



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Aumentano le imposte, cala il gettito, crolla il Pil: ma per comprendere cosa sta accadendo, è inutile scomodare Laffer

di Raffaele Perone Capano

Abstract

The study aims to analyze the relationship between the new recession that has affected Italy and the quality of public policies from 2008. After analyzing the effects of government spending and tax policy during the recession 2008/2009, the work shows the constraints and critical issues caused by the choice of Berlusconi government to give up the tax reform with the aim of giving priority to reform federalism. After a careful analysis of legal and institutional profiles that affect the Italian economy slowing growth, the study critically analyzes the profiles and quantitative distribution of fiscal policy in recent years, which highlights the close causal relationship with the recession in place. The recovery of constitutional guarantees, interpreted in referring to the unity of the financial system, set the frame for a stable recovery of the Italian economy, based on a tax reform that has centered on the person, work, the company.

SOMMARIO: 1) Premessa. 2) Alcuni indicatori significativi ai fini dell'analisi degli effetti della politica tributaria. 3) Il fisco come variabile indipendente, tra aumento delle imposte e crollo del Pil. 4) Le origini tributarie (ignorate) della recessione. 5) I profili giuridici ed istituzionali della crisi italiana. 6) Il principio di capacità contributiva tra limiti del sindacato di legittimità e garanzie del sistema. 7) Autonomia, decentramento e unità del sistema finanziario 8) Conclusioni.

1) Premessa

Con un mercato dei derivati la cui dimensione è stimata pari a 10 volte il Pil del pianeta (ma secondo alcuni osservatori questo dato sarebbe fortemente sottostimato) e una instabilità dei mercati finanziari che è al tempo stesso effetto ma anche alimento delle difficoltà di molti

debiti sovrani, tra cui il nostro, con interi sistemi bancari in crisi di liquidità, sottovalutare le difficoltà in cui si è trovato ad operare il nuovo Governo Monti dopo la liquefazione della vecchia maggioranza di centro-destra, costituisce un errore che occorre evitare accuratamente di commettere.

D'altra parte proprio la consapevolezza dei problemi in cui l'Italia oggi è immersa ed in cui è costretto a operare il Governo, dovrebbe spingere gli analisti ad una valutazione ben più scrupolosa delle politiche pubbliche degli ultimi due anni, sulla cui efficacia e soprattutto sulla cui ineluttabilità è possibile esprimere, con spirito ovviamente costruttivo una serie di riserve e di critiche argomentate.

Per comprendere quello che è accaduto in Italia nel 2011 occorre ritornare al 2010 e agli effetti di una ripresa che quantomeno nelle regioni più sviluppate, si collocava intorno al 2%; un dato tutt'altro che disprezzabile rispetto ai principali partner e concorrenti europei, anche in considerazione del fatto che tra i 2008 e il 2009 l'Italia ha affrontato la recessione cercando di contenerne al massimo gli effetti sociali diretti e indiretti sull'occupazione, tuttavia senza ulteriori interventi di sostegno all'economia a carico della finanza pubblica.

A questo dato di per sé significativo occorre aggiungere che a partire dal terzo trimestre 2009 e fino agli inizi del 2011 le esportazioni italiane sono riprese con un tasso di crescita parallelo a quello della Germania, il che evidenzia specie per le imprese più vocate alle esportazioni, una chiara capacità di realizzare anche in periodi di crisi elevati recuperi in termini di competitività, e di conquista di nuovi mercati.

Purtroppo questo è probabilmente il solo elemento positivo che emerge dall'analisi dei principali indicatori delle politiche pubbliche nel periodo 2009 / 2011. Il sistema di ammortizzatori sociali vigente, peraltro opportunamente esteso per contenere gli effetti della recessione sul mondo del lavoro, ha soltanto ritardato gli effetti della crisi sull'occupazione; mentre l'assenza di politiche pubbliche innovative orientate allo sviluppo, ha condotto a diffuse ristrutturazioni con guadagni di competitività e perdite di posti di lavoro, tuttora in atto che hanno riportato la disoccupazione in Italia al livello di oltre 10 anni or sono, con un tasso a due cifre la cui dinamica negativa non sembra ancora potersi arrestare.

In particolare il carattere regressivo della politica di bilancio che ha caratterizzato il 2010 e si è ulteriormente aggravato nel 2011, ha avuto effetti particolarmente negativi sulla domanda interna, sulla quale a partire dall'estate 2011 si è ulteriormente accentuata una politica tributaria sempre più caotica e meno equilibrata, che è all'origine di una crisi fiscale senza precedenti, sulla quale occorrerebbe una riflessione attenta, sia per l'alto grado di prevedibilità di questa crisi, sia per il fatto che alla base vi sono scelte discrezionali di politica tributaria improvide, tutt'altro che ineluttabili.

1) Alcuni indicatori significativi ai fini dell'analisi degli effetti della politica tributaria

Prima di esaminare alcuni dati macroeconomici particolarmente significativi ai fini della comprensione degli effetti della politica tributaria negli ultimi anni, mi sembra opportuno richiamare alcuni degli indirizzi di politica economica che hanno caratterizzato la politica di bilancio dal 2009 al 2011. In quel periodo nonostante il peso di una recessione che avrebbe consigliato di concentrare ogni risorsa su obiettivi di crescita, per minimizzarne gli effetti negativi sul piano sociale, il governo di centro-destra aveva optato per la stabilizzazione del sistema tributario, finalizzata a realizzare in un arco di tempo il più ristretto possibile il federalismo fiscale.

Nasce da questa scelta improvvida, del tutto avulsa dal dato congiunturale, una politica di bilancio fortemente squilibrata dalla lato delle entrate, testimoniata da un disavanzo nel 2009 e soprattutto nel 2010 inferiore per oltre mezzo punto di Pil rispetto alle previsioni di bilancio, accompagnata tuttavia da una crescita trainata essenzialmente dalle esportazioni. Tanto è vero che nel 2010 il Mezzogiorno non è stato neppure sfiorato dalla ripresa, con la Campania, la regione più popolosa ed industrializzata che ha registrato un ulteriore calo del Pil di 0,6 punti.

Il mancato apporto alla crescita della domanda interna non è evidentemente casuale ma è legato alle condizioni di stress fiscale che hanno accompagnato la politica di bilancio a partire dal 2007, accentuate ulteriormente negli anni 2010/ 2012 .

Politiche che ruotano intorno agli effetti poco meditati della riforma dell'Irpef del 2007, che ha ribaltato lo schema dell'Ire riformata appena un anno prima ed ha incrementato, senza alcuna simulazione degli effetti distributivi, il peso della progressività marginale, in particolare

sui redditi medio bassi, o con carichi familiari.

Basta pensare al sistema delle addizionali regionale e comunale all'Irpef, il cui gettito nel 2012 supererà i 15 miliardi, che, nel passaggio dalle deduzioni alle detrazioni d'imposta, stabilito nel 2007 dalla riforma Visco, ne ha esteso l'imponibilità alla no tax area e la family area, precedentemente esenti, per cogliere un'ulteriore profilo di regressività.

Nella stessa linea di pensiero si inseriscono una serie di innovazioni, estese alle attività di accertamento, non coordinate al sistema ,solo apparentemente utili ai fini del contrasto all'evasione, in realtà di scarsa efficacia specie nei confronti di quella più aggressiva e

pericolosa sotto il profilo quantitativo, ma dagli effetti depressivi certi dal punto di vista della domanda. Basta andare alle limitazioni nella circolazione degli assegni che non hanno riscontro in nessun altro paese europeo, che ha moltiplicato gli effetti depressivi della stretta creditizia.

O alla tracciabilità delle spese, che ha condizionato negativamente la dinamica degli acquisti di beni di consumo durevole e ha aggravato ulteriormente la crisi del comparto turistico, sottoposto alla duplice concorrenza di soggiorni di vacanza all'estero, attrattivi in termini di prezzo e non sottoposti alle limitazioni connesse con la tracciabilità delle relative spese.

Se si prescinde dall'andamento dei consumi natalizi (praticamente in caduta libera in tutti i comparti con punte del 24% nel settore dei mobili, arredamento ed elettrodomestici), e dal periodo dei saldi, più influenzati da preoccupazioni di tipo congiunturale, che significativamente avevano avuto un andamento negativo simile ancorché meno accentuato nel 2010 (anno in cui il Pil era cresciuto di 1,3 punti), le previsioni sull'andamento dell'economia italiana nel 2012 formulate a gennaio dal FMI, indicano una recessione particolarmente elevata (2,3%) con una coda dello 0,6% nel 2013.

I dati reali sul calo del Pil nell'ultimo trimestre del 2011 (-0,7%) e nel primo del 2012 (-0,8%) comunicati dall'Istat, confermano aggravata questa tendenza e non lasciano prevedere per il futuro prossimo nulla di buono, essendo influenzati in modo particolarmente negativo dal calo della domanda interna e da una accelerazione dell'aumento della disoccupazione, attestata all'8,9% a dicembre 2011.

A questa panoramica sicuramente non favorevole si può aggiungere che nei primi mesi del 2012 l'incidenza dell'inflazione sui consumi delle famiglie è stata particolarmente significativa (+4,6%) mentre sempre nello stesso periodo, le promozioni di prezzo nella grande distribuzione (super store e ipermercati) hanno superato il 30% delle vendite; una boccata di ossigeno per le famiglie, che tuttavia non offre ulteriori margini di manovra.

Non meno indicativi dati relativi al credito al consumo nei primi mesi del 2012 che evidenziano una contrazione media del 13% rispetto all'anno precedente. Completa il quadro un calo dei consumi delle famiglie nel Mezzogiorno intorno al 4,5%, contro una sostanziale stabilità nel resto d'Italia; una spia ulteriore del carattere regressivo della politica di bilancio degli ultimi anni, e del fatto che la stretta fiscale abbia pesato relativamente di più nel Mezzogiorno.

Anche la produzione industriale, che nel 2011 era rimasta praticamente ferma, nei primi mesi del 2012 ha evidenziato un forte calo praticamente in ogni comparto, con immediati riflessi sulla disoccupazione, che in poco più di un trimestre ha sfondato il tetto del 10%. Se confrontiamo questi elementi con le previsioni di crescita che vengono dal resto d'Europa e

che indicano nel 2012 una contrazione del Pil nell'euro zona di 0,3 punti percentuali , determinata essenzialmente dal calo del prodotto interno lordo in Italia e in Spagna, paese quest'ultimo in condizioni ben più gravi dell'Italia, una riflessione si impone.

Ancora una volta l'Italia è il paese che nella fase discendente del ciclo si comporta peggio, con un calo del prodotto interno lordo stimato nel 2012 pari quasi al doppio della Spagna, nonostante un tasso di disoccupazione che è meno della metà di quello spagnolo, un sistema bancario solido, e nessun effetto collaterale prodotto da bolle speculative. Appare quindi ragionevole dedicare maggiore attenzione alla qualità e al ruolo giocato dalle politiche pubbliche sulla crescita italiana nel biennio 2010- 2011, e sulla recessione attuale, per analizzarne le cause e riflettere su una possibile via di uscita.

In tutti i casi il forte rallentamento dell'economia reale nei principali paesi europei non potrà non incidere negativamente anche sulla dinamica dell'esportazioni italiane, in quella che tradizionalmente costituisce la principale area di sbocco per le nostre merci.

Prevedibilmente il contributo delle esportazioni alla crescita del Pil rimarrà positivo anche nel -2012; ma mentre in base alle ultime indicazioni della Banca d'Italia il prodotto interno lordo italiano è ancora inferiore di oltre cinque punti al picco del 2007 e il 2012 contribuirà ad aggravare questo dato ulteriormente, il reddito reale disponibile pro capite delle famiglie è diminuito di oltre sette punti, mentre la produzione industriale si è ridotta di un quinto.

Si tratta è bene dirlo, di numeri particolarmente negativi, che non hanno riscontro in nessun altro paese europeo e che indicano, accanto a difficoltà obiettive che non avrebbe senso sottovalutare, una serie ulteriore di elementi di criticità che traggono origine dalle scelte discrezionali che hanno caratterizzato le politiche pubbliche in questi anni.

La cui regressività di fondo, sia dal lato della spesa pubblica sia degli effetti della politica tributaria è stata fortemente sottovalutata dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni .L' 'evidente assenza di coordinamento tra le politiche di bilancio tese a porre sotto controllo la dinamica della spesa pubblica, e una politica tributaria priva di equilibrio dal punto di vista distributivo, ha determinato un effetto sinergico moltiplicativo che ne ha accentuato la regressività.

Di queste criticità l'esempio più evidente è rappresentato dai profili distributivi assunti dall'Irpef in seguito alla riforma Visco del 2007, che anche a causa di una struttura dell'imposta caratterizzata da un addensamento degli effetti della progressività marginale sui redditi più modesti, ha distribuito su questi ultimi la maggior parte degli incrementi del gettito dell'Irpef.

3) Il fisco come variabile indipendente ,tra aumento delle imposte e crollo del Pil,

Quale sarà il gettito delle entrate tributarie nel 2012 nessuno è in grado di dire oggi con certezza. Il governo Monti nel presentare al Parlamento la manovra 2012, caratterizzata da una legge di stabilità e di bilancio presentata dal precedente esecutivo, affiancata da un decreto-legge (il cosiddetto salva Italia del 6 dicembre 2011) che comporta maggiori entrate per circa 32 miliardi di euro, parallelo alla manovra di bilancio, ma privo di qualsiasi raccordo o coordinamento con quest'ultimo, aveva stimato che l'incremento della pressione fiscale al 45,4% previsto per il 2012, , avrebbe comportato un calo del prodotto interno lordo pari a mezzo punto di Pil.

Nel successivo documento di economia e finanza (Def) presentato a giugno dall'esecutivo la contrazione del Pil veniva indicata nell'1,5%; una previsione, occorre dirlo, purtroppo irrealistica dato che per effetto del trascinarsi acquisito dalla contrazione del Pil nell'ultimo trimestre del 2011, pari a 0,7% e al calo dello 0,8% registrato nel primo trimestre 2012, la riduzione tendenziale del Pil alla fine del primo trimestre 2012 è già pari a 1,4%.

Non deve quindi sorprendere che al giro di boa del primo quadrimestre di quest'anno le entrate tributarie abbiano fatto registrare un calo di 3,4 miliardi rispetto alle previsioni. Il dato di per sé non assumerebbe particolare interesse, se la contrazione del gettito fosse il frutto del rallentamento dell'economia e non ne rappresentasse invece la principale concausa.

