ma non crede più di poter invertire la tendenza negativa in atto.

Esito quest'ultimo non scontato, perché la stagnazione italiana non è determinata in prevalenza da croniche debolezze strutturali del sistema produttivo, che richiederebbero correzioni di lungo periodo; queste ultime non mancano, ma sono in prevalenza l'esito inevitabile dell'adattamento della società italiana alle caratteristiche prevalenti di lungo periodo delle politiche pubbliche di cui quella tributaria, per la sua pervasività rappresenta uno snodo essenziale.

Da questo punto di vista la bulimia fiscale dell'ultimo Governo Prodi, finalizzata a finanziare l'aumento della spesa pubblica necessario a tenere insieme quella coalizione di Governo, si salda con l'anoressia tributaria del Governo Berlusconi che ha stabilizzato quella politica, per dare priorità al federalismo fiscale .

La conseguenza di questo immobilismo è stata una ulteriore accentuazione delle criticità strutturali e distributive del sistema tributario i cui effetti appaiono destabilizzanti rispetto all'obiettivo prioritario di consolidare la ripresa per recuperare i livelli di reddito pre crisi.

In questo senso la scelta politica di far precedere il decentramento fiscale federalista alla riforma del sistema tributario dello Stato si è dimostrata particolarmente improvida ; la paralisi della politica tributaria, condizionata dalla scelta di avviare il decentramento ad ogni costo, non ha consentito, negli ultimi anni di utilizzare la politica tributaria per consolidare la ripresa; mentre la stabilità dell'ordinamento tributario riformato da Visco ha continuato ad aggravare le condizioni di squilibrio distributivo insite nell'IRPEF , frenando la crescita.

I ridotti margini strutturali che caratterizzano ormai la capacità di crescita dell'economia italiana, sono resi più evidenti dalla perdita di competitività indotta dalle eclissi della politica tributaria, che negli anni della recessione ha consolidato un ordinamento fiscale statale, squilibrato sia nel rapporto tra imposte dirette ed indirette, sia per le ricadute che determina in termini di attrattività degli investimenti; sia per gli effetti disincentivanti delle imposte sulla produzione e sui salari.

In tutti i casi mi sembra opportuno fissare alcuni punti fermi rispetto al significato giuridico e di principio di alcune decisioni di politica tributaria assunte dal Governo Berlusconi tra il 2008 e il 2011, sia per verificarne la compatibilità con i principi, sia un possibile impatto sul futuro decentramento fiscale.

Un primo elemento che emerge in modo sempre più evidente nelle scelte di politica tributaria è la crescente dilatazione del concetto di discrezionalità tributaria. Punto di arrivo probabilmente inevitabile di una ricostruzione riduttiva del principio di capacità contributiva, su cui si è attestata una parte della dottrina tributarista; la quale ha relegato al ruolo ancillare di individuazione dei criteri di riparto per la determinazione del concorso di ciascuno alla spesa pubblica il principio costituzionale di capacità contributiva.

Una ricostruzione quindi sostanzialmente limitante se non tautologica, appena scalfita dalla necessità che la pluralità dei criteri di riparto assicuri la coerenza del sistema; un richiamo solo indiretto al vincolo di assicurare nel concorso alla spesa pubblica l'eguaglianza di fatto, che rischia di presentare la capacità contributiva come una scatola vuota.

Quella formula criticata dagli economisti negli anni 50 e 60, che era stata al contrario riempita di contenuti proprio dall'analisi giuridica, non limitata quindi alla sola garanzia dell'intassabilità del minimo vitale.

È bensì vero che una parte della dottrina ha continuato a sottolineare lo stretto collegamento tra il principio di capacità contributiva e quello di uguaglianza sostanziale, che rappresenta un limite preciso alla discrezionalità tributaria, da valutare al metro della ragionevolezza.

D'altra parte l'interpretazione svalutativa del principio di capacità contributiva, finalizzata secondo questa opinione essenzialmente all'individuazione di criteri di riparto per il concorso della spesa pubblica è stata recentemente rimessa in discussione dalla teoria dei controlimiti elaborata da Franco Gallo, in campo tributario, per contrastare eventuali scelte del diritto europeo in contrasto con il principio di eguaglianza tributaria; principio che opera quindi, direi necessariamente, come garanzia e limite anche nei confronti del legislatore nazionale.

