



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

L'illusione del fisco "variabile indipendente" ha avvitato l'Italia in una spirale recessiva senza fine. Per uscirne occorre analizzarne gli effetti e porre le basi per la riforma fiscale
di Raffaele Perrone Capano

Abstract

This paper analyzes the effects of public policies during the recession between 2008 and the start of the recovery in the latest part of 2009. Particular attention is paid to the dynamics of exports, with recoveries of competitiveness of manufacturing industry, even in distant markets. The article then examines the role played by fiscal policy, highlighting the negative effects in terms of increasing the tax burden, as determined by the reform Irpef 2007. The intersection of data in tax revenue from 2006 to 2008 and then in the period 2011, 2012, with the trend of the economy and other items related to savings, household consumption and the purchase of durable goods, highlights the close link between fiscal policy and the recession of 2011/12. The essay concludes with a call for reflection on the part of lawyers on issues of reform of the taxation of personal and enterprise, focused on overcoming IRAP and Irpef on a new structure, which favors the expansion of the tax base reducing the burden for families.

1) Premessa 2) La svolta della politica tributaria nel biennio 2006/2007 amplifica gli effetti della recessione. 3) La centralità della questione tributaria alla luce della crisi dell'imposizione sui redditi personali e di impresa. 4) Il ruolo determinante della struttura dell'Irpef nella diffusione dell'evasione. 5) La crisi finanziaria dell'estate 2011 fa da battistrada ad una stretta fiscale, improvvisa senza diritto e senza qualità, disancorata dall'economia reale: l'Italia entra nel tunnel della recessione. 6) Il fisco come variabile indipendente, alimenta la recessione dipendente dal fisco: il peso dell'eclissi dei principi giuridici. 7) Conclusioni.

1) Premessa

La conclusione dell'esperienza del governo Monti e l'anticipo di un paio di mesi delle elezioni politiche mi ha suggerito di non occuparmi nell'ultimo periodo dei profili più contingenti della politica tributaria; tanto allo scopo di evitare di confondere legittime riserve tecniche e conseguenti critiche alle scelte pubbliche del biennio 2011/2012, con valutazioni politiche altrettanto legittime, ma che è opportuno tenere separate in una rivista giuridica a carattere scientifico.

D'altra parte basta scorrere le annate della rivista dal 2006 ad oggi, per rendersi conto che la presa d'atto di una crisi fiscale che trasferisce l'instabilità dall'economia alla società, dalle istituzioni alla politica, fino ad alimentare la più lunga spirale recessiva del dopoguerra, non è il risultato di una concatenazione imprevedibile di eventi sfortunati, ma l'esito ampiamente previsto di una progressiva accelerazione della

crisi del modello di rappresentanza politica, amplificato dallo svuotamento delle istituzioni parlamentari e dalle crescenti difficoltà della finanza pubblica.

Al centro di questo processo confuso e crocevia di alcune tra le più evidenti criticità, che hanno determinato un impoverimento crescente della nostra comunità, vi è senza alcun dubbio la fiscalità. Una politica tributaria fortemente caratterizzata in senso ideologico, tuttavia priva di guida politica, senza diritto e senza qualità, inutilmente aggressiva, specie nei confronti dei contribuenti minori.

Una fiscalità preoccupata solo di aumentare il gettito senza curarsi degli effetti; per di più caratterizzata da un concentrato di regressività che lascia senza parole, perché mette in luce un'incapacità strutturale dei Governi che si sono succeduti a partire dal 2006, di rappresentarsi una immagine realistica della società che avrebbero dovuto governare. Cartina di tornasole del cortocircuito che ha investito le istituzioni rappresentative, incapaci ormai di interpretare le esigenze di una società articolata e complessa qual è la nostra, evitando i rischi insiti nella crescente frammentazione dei corpi intermedi: luogo ideale di raccordo delle istanze solidaristiche in cui si articolano le democrazie contemporanee, di cui in Italia sembra essersi perduto anche il ricordo.