Lo scopo di queste note è quindi quello di evidenziare che gli effetti indesiderati delle manovre di finanza pubblica adottate in successione e senza alcun coordinamento tra entrate e spese a partire dal luglio 2011, dai governi Berlusconi e Monti sono prevalenti, rispetto agli obiettivi desiderabili di riequilibrio della finanza pubblica, perché distruggono più ricchezza di quella che dovrebbe essere destinata al pareggio di bilancio e quindi contribuiscono, oltre ad impoverire l'Italia , a peggiorare il rapporto tra debito pubblico e Pil . Un esito , è bene dirlo che non trova alcun possibile riferimento all'interno del sistema finanziario regolato dalla Costituzione; al contrario rappresenta la cartina di tornasole di una profonda crisi istituzionale.

Si cercherà quindi di mettere in luce come questo risultato, particolarmente negativo per la nostra comunità, non trovi alcuna copertura ordinamentale né giustificazione determinata dall'emergenza, che lo renda in qualche modo ineluttabile. Rappresenti al contrario la prevedibile conclusione del progressivo sfarinamento del nostro sistema istituzionale ed in particolare del principio di unità del sistema finanziario, garanzia e limite all'esercizio della

discrezionalità legislativa e al tempo stesso quadro di riferimento entro cui devono essere regolati, nell'esercizio delle rispettive competenze, i rapporti tra Governo e Parlamento in campo tributario.

Ovviamente non sono in discussione le scelte di tipo quantitativo operate dall'esecutivo; si vuole invece sottolineare che gli effetti recessivi della manovra di finanza pubblica messa in piedi in tutta fretta dal nuovo Governo, senza alcuna analisi dei possibili elementi di criticità, evidenziano un chiaro aggiramento dei vincoli costituzionali che devono necessariamente orientare le scelte del legislatore in campo tributario.

A partire dai profili distributivi, che non rappresentano un optional di cui ci si possa liberare a piacimento, ma costituiscono lo snodo in cui il principio di capacità contributiva incontra e da effettività al principio di eguaglianza in campo tributario.

A prima vista il calo del gettito dell'Iva e la contrazione dell'Irpef registrate nel primo semestre 2012 potrebbero essere ricondotte ad un effetto collaterale inevitabile della recessione. Tuttavia se si analizza con più attenzione la politica di bilancio degli ultimi tre anni e i riflessi che questa ha determinato dal lato delle imposte, sia sull'economia reale sia sulle famiglie, si giunge direi inevitabilmente a conclusioni diverse.

La ragione di questa affermazione sta nella particolare caratterizzazione assunta dalla politica tributaria a partire dalla riforma Visco del 2007, incredibilmente consolidata senza alcun elemento di riequilibrio o correttivo dal ministro Tremonti nei quattro anni successivi, e di cui il decreto fiscale di dicembre (il cosiddetto salva Italia) rappresenta un elemento ulteriore di continuità, a partire dalla caratterizzazione distributiva, il cui carattere regressivo ne amplifica i profili distorsivi.

Quello che salta agli occhi è l'ulteriore accentuazione dei profili regressivi che caratterizzano la maggior parte degli incrementi d' imposta introdotti con il decreto-legge del 6 dicembre 2011.

La conferma della continuità degli indirizzi distributivi assunti dalla politica tributaria negli ultimi anni, a partire dagli effetti recessivi, non spiega tuttavia come sia stato possibile giungere ad un esito di questo tipo in una democrazia avanzata, il cui ordinamento finanziario è caratterizzato da una serie di garanzie di ordine costituzionale, finalizzate appunto ad impedire esiti di questo tipo.

Per meglio comprendere cosa sia accaduto in questi anni, non serve indicare una data precisa o individuare un singolo responsabile.

Come cercherò di evidenziare nel corso di queste note la questione fiscale, esplosa con il precipitare dell'Italia in una nuova fase recessiva, prima di essere politica e tecnica, evidenzia un irrisolto profilo che definirei prima di tutto di ordine culturale.

Vi è nella società italiana un diffuso pregiudizio statalista, che considera il nostro sistema tributario un ottimo modello sotto il profilo distributivo, il cui principale inconveniente è rappresentato dall'essere largamente evaso e eluso. Questo pregiudizio, probabilmente è stato favorito dalla relativa facilità con cui in Italia è stato a lungo possibile correggerne alcuni eccessi distributivi, evadendo le imposte.

Le cui aliquote del resto nel corso degli anni sono state più volte rimodulate in modo da tener conto dell'evasione. (Il che oltre ad essere fuorviante dal punto di vista giuridico, evidentemente non migliora la credibilità del sistema)

Il forte aumento della pressione tributaria, registrato nella seconda metà degli anni 90 per agganciare l'euro, ha almeno in parte rimesso in discussione questo pregiudizio. Ma è solo a partire dalla legge 80/2003 di delega per la riforma dell'ordinamento tributario dello Stato che il governo si è posto seriamente il problema di una riforma del sistema tributario, finalizzata a rendere l'Italia competitiva dal punto di vista fiscale, con particolare attenzione alle famiglie e al mondo delle imprese

Con quella legge, è bene dirlo frutto di un lungo e in parte tormentato iter parlamentare, il governo di centro-destra dell'epoca avviava un ambizioso programma di riforma del sistema tributario, basato su una profonda revisione delle imposte sul reddito, nella prospettiva di realizzare successivamente un ampio decentramento fiscale nel segno della riforma federale dello Stato.

L'obiettivo era quello di ridurre complessivamente la pressione fiscale di alcuni punti, puntando essenzialmente sulla riforma dell'imposizione sui redditi personali e d'impresa e in una prospettiva più gradata sulla abolizione dell'Irap; un'imposta che il centrodestra dall'opposizione aveva contrastato aspramente.

L'idea di fondo alla base del progetto era che la riduzione della pressione sui redditi avrebbe favorito l'emersione di una quota significativa di imponibili irregolari, sommersi o comunque evasi o elusi; e che questo esito avrebbe innestato un circolo virtuoso in cui il costo in termini ridotti di gettito delle riduzioni fiscali sarebbe stato rapidamente compensato dai maggiori ricavi collegati all'emersione di maggiori redditi, con riflessi positivi innanzitutto sul gettito dell'Iva, la cui diffusa evasione trova appunto alimento nell'eccesso di pressione fiscale sui redditi.

Il ragionamento occorre dirlo, trovava un suo fondamento logico non tanto nelle idee di Laffer, secondo cui l'eccesso di fiscalità riduce il rendimento dei sistemi tributari; quanto nel fatto che la particolare struttura del sistema produttivo italiano, basato su circa 1 milione di società di capitali e su oltre 6 milioni di partite Iva, offriva ampi margini di recupero in

termini di emersione di base imponibile, collegata ad una consistente riduzione del prelievo a partire dei redditi più modesti e medi.

Il forte rallentamento dell'economia dopo l'attentato delle torri gemelle dell'11 settembre 2002, ha in parte condizionato negativamente una prospettiva di riforma dalle caratteristiche probabilmente un po' troppo ideologiche; ma in buona sostanza alla fine della prima fase di attuazione della legge delega 80 /2003, il bilancio poteva dirsi senz'altro positivo.

Innanzitutto la pressione fiscale si era ridotta di quasi due punti percentuali.

Nel settore dell'imposizione dei redditi di impresa la nuova imposta sui redditi delle società di capitali (Ires) aveva infatti determinato, accanto a una modesta riduzione del prelievo nominale, un forte incremento del gettito che ne avrebbe favorito in prospettiva la riduzione, seguendo una tendenza diffusa in gran parte dei paesi europei, non soltanto dell'est.

Un risultato positivo analogo si era realizzato anche nell'Irap con l'introduzione a partire dal 2005 di una deduzione di € 8000 dalla base imponibile applicabile a tutti i soggetti Irap con non più di cinque dipendenti. Anche la riforma dell'Irpef, di gran lunga più complessa innanzitutto per ragioni di gettito, attraverso la sostituzione delle detrazioni d'imposta con deduzioni dall'imponibile, personali (no tax area) e familiari (family area) e l'ampliamento del primo scaglione, aveva condotto a ricomprendere entro l' aliquota massima del I° scaglione pari al 23% oltre i due terzi dei contribuenti italiani. (L'aliquota media è evidentemente minore)

Come è ovvio in un'imposta complessa e in fase di assestamento, la nuova Irpef (o IRE) non era priva di qualche incongruenza minore o di qualche piccolo salto di imposta ; ma nulla che giustificasse una controriforma quale quella inserita nella legge finanziaria 2007 da Visco e Padoa Schioppa ed approvata in fretta e furia e senza alcun approfondimento dal Parlamento a colpi di fiducia.

Il frettoloso ritorno al sistema delle detrazioni , questa volta non più in cifra fissa ma decrescenti, al posto dell'assai più trasparente sistema di deduzioni introdotto dalla legge 80/2003, il dimezzamento del primo scaglione, e il conseguente aumento della progressività marginale, concentrato peraltro essenzialmente sui redditi medio bassi, non compensato da un modesto il aumento delle detrazioni personali, ha profondamente mutato i profili distributivi del tributo : allargando ulteriormente la forbice tra la tassazione dei redditi da lavoro dipendente (i più onerati da una riforma nata per avvantaggiarli !!) e tutti gli altri.

Un effetto distributivo probabilmente sfuggito al controllo degli stessi proponenti , che ha ulteriormente accentuato il peso dell'imposta sui redditi personali rispetto all'insieme dei

principali Paesi nostri concorrenti; aumentando ulteriormente il cuneo fiscale nei redditi da lavoro dipendente.

In ogni caso una politica tributaria poco equilibrata che assieme all'Irap compromette la competitività del nostro sistema d'impresa sotto il profilo tributario.

E' appena il caso di sottolineare che al di là degli eccessi e della visione fortemente ideologizzata che ha caratterizzato la riforma Visco del 2007, questa ha avuto esiti ben diversi rispetto alle attese dei proponenti.. Al giro di boa del secondo anno il gettito, non più influenzato dalla rivalutazione retroattiva degli studi di settore (una decisione politica che lascia il giurista senza parole) aveva fatto il pieno con i redditi da lavoro dipendente ,+9,9 miliardi rispetto ad un incremento totale del gettito dell'Irpef nel 2008 pari a 11,6 miliardi.

Nello stesso anno il cuneo fiscale secondo le stime della Banca d'Italia si era ulteriormente allargato ,nonostante il taglio del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap per oltre 5 miliardi di euro, introdotto l'anno prima.

Un risultato questo tutt'altro che sorprendente data la struttura della nuova Irpef riformata; ma che deve comunque fare riflettere, perché evidenzia una mancanza di strumenti affidabili ai fini della valutazione degli effetti quantitativi e distributivi di interventi discrezionali di politica tributaria, inconcepibile in un grande paese come l'Italia.

Ancora più sorprendente, se possibile, l'assenza di osservazioni e di critiche rispetto agli effetti di questa politica fiscale tanto ideologicamente orientata, quanto priva di qualità.

Al di là di queste considerazioni tutt'altro che prive di rilievo, vale forse la pena di richiamare la motivazione di politica tributaria che aveva orientato la riforma dell'Irpef del 2007. Questa aveva alla base un'idea di fondo: che per poter aumentare il prelievo nelle aree dei redditi soggetti a dichiarazione, le più esposte al fenomeno dell'evasione, l'unico sistema di contrasto efficace nel breve periodo fosse quello di combinare insieme un aumento consistente della progressività marginale dell'Irpef con strumenti di tax compliance il più possibile automatici, finalizzati alla crescita degli imponibili. (adeguamento degli studi di settore; redditometro; spesometro; limitazione dell'uso del contante ; ecc.)

L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato i limiti oggettivi di questa visione statalista e deformata della fiscalità , che in fin dei conti ha preteso di contrastare l'evasione, con misure che incrementando fortemente la progressività marginale, hanno in teoria favorito ampi recuperi in termini di gettito, collegati all'emersione di imponibili precedentemente evasi e elusi.

Un'operazione quindi, occorre rilevarlo, sicuramente illusoria e perdente anche in termini numerici, in presenza di ampie sacche di economia irregolare e di evasione, perché a contemporaneamente aumentato la convenienza ad evadere.

Intendiamoci, lungi da me l'idea (peraltro diffusa) che l'evasione abbia effetti positivi perché impiega più utilmente una quota della ricchezza nazionale che altrimenti verrebbe dirottata ad alimentare nuova spesa pubblica improduttiva. O che il fenomeno dell' evasione più proterva sia qualcosa che possa lasciare indifferenti.

Quello che è tuttavia certo è che le politiche di contrasto all'evasione, richiedono particolare attenzione alla struttura delle imposte, che appunto devono essere tali da non favorire l'evasione nella speranza di contrastarla; né che in assenza di meglio ci si possa acconciare a cercare di ottenere qualche risultato immediato, attraverso la prevaricazione dei diritti dei contribuenti.

In ogni caso le misure di contrasto vanno adottate con particolare attenzione alle condizioni del contesto e più in generale agli effetti economici collaterali che esse possono determinare. Banalmente si può osservare che se per rendere più difficile l'evasione si mette in piedi uno stato di polizia fiscale, è indubbio che si potranno registrare risultati positivi in termini di contenimento del fenomeno; ma gli effetti depressivi di contesto sull'economia potrebbero essere tali da determinare complessivamente un calo di gettito e una contrazione del Pil. A parte ogni considerazione circa il degrado della democrazia che uno stato di polizia fiscale inevitabilmente porta con se.

È esattamente il percorso che l'Italia ha imboccato a partire dal 2006. Avviato con il decreto Bersani del luglio 2006 questo indirizzo di politica tributaria è stato reso più organico da Visco a partire dal 2007, con la deduzione di una parte del costo del lavoro dalla base imponibile dell'Irap per ridurre il cuneo fiscale; con la riforma dell'Irpef , che almeno nelle intenzioni avrebbe dovuto migliorare la distribuzione del prelievo a favore del lavoro dipendente; e da ultimo con le misure tese a limitare la circolazione degli assegni e l'impiego del contante.

Una politica tributaria tanto caratterizzata sotto il profilo ideologico quanto improvvisata nei suoi effetti distributivi, consolidata inopinatamente dal nuovo governo di centro-destra ed in particolare dal ministro dell'economia onorevole Tremonti, con il decreto dell'estate 2010 che, concentrando la riscossione nella fase dell'accertamento, privava i contribuenti delle più elementari garanzie nella fase esecutiva, chiudendo il cerchio della stretta fiscale.

Esattamente l'opposto di quello che sarebbe servito all'Italia nel 2010 non solo per consolidare la ripresa nelle regioni del Nord ma per estenderla al centro e soprattutto alle regioni del Mezzogiorno, ancora in piena stagnazione.