Non vi è dubbio tuttavia che la scarsa attenzione posta dalla dottrina al tema dei limiti all'esercizio della discrezionalità tributaria, ha finito con il favorire nel tempo il consolidarsi di linee guida nella determinazione delle scelte in campo tributario, poco attente ai principi che delimitano nel nostro ordinamento l'esercizio della potestà tributaria, attraverso il necessario bilanciamento di una pluralità di interessi costituzionalmente protetti.

Sotto questo profilo critico si segnala, ad esempio, l'introduzione del salario di produttività, che ha avviato una sostanziale privatizzazione di una quota significativa dell'imposta sui redditi di lavoro dipendente; una scelta, per come è stata introdotta nel sistema, ad elevato tasso di

irragionevolezza che segmenta il mercato del lavoro e dimentica che anche nei modelli di imposizione caratterizzati da un ampio uso dei meccanismi di ritenuta alla fonte, come in Italia, l'obbligo tributario sorge a carico dei lavoratori ed è modulato ex lege con riferimento alla capacità contributiva dei dipendenti, non certo dei loro sostituti d'imposta; mentre le ricadute sulla produttività del lavoro dipendono essenzialmente da scelte industriali che non sono nella disponibilità dei dipendenti e non esprimono comunque una capacità contributiva minore.

Da un lato il Governo ha compiuto la scelta programmatica di non riformare il fisco nei suoi elementi di più evidente criticità, quali emergono dal peso dell'Irpef sui redditi di lavoro; dall'altro ha adottato misure estemporanee parziali quali l'abbattimento degli oneri fiscali sul salario di produttività, assegnando per di più a organizzazioni datoriali e ai sindacati un ruolo improprio, che taglia comunque fuori dai benefici non solo il pubblico impiego, ma la maggioranza dei dipendenti che lavorano nelle imprese minori, per i quali ad oggi l'applicabilità degli sconti fiscali appare problematica.

Considerazioni in parte analoghe possono rivolgersi alle nuove regole di "attrazione tributaria" che dovrebbero secondo il Ministro dell'Economia Tremonti, consentire per un triennio alle nuove iniziative intraprese in Italia da imprese estere prive di stabile organizzazione in Italia, di applicare a scelta ai fini della determinazione dell'imposta sui redditi d'impresa, il regime fiscale vigente in uno qualsiasi degli Stati dell'Unione europea, ritenuto più vantaggioso.

L'incentivo, di durata temporanea (tre anni), verrebbe esteso non solo ai dipendenti che l'impresa trasferisce dallo Stato di residenza a quello destinatario del nuovo investimento, ma anche a tutti i nuovi assunti in Italia.

Ora a parte i dubbi più che ragionevoli che un'iniziativa di questo tipo può suscitare per la possibilità che offre ai capitali italiani estero-vestiti di ritornare ad investire in Italia a condizioni vantaggiose, ipotesi che la brevità dell'incentivo sembra avvalorare, si possono formulare serie perplessità circa la compatibilità di questo fisco *à la carte*, con la normativa europea in tema di aiuti di Stato.

In ogni caso viene da chiedersi in base a quali considerazioni di politica tributaria, un incentivo di questo tipo che dovrebbe attrarre investimenti dall'estero nelle aree più industrializzate, caratterizzate spesso da carenze di manodopera, rappresenti un valido strumento di politica industriale, mentre l'incentivazione della creazione di nuovi distretti industriali nel Mezzogiorno, in aree selezionate caratterizzate da un accentuato ritardo di sviluppo, approvati dall'Unione europea, secondo il collaudato schema delle zone franche urbane, la cui validità è stata sperimentata da un quindicennio in Francia, sia stata accantonata dal Governo.

Ed inoltre quale senso abbia sostituire con le cosiddette zone a burocrazia zero, due volte francamente provocatorie, per la loro evidente inutilità quali incubatori di nuove iniziative produttive in aree caratterizzate da forti esternalità, ma anche per la cultura di cui sono espressione.