Non riproporrò quindi il percorso critico che ha accompagnato l'evoluzione della politica tributaria dal 2006 ad oggi, se non per segnalare l'accelerazione del processo involutivo, evidenziato dai crescenti effetti distorsivi prodotti dal fisco sull'economia reale; fino al 2012, in cui una politica tributaria fuori controllo ha innescato una recessione che non ha precedenti in nessun paese avanzato.

2) La svolta della politica tributaria nel biennio 2006/2007, anticipa la recessione e ne amplifica la portata

Di recente, Vincenzo Visco, intervenendo sulla questione dell'eccesso di tassazione degli immobili in seguito all'introduzione invero affrettata dell' Imu, ha sottolineato che la prima priorità in campo tributario dovrebbe essere quella di ridurre il peso dell'Irpef che in Italia incide per oltre 2 punti di Pil in più rispetto alla media europea.

Pur condividendo l'osservazione relativa all'Irpef, non comprendo l'obiezione di Visco; essa avrebbe senso se fosse inquadrata in un disegno complessivo di riequilibrio del carico tributario tra una pluralità di imposte; un tema che non può certo lasciare indifferenti i giuristi dopo gli aumenti di imposte a grandine, quasi sempre regressivi che hanno caratterizzato il fisco negli ultimi anni. Presentata nei termini in cui l'ha illustrata Visco evidenzia una legittima preferenza politica, che non offre tuttavia un reale contributo all'approfondimento della questione tributaria.

Vi sono redditi che meriterebbero un taglio deciso della pressione tributaria, (quelli medi e soprattutto quelli più modesti) mentre per gli altri, quelli caratterizzati da maggiore capacità contributiva, la tassazione in molti Stati europei è più elevata di quella italiana. D'altra parte nessun altro paese europeo conosce un'addizionale ai redditi diversi da quelli da lavoro dipendente, qual è l'Irap. È bene non dimenticare poi che per l'improvvisazione che ha accompagnato le decisioni di politica tributaria negli ultimi anni, vi sono situazioni familiari in cui l'aumento dell'imposta immobiliare determinato dall'introduzione dell' Imu è difficilmente riconducibile ai criteri distributivi indicati in Costituzione.

In ogni caso la tesi che l'Irpef sia un tributo caratterizzato da una pluralità di elementi che negli ultimi anni ne hanno aumentato di molto il peso sul totale del gettito statale, espressa dall'ex ministro dell'economia e delle finanze Visco è sicuramente attendibile, visto che viene dall'autore della riforma dell'Irpef del 2006 che da allora è rimasta invariata; riforma che ha dato la stura ad un incremento esponenziale del gettito dell'imposta, da tempo ormai fuori controllo.

Non vi è dubbio che l'Irpef in una con l'Irap, a cui da ultimo si è affiancata l'Imu, rappresenta il maggiore profilo di criticità dell'ordinamento tributario, perchè incide sulla competitività del sistema produttivo frenandola; dunque un intervento tendente a contenerne la dinamica avrebbe dovuto essere attuato fin dal 2009, per attenuare gli effetti della recessione. Ma il Ministro dell'economia on. Tremonti, piuttosto che alleggerire l'Irpef, quantomeno per i redditi compresi nel primo scaglione, più che dimezzato dalla riforma Visco del 2007 e dall'aumento dell'aliquota relativa al 26% (per effetto della sostituzione della no tax area e della family area con detrazioni d'imposta decrescenti), aveva preferito inventare il bonus famiglia, una misura onerosa in termini di impegno finanziario (3,6 miliardi stimati nel 2009), scarsamente coerente nei suoi effetti distributivi, non essendo coordinata col Irpef.