Così facendo il ministro dell'economia on. Tremonti , si garantiva la copertura a sinistra, la cui politica tributaria aveva fatto propria e quindi aveva le mani libere per attuare il

federalismo fiscale, sacrificando a questo obiettivo politico, ogni risorsa disponibile, incurante delle priorità legate alla ripresa della crescita economica.

Una politica tributaria miope, inutilmente aggressiva nei confronti dell'insieme della platea dei contribuenti, messa in atto ignorandone platealmente i diritti e le garanzie costituzionali, proseguita con un'inconsapevolezza evidente dall'attuale governo, resosi libero da qualsiasi confronto con altre istituzioni, a partire dal Parlamento ed ormai giunto al prevedibile traguardo di una recessione imponente, alimentata da clamorosi errori di politica tributaria.

A partire dal controllo della spesa pubblica, in cui è apparsa evidente l'attenzione del governo a concentrare i tagli nei settori che offrono minore resistenza politica, dalle retribuzioni del pubblico impiego alle pensioni, senza neppure sfiorare i santuari degli sprechi che si concentrano negli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione e nella spesa locale, la cui stabilizzazione è garantita da tagli dei trasferimenti statali accompagnati da un incremento più che proporzionale dei tributi locali.

Per giungere agli eccessi di una politica tributaria improvvisata e priva di equilibrio sotto il profilo distributivo, costellata da una serie di pseudo misure di contrasto all'evasione, ovviamente del tutto inefficaci per colpire l'evasione organizzata di maggiori dimensioni (i cui benefit finiscono ovviamente all'estero) che nessuno strumento automatico di accertamento (dallo studio di settore al redditometro fino allo spesometro) sarà in grado di fare emergere, se non si incide preventivamente e decisamente sulle convenienze ad evadere, intervenendo sulla struttura delle imposte.

Misure tuttavia particolarmente efficaci per paralizzare una domanda interna già in grave affanno per una stretta fiscale in atto da tempi ormai immemorabili, per di più caratterizzata da profili particolarmente regressivi.

Resta in ogni caso il fatto che il continuo incremento del gettito dell'imposta sul reddito personale sul totale delle entrate tributarie, alimentato dal drenaggio fiscale e da un impianto dell'Irpef in cui gli effetti della progressività si concentrano in prevalenza sui redditi bassi e medi, ha ulteriormente accentuato l'incoerenza sotto il profilo distributivo della principale imposta italiana, compromettendo sempre più il funzionamento dell'intero sistema tributario.

L'analisi delle conseguenze di questa impostazione di politica tributaria, di cui il meno che si possa dire è che è vecchia di almeno trent'anni, evidenzia in modo impietoso gli inconvenienti prodotti da un modello sempre più oneroso di imposizione dei redditi personali, disattento alla condizione delle famiglie, privo di correttivi di tipo congiunturale, applicato per di più ad una realtà quale quella italiana, caratterizzata da forti squilibri nella distribuzione dei redditi sul piano territoriale.

Una condizione quest'ultima che da sola imporrebbe una tassazione dei redditi personali molto più moderata, se solo si riflettesse al fatto che in provincia di Bolzano, caratterizzata storicamente da un tasso di disoccupazione che oscilla intorno alla metà di quella che viene definita come frizionale in tutti i manuali di economia, è possibile pagare le imposte che si pagano in provincia di Enna, il cui tasso di disoccupazione è mediamente 10 volte maggiore: purtroppo non vale il reciproco e la struttura dell'Irpef banalmente ignora il problema.

4) Le origini tributarie (ignorate) della recessione

Uno degli elementi più sconcertanti dell'azione di governo in campo tributario negli ultimi cinque anni è rappresentato dall'assenza di linee guida, che possano far pensare lontanamente ad un disegno di politica tributaria sia pure in embrione. Emblematica di questa assenza è l'indisponibilità da parte del governo di un modello econometrico di simulazione degli effetti della politica tributaria; non può spiegarsi altrimenti l'incapacità evidenziata da governi di diverso indirizzo politico a prevedere con sufficiente approssimazione gli effetti fiscali e distributivi degli interventi discrezionali in campo tributario che si sono succeduti in Italia negli ultimi anni.

Senza risalire troppo indietro nel tempo, si possono ricordare a questo fine le due manovre fiscali del 2007 e del 2010, i cui effetti erano concentrati prevalentemente nella seconda parte dell'anno. Nel 2007 la stretta fiscale attuata da Visco e Padoa-Schioppa per finanziare gli aumenti della spesa pubblica e il taglio di una quota del cuneo fiscale nell'Irap, pari a quasi 22 miliardi di euro fra il luglio e il dicembre di quell'anno, aveva avuto come conseguenza un brusco calo del Pil nell'ultimo trimestre 2007, (la crescita era passata in soli tre mesi dal 2%, all'1,5%) che aveva anticipato una contrazione del Pil di 1,3 punti nel 2008, con una forbice che andava dallo 09% delle regioni del Nord all' 1,6% di quelle del Mezzogiorno.

Nel 2010, in un contesto economico meno favorevole un aumento del prelievo di circa 11 miliardi di euro nello stesso periodo, ha prodotto un effetto di freno analogo sull'andamento dell'economia nel 2011; un segnale eloquente nella sua ripetitività, delle condizioni di stress che caratterizzano da troppi anni l'ordinamento tributario, anche per i profili distributivi poco attenti al principio di capacità contributiva che lo caratterizza.

Da ultimo il governo ha rinviato per due anni consecutivi da novembre all'estate successiva versamenti di imposta per 4 miliardi di euro; un'ulteriore conferma dell'improvvisazione che

ha caratterizzato la manovra delle imposte, e di una navigazione a vista che evidenzia l'assenza di una linea di politica tributaria degna di questo nome !!

È all'interno di questo quadro di riferimento che si inserisce come un fulmine a ciel sereno l'ultima stima del centro studi della Confindustria sulla recessione in atto, quantificata nel 2012 intorno al 2,4% ed estesa anche al 2013; accompagnata da una pressione fiscale al 45,4% e da un tasso di disoccupazione del 12,4% nel 2013.

Probabilmente si tratta di una stima per difetto, vediamo perché.

In base ai ultimi dati diffusi dall'Istat, nei primi quattro mesi del 2012 l'occupazione nelle imprese con oltre 250 dipendenti è diminuita del 2,5% al netto della cassa integrazione, con numeri particolarmente negativi nell'edilizia, nel settore manifatturiero ed in quello dei servizi ad esso collegato; l'andamento positivo delle esportazioni conferma che questi dati negativi sono il frutto del crollo della domanda interna; la flessione dei consumi nello stesso periodo (6,8%) più ampia di quanto previsto dal centro studi della Confcommercio conferma in modo impietoso questo dato.

Il punto di partenza per comprendere cosa sta accadendo in Italia dal punto di vista congiunturale sta nel fatto che l'FMI che di queste cose se ne intende, è dalla fine del 2011 che prevede per il nostro paese una recessione estesa al 2013, e per il 2012 più o meno delle stesse dimensioni stimate da Confindustria (2,2%). Quello che ne l'FMI ne Confindustria sottolineano con sufficiente enfasi è che mentre il rallentamento dell'economia italiana nella seconda parte del 2011 ha seguito grosso modo il trend delle altre principali economie europee, su questo dato congiunturale di per sé non favorevole, si è innestata a fine 2011 una ulteriore stretta fiscale.

Una manovra quest'ultima, frutto di evidente improvvisazione, che ha avuto un effetto di freno drammatico anche perché inutile, in assenza di qualsiasi disegno di politica tributaria degno di questo nome, per di più, in un'economia caratterizzata da cinque anni di stress fiscale crescente.

Una recessione inquietante, in quanto essenzialmente di origine tributaria, determinata dall'accentuazione degli squilibri distributivi che hanno caratterizzato le disposizioni a carattere tributario adottate senza un minimo di equilibrio e coordinamento a partire dall'estate del 2011. Una recessione che trae origine da un ordinamento tributario letteralmente impazzito, e quel che è peggio inutile per riportare in equilibrio i conti nazionali.

Basta pensare all'ulteriore aumento dell'Iva già stabilito per legge, che scatterà dal 1 settembre e produrrà i suoi effetti nel pieno di una recessione che lo stesso governo Monti ha provocato, con aumenti di imposte a pioggia privi di senso, proprio perché non inseriti in

un disegno organico di politica tributaria; ed in cui l'esigenza costituzionalmente garantita di tener conto dei profili distributivi è semplicemente ignorata.

Una recessione, va sottolineato senza opportunistici mascheramenti di cui il governo porta tutta intera la responsabilità, anche per aver nascosto agli italiani le dimensioni della crisi che questo vuoto politico stava determinando.

Non serve consultare un pool di premi Nobel dell'economia per comprendere che se invece di rinviare l'aumento dell'Iva a settembre, alimentando l'illusione di poter trovare un'entrata sostitutiva (6 miliardi in quattro mesi!!!) se ne fosse programmato l'aumento dal 1 gennaio 2012, destinando 10 miliardi dei 16 di maggior gettito atteso, al ritorno ad un modello corretto di Irpef, alleggerita in base allo schema vigente nel 2006, e a una riduzione del peso dell'Irap a partire dalle realtà minori di impresa e di lavoro autonomo, non solo l'Italia non si troverebbe in una recessione senza ragione, di cui il meno che si possa dire è che le dimensioni siano sfuggite al controllo del governo, ma il bilancio in termini di finanza pubblica sarebbe decisamente diverso.

Basta ritornare agli effetti moltiplicativi sul gettito di tutte le principali imposte tra i 2005 e il 2006, determinato dai 6 miliardi di tagli fiscali mirati operati dal governo Berlusconi con la finanziaria 2005, (finanziati vale forse la pena ricordarlo non solo con misure una tantum ma anche con la revisione strutturale degli studi di settore) per poter costruire uno scenario diverso, credibile in quanto basato su precedenti certi, idoneo a riequilibrare i conti pubblici attraverso la crescita del Pil.

L'analisi degli effetti sia diretti in termini di aumento del prelievo a livello territoriale, sia indiretti dal lato della spesa, indica che le politiche di contrasto all'evasione adottate negli ultimi anni, non hanno non dico contenuto ma neppure scalfito l'evasione più aggressiva, i cui esiti in termini di disponibilità di risorse sottratte al fisco continuano indisturbati a prendere la via dell'estero. Mentre ha avuto effetti paralizzanti nei confronti dei redditi minori, contribuendo per questa via a alimentare ulteriormente la recessione.

Se questa interpretazione appare corretta, e abbiamo indicato una pluralità di elementi che la confermano, ci si deve domandare come mai il governo di centro-destra succeduto nel 2008 al governo Prodi non sia intervenuto a correggere gli effetti redistributivi fuori controllo determinati dalla riforma dell'Irpef la del 2007.

Il primo elemento di certezza è rappresentato dal fatto che sicuramente al prof. Tremonti non sfuggivano gli effetti più distorsivi della riforma Visco; a partire dai dati sulla distribuzione del maggior prelievo che indicavano nel Mezzogiorno l'area di maggior concentrazione degli aumenti del gettito tributario, in seguito al forte incremento dei prelievi decentrati, a partire dalle addizionali locali..

La stabilizzazione dell'Irpef d'altra parte, rappresentava un ottimo viatico per accelerare il programma di decentramento finanziario che va sotto il nome di federalismo fiscale.

Un sistema tributario dello Stato in cui l'Irpef da sola sfiora il 50% delle entrate, avrebbe consentito attraverso le addizionali Irpef (regionale e comunale) di trasferire alle regioni del Nord, caratterizzate da una maggiore concentrazione dei redditi, una quota più ampia di risorse, oltretutto soggette a una perequazione soltanto parziale in base ai principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Una scelta opportunistica per venire incontro agli interessi della Lega nord; in realtà una linea miope, perché sacrificava all'interesse politico di trattenere una maggiore quota di risorse fiscali nelle regioni del Nord, le ragioni ben più impellenti di una politica economica orientata alla crescita in tutto il paese.

L'aspetto meno convincente di questo processo di decentramento fiscale poco attento ai profili distributivi e caratterizzato dalla eccessiva compressione dell'autonomia tributaria a livello locale, si è manifestato in modo chiaro durante la fase di elaborazione e poi di adozione del decreto delegato sul cosiddetto federalismo regionale; questo decreto, di gran lunga il più significativo fra tutti quelli adottati in attuazione della legge delega del 2009 evidenzia la profonda contraddizione di un decentramento senza autonomia rispetto alla conclamata virtù responsabilizzante dell'autonomia tributaria a livello decentrato.

Un'ulteriore conferma a questo indirizzo centralista nell'attuazione del decentramento finanziario lo si rinviene nelle limitazioni introdotte dal legislatore con il decreto sul federalismo regionale, che non consentiranno alle regioni con minore capacità fiscale per abitante di poter ridurre ed in prospettiva giungere alla abolizione dell'Irap, utilizzando per questo obiettivo l'incremento dell'addizionale regionale all'Irpef.

Conclusivamente sul punto si conferma l'opinione che il governo di centro-destra abbia piegato all'obiettivo politico del decentramento fiscale, l'esigenza prioritaria per la maggioranza degli italiani di dare avvio ad una riforma profonda del sistema tributario, ancorata all'obiettivo di riequilibrare il prelievo tra imposte dirette e indirette per rilanciare lo sviluppo. Una riforma quindi di ampio respiro, particolarmente impegnativa anche dal punto di vista delle cifre coinvolte, che non ha mai superato la fase delle promesse elettorali.

Una decisione quella operata dal centro-destra due volte errata. Da un lato è sfuggita la percezione dell'impossibilità di innestare un decentramento fiscale autonomista nel modello statalista di imposte sulle persone e sulle imprese ereditato dalla riforma Visco del 2007.

Dall'altro, facendo proprio quel modello di fiscalità fortemente conservatore, ha perso un'occasione irripetibile per guidare in senso liberale un processo di trasformazione della

società italiana, non solo indispensabile per superarne i ritardi, ma ormai imposto da eventi esterni che il governo non è stato fin qui in grado di dominare.

Una riforma per la quale, sia detto per inciso, il centrodestra aveva avuto un ampio mandato dagli elettori nel 2008, accantonato fin dall'inizio della legislatura dal ministro dell'economia Tremonti con il Dpef 2008/2012, per giocare esclusivamente la partita del federalismo fiscale e non essere costretto a confrontarsi con delle scelte impopolari dal punto di vista distributivo. Il contesto economico internazionale susseguente alla recessione 2008/2009 e l'instabilità finanziaria che ne era derivata, non consentivano infatti di potere finanziare una riforma fiscale a debito.