La quale vede nella sburocratizzazione e nell'efficienza dell'agire amministrativo, non un obiettivo da perseguire per il sistema Italia, ma un incentivo limitato a realtà circoscritte e numericamente limitate.

Una singolare concezione dello Stato di diritto ed un annuncio di un premio alla criminalità per fortuna, privo di rischi, perché ovviamente tutto rimarrà sul piano degli annunci, cioè virtuale.

In definitiva, sotto il profilo giuridico, queste disposizioni rispondono alla stessa logica sottostante alla riduzione fiscale del salario di produttività; e sono a mio avviso altrettanto discutibili sul piano dei principi; non si vede perché a parità di reddito, un dipendente di una impresa estera, che avvia una nuova iniziativa in Italia, debba beneficiare di un regime fiscale in ipotesi anche molto più generoso, senza che alla base vi sia una ragionevole differenziazione della capacità contributiva; un incentivo quindi decisamente anomalo perché può determinare distorsioni della concorrenza nel mercato del lavoro, in una componente, quella della fiscalità sui salari, che non dovrebbe essere lasciata alla libera scelta dell'impresa; una misura comunque difficilmente compatibile con il principio di eguaglianza.

Una visione del fisco che appare, a parte i seri dubbi di costituzionalità, espressione di una cultura fiscale sostanzialmente autoritaria, in cui nel concetto di tributo personale l'elemento di "imposizione" non è riequilibrato dal principio costituzionale, ereditato dallo Statuto del Regno, secondo cui le imposte devono essere, attraverso il voto del Parlamento, *consentite* dai cittadini.

Sulla stessa lunghezza d'onda si collocano i tagli di stipendio nel pubblico impiego per i titolari di redditi elevati; una misura temporanea che in periodo di crisi e di aumento della disoccupazione poteva avere una sua ragionevolezza se concepita come addizionale all'Irpef su tutti i redditi. Mentre nelle forme di un taglio di retribuzione che colpisce un segmento minoritario di contribuenti a reddito elevato, operato dal datore di lavoro "Stato" evidenzia non solo un evidente disprezzo per qualsiasi regola o principio, ma più in generale una cultura intimamente statalista a sfondo autoritario.

Il tema merita comunque una riflessione, perché una decisione di questo tipo non dovrebbe essere presa in modo estemporaneo. Se l'obiettivo era quello di coinvolgere in una politica di rigore economico le fasce benestanti della popolazione, la soluzione fiscale era la sola percorribile; un aumento di 2 punti dell'ultimo scaglione per tutti i contribuenti avrebbe reso un

gettito 3 volte più elevato del taglio degli stipendi pubblici. Se invece, come è più probabile, l'obiettivo era quello di compiacere l'antistatalismo, incassando per di più un po' di soldi, nella prospettiva di consolidare uno statalismo senza Stato, intorno ai nuovi modelli di decentramento finanziario, allora il disegno assume un significato diverso, criticabile da ogni punto di vista.

Interessante poi l'intervento del Governo finalizzato alla riduzione della durata dei processi tributari nelle liti ultradecennali decise in primo e secondo grado favorevolmente per il contribuente, all'esame della Corte di Cassazione o della Commissione centrale; per le quali il decreto estivo 40/2010 ha consentito la cancellazione dal ruolo su istanza di parte, previo versamento del 5% dell'imposta contestata; ancora più istruttivo è il numero di procedimenti coinvolti (177): una tipica legge provvedimento.

Nel merito poi, la Sezione tributaria della Cassazione ha rilevato che la maggior parte delle richieste di condono riguardava questioni risalenti relative all'abuso del diritto in tema di dividend washing e stripping, e ha provveduto a chiedere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia se questo condono mascherato sia compatibile con i principi comunitari.