È alla luce di questi obiettivi che va analizzata la politica tributaria del dopo crisi, che ha caratterizzato il 2010, ne ha strozzato la ripresa sul nascere e ha posto le basi per la crisi finanziaria del 2011.

In un precedente articolo su questa rivista ho analizzato nel dettaglio le principali coordinate che emergono dall'analisi degli interventi a carattere tributario adottati nel corso del 2011 dal governo Berlusconi Tremonti a partire dal Dl 138/2011, e che possono sintetizzarsi nella seguente formula: "mascherare l'incapacità politica a riformare gradualmente il fisco, per assicurare l'incremento di risorse indispensabile a tenere sotto controllo la finanza pubblica e a rilanciare la crescita, con una stretta nella gestione delle imposte vigenti, caratterizzata dalla ricerca esasperata di qualsiasi tipo di misura in grado di produrre un incremento del gettito, accompagnata dalla soppressione insistita delle garanzie che lo Stato di diritto doverosamente assicura ai contribuenti."

Una linea di politica tributaria statalista, velleitaria ed impotente che ha avvitato l'Italia in una spirale pericolosissima, alimentata da un cocktail micidiale di aumenti di imposte a pioggia, di misure che paralizzano l'economia minore, già senza ossigeno per l'assenza di credito, che bloccano gli investimenti (a partire dalla Fiat che nel 2012 ha tagliato investimenti in Italia per oltre 1000 miliardi di lire), favorendo la fuga dei capitali all'estero.

E' all'interno di questo quadro di riferimento in cui sono evidenti le responsabilità del Ministro dell'economia del governo Berlusconi, pari soltanto alla sua presunzione, e conseguentemente alla luce di quella politica, che occorre analizzare sinteticamente il contenuto e gli effetti della manovra di finanza pubblica per il 2012, lungo i due binari paralleli (e che quindi non solo non si incontrano, ma neppure si parlano) della legge stabilità e del bilancio dello Stato 2012 e del Dl del 6 dicembre adottato dal governo Monti.

Partendo da quest'ultimo, che non so quanto sia appropriato chiamare salva Italia, visto che ha precipitato il Paese in una recessione priva di senso, non so se più preoccupante per le

sue dimensioni, o inquietante perché impoverisce il Paese aggravandone i problemi di competitività fiscale con il resto del mondo, vediamo di comprendere, se ci sono e quali siano le linee conduttrici.

L'aspetto più evidente non è tanto il fatto che si sia in presenza di un aumento di imposte a pioggia, in una situazione difficile non è che ci si possa aspettare qualcosa di molto diverso; ma che nessuno sia stato sfiorato dal dubbio che la somma di regressività dal lato del contenimento della spesa, in parte inevitabile, aggiunta a quelle di origine tributaria, adottate a casaccio avrebbe prodotto un cocktail micidiale.

Insomma quello che lascia senza parole non è tanto l'indifferenza ai profili distributivi, in cui convivono accanto ad una evidente disprezzo per i principi, un dilettantismo e un' incompetenza sorprendenti; quanto che il governo non si sia neppure posto il problema che una stretta fiscale di questo tipo, in assenza di un qualsiasi disegno di politica tributaria, avrebbe determinato sulla decrescita del Pil effetti ben maggiori rispetto all'obiettivo di migliorare l'equilibrio dei conti pubblici, che pure è alla base della manovra finanziaria e tributaria.

A conferma di quanto affermato una sintesi del contenuto fiscale del decreto di dicembre Dal lato delle maggiori entrate si segnala innanzitutto il fortissimo incremento (e nel caso delle abitazioni civili spesso il raddoppio) della tassazione immobiliare determinata dal passaggio dall'Ici all'Imu; la previsione prudenziale è di un aumento del gettito di 11 miliardi di cui quattro a carico dell'abitazione principale, in precedenza esente dall'Ici. Sempre dal lato degli enti locali è previsto l'incremento di 1 miliardo del gettito del nuovo tributo comunale sui rifiuti e i servizi, rispetto ai tributi sostituiti.. Altri 2 miliardi di maggiori entrate dovrebbero essere garantite dall' aumento dell'addizionale Irpef a favore delle regioni. In definitiva queste voci dovrebbero assicurare da sole tra i 14 e i:15 miliardi di euro, di cui almeno la metà provenienti da imposte ad elevato indice di regressività, i cui effetti sulla domanda interna non vale neppure la pena di sottolineare.

Ma non basta: l'aumento dell'accisa sui carburanti da autotrazione dovrebbe assicurare maggiori entrate per altri 6 miliardi e mezzo; ma qui il condizionale è d'obbligo, perché il calo dei consumi registrato nei primi cinque mesi del 2012 è stato significativo, per cui si dovrà attendere la fine del 2012 per fare un bilancio preciso dell'incremento del gettito. D'altra parte le compagnie petrolifere per cercare di sostenere in qualche modo i consumi hanno aumentato la concorrenza, con campagne proporzionali che potrebbero assorbire almeno in parte l'onere rappresentato dall'incremento dell'accisa.

Tra i risparmi di spesa che mascherano un aumento dei tributi, emerge il taglio di circa 2 miliardi di euro di trasferimenti al fondo perequativo istituito a favore degli enti locali dei

territori con minore capacità fiscale per abitante. Qui all' accentuata regressività delle addizionali locali all'Irpef, dopo la riforma Visco, si aggiunge la spinta ad un'ulteriore maggior incremento dei tributi locali nelle aree meno avvantaggiate del paese che difficilmente potrà essere assorbito da una domanda interna e in fase calante, determinata dal taglio di circa 2 miliardi del fondo perequativo a favore dei comuni..

.A queste cifre di per sé imponenti occorre giungere altri 3 miliardi provenienti dal riallineamento dei valori contabili nel sistema bancario, mentre dall'aumento dell'imposta di bollo sugli strumenti finanziari, sono attesi ulteriori 3 miliardi di euro (una patrimoniale dissimulata caratterizzata da evidenti indici di regressività.

Ma l'aspetto più sconcertante è rappresentato dall'aumento dell'aliquota ordinaria e intermedia dell'Iva, dal mese di settembre 2012, che si aggiunge a quello già in vigore dall'autunno scorso. 5 miliardi di maggior gettito nel 2012 che saliranno a 13 miliardi nel 2013 e a 16,5 miliardi nel 2014. Qui lo statalismo fiscale che domina in Italia da un tempo immemorabile compie un vero e proprio capolavoro; anziché utilizzare l'aumento dell'Iva in un'unica soluzione per finanziare l'avvio della riforma dell'Irpef e l'abolizione dell'Irap, una politica parallela a quella realizzata dalla Germania nel 2008, su cui molti a partire da Visco avevano all'epoca ironizzato battezzandola come svalutazione competitiva, preferisce bruciare l'incremento del gettito dell'Iva, deciso nell'autunno 2011 per non incidere sui 1000 rivoli che alimentano il fiume carsico della spesa pubblica improduttiva.

In un precedente articolo avevo già segnalato la singolarità di un decreto-legge fiscale di queste dimensioni (circa 32 miliardi di euro di maggiori entrate), secondo le stime del governo, il cui iter parlamentare è stato parallelo alla manovra di bilancio, ma come in geometria non la intercetta mai; alterandone peraltro direi banalmente i contenuti politici, economici, distributivi.

Ora, a parte il rilievo di ordine istituzionale, e cioè che avendo trasformato la decretazione d'urgenza da strumento legislativo straordinario e residuale, nell'unico mezzo attraverso cui il governo esercita ormai l'iniziativa legislativa, questa prassi abnorme, tollerata non si comprende perché, ha comportato un ulteriore svuotamento del ruolo del Parlamento, non occorre spendere troppe parole per segnalare l'impatto negativo di questo modo di procedere sul controllo della politica di bilancio e degli effetti che questa determina nell'anno di riferimento.

Sotto questo profilo non vale neppure la pena di ironizzare sulla previsione del governo di un impatto sul Pil della politica di bilancio pari a -0,5 punti di Pil nel 2012: un dato moltiplicato per tre con il documento di economia e finanza, DEF dopo appena quattro mesi. Una questione tuttavia tutt'altro che irrilevante sotto il profilo funzionale, visto che in

un sistema basato sulla separazione dei poteri un governo che dia nel migliore dei casi i numeri al lotto, o peggio falsi al Parlamento, prende in realtà in giro gli italiani.

In definitiva l'aspetto più interessante e al tempo stesso preoccupante di queste cifre sta nel fatto che nonostante un calo del Pil nei primi sei mesi dell'anno molto superiore alle previsioni attese, (-2,4% secondo il centro studi Confindustria, che si allinea a quelle formulate precedentemente dal FMI, -2,3% su base annua) occorre constatare che in realtà gli effetti del decreto legge del 6 dicembre 2011, ad oggi si sono dispiegati solo parzialmente ;il che significa in buona sostanza che nei prossimi mesi quando l'onda di piena degli incrementi dei tributi locali, a partire dall' IMU si farà sentire con più insistenza, gli effetti depressivi sul ciclo potrebbero essere ancora più gravi di quelli fin qui previsti.

È da alcuni anni che sottolineo praticamente in solitudine che la cultura ottusamente statalista che tira le fila di una politica tributaria aggressiva, profondamente iniqua perché concentrata essenzialmente sulle famiglie a reddito medio e basso e sulle imprese minori, che ha consunto lo stato di diritto fino a trasformarlo in uno scheletro senza sostanza e privo di anima, è la principale responsabile della scarsa crescita dell'economia italiana a partire dalla metà del decennio trascorso, in cui al recupero in quantità e soprattutto alla crescita in valore delle nostre esportazioni, ha fatto da contraltare una domanda interna sempre più in sofferenza, per l'eccesso di spesa pubblica improduttiva e soprattutto per i profili distributivi della politica tributaria.

Per uno dei tanti paradossi che accompagnano ogni giorno la vita dell' Italia e che contribuiscono a darne all'estero un'immagine deformata ed incomprensibile, il deterioramento dell'ordinamento tributario (parlare di sistema offenderebbe l'intelligenza di chi legge) ha raggiunto un punto di non ritorno innanzitutto dal punto di vista dei profili giuridici, con la singolare gestione di un Ministro dell'economia e delle finanze, professore di diritto tributario. Tutto quello che è venuto dopo nel in campo dei tributi, che ovviamente non può non essere valutato criticamente per gli effetti fuori controllo che sta determinando sull'economia e sulla società italiana, si pone in rigida continuità, occorre ricordarlo con quella politica.

Prima di analizzare brevemente i motivi di ordine politico istituzionale che hanno condotto il nostro Paese in questo incredibile imbuto che ci sta impoverendo senza costrutto, è interessante richiamare alcuni dati relativi al fabbisogno del primo trimestre del 2012. Questi indicatori evidenziano in modo impietoso i prevedibili risultati, opposti alle attese del governo, determinati da una produzione alluvionale di disposizioni a carattere tributario, che incidendo sulla spesa privata, comportano effetti indiretti sul gettito tributario,

determinati da un ordinamento tributario fuori controllo, anche per l'assenza di qualsiasi disegno di politica fiscale.

Nel primo trimestre 2012 il deficit (l'indebitamento netto della pubblica amministrazione in base alle regole "europee") è passato dal 7% del 2011 all'8%. Nel 2011 il deficit si è attestato al 3,9% su base annua, contro una previsione per il 2012 del 1,7%; il governo, con il documento di economia e finanza DEF, ha già elevato questa stima al 2%, che appare a sua volta irrealistica. L'esecutivo non sembra preoccuparsene, ma una lettura attenta dei dati più significativi non giustifica alcun ottimismo, anzi.

A parte l'andamento degli interessi sul debito, che certo non sono spinti al ribasso dalla recessione, che spiega in parte il dato negativo relativo al fabbisogno, il profilo più preoccupante è rappresentato, all'evidenza dal calo del gettito tributario, indotto dall'eclissi della politica tributaria, sul quale la manovra fiscale di dicembre ha inciso al momento, prevalentemente dal lato delle aspettative.

Mentre l'aggregato relativo al fabbisogno di cassa del settore statale, ha evidenziato nel primo semestre una contrazione di circa 15 miliardi rispetto al 2011, un dato sicuramente incoraggiante, a cui fa peraltro da contraltare un'ulteriore aumento della spesa decentrata, il calo del gettito delle imposte dirette (-05%), di quelle indirette (-0,9%) e dei contributi sociali (-0,4%) rappresenta una spia preoccupante di quello che potrà accadere nei prossimi mesi, in cui si manifesteranno appieno gli effetti della crescita della pressione fiscale sull'andamento del Pil.

Una conferma di un'impostazione profondamente errata, per non dire autolesionista della moltiplicazione di disposizioni a contenuto fiscale, assunte, nell'assoluta latitanza della politica tributaria; sulla quale il meno che si possa dire è che vi è stata negli ultimi anni scarsa attenzione da parte della cultura economica e giuridica.

In definitiva quindi, un tema su cui forse converrebbe porre maggiore attenzione, è rappresentato dall'interrogativo su come sia possibile che, in un quadro istituzionale in cui le politiche pubbliche sono inquadrare all'interno di schemi rigidi predeterminati per legge e la cui attuazione è caratterizzata sotto il profilo contenutistico da una pluralità di riserve di legge, sia stato possibile giungere a una situazione del genere.

Un paradosso in cui il fisco attraverso il continuo incremento dei tributi contribuisce a distruggere più ricchezza di quella che riesce a incassare, attraverso il maggior gettito atteso da una produzione continua di norme tributarie, assunte al di fuori di una qualsiasi linea che somigli a una politica tributaria, ed i cui effetti per conseguenza appaiono completamente fuori controllo.

La risposta è abbastanza semplice: non solo la politica tributaria è stata caratterizzata negli ultimi anni da particolare disattenzione ai profili distributivi, che ne hanno moltiplicato gli effetti depressivi sulla domanda interna.

Anche la politica della spesa, caratterizzata da tagli diffusi nel settore delle retribuzioni pubbliche e delle pensioni, (le spese in conto capitale si sono ridotte dell'inizio dell'anno del 40%) ha avuto effetti dello stesso segno, la cui combinazione ha prodotto inevitabilmente effetti sinergici moltiplicativi dal lato della crescita. Il che spiega, perché il contenuto recessivo della manovra finanziaria e fiscale del 2011 abbia avuto una funzione ed una spinta amplificata; sotto questo profilo il cosiddetto carattere tecnico del governo non ne attenua evidentemente le responsabilità, anzi.

5) I profili giuridici e istituzionali della crisi italiana

L'aspetto forse più sorprendente per un giurista che tra cinquant'anni proverà ad analizzare le politiche pubbliche italiane a cavallo tra la fine del primo decennio di questo secolo e l'avvio del secondo, sarà sicuramente il constatare come la cultura giuridica italiana sia stata in questa fase storica praticamente assente; a parte un dibattito confuso su un possibile assetto federalista dello Stato, su cui, si è cominciato riflettere seriamente solo dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione: in pratica a cose fatte.

In buona sostanza il dibattito giuridico, quando c'è stato, si è mosso al rimorchio di una politica, che a destra si è dimostrata incapace di esprimere una cultura di governo; evidenziando a oltre settant'anni di distanza il carattere tragico della fine dello stato liberale e dell'esperienza fascista, che non può essere semplicisticamente rimossa. La sinistra invece ha messo in luce un conservatorismo diffuso, incapace di interpretare in chiave riformista le trasformazioni epocali che, a partire dalla rivoluzione tecnologica hanno caratterizzato la società contemporanea nell'ultimo quarto di secolo.

I riflessi di questa crisi si ritrovano a destra nell'uso propagandistico, sostanzialmente illusionista, del tema della fiscalità; mentre l'incapacità della sinistra di interpretare la crisi fiscale ha contribuito a farla degenerare in una eclissi profonda non soltanto dello stato sociale, ma dello stato come istituzione. Su questo tema sono di particolare interesse le recentissime riflessioni di uno storico autorevole quale Lucio Cafagna.

La trasformazione continua in cui siamo immersi spesso senza neppure accorgercene, che ha coinvolto le istituzioni, le relazioni internazionali, lo sviluppo economico, le organizzazioni

sociali, per finire alle abitudini di vita, ai rapporti di genere, al costume, la cui percezione spesso ci sfugge anche quando ci investe direttamente, obbliga quantomeno a riflettere. L'immobilismo che ha caratterizzato il diritto in questa lunga stagione ha trovato un terreno fertile sul piano delle istituzioni, nella incapacità di guidarne l'ammodernamento all'interno di un quadro di principi e di regole condivisi, capace di coniugare insieme la necessità di avere una organizzazione della società competitiva, con la tutela dei diritti individuali.

Questi ultimi, spinti dalle trasformazioni sociali e dall'evoluzione dell'economia, tendono direi inevitabilmente, a trasformarsi almeno in parte per adattarsi ai cambiamenti, ma certo non possono essere semplicisticamente pretermessi o peggio ignorati.

Un esempio emblematico di questo atteggiamento è rappresentato dall'impegno profuso dal governo Monti con la riforma del mercato del lavoro, che ha barattato qualche maggiore flessibilità in uscita, con quelle introdotte dopo un lungo confronto parlamentare, con la legge Biagi, finalizzate ad aumentare l'occupazione.

Con il risultato che anziché ricercare un diverso e possibilmente più equilibrato rapporto tra flessibilità, retribuzione e diritti, si è introdotto un ennesimo sbarramento alla creazione di nuova occupazione. Aumentando gli oneri contributivi a carico di tutte le figure contrattuali caratterizzate da flessibilità nei rapporti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, si è data un'ulteriore conferma alla regola tutta italiana che per fare un passo avanti occorre prima compierne due indietro!

Se si analizza attraverso la chiave di lettura del diritto tributario il particolare momento che attraversa il nostro Paese, con istituzioni paralizzate e un governo che dialoga con se stesso senza dover rispondere a nessuno delle proprie scelte, basta soffermarsi sul dato fattuale che, mentre aumentano le imposte, cala il gettito tributario e crolla il prodotto interno lordo, per rendersi conto in quale misura la crisi investa direttamente il nostro settore disciplinare. Vediamo perché.

Ho riportato nella prima parte di queste note una serie di elementi che attengono sia all'evoluzione dell'economia italiana dal secondo semestre del 2011 ad oggi, sia, molto sinteticamente e per grandi linee agli interventi che hanno caratterizzato le politiche pubbliche nel nostro paese in questo stesso periodo, per offrire un punto di osservazione è un quadro di riferimento più ampio all'attenzione del giurista.

Un primo elemento di riflessione non può non venire dal fatto che mentre nella recessione del 2008/2009, l'andamento dell'economia italiana era stato parallelo a quello dell'altra grande economia manifatturiera europea, quella tedesca, gli effetti di questa nuova crisi finanziaria evidenziano un crollo del Pil in Italia, che non ha riscontro in nessun altro paese europeo.

La Spagna, nel pieno di una crisi economica reale, con un tasso di disoccupazione che coinvolge un quarto della popolazione, con un sistema bancario che ha avuto bisogno per restare in piedi di aiuti per 100 miliardi di euro, e con gli effetti dell'esplosione della bolla speculativa immobiliare, registrerà nel 2012 un calo del Pil tra la metà e un terzo rispetto al dato italiano.

Non sfugge che l'Italia è condizionata da un debito pubblico molto maggiore di quello tedesco o francese; e che questo si ripercuote inevitabilmente in termini di aumentate difficoltà a gestire la politica di bilancio in periodi di instabilità finanziaria.

Tuttavia l'incrocio dei dati sull'andamento dell'economia, con particolare riguardo alla dinamica dei consumi e più in generale della domanda interna, con gli effetti della produzione alluvionale di norme tributarie che ha caratterizzato il 2011 (se ne contano mediamente due al giorno) è da questo punto di vista illuminante.

Evidenzia, accanto a difficoltà obiettive che nessuno sottovaluta, un approccio inaccettabile alla fiscalità che va sottolineato con fermezza, perché anziché contribuire a tenere sotto controllo una situazione difficile dal punto di vista degli equilibri di bilancio, ne ha alimentato in modo sconsiderato le criticità, con misure improvvisate, adottate per pure ragioni di facciata.

Un esempio illuminante viene dal nuovo regime fiscale introdotto per colpire i possessori di imbarcazioni da diporto, considerati in base alla lunghezza del mezzo, più facoltosi. Bene, com'è ovvio, i proprietari con maggiori disponibilità economiche si sono spostati all'estero, mentre il settore dei servizi ha visto crollare il volume di affari di oltre il 30%, con una perdita prudenziale pari a 600 miliardi di lire. Dal punto di vista del gettito complessivo quindi l'operazione è fiscalmente in perdita!!!

Ma lo statalismo fiscale che ad occhi bendati, taglieggiando salari, stipendi, pensioni e consumi primari ci ha infilato tutti in una recessione non so se più grave per dimensioni o più stupida per inutilità, si sente a posto con la propria visione del sociale!

Cercherò quindi di mettere in evidenza, senza pretese di esaustività una serie di elementi istituzionali e giuridici che, in combinazione tra loro, hanno contribuito ad alimentare questa situazione di instabilità della finanza pubblica, i cui rischi in termini di avvitamento, tra aumento delle imposte e crollo del Pil, sembrano essere finalmente percepiti dal governo, che, con colpevole ritardo ha cominciato ad adottare alcune misure di contenimento strutturale della spesa pubblica.

Si tratta all'evidenza di un segnale positivo il cui esito dipende ovviamente dalle decisioni di merito; da questo punto di vista il precedente della conduzione della politica tributaria, che

pure rappresenta un elemento centrale per analizzare e comprendere le dinamiche che sono alla base di questa singolare recessione italiana, non è certo incoraggiante.

L'eclissi della politica tributaria riceve un'ulteriore conferma dalla promessa del rinvio dell'aumento dell'Iva, che semplici ragioni di buon senso avrebbero dovuto collegare ad una riforma incisiva del sistema tributario, offrendo una parte delle risorse (le altre sono state già bruciate dall'aumento dell'Iva dell'autunno scorso) necessarie per liberare l'economia italiana dal nodo scorsio dell'Irap che la sta soffocando e riformare profondamente Irpef.

Basta sfogliare la legge delega sulla riforma del sistema tributario dello Stato, ereditata dal precedente Governo, il cui vuoto propositivo innanzitutto in termini culturali lascia sgomenti, per rendersi conto di quanto sia sottovalutata oggi in Italia la questione tributaria; ridotta dal governo e da lobbies interessate che controllano i mezzi di informazione, a partire dai principali quotidiani, ad una banale vicenda di controllo dell'evasione fiscale.

Una comoda fuga dalla realtà tanto più grave in quanto viene alimentata con modalità demagogiche anche da alcuni Ministri che dimostrano di non avere la più pallida idea di quanto questo ordinamento tributario squilibrato, inefficiente, inutilmente aggressivo, che soffoca il lavoro, le imprese, le famiglie, sia direttamente responsabile dell'evasione.

La quale, è bene dirlo ha assunto modalità ben più sofisticate di quelle di 10 o 20 anni or sono e, non a caso, appena assume dimensioni di qualche rilievo, continua ad agire indisturbata; mentre l'economia minore, a partire dalle famiglie è paralizzata dall'idea veramente geniale che l'evasione non la si controlla a monte, riducendo la convenienza ad evadere, riformando le principali imposte ed organizzando un efficiente sistema di controlli, ma la si contrasta a valle facendola emergere attraverso il controllo delle spese.

Un autentico capolavoro di uno statalismo sempre più cieco e sempre più illiberale, che pretende di occuparsi "della vita degli altri", nell'illusione che uno stato di polizia fiscale possa sostituirsi al principio costituzionale che vede nel consenso all'imposta il DNA di ogni Stato a base democratica.

Incredibile punto di arrivo del cinismo con cui il Ministro dell'economia del governo Berlusconi ha sottratto al governo e al Parlamento gli indirizzi e le scelte in campo tributario e le ha trasferite all'Agenzia delle entrate, che ormai non si limita ad accertare e riscuotere le imposte, ma si è improvvisata legislatore e interviene sulla struttura delle imposte adattandola alle proprie esigenze!

Per cercare di comprendere le ragioni che hanno determinato nel corso degli anni una sempre più evidente crisi del diritto nel settore delle imposte, vale la pena di ricordare che il diritto come qualsiasi costruzione meccanica, non è una congerie di elementi diversi assemblati insieme casualmente, ma un sistema logico accompagnato dal principio dei vasi

comunicanti; il che equivale a dire che il diritto è un sistema inevitabilmente complesso, tuttavia accompagnato da una logica unitaria.

Se si parte da questo dato, appare evidente il limite di una riforma costituzionale quale quella del titolo V° della seconda parte della Costituzione, che ha coltivato l'illusione che bastasse realizzare il più ampio decentramento legislativo dallo Stato alle regioni, per rendere più moderno ed efficiente il nostro ordinamento costituzionale.

Il risultato di questo percorso improvvido è stata semplicemente l'eclissi della funzione parlamentare, con tutto quello di negativo che un processo del genere inevitabilmente porta con sé, in termini di garanzie per i cittadini.

È fuori dubbio che il punto di maggior sofferenza nella crisi istituzionale italiana, tragga origine dalla riforma del titolo V° della Costituzione. Un percorso fortemente condizionato da motivazioni di tipo politico contingente, in cui si evidenzia in tutta la sua negatività l'assenza di un disegno razionale di riforma dell'ordinamento statale, che non si risolve soltanto nel trasferimento di funzioni e di risorse crescenti dallo Stato centrale alle diverse regioni, semplicemente bypassando i comuni, elemento centrale di qualsiasi processo di decentramento efficiente.

Uno schema istituzionale che sostituisce alla centralità del Parlamento e al bilanciamento dei poteri intorno a cui ruota l'ordinamento repubblicano, un nuovo quadro di rapporti tra Stato e sistema delle autonomie, in cui il principio di unità della finanza pubblica, centrale nella Costituzione del 1948, e riaffermato anche nel testo novellato, viene di fatto annullato dalle dimensioni qualitative e quantitative che caratterizzano il nuovo decentramento autonomista . . .

Se si ripercorrono nel loro concreto divenire i principi che regolano nella prima parte della costituzione l'unità della finanza pubblica, appaiono evidenti la natura e i limiti che caratterizzano il rapporto tra l'ordinamento finanziario dello Stato e il sistema delle autonomie. Limiti finalizzati ad assicurare unità al governo della finanza pubblica: unità tanto più necessaria in un ordinamento in cui l'appartenenza all'area dell'euro ha sottratto al governo nazionale il controllo della politica monetaria

Questo quadro di riferimento unitario nella riforma del titolo V° della Costituzione viene se non ignorato . rimesso in discussione, non tanto dalla formulazione dell'articolo 119 cos. nel testo novellato, in cui la funzione unitaria, emerge con sufficiente chiarezza. L'elemento disgregante in questo modello è rappresentato a mio parere dall'eccesso di funzioni trasferite, che a sua volta comporta problemi praticamente insormontabili per assicurarne il finanziamento, attraverso l'impiego di strumenti fiscali pienamente inseriti all'interno del

principio di unità della finanza pubblica e al tempo stesso caratterizzati, quanto meno potenzialmente in senso autonomistico.

Questo schema contraddittorio, a partire da quest'anno ha visto prendere avvio un modello di decentramento fiscale regionale e locale profondamente condizionato da una serie di scelte del legislatore statale, che vanno ben al di là dell'esigenza di assicurare, anche attraverso la spesa decentrata, l'unità della finanza pubblica.

Scelte il cui coronamento è rappresentato da un progetto di riforma del sistema tributario dello Stato nel quale non solo non vi è traccia di quali siano le esigenze e gli obiettivi di una riforma del sistema tributario oggi; ma in cui il problema del raccordo tra l'ordinamento tributario dello Stato e il sistema delle autonomie è semplicemente rimosso.

Una riforma quindi al tempo stesso inutile e dannosa.

Non deve quindi stupire che in questa nebbia di rapporti tra Stato e sistema delle autonomie, sia sotto il profilo del controllo della spesa sia della responsabilità nella gestione e nella manovra dei tributi, l'effetto dell'insieme delle misure fiscali decise nel 2011, dirette ad aumentare il gettito, o finalizzate ad assicurarne un più puntuale adempimento attraverso il controllo della spesa, abbia determinato, per l'evidente assenza di un disegno unitario o almeno di un coordinamento degli effetti distributivi, una recessione non solo grave per le dimensioni, ma pericolosissima per gli evidenti rischi di avvitamento che comporta.

Il tutto è aggravato dal fatto che la politica tributaria, il cui ruolo è finalmente reso evidente dalla recessione che ha provocato e continua ad alimentare, è stata completamente sottratta dal governo al controllo parlamentare e delegata nelle scelte e nei contenuti all'Agenzia delle entrate.

Appare quindi in tutta la sua urgenza la necessità di recuperare una visione sistematica della finanza pubblica, quale quella indicata nella prima parte della Costituzione, nella quale il profilo unitario non solo non rappresenta un limite allo sviluppo di un articolato sistema di autonomie, ma ne costituisce l'indispensabile cornice.