Illuminante, in conclusione, che le somme risparmiate in anni lontani a titolo di imposta ed ampiamente ammortizzate ammontino a svariati miliardi di euro. È vero che quando queste operazioni erano state poste in essere, rappresentavano lo strumento attraverso cui i grandi gruppi aggiustavano a piacimento il proprio debito fiscale in tema di imposta sulle società; e non erano esplicitamente vietate da nessuna disposizione di legge. Ma è almeno dal 1990 che operazioni infra-gruppo di intento analogo sono considerate dalla legge italiana inopponibili al fisco; e la giurisprudenza della Corte di Giustizia e della nostra Cassazione, hanno chiarito che i risparmi d'imposta sono inopponibili al fisco se le operazioni che le generano non hanno altra motivazione che non sia il risparmio fiscale.

Una sanatoria oggi è quindi semplicemente indebita; ma anche la spia di un fisco sempre più aggressivo con le persone, ed attento a tutelare gli interessi più forti ed organizzati.

Considerazioni analoghe possono rivolgersi all'inasprimento delle misure relative alla limitazione dell'uso del contante, alla tracciabilità delle fatture di importo superiore ai 3000 euro, per le quali è previsto l'obbligo dell'invio telematico all'anagrafe tributaria e all'estensione dell'impiego del redditometro, ad integrazione dell'attività di accertamento in base agli studi di settore.

Beninteso queste scelte al contrario di quelle distributive richiamate in precedenza, rientrano nella discrezionalità del legislatore e non evidenziano profili di illegittimità; a parte la loro applicazione retroattiva ai redditi prodotti nel 2009 tuttavia esprimono una visione della fiscalità altrettanto condizionata da una cultura dirigista, sostanzialmente autoritaria ed illiberale; quindi incapace di analizzare in modo realistico sia i profili distributivi e i limiti strutturali del sistema

tributario vigente, sia il rapporto di causalità che intercorre tra l'evasione fiscale e una ripartizione particolarmente squilibrata dei carichi pubblici tra le diverse categorie di contribuenti.

Sul punto occorre essere chiari; per lunghissimi anni l'amministrazione finanziaria è stata del tutto impreparata a gestire un'attività di controllo efficace in un sistema fiscale di massa, per cui l'evasione si alimentava della quasi certezza dell'impunità.

Ma sono ormai diversi lustri che la situazione è positivamente cambiata, tanto vero che il legislatore del 2000 ha sentito la necessità, con lo Statuto del contribuente, di definirne i diritti sia rispetto all'esercizio della discrezionalità legislativa, sia nei confronti dell'agire dell'amministrazione finanziaria.

Quello che mi preme sottolineare è che misure come quelle richiamate (tracciabilità delle spese, divieto di uso del contante, ecc), se non sono affiancate in parallelo da interventi che favoriscano l'allargamento degli imponibili, anche attraverso un alleggerimento delle imposte sui redditi, sono di scarsa efficacia, perché il loro effetto deterrente non si risolve il più delle volte in un aumento della tax compliance, ma in una riduzione delle attività imponibili, o in forme di evasione maggiormente sofisticate.

Ma queste considerazioni di elementare buonsenso, sfuggono al dirigismo statalista che utilizza questo armamentario di dubbia efficacia per riaffermare il proprio potere.

Che una stretta nel settore dei controlli, accompagnata da una riduzione dello sconto sulle sanzioni, in caso di adesione all'accertamento, consenta nell'immediato buoni risultati in termini di gettito, è un dato che non deve sorprendere; che questa linea rappresenti da sola anche una buona politica tributaria compatibile con la necessità di consolidare la ripresa anche sul piano interno è tutto da dimostrare.

E' infatti illusorio credere che i controlli da soli riescano a contrastare efficacemente le cause strutturali da cui l'evasione trae alimento, le quali come ho cercato di evidenziare, ripercorrendo l'analisi delle nuove misure introdotte senza alcun disegno organico e alle loro interdipendenze, richiederebbero una profonda ed organica riforma del sistema, attenta alla dimensione di impresa e alla distribuzione dei redditi familiari sui territori, scaglionata nell'arco di numerosi anni; ma di questo nell'azione di governo non vi è traccia alcuna.

7) Conclusioni

In conclusione quella che è apparsa ripercorrendo a ritroso gli ultimi tre anni l'ennesima manifestazione di un consociativismo di ritorno, che riemerge in Italia come un fiume carsico nei momenti di maggiore difficoltà, e che ha caratterizzato le politiche pubbliche negli anni della recessione ed ora permea di sé la fase di avvio del federalismo fiscale, ne rappresenta tuttavia una evidente degenerazione.

Il consociativismo politico che di fatto ha determinato la fine della prima Repubblica, e che certo non rimpiango, si era infatti sviluppato all'interno di un sistema istituzionale che, nella debolezza degli esecutivi, assicurava tuttavia attraverso il ruolo centrale del Parlamento, anche una rappresentanza degli interessi diffusi che caratterizzavano all'epoca la nostra comunità nazionale.

Il nuovo assetto consociativo che si va delineando, al di là della crisi generale della politica che ne è infatti in gran parte estraneo, non presenta un bilancio solo negativo, ma se ne differenzia rispetto alle precedenti esperienze consociative proprio per il ruolo ormai marginale svolto dalla politica.

L'Italia ha pagato la crisi più di altri, innanzitutto per le contraddizioni interne al centro-destra, che non è stato in grado di interpretare pienamente le ragioni, che hanno fatto da innesco e da catalizzatore alla recessione italiana, avviando una politica di riforme (dal fisco all'istruzione, alla politica industriale, alla ricerca e all'innovazione tecnologica, alla salvaguardia del territorio e ai beni culturali) idonee a ridare slancio alla crescita del sistema Italia.

Ragioni che ruotano intorno alla crisi di uno statalismo mai sopito, rigoglioso nei campi arati della sinistra, ma prospero anche a destra. Uno statalismo, almeno nella visione colta offerta dal Ministro dell'Economia, on. Tremonti, senza Stato. Che interpreta il concetto di spazialità, collegato al processo accelerato di mondializzazione dell'Economia, come sintomo della crisi del principio di territorialità, in cui si fonda il potere giuridico degli Stati; sostituito da un diritto imposto più che prodotto dall'economia, senza Stati che ha come unico confine la spazialità senza confini. La crisi finanziaria del 2008-09 ha dimostrato tutti i limiti di questa analisi e l'urgenza non di superare gli Stati, soggetti, come ci ha insegnato anche l'esperienza recente, in grado di governare le crisi, anche le più gravi, e di superarle. Ma di riformarli.

Non serve quindi alimentare l'illusione di uno statalismo protettivo, senza Stato che coltivi le paure alimentate dalla moltiplicazione dell'incertezza. Occorre invece assicurarne la riforma sia come Stati nazionali, sia come partecipi di una politica economica di dimensioni continentali. Un modello sovranazionale che ingloba gli Stati nazionali, idoneo a produrre un sistema di regole basate su valori condivisi. Un sistema ordinamentale che per l'ampiezza non solo territoriale dell'Unione Europea, sia in grado di imporre il rispetto dei principi e di produrre un sistema di

regole che abbia per destinatari il mondo della finanza e dell'economia, entro i confini di una spazialità finanziaria, che non può prosperare senza un sistema di regole certe.

La crisi del diritto, di cui rappresentano un'espressione esemplare per gli effetti diffusi le modalità con cui la politica sia a sinistra, sia da ultimo a destra ha inteso regolare i rapporti tra lo Stato e i cittadini in campo tributario, non ha all'evidenza relazione alcuna con la crisi della statualità legata al principio di territorialità.

È invece il portato di una crisi istituzionale che come abbiamo sottolineato in precedenza in veste innanzitutto il Parlamento e gli altri istituti partecipativi; una crisi che l'avvio confuso e privo di equilibrio del decentramento fiscale, rischia di alimentare ulteriormente.

Occorrerebbe dunque riflettere su un ripensamento complessivo del nostro modello istituzionale funzionale a rappresentare efficacemente gli interessi e i valori sottintesi, propri della nostra comunità, nel processo evolutivo che coinvolgerà, direi necessariamente, le istituzioni europee nei prossimi anni.