6) Il principio di capacità contributiva tra limiti del sindacato di legittimità e garanzie del sistema

Il quadro delle autonomie che emerge dalla lettura della prima parte della Costituzione, a partire dall'articolo 5, non è con ogni evidenza un modello rigido; quello che il costituente ha voluto assicurare è un' esigenza di pluralismo che non si presta ad essere inquadrata in uno

schema predefinito. Costituisce piuttosto la cornice all'interno della quale la molteplicità dei centri di entrata e di spesa realizza in concreto la propria autonomia, ciascuno secondo le proprie funzioni e competenze, in modo da assicurare l'unità del sistema finanziario.

Unità che trova il suo fondamento in una pluralità di riserve di legge finalizzate a dare effettività al principio di eguaglianza: dall'articolo 23 in tema di prestazioni patrimoniali imposte; all'articolo 41 che assicura la libertà di iniziativa economica, disciplina la funzione di intervento dello Stato in campo economico, esercita attraverso la legge poteri di indirizzo e coordinamento delle attività economiche pubbliche e private, finalizzati ad assicurarne la funzione sociale; ed infine il principio di capacità contributiva (articolo 53) che costituisce il principale asse intorno a cui ruota la chiamata generale a concorrere alla spesa pubblica, in armonia con i principi di solidarietà e eguaglianza di fatto.

Se si analizza l'andamento dell'economia nel corso di questa legislatura, e lo si pone in rapporto con gli indirizzi che hanno caratterizzato le politiche pubbliche a partire dalla riforma del titolo V° della Costituzione, appare chiaro il distacco di quanto sta accadendo, rispetto ai principi intorno ai quali ruota il governo della finanza pubblica, primo fra tutti quello dell'unità del sistema finanziario.

Una prima constatazione si riferisce al corretto esercizio della riserva di legge in campo tributario; il problema non riguarda tanto il rispetto formale della garanzia costituzionale, quanto il fatto che da alcuni anni a questa parte si è assistito a una vera e propria escalation nell'utilizzazione della decretazione di urgenza; divenuta ormai l'unica fonte legislativa attraverso cui il governo emana disposizioni, non soltanto a carattere tributario.

Il problema all'evidenza non è di tipo formale: la questione giuridica che qui viene richiamata, non è rappresentata soltanto da un eccesso nell'utilizzazione del decreto-legge, a cui siamo ormai abituati da tempo; si riferisce piuttosto al fatto che il decreto-legge sia diventato l'unico strumento giuridico impiegato nella produzione di norme tributarie. Certo, formalmente il decreto-legge è uno dei mezzi attraverso cui può essere attuata una riserva di legge.

Ma qui nel terreno accidentato della finanza pubblica, non si tratta di prendere atto che la decretazione d'urgenza, per la sua intrinseca immediatezza costituisca per il governo uno comodo strumento rispetto ai condizionamenti che il controllo parlamentare inevitabilmente porta con sé. Si tratta invece di constatare che la compressione del ruolo del Parlamento in campo tributario ha degradato la separazione dei poteri fino a trasformarla in confusione del potere di spendere, con quello di imporre i tributi; il che spiega come una banale manovra di riequilibrio dei conti pubblici, possa degenerare in una spirale recessiva fuori controllo.

L'eclissi della funzione garantistica della riserva di legge, non poteva non incidere sull'altro pilastro fondante in tema di finanza pubblica: quello della capacità contributiva. Qui non si comprende bene se sia stata una parte della dottrina ad offrire giustificazioni sempre meno plausibili a una giurisprudenza costituzionale paralizzata dalla preoccupazione di assicurare la tutela di una inesistente "ragion fiscale", intesa come un privilegio.

O se sia stata la giurisprudenza stessa della Corte a diffondere e consolidare una visione della capacità contributiva in cui la dilatazione della discrezionalità legislativa può condurre in qualche caso ad un esito sostanzialmente tautologico .

In base a questa concezione non sarebbe la sussistenza in fatto della capacità contributiva a legittimare l'esercizio della potestà legislativa in campo tributario; sarebbe invece il legislatore, attraverso la scelta dei criteri di riparto a individuare la capacità contributiva e a definirne i profili contenutistici; con il solo vincolo di assicurare la coerenza del sistema.

Intendiamoci, l'intuizione che accanto ai tradizionali indici di capacità contributiva, se ne potessero individuare di nuovi altrettanto ragionevoli in termini di ripartizione del concorso di ciascuno alla spesa pubblica, in quanto espressivi in forme nuove, di realtà economiche che evidenziano attitudine alla contribuzione, mi sembra una evoluzione positiva del concetto di capacità contributiva, che non ne mette in discussione il profilo garantista.

In questo senso, il contributo significativo in tema di giustificazione dell'imposizione ambientale, di un giurista che non disdegna per altri aspetti di considerarsi un tradizionalista , quale Gianfranco Gaffuri in tema di imposizione ambientale, è illuminante.

Da un punto di vista più generale, un punto debole di questa ricostruzione per altri versi convincente, che in qualche caso ha spinto l'amministrazione finanziaria a ricondurre all'unità due concetti, quali la capacità contributiva e i criteri di riparto che è opportuno sottolinearlo, non sono sinonimi, sta nel degradare il profilo garantista della capacità contributiva, indiscutibile in quanto esplicitazione in campo tributario del principio di uguaglianza sostanziale, ad una generica esigenza di coerenza del sistema.

Conseguentemente il controllo di legittimità delle norme tributarie, alla luce dell'articolo 53,cos. rientrerebbe nei ristretti confini del sindacato di ragionevolezza delle norme tributarie, che non sempre appare giustiziabile sotto il profilo della legittimità costituzionale, per la sua indeterminatezza.

Intendiamoci, anche in Germania, la cui Costituzione non conosce un principio analogo a quello di capacità contributiva, espresso nell'articolo 53 cos., il controllo di legittimità avviene in base al principio di uguaglianza e quindi in buona sostanza si risolve in un sindacato sulla ragionevolezza. Ma l'assenza di un limite specifico quale quello espresso nell'articolo 53 della Costituzione italiana, e la possibilità di dichiarare la incostituzionalità

differita di una disposizione a carattere fiscale, hanno consentito al Tribunale costituzionale tedesco, nell'esercizio del controllo di legittimità, opportunità che ad oggi, non sono offerte alla nostra Corte costituzionale.

Di qui la difficoltà di mettere in discussione una serie di scelte del legislatore, in cui l'esercizio della discrezionalità costituisce talvolta il mezzo per dare una copertura di legittimità a disposizioni fiscali quantomeno discutibili, se non, spesso palesemente illegittime.

Da questo punto di vista le polemiche che ruotano intorno alle diverse interpretazioni del principio di capacità contributiva, su cui periodicamente si divide la dottrina, mi lasciano piuttosto freddo. Innanzitutto perché se guardo alla giurisprudenza costituzionale con quel minimo di curiosità che dovrebbe caratterizzare chiunque provi interesse all'evoluzione del nostro sistema giuridico, non mi pare proprio che in altri campi del diritto, a cominciare da quello penale, in cui è in gioco il valore della libertà personale, il quadro offerto dalla giurisprudenza costituzionale sia meno orientato dalle condizioni di contesto e sia quindi più convincente.

Se invece analizziamo l'evoluzione della dottrina tributarista sul punto, quanto meno in tempi recenti, non vedo contributi significativi, cioè non generici o semplicemente ripetitivi o declamatori, a parte i due recenti volumi di Bergonzini, che indicano una prospettiva sicuramente originale, che invita a riflettere, rispetto alla necessità di ricostruire (e il problema purtroppo non riguarda solo il diritto tributario) un sistema di garanzie, la cui evaporazione è in parte effetto ma anche causa della disgregazione istituzionale in atto.

Sotto questo profilo l'osservazione di Francesco Tesauro circa l'inutilità di infilare come il prezzemolo nell'esame di ogni norma tributaria che appare inopportuna, un profilo di incostituzionalità, mi sembra un invito al realismo e alla concretezza. Basta pensare al tema dell'abuso del diritto in cui una parte della dottrina ha preteso di giustificare dietro lo schermo della certezza del diritto situazioni palesemente indifendibili come quelle relative ad operazioni più o meno sofisticate di dividend washing o stripping, inopponibili al fisco ad una semplice lettura del codice civile, per comprendere che l'idea di applicare all'abuso del diritto un apparato sanzionatorio costruito per contrastare le frodi fiscali, non costituisce una deviazione degli schemi interpretativi ordinari, ma è piuttosto il risultato di troppe distrazioni e silenzi anche da parte nostra.

Per non parlare della sconcertante vicenda delle sanzioni penali inserite nella delega fiscale in tema di elusione, con una formulazione del tutto generica che ignora almeno tre articoli della Costituzione (3, 25, 41), pare su suggerimento del Quirinale; per finire con il condono

mascherato dell'estate 2010, targato Tremonti, che ha fatto risparmiare indebitamente molti miliardi di imposte dovute, a poche decine di contribuenti privilegiati.

Credo invece più utile per la dottrina tributarista confrontarsi sulla evoluzione dei sistemi fiscali contemporanei, che rendono ormai illusorio ed evanescente ogni tentativo più o meno concertato di scaricare su altri che non siano gli individui, il costo finale della tassazione e delle politiche pubbliche. E qui di critiche all'ultima Irpef in fase di assestamento, derivata dalla delega del 2003, ne ricordo parecchie; mentre sugli effetti della riforma Visco del 2007 caratterizzata da abuso di elementi di illusione finanziaria e da regressività diffuse, con profili di illegittimità evidenti, il silenzio è stato cosmico anche da parte dei giuristi.

Parole altrettanto nette andrebbero espresse nei confronti dell'Irap in cui la pur evidente illegittimità prodotta dall'indeducibilità del tributo, specie per i contribuenti assoggettati all'Irpef, rappresenta sotto il profilo economico e distributivo un vizio tutto sommato veniale rispetto all'incompatibilità strutturale dell'Irap con il principio di tutela della concorrenza, stabilito dal diritto nazionale ed europeo.

Penso quindi, al di là di polemiche che appaiono talvolta stizzite e quindi inevitabilmente sterili, che sia compito della dottrina tributarista, di evidenziare con rigore l'esigenza di un forte coordinamento tra la politica tributaria (ad oggi inesistente) e gli interventi dal lato della spesa, tesi alla razionalizzazione, ai risparmi gestionali e al suo contenimento strutturale, attento ai principi di capacità contributiva e di eguaglianza. Se si parte da questa prospettiva, porre attenzione ad una fiscalità che assicuri stabilità ai conti pubblici, senza perdere di vista il ruolo centrale che essa assume, per assecondare un processo di riequilibrio dei costi dello Stato sociale, senza vanificarlo di fatto, esprime nella sua essenza una lettura forse non tradizionale, ma non per questo meno garantista del principio di capacità contributiva.

Un richiamo quindi ai principi costituzionali distributivi che sono alla base del governo della finanza pubblica, di cui la recessione italiana evidenzia l'insostituibilità, al fine di correggere gli effetti depressivi sinergici sul Pil di aumenti delle imposte e tagli di spese decisi ignorandone i profili distributivi e i relativi vincoli. Sempre dal punto di vista distributivo e guardando oltre l'emergenza, occorre segnalare l'urgenza di colmare il vuoto in termini di coordinamento che caratterizza l'avvio del federalismo fiscale.

Che le politiche di decentramento finanziario e tributario comportino maggiori oneri per i territori caratterizzati da minore capacità fiscale per abitante, costituisce un dato strutturale ed è, in una certa misura, l'inevitabile prezzo di un processo di decentramento autonomistico responsabilizzante. Ma non vi è alcuna ragione per accentuare questa tendenza con politiche nazionali, finanziarie e tributarie strutturalmente regressive. In definitiva in uno Stato democratico le ragioni del fisco e quelle dei contribuenti devono

necessariamente coesistere, ed è compito della dottrina favorire questo processo di osmosi tra autorità e consenso, alla luce dei principi di solidarietà e di eguaglianza. Se ci si basa su queste considerazioni appare in tutta la sua urgenza la necessità di recuperare una visione unitaria del sistema finanziario conforme a Costituzione, sia nel rapporto tra entrate e spese sia in quello tra i diversi livelli di governo.

Ritornando ai profili garantisti insiti nel principio di capacità contributiva, e all'urgenza di darvi effettività, un utile esercizio potrebbe essere quello di esplorare i nuovi indirizzi della giurisprudenza costituzionale, caratterizzati dall'impiego sempre più diffuso delle sentenze interpretative, in prevalenza di rigetto. Ove correttamente orientata dall'ordinanza di rimessione, una interpretazione adeguatrice delle norme sottoposte all'esame della Corte, potrebbe consentire di evidenziare gli effetti irragionevoli di determinate norme tributarie, quali ad esempio l'indeducibilità dell'Irap dalle imposte sui redditi, senza una pronuncia formale di incostituzionalità, almeno nei termini e con gli effetti tradizionali che le sono propri.

La Corte costituzionale potrebbe ad esempio nel caso dell'Irap confermare la legittimità del tributo, e la compatibilità con la Costituzione di un'imposta sul valore aggiunto che adotti lo schema dell'Irap. Tuttavia il carattere unitario della disciplina dell'imposta rispetto a realtà intrinsecamente diverse quali le attività d'impresa e di lavoro autonomo, non consente di pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni relative all'indeducibilità dell'Irap da quelle sui redditi, regolata dalla legge istitutiva con modalità comuni, in quanto, come è noto determinano effetti diversi.

In questo schema di ragionamento la dichiarata incompatibilità del regime delle indeducibilità con una interpretazione della legge istitutiva dell'Irap conforme a Costituzione, potrebbe concludersi con una declaratoria di incostituzionalità di principio dell'indeducibilità dell'Irap dalle imposte sui redditi, i cui effetti opererebbero a partire dal nuovo anno finanziario. Una soluzione certamente eccezionale, giustificata tuttavia dalle particolari caratteristiche strutturali del tributo e quindi solo in apparentemente extra ordinem.

D'altra parte, questo profilo va sottolineato, l'irretroattività degli effetti della decisione non inciderebbe direttamente sui diritti dei singoli, comunque tenuti all'imposta; la declaratoria di incostituzionalità infatti si riferirebbe solo a una modalità applicativa, di cui la Corte costituzionale può ben rilevare l'irragionevolezza, ma, proprio per la pluralità di opzioni possibili, non è nelle condizioni giuridiche per potersi sostituire al legislatore nel bilanciamento dei diversi interessi in gioco.