Avendo chiaro che l'effettività della tutela di principi e valori propri delle istituzioni europee potrebbe, se ben interpretato, rappresentare il punto di attacco su cui avviare un processo di recupero di principi e valori giuridici anche nel nostro Paese, attraverso la riforma delle sue istituzioni.

Non serve dunque una fuga all'indietro che veda nel rifiuto dello Stato, inteso anche come comunità portatrice di valori condivisi e nel localismo esasperato, un ancoraggio per contrastare gli effetti della competizione mondiale. Serve al contrario uno Stato capace di riformare se stesso innanzitutto attraverso il ridimensionamento di tutte le forme di intermediazione, che traggono alimento dalla spesa pubblica e rappresentano ormai un ostacolo non solo per una corretta allocazione delle risorse, ma condizionando e limitando lo sviluppo economico, costituiscono il principale limite di attuazione di politiche redistributrici efficaci; la redistribuzione senza crescita ha infatti alla lunga una convivenza difficile con la democrazia.

Da questo angolo visuale la crisi fiscale rappresenta il più evidente spaccato dell'insieme della criticità in cui siamo immersi, e la lotta all'evasione ne rappresenta la sua immagine deformata e l'alibi per non avviare la riforma del fisco, da cui, è bene dirlo, dipende il successo anche delle altre.

Ho sostenuto anche in altre occasioni che il Governo, piuttosto che cercare di utilizzare la crisi per avviare un processo di modernizzazione e di riforme, ne ha descritto gli effetti limitandosi a contenerne i danni. Sarebbe però ingeneroso non riconoscere, e i dati richiamati da Fortis lo evidenziano, che lo stretto controllo della finanza pubblica abbia consentito all'Italia di uscire dalla crisi più lentamente, ma in condizioni più solide di molte altre economie avanzate.

È un dato non da poco che va ascritto a merito del Ministro dell'economia.

Anche la qualità dei tagli alla spesa di tipo lineare, si presta a facili critiche; ma in un sistema in cui l'istituto parlamentare è ormai fuori gioco, pretendere scelte selettive, almeno nella fase acuta della crisi appare privo di senso.

Il vero nodo è che la consociazione degli interessi corporati, tra i quali il Ministro dell'economia ha mediato con la consueta abilità non è affatto detto che possa, sia pure in una fase di transizione, favorire un processo di modernizzazione; lo scenario che si intravede è esattamente l'opposto.

Basta osservare l'indifferenza con cui è stata seguita non solo dal decisore pubblico, la sfida con cui la nostra più antica industria manifatturiera, la Fiat, sta affrontando la ristrutturazione del mercato mondiale dell'auto, insediandosi in Nord America, esportando tecnologia e apprestandosi a produrre in tre anni un milione di automobili in più in Italia destinate ai mercati esteri, per comprendere che consociazione, innovazione, sviluppo non sono quasi mai sinonimi.

È tuttavia evidente, proprio da quest'esperienza, da un lato che la crisi del parlamentarismo richiederebbe necessariamente un riequilibrio, che restituisca al Parlamento un suo ruolo, magari spostando una parte delle funzioni dalla legislazione al controllo dell'attività del Governo; dall'altro che l'avvio di un decentramento regionale più ampio dovrà trovare necessariamente un punto di equilibrio in un recupero della funzione di indirizzo del Governo e quindi dello Stato centrale in tutte quelle funzioni che nelle società avanzate si basano su sistemi a rete, a partire dal governo dell'economia, che non può essere solo una risultante delle politiche regionali di settore.

Esigenza resa di stretta attualità sia dall'avvio di un decentramento regionale di dimensioni che non hanno precedenti, almeno in Europa, che richiederà molto equilibrio e pragmatismo nella fase di avvio, sia dal forte ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella sessione di bilancio, nel passaggio dalla legge finanziaria a forte valenza ordinamentale, alla nuova legge di stabilità, ma forse sarebbe meglio definirla di stabilizzazione; sia dai nuovi scenari in cui si articola la competizione mondiale, nei confronti dei quali la consociazione degli interessi più forti, con l'inevitabile carico di conservazione che questi quasi inevitabilmente portano con sé, come dimostra l'esperienza degli anni della recessione e oggi del dopo crisi, rischia di rappresentare una fuga all'indietro.

Una fuga innanzitutto dello Stato dalle responsabilità di rappresentanza e tutela degli interessi diffusi presenti nella nostra comunità, a partire da quelli delle generazioni più giovani, che hanno meno da conservare; per le quali la ripresa dello sviluppo è la base per coltivare l'impegno, superare delusioni, alimentare speranze.

Allo Stato è riservato infatti il compito fondamentale di valorizzare le politiche economiche territoriali, senza comprimerne l'autonomia, assicurandone l'indirizzo unitario.

Una prospettiva realistica in base a una lettura costituzionalmente orientata del quinto comma dell'art.119 in relazione con gli artt. 3 e 41 Cost., che può rappresentare un punto di equilibrio fin qui non ancora esplorato a sufficienza per realizzare il necessario coordinamento e le indispensabili sinergie tra le diverse politiche territoriali a contenuto economico e la funzione di intervento dello Stato nelle attività economiche, finalizzata ad assicurare la promozione dello sviluppo economico e sociale.

Una funzione che colleghi idealmente, nell'azione di governo in campo economico, il secondo comma dell'art.3 Cost. con il quinto comma dell'art.119 Cost., in cui ancora una volta si evidenzia il ruolo centrale dello Stato, per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli ostacoli economico-sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona".

Un ruolo di indirizzo, ma anche una funzione di interscambio degli interventi (art.119 V co Cost.), compatibile con i vincoli concorrenziali del Mercato Unico, che vanno necessariamente estesi anche a quello interno (ogni riferimento all'Irap è ovviamente voluto).

Un'azione sinergica tra Regioni e Stato che assicuri al sistema Italia una più razionale utilizzazione delle risorse, ed un tasso di crescita che la competizione mondiale non regala ormai a nessuno, adeguato alla necessità di far ripartire lo sviluppo e di ridare al Mezzogiorno la speranza di poter ridurre il gap che lo divide dall'Italia più avanzata.

In questo scenario le politiche pubbliche ed in particolare quella tributaria assumono una centralità indiscutibile, sia perché coinvolgono i principali attori della società contemporanea, le famiglie le imprese; sia perché legano in maniera indissolubile la nuova centralità dello Stato, dopo la crisi della spazialità senza regole che ha travolto con il crollo finanziario il mito della tecno-economia che crea essa stessa il proprio diritto, all'obiettivo della ripresa dello sviluppo, esteso all'insieme della comunità nazionale.

Da questo punto di vista l'elemento di maggiore sofferenza non è politico, ma culturale.

La concezione autoritaria e stato-centrica della fiscalità, disattenta alle trasformazioni economico-sociali, che ha accomunato in questi anni il fisco di Prodi e di Visco a quello di Berlusconi e Tremonti, evidenzia il limite di un sistema di imposizione sulla produzione e sui redditi che è la risultante di una sovrapposizione di interventi incoerenti e non coordinati a sistema, che ne hanno profondamente modificato anche gli assetti distributivi, e dopo gli ultimi interventi, messo in discussione la stessa ragione di essere di un sistema tributario fondato su basi progressive, e su principi costituzionali comuni e condivisi.

Una rivalutazione dei valori costituzionali che occorre rilanciare nel quadro di una visione liberale di una società aperta, in cui i valori della persona possono esprimersi con pienezza, senza scadere nell'individualismo, basata su una pretesa tributaria moderata, caratterizzata da una diffusione la più ampia possibile; e da una articolazione dei tributi che non divida l'Italia più prospera che si difende evadendo (i dati di fatto non si prestano a valutazioni moralistiche) da quella meno fortunata che cerca di sopravvivere, rifugiandosi nell'economia informale, arrangiandosi e approfittando degli interstizi che un'economia ad elevato tasso di irregolarità ancora offre.