D'altra parte, è bene sottolinearlo, la scienza economica ha evidenziato che l'opzione tra deducibilità e indeducibilità rappresenta una scelta politica collegata alla definizione

dell'aliquota, maggiore in caso di deducibilità e viceversa; il che equivale a dire che nell'eventualità di una declaratoria di illegittimità dell'indeducibilità, per incompatibilità con i principi di capacità contributiva e di eguaglianza, i contribuenti non possono ragionevolmente vantare alcun diritto al rimborso del surplus di imposta sui redditi versata negli anni precedenti. Il legislatore infatti nel determinare l'aliquota dell'Irap aveva ovviamente tenuto conto dell'opzione relativa all'indeducibilità dalle imposte sui redditi. In questo caso quindi l'irretroattività degli effetti della declaratoria di incostituzionalità risponderrebbe a precise ragioni di razionalità giuridica e non solo di opportunità.

La declaratoria di illegittimità differita collegata a una sentenza interpretativa, da un lato supererebbe il problema delle sentenze monitorie che la Corte considera con particolare sfavore dopo che il legislatore ha dimostrato più volte di ignorarne i moniti. Dall'altro sgombrando il terreno da effetti retroattivi e possibili rimborsi, lascerebbe al legislatore la responsabilità di definire nella successiva legge di bilancio i nuovi profili distributivi, nel rispetto delle linee fissate dalla stessa Corte.

Si giungerebbe così, per altra via ad un effetto non dissimile rispetto a quelle pronunce di incostituzionalità differita, adottate dal Tribunale costituzionale in Germania, che consentono di evitare gli effetti retroattivi di una pronuncia di incostituzionalità, che in molti casi, non è solo un problema di costi, ma di legittimità di eventuali rimborsi.

La sentenza interpretativa assumerebbe quindi il ruolo di veicolo per evidenziare un percorso che vincoli il legislatore ad adeguare la normativa vigente ai principi evidenziati dalla Corte Costituzionale nella propria giurisprudenza interpretativa; evitando di scaricare sulla Corte costituzionale il problema di sostituire al bilanciamento di interessi definito dal legislatore, ritenuto incompatibile con una interpretazione delle disposizioni conforme a Costituzione, con un diverso bilanciamento, la cui definizione non può non essere rimessa allo stesso al legislatore.

Una soluzione quindi che superi, in qualche modo aggirandolo, il problema degli effetti retroattivi delle sentenze di accoglimento, che rappresenta ormai, almeno in Italia un ostacolo quasi insormontabile rispetto all'esigenza sempre più avvertita di recuperare un profilo garantista al sindacato di legittimità in campo tributario.

7) Autonomia, decentramento e unità del sistema finanziario

L'eclissi del principio di capacità contributiva almeno nella percezione espressa dal legislatore negli ultimi anni, ha inevitabilmente portato con sé anche la crisi dei profili distributivi delle imposte, che spiega in parte gli effetti recessivi della moltiplicazione di misure a carattere impositivo assunte a casaccio, senza la minima preoccupazione di valutarne gli effetti a strascico o a cascata che dir si voglia.

Tuttavia la crisi da bulimia fiscale in cui siamo ormai immersi, mette in luce un altro valore costituzionale di cui si è persa traccia: la funzione di intervento dello Stato nelle attività economiche, il cui carattere garantista rispetto alla libertà di iniziativa economica e all'esercizio delle connesse attività, assicurato dalla riserva di legge, si è via via perduto nell'arco di un ventennio, dietro lo schermo di un liberismo di facciata, intriso di statalismo fino ai limiti dell'irresponsabilità.

L'unità del sistema finanziario, non è quindi una formula vuota, né uno strumento centralista. Trova infatti nell'articolo 41 della Costituzione il pilastro che collega idealmente la garanzia della riserva di legge in tema di prestazioni patrimoniali imposte, con il principio di capacità contributiva che ne regola i profili distributivi, alla luce del principio di uguaglianza. Da questo punto di vista, il recupero del concetto di unità del sistema finanziario, costituisce non solo un indispensabile vincolo di sistema per realizzare l'equilibrio strutturale di lungo periodo della nostra finanza pubblica, statale e decentrata. Rappresenta anche la pietra d'angolo per realizzare il coordinamento della politica della spesa, il cui contenimento deve essere finalizzato a garantire un elevato tasso di crescita economica, con la politica tributaria, la cui gli eclissi dura ormai da anni, confusa all'evidenza con l'aumento a pioggia dei tributi.

Coordinamento purtroppo sottovalutato dalla politica di bilancio e del tutto assente nell'insieme delle misure di entrata e di spesa adottate dal 2011 ad oggi per contrastare l'emergenza finanziaria. Con il risultato di aver precipitato il Paese in una duplice trappola: da un lato le politiche pubbliche hanno prodotto un crollo del Pil, in buona sostanza una distruzione di ricchezza ben maggiore delle risorse che la macchina fiscale è stata, o sarà in grado di recuperare, attraverso la grandine di aumenti a pioggia dei tributi. Dall'altro la recessione, mettendo a rischio la capacità dell'Italia di sostenere il debito, tiene sotto scacco il nostro debito pubblico, con tassi di interesse che palesemente non consentiranno di realizzare il pareggio di bilancio nei prossimi anni.

Una situazione resa più delicata dal conformismo interessato che accompagna la politica del governo, di cui vi è un ampio campionario nel sostegno incondizionato e acritico offerto a Monti dai principali quotidiani di proprietà di industrie e banche, di cui alcuni editorialisti

sono anche consulenti del governo, che dipingono il Presidente del consiglio come il salvatore della patria in guerra.

La mia conclusione ragionata e preoccupata a un tempo, suffragata dai contenuti e dagli effetti delle politiche pubbliche dell'ultimo anno, specie quella tributaria, che ho cercato di descrivere in queste note nei tratti essenziali, è che al contrario il governo per molti versi brancoli nel buio. E sia prigioniero dei tanti luoghi comuni che caratterizzano lo statalismo di potere che in Italia ha tradizioni antiche e che lo stesso governo Monti ha contribuito per opportunismo ad alimentare.

Si pensi da ultimo al contrasto alla corruzione che è alimentata da uno statalismo sempre più invasivo e più cieco, di cui vi è un aggiornato e variegato campionario nell'azione del governo, che si illude per l'ennesima volta di ridimensionare, con pene più severe.

Si guardi ancora al tema complesso dell'evasione, affrontato con un mix di semplicismo e demagogia, che si è preteso di contrastare con misure che paralizzano le attività minori lasciando indisturbata l'evasione più aggressiva, i cui proventi finiscono immancabilmente all'estero, neppure sfiorata dall'azione del governo. Perdendo di vista che l'evasione in Italia è strutturale e trae origine sia nell'articolazione interna alle principali imposte sia in modelli totalizzanti di ritenute alla fonte che incentivano la corresponsione di una parte del salario fuori busta nelle imprese minori. (In cui tuttavia si concentrano vale forse la pena ricordarlo, oltre i due terzi degli occupati)

L'aspetto francamente più sconcertante, che evidenzia l'assenza di una qualsiasi linea nell'azione del governo in campo tributario, salvo una stretta continuità con gli indirizzi di politica fiscale adottati da Visco nel 2007 (che una linea di politica tributaria tuttavia la aveva) ed accentuati dal suo successore all'economia e alle finanze nel governo Berlusconi, lo si ritrova nei contenuti della delega al governo sulla riforma tributaria. Una delega che, dopo l'anticipazione deformata dell'Imu, e l'adozione dell'ACE, che non è un nuovo tipo di candeggina, ma una misura agevolativa dai costi indefiniti, finalizzata alla ricapitalizzazione delle imprese (prevalentemente medio grandi), entrambe introdotte con il decreto legge del 6 dicembre, si riduce ad aprire qualche ulteriore piccolo rivolo di maggiori entrate.

In questo contesto parlare di riforma tributaria per quel che resta del progetto di legge delega, sembra francamente eccessivo; ma quello che suscita stupore è che intorno a questo nulla il governo chieda un parere al FMI, richiamando il precedente della riforma del bilancio del 2007 sulla quale l'allora ministro dell'economia Padoa-Schioppa aveva appunto richiesto l'opinione del Fondo monetario. Una realtà completamente diversa, dal contenuto prevalentemente tecnico, che non può essere confusa con una riforma tributaria, i cui

indirizzi non possono che essere il risultato di un confronto e di un dialogo tra Governo e Parlamento, in cui non vi è spazio per altri soggetti.

Che governi di diverso indirizzo politico abbiano cercato nell'ultimo decennio di spostare il baricentro del potere in campo tributario dal Parlamento al Governo è comprensibile; anche se l'esperienza ci dice che gli effetti sono stati tutt'altro che virtuosi. Ma che il governo Monti chieda al FMI, di dettare le linee della riforma tributaria, ha in sé qualcosa di inverosimile che supera qualsiasi immaginazione. Quello che l'Italia avrebbe dovuto fare, a partire dalla legge finanziaria per il 2010, nel settore delle imposte è semplice, oserei dire banale. Utilizzare il gettito prodotto da un aumento consistente dell'Iva e delle altre principali accise, seguendo il precedente della Germania del 2008, per ritornare con qualche correttivo tecnico minore, allo schema di Irpef vigente nel 2006 e realizzare una redistribuzione del prelievo a favore dei redditi minori, specie da lavoro.

Integrando questa linea di politica tributaria con una consistente riduzione dell'Irap, a partire dai redditi da lavoro e da quelli d'impresa minore. Un anticipo di un percorso riformatore teso a sopprimere definitivamente, nell'arco di qualche anno, questo tributo anomalo che premia contro ogni principio giuridico interno ed europeo le importazioni a danno delle produzioni nazionali. In buona sostanza un mix di interventi a favore del lavoro e delle famiglie finalizzato a rilanciare la domanda interna; che utilizza la riduzione del cuneo fiscale e l'abolizione definitiva dell'Irap nel settore privato per rendere più competitivo il sistema fiscale.

Una linea, è bene dirlo, che attuata con gradualità e finanziata con risorse reali, come hanno ampiamente dimostrato i 6 miliardi di riduzioni fiscali decise con la finanziaria 2005, seguiti da 38 miliardi di maggiori entrate l'anno successivo, avrebbe rapidamente migliorato i saldi di bilancio, senza precipitare l'Italia in una recessione frutto di uno statalismo senza senso.

Immaginare che vi possa essere al di fuori dell'Italia una istituzione o un gruppo di esperti, che dell'Italia conoscono poco o nulla, in grado di indicare in modo non generico un percorso riformatore capace di ridurre il peso delle imposte sui redditi di famiglie e imprese aumentando il gettito, rappresenta un esercizio di pura fantasia.

L'obiettivo politico che l'iniziativa del governo lascia intravedere in filigrana, è invece quello di utilizzare il paravento a buon mercato dell' FMI per coprire i propri errori di politica tributaria, ormai evidenti, con un avallo autorevole che ne evidenzia l'ineluttabilità delle scelte e per conseguenza assolve il governo dai propri errori: consentendo di persistervi!

8) Conclusioni

Nella prima parte di questo lavoro ho cercato di mettere insieme un'ampia serie di dati, talvolta anche eterogenei, con l'obiettivo di evidenziare che se per l'Italia il 2010 ha rappresentato l'anno delle occasioni perse, il 2011 può essere definito a pieno titolo quello degli errori a cascata ad impatto crescente.

Errori che hanno nella politica tributaria il principale crocevia e punto di snodo.

Il titolo di queste note evoca la curva di Laffer, l'economista che ai tempi di Reagan aveva ispirato la politica di riduzioni fiscali di quella Presidenza. Gli esiti di quella politica furono controversi perché in quegli stessi anni il disavanzo degli Stati Uniti aumentò in maniera consistente; in realtà la crescita del deficit fu dovuta ad altre ragioni, in particolare allo scudo spaziale e alla politica di riarmo di Reagan, che contribuì non poco al crollo dell'impero sovietico.

La domanda che dobbiamo dunque porci, seguendo lo schema di Laffer, secondo cui oltre un certo limite se si aumenta l'aliquota dell'imposta sul reddito il gettito diminuisce, mentre nella situazione inversa le riduzioni mirate delle imposte sul reddito determinano un incremento del gettito, è se la curva di Laffer possa applicarsi in concreto alla situazione italiana.

.Se l'ipotesi fosse plausibile vorrebbe dire che la tesi di un economista liberista che aveva teorizzato gli effetti positivi sul gettito delle riduzioni d'imposta, potrebbe venire utilizzata per giustificare le conseguenze delle misure fiscali avviate da Tremonti e consolidate dal governo Monti, che hanno precipitato l'Italia in una recessione fuori controllo, legittimandone l'azione.

Tuttavia in questo caso i conti non tornano, vediamo perché.

Nello schema proposto da Laffer viene indicata una relazione diretta tra la riduzione delle imposte sui redditi e l'aumento del gettito complessivo; il che equivale a dire che un eccesso di aumento del prelievo può determinare una consistente riduzione del gettito, compromettendo l'efficacia della manovra dal punto di vista degli equilibri di bilancio.

Tuttavia è bene sottolinearlo, la curva di Laffer non evidenzia alcuna relazione diretta tra aumento delle imposte e calo del prodotto interno lordo; un'ipotesi questa del tutto anomala all'interno di uno schema corretto di politica fiscale, che ove si verificasse evidenzia impietosamente una serie di errori nella conduzione della politica tributaria, responsabili sia del calo del gettito sia del crollo del Pil.

Conclusivamente quindi il teorema di Laffer non offre argomenti che possono essere utilizzati in Italia per giustificare gli effetti di una serie di aumenti di imposte a pioggia, assunti senza un minimo di organicità e chiarezza di obiettivi; trascurandone gli effetti distributivi negativi, sinergici rispetto alle misure di contenimento della spesa pubblica, che

ignora i principi elementari di ogni moderno sistema tributario, a partire da quello di eguaglianza sostanziale.

Purtroppo l'instabilità finanziaria che investe l'Europa, pur avendo origini esterne è ormai interna alle sue istituzioni, che si stanno mostrando inidonee a dare stabilità all'area dell'euro divenuto proprio per questo l'area di elezione per scorribande finanziarie speculative.

Questa situazione che va ormai avanti per inerzia da un paio d'anni sta mettendo in luce, in tempi di crisi planetaria l'evidente insostenibilità di una moneta unica, priva di istituzioni che assicurino una politica monetaria comune. Sotto questo profilo, l'esperienza della crisi greca, di quella portoghese, delle gravi difficoltà spagnole e anche delle nostre, pone in risalto quantomeno una condizione di stallo, imposta dalla Germania, che ove non contrastata, innanzitutto con politiche interne credibili, rischia di travolgere con l'euro la stessa costruzione europea.

Non è questa la sede per affrontare l'insieme di profili economici, istituzionali, politici, giuridici, sociali che rappresentano, accavallati come in un caleidoscopio impazzito, le diverse sfaccettature della crisi europea.