Un sistema tributario costituzionalmente orientato che aiuti le imprese a crescere in redditività e dimensioni e le famiglie ad assicurare un ricambio generazionale meno caratterizzato da precarietà ed incertezze; che alimentano le ansie dei giovani e ne coltivano le illusioni, e le delusioni, anziché aiutarli a realizzare le proprie aspirazioni e speranze.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ALESINA A. – ICHINO A.; L'Italia fatta in casa, Mondadori, 2009;
- ALFANO A.; Le fonti comunitarie del diritto fiscale: in Diritto della Finanza Pubblica europea – NAPOLI ESI – 2008 ;
- AMATUCCI F. a cura di, Il nuovo sistema fiscale degli enti locali, Giappichelli, 2010;
- ANTONINI L., I principi di coordinamento del sistema fiscale, in AA. VV., Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005;
- BAGGIO R., Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria, 2009;
- BANCA D'ITALIA, Bollettino economico e suoi supplementi, 2010
- BASILAVECCHIA M.; "L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione Europea" in RDT 2009 parte I pag. 395 e ss ;
- BOERI T. - GUISO L., Ma è possibile tagliare le tasse?, in www.lavoce.info;
- BONOMI A., Sotto la pelle dello Stato, Feltrinelli 2010;
- BOVI M., Quelle tasse occulte che favoriscono l'evasione, in www.lavoce.info;
- CASSESE S., Il diritto globale, Einaudi, 2009;
- 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;
- CONVENEVOLE R., La materia oscura dell'Iva. L'imposta che rappresenta un successo mondiale è l'epicentro della crisi fiscale italiana, www.ilmiolibro.it;
- DE MITA E.; Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, 2009;
- DI RENZO L., PERRONE CAPANO R., Diritto della finanza pubblica europea, ESI, 2008;
- ECONOMIA REALE, VI Rapporto sull'economia italiana, Roma, 2011;
- FALSITTA G., Giustizia tributaria e tirannia fiscale, 2008;
- FITOUSSI J. P., Il dittatore benevolo – leggi sul governo dell'Europa, il Mulino;
- FORTE F. – FELICE F. a cura di, Il liberalismo delle regole, Rubbettino 2010;
- FORTIS M.; La crisi mondiale e l'Italia, Il Mulino, 2009;
- GALLO F., Le ragioni del fisco, Il mulino 2007;
- GUERRA M.C. – ZANARDI A., La finanza pubblica italiana, anni 2004-05-06-07-08-09-10, Il Mulino
- INGROSSO M., TESAURO F. a cura di, Agevolazioni fiscali e aiuti di stato, Jovene, 2009;

- IRTI N., *Diritto senza verità*, Laterza 2011;
- LA SCALA A.E., a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Giappichelli, 2010;
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo*, Giuffrè 2010;
- MELIS G., *Trasferimento della residenza fiscale e imposizione sui redditi*, Giuffrè, 2009;
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Bollettino mensile sulle Entrate tributarie 2005-2010*.
- PERRONE CAPANO R., *L'Europa tra debolezza dell'Euro e crisi dello Stato fiscale*, in *Rassegna Tributaria* 5/2001, pp. 1319-38
- 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., *Una bussola nel labirinto IRAP tra pregiudiziali politiche, limiti giuridici e vincoli di finanza pubblica*, in *Innovazione e diritto* n.2/2006;
- 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;
- PINELLI C. – TREU T., *La costituzione economica: Italia Europa*, Il Mulino 2010;
- PROCOPIO M., *Le insufficienti misure anticrisi*, *Diritto e Pratica Tributaria*, n.1/2009, p.83;
- REVIGLIO F., *Good Bye Keynes? Le riforme per tornare a crescere*, Guerini, 2010;
- 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;
- SALVADORI M.L.; *L'Italia e i suoi tre Stati, il cammino di una nazione*, Laterza 2011;
- SALVADORI M.L.; *Democrazia senza democrazie*, Laterza 2011;
- SALVINI G. - ZINGALES L., *Il buono dell'economia*, Univ. Bocconi 2010;
- SAPELLI G., *La democrazia trasformata*, Mondadori, 2007;
- SANTORO A., *L'evasione fiscale*, Il Mulino, 2010;
- SCOTTI V.; *L'Italia corta*, *Datanews*, 2010;
- URICCHIO A., *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Cacucci, 2010;
- 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.