Per le quali sia detto per inciso non avrei neppure le necessarie competenze.

Mi limito quindi a sottolineare che non può essere revocato in dubbio che il punto nodale della crisi europea sia giuridico; nel senso che il carattere monco delle istituzioni economiche e monetarie nell'area dell'euro ha effetti, produce vincoli e determina condizionamenti molto più profondi rispetto alle limitazioni di sovranità imposte dalla cornice giuridico istituzionale che attende al funzionamento del Mercato unico.

In buona sostanza il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea vincola gli Stati membri al rispetto di una serie di principi e di regole finalizzati a garantire in concreto l'esercizio delle libertà fondamentali e il corretto funzionamento del Mercato unico.

L'euro al contrario si muove all'interno di un modello in cui, a partire dalla recessione del 2009, i differenziali nei tassi di interesse dei debiti sovrani espressi in euro, appaiono largamente condizionati dalle scelte di politica nazionale di un solo paese, la Germania, le cui decisioni influenzano quelle di tutti gli altri.

Di qui, una variabilità nei tassi di interesse molto più orientata dal quadro generale dell'area dell'euro, rispetto alle condizioni economiche dei diversi Stati il cui debito pubblico è espresso in euro. Questa situazione di instabilità dei tassi di interesse dei debiti sovrani, fortemente condizionata dalla politica di bilancio della Germania, rappresenta una condizione ideale per la speculazione finanziaria, che di volta in volta, con operazioni di arbitraggio tra titoli di debito pubblico diversi, espressi in euro realizza guadagni consistenti praticamente senza rischio.

Una situazione che il più delle volte non rispecchia le condizioni reali dell'economia dei singoli Stati; che tuttavia comporta riflessi sulla concorrenza, sulla libertà di movimento di capitali, e sulla crescita, ben più distorsivi delle violazioni delle regole europee, che i singoli Stati possono essere di volta in volta tentati di adottare, per obiettivi di politica nazionale. Che è compito delle Istituzioni europee, Commissione e Corte di giustizia europea in primis di contrastare e sanzionare.

La Banca Centrale europea al contrario, non ha alcun potere per garantire nell'area dell'euro una politica monetaria e di bilancio comuni; una politica autonoma, nell'interesse di tutta la zona euro che tuteli i singoli stati membri, sia da attacchi speculativi che ne minino la stabilità interna, sia dai riflessi distorsivi che la politica nazionale di uno o più a stati della zona euro coordinati fra loro, può determinare nei confronti di altri paesi appartenenti alla moneta unica. Incidendo indirettamente sul corretto funzionamento del Mercato unico europeo.

L'idea che la moneta unica possa trasformarsi in una gabbia in cui le imprese italiane siano costrette ad indebitarsi a tassi più che doppi rispetto alle concorrenti tedesche, pur utilizzando la stessa moneta, per le decisioni e le scelte di un solo paese, e che il costo di questa concorrenza che deforma il Mercato Unico fino a trasformarlo in una trappola, debba essere scaricato sui contribuenti italiani, ha in sé qualcosa di irragionevole che rischia, mettendone in discussione addirittura i presupposti, di travolgere non solo la moneta unica ma le istituzioni europee nel loro insieme.

Nasce da questa constatazione la critica alle politiche pubbliche italiane degli ultimi due anni, che anziché assicurare la stabilità dei conti pubblici attraverso la crescita, si è illusa di poter tranquillizzare i mercati con una austerità suicida, preoccupata solo di compiacere la politica di bilancio della Germania.

Una linea di politica fiscale regressiva, che anziché garantire stabilità produce macerie; che palesemente non consentirà di realizzare un equilibrio di medio periodo della finanza pubblica perché induce una recessione che distrugge più ricchezza di quella che lo Stato è in grado di ricavare attraverso l'aumento delle imposte. Una politica di bilancio quindi inutilmente recessiva, ed in contraddizione con la necessità di una gestione rigorosa della finanza pubblica orientata alla crescita. La sola possibile per stabilizzare il debito pubblico, e sottrarlo alle aggressioni della speculazione finanziaria.

La distanza siderale che divide questo obiettivo dalle politiche di emergenza e di austerità poco meditate, adottate prima dal governo Berlusconi e ora da quello presieduto dal senatore Monti, indica le difficoltà in cui siamo immersi. Difficoltà che origina dal fatto che il governo Berlusconi aveva completamente ignorato la componente tributaria che aveva

anticipato al 2008 la recessione del 2009, ed ha dato avvio, ad un'escalation nell'aumento delle imposte insensato.

Per avere un'idea di quali siano stati gli effetti quantitativi di questa politica, ci viene in aiuto un recentissimo studio de Il Sole 24 Ore , secondo cui nell'arco di meno di quattro anni la finanza pubblica ha condotto a riduzioni di spesa pari a 132 miliardi affiancate da 178 miliardi di maggiori entrate, soffocando la ripresa nel 2010 , senza mettere in sicurezza i conti pubblici.

Una politica tributaria lontana anni luce dalle esigenze dell'Italia, che ha paralizzato la spesa delle fasce più favorite della popolazione per timore dei controlli fiscali sulla spesa , testimoniata dal crollo dell'acquisto di beni di consumo durevole, tra cui primeggia il dato negativo delle auto, e della compravendita degli immobili.

Completa il quadro la compressione insensata dei redditi minori, stretti tra riduzioni della spesa che spesso li coinvolgono direttamente, e la moltiplicazione di aumenti di tributi regressivi ad ampio spettro. La recessione che ci sta impoverendo è il frutto di questa non politica tributaria miope, priva di idee e di qualità, che invece di impegnare l'Italia ad uno sforzo comune per rilanciare la crescita, è alla disperata ricerca del tesoro dell'evasione, e affida il raggiungimento di questo obiettivo ad una fiscalità avvilita su se stessa, ormai fuori controllo. Una ricchezza nascosta di cui spesso si favoleggia, che certamente esiste, ma di cui dopo la generalizzazione dei meccanismi di tracciabilità, ovviamente, almeno in Italia non vi è più traccia .

Una politica tributaria che ruota intorno ad una concezione statalista dei rapporti tra cittadini e istituzioni che non ha confronto in Europa, che si riflette sull'organizzazione sociale e su una struttura della società, sedimentata nell'arco di un trentennio, che incontra difficoltà crescenti a confrontarsi e a competere con la realtà europea, basata sulla diffusione delle libertà, ed evidenzia una deviazione statalista dai risvolti culturali prima ancora che politici tuttora irrisolta.

Uno statalismo che esprime un ceto benestante, vicino al potere quando non ne è una emanazione diretta, intriso di moralismo, che non comprende e guarda con sufficienza quando non con disprezzo quest'Italia che non gli piace e dalla quale si sente estraneo. Senza comprendere che questa realtà complessa è lo specchio che riflette almeno in parte ciascuno di noi; che deve necessariamente trasformarsi per cogliere le sfide in cui siamo immersi, cercando di non lasciare nessuno indietro.

Un dirigismo miope che anziché alimentare la crescita, favorendo attraverso un uso accorto della politica tributaria l'emersione e il consolidamento di una quota crescente dell'economia irregolare, che è bene ricordarlo vive in simbiosi, integrata con quella regolare, sta risolvendo

il fenomeno dell'economia irregolare e dell'evasione alla radice, con una contrazione del Pil che non ha eguali in Europa, che colpisce senza distinzioni sia l'economia regolare sia quella sommersa. Uno statalismo strabico che anziché puntare sul consolidamento della ripresa, nel 2010, ha preferito giocare "a Monopoli con il federalismo," riuscendo a conti fatti a distruggere nella recessione 2008 / 2009 oltre 100 miliardi di euro; e che nella nuova fase recessiva 2012 /2013, si appresta, con il governo Monti a farne sparire un'altra cinquantina. Senza considerare gli effetti di queste politiche sull'economia sommersa o irregolare difficilmente quantificabili.

Ritornando al tema dei tributi, la conclusione di questa analisi riconduce direi di necessità al punto da cui siamo partiti; l'evidenza di una crisi che investe l'insieme dei rapporti istituzionali, di cui il meno che si possa dire è che vi sia scarsa consapevolezza, che ruota intorno allo sfaldamento della funzione parlamentare, e allo svuotamento delle garanzie costituzionali che tengono insieme i rapporti tra le diverse istituzioni.

La marginalità che ha investito da troppi anni la fiscalità, che la crisi ha contribuito ad amplificare e a ribaltare attraverso i suoi effetti negativi sulla nostra disciplina, mettendone a rischio l'utilità e quindi la stessa funzione, obbliga ad una riflessione più ampia, che non può non coinvolgere i nostri studi.

Occorre ripartire con umiltà dalla rilettura dei principi, con la consapevolezza che nessuno può chiamarsi fuori da una crisi che ci coinvolge tutti come cittadini prima ancora che come studiosi. Non possiamo più trascurare nulla, perché tutto si tiene. Va quindi ripensato il ruolo dei tributi, a partire dai profili distributivi, che è essenzialmente un problema giuridico, perché attiene all'effettiva attuazione del principio di uguaglianza; della loro gestione; dei rapporti tra amministrazione finanziaria, contribuenti e giurisdizione; delle garanzie e dei limiti che devono circondare, sia l'esercizio della discrezionalità sia lo svolgimento dell'azione amministrativa; riportando al centro della vicenda tributaria il diritto.

In conclusione occorre guardare con attenzione agli sviluppi del diritto europeo e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la cui lettura delle libertà fondamentali si ispira all'esigenza di tenere unito il più grande mercato del pianeta, assicurando le condizioni perché questo possa funzionare correttamente.. Giurisprudenza che nell'essenziale, evidenzia sempre più attenzione ai diritti dei cittadini europei in termini di parità di trattamento, e alla loro effettiva tutela, attraverso l'uso accorto dei principi di proporzionalità e eguaglianza.

In questo senso l'unità del sistema finanziario, di cui ho cercato di offrire una ricostruzione aperta alle nuove sfide dell'economia mondializzata, ma non per questo disattenta ai diritti dei cittadini contribuenti, rappresenta una chiave interpretativa meritevole di

approfondimento per ricondurre le politiche pubbliche ed in particolare quella tributaria nel grande alveo della Costituzione.

Rammentando in buona sostanza che l'unità del sistema finanziario rappresenta il filo conduttore comune il cui rispetto consente di assicurare l'eguaglianza di fatto, nel concreto divenire dell'agire politico . Eguaglianza che dà pienezza di contenuti alle politiche finanziarie di entrata e di spesa, che hanno come destinatari ultimi i cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- JEAN ARTHUIS, "S:O:S FINANCES PUBLIQUES ,Oson les varies reformes" Calman-Levy ed. 2011
- JACQUES ATTALI "domani ci governerà il mondo?" FAZI ed 2012
- ALDO BONOMI "Sotto la pelle dello stato 2010 " Feltrinelli ed.
- MAURO BUSSANI "IL diritto dell'Occidente" Einaudi ed. I010.
- LUCIANO CAFAGNA " La grande slavina" marsilio ed. 2012
- SABINO CASASESE "il diritto globale" Einaudi ed. 2009
- SABINO CASSESE "L'Italia una società senza Stato" Il Mulino ed.. 2011
- CENSIS E FONDAZIONE ROMA a cura di " Paure globali " La Terza ed.2009
- De Benoist A: , " Sull'orlo del baratro " ed. Arianna 2012
- DI VICO D. FITTIPALDI E. " Profondo Italia " BUR ed. 2004
- FELTRI S. " IL giorno in cui l'euro morì" Alberti ed.2011
- FERRERO G. BAUDUIN D.. " L'economia sommersa e lo scandalo dell'evasione fiscale" Ediesse ed. 2011
- FINANCES PUBLIQUES N. 116 " La r eforme fiscale n. 116 ed,L:G:D:J: 2011
- FINANCES PUBLIQUES N.117 " Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d' avenir " L:G:D:j: 2012
- FORTIS M. " La crisi mondiale dell'Italia" Il Mulino ed.2009
- GOLDSTEIN A. " BRIC, Brasile, Russia, Cina alla guida dell'economia globale" Il Mulino ed. 2011
- GUERRA M. C. ZANARDI A. a cura di . " La finanza pubblica italiana rapporto 2011" Il Mulino ed. 2011
- KRUGMAN P. " Fuori da questa crisi adesso!" Garzanti ed. 2012
- LANDAIS C. PIKETTY T. SAEZ E. " pour une revolution fiscal Un impot sur le revenue pour le XXI  siècle Seuil ed . 2011
- LARROUTUROU P. " Svegliatevi ! " Perch  l'austerit  non pu  essere la risposta alla crisi " Piemme ora ed. 2012
- LA TORRE G. " Il grande bluff : il caso Tremonti " Melampo ed . 2009
- MORCALDO G. " Una politica economica per la crescita" Franco angeli ed. 2007
- NANNICINI T. " Non ci resta che crescere" Uiversit  Bocconi ed. 2011
- O'NEILL J. " BRIC I nuovi padroni dell'economia mondiale" Hoepli ed. 2012
- PEILLON A. " 600 milliards qui manquent   la France" Seuil ed. 2012

- PIANTA M. " Nove su 10 perché siamo (quasi) tutti peggio di prima" La Terza ed. 2012
- PIGNATARO G. M. " Riequilibrio e rilancio" Ventiquattr'ore ed. 2011
- PINELLI C. TREU T. a cura di " la costituzione economica: Italia, Europa" Il Mulino ed. 2010
- PLAZAS VEGA M. A. " Il diritto della finanza pubblica è il diritto tributario" Jovene ed. 2009
- RICOLFI L. " La repubblica delle tasse" Rizzoli ed. 2011
- RODRIK D. " La globalizzazione intelligente " ed La Terza 2011
- SALIN P. " Ritornare al capitalismo per evitare le crisi " Rubettino ed.
- SALVADORI M. L. "Democrazie senza democrazia "
- SALVADORI M. L. " L'Italia e i suoi tre stati" ed. La Terza 2011
- SALVINI GP. ZINGALES L. " Il buono dell'economia" Univ. Bocconi ed. 2010
- SCOTTI V. "L'Italia conta" data news ed. 2010
- STIGLITZ J. E. SEN A. FITOUSSI J.P. " La misura sbagliata delle nostre vite" Etas ed. 2010
- TINTI B. " La rivoluzione delle tasse" Chiare lettere ed. 2012
- TREMONTI G. " Uscita di sicurezza" ed. 2012
- TRIGILIA C. " Non c'è Nord senza sud" Il Mulino ed.2012
- TURCHI A. " Coscienti evasori " ed. Franco Angeli 2011
- VIGNALI R. " La grandezza dei piccoli " Guerrini ed. 2012