Al riguardo vale la pena ricordare che tra il 2002 e il 2005 il gettito dell'Irpef in seguito all'avvio della riforma delegata al governo dalla legge 80/2003, era passato da poco più di 123 miliardi di euro a 136 miliardi, con un incremento dunque di 13 miliardi in tre anni, mentre l'addizionale all'Irpef regionale e comunale aveva evidenziato nello stesso periodo un aumento del gettito da 6 a 8 miliardi. Nel triennio successivo che precede il crollo del Pil del 2009, su cui, come vedremo ha inciso la controriforma dell'Irpef introdotta con la finanziaria 2007, l'aumento degli incassi dovuti all'Irpef è lievitato dai 136 miliardi del 2005 agli oltre 163 del 2008, con una dinamica positiva superiore ai 27 miliardi, (52.000 miliardi di vecchie lire) dunque più che doppia rispetto al periodo precedente. Una condizione di stress fiscale evidente, che il crollo del Pil tra il 2008 e la prima parte del 2009 avrebbe ulteriormente accentuato; tuttavia occultandone, per via della crisi finanziaria internazionale, le origini fiscali.

Anche le addizionali all'Irpef, per effetto della sostituzione della no tax area e della family area, avevano registrato negli stessi anni una crescita ancora più accentuata, passando dai 7,8 miliardi del 2006 ai 10,9 della 2008. Per meglio comprendere le conseguenze economiche di questi incrementi dell'Irpef, occorre sottolineare che gli effetti distributivi della riforma Visco erano stati molto diversi da quelli immaginati nella nota di accompagnamento alla finanziaria 2007.

In quella manovra di bilancio, che aveva modificato profondamente la struttura dell'Irpef in alcuni elementi essenziali, (la trasformazione delle deduzioni dall'imponibile in detrazioni d'imposta, la forte riduzione del primo e del secondo scaglione) senza alcun coordinamento con il resto dell'impianto del tributo, rimasto sostanzialmente invariato, l'effetto combinato del dimezzamento del primo scaglione e dell'aumento dell'aliquota implicita dal 23% al 26%, e dal 27% al 30% nel secondo, hanno comportato una concentrazione dell'incrementi di gettito essenzialmente nei primi due scaglioni, con effetti regressivi crescenti. (per l'assenza di correttivi del drenaggio fiscale) In buona sostanza il calo della domanda interna e la contrazione dei consumi primari, non sono dovuti al caso, ma agli errori evidenti di una politica tributaria improvvisata, indifferente ai principi e al diritto.

Nel 2012 il gettito dell'Irpef ha toccato i 166 miliardi di euro, nonostante una disoccupazione crescente, che nell'ultimo anno ha sfiorato il 12% della forza lavoro, a cui occorre aggiungere il boom

della cassa integrazione; (oltre 1 miliardo di ore registrate); nel pubblico impiego poi, il fermo quasi totale del turn-over è stato accompagnato, a partire dal 2009 da un blocco ancora più rigido delle retribuzioni, che ha comportato una perdita di potere d'acquisto di oltre il 10%. All'apparente stazionarietà del gettito complessivo si contrappone quindi un incremento molto consistente del prelievo per i singoli contribuenti, con un'incidenza maggiore sui redditi minori. Stesso trend incrementale per le addizionali all'Irpef che passano dai 10,9 miliardi del 2008 ai 14 del 2012, pari a un gettito totale di 180 miliardi.

In buona sostanza come ricordato recentemente su Il sole 24 ore dall'ex Ministro dell'economia Vincenzo Visco, l'Irpef da sola ha un'incidenza pari al 12% del Pil; tuttavia questo dato appare sottostimato, in quanto ad esso vanno aggiunti 7,6 miliardi di imposta sostitutiva sugli interessi sui depositi bancari e sulle obbligazioni a carico delle persone fisiche, per un totale di 187,6 miliardi di euro. Ma non basta. L'Irap è un'imposta diretta a tutti gli effetti, sia per lo schema giuridico adottato, sia per l'incidenza economica del tributo. Sotto questo profilo, proprio per il modello impositivo individuato dal legislatore, l'Irap appare come un precursore del reddito, in entrambe le declinazioni che il reddito assume in campo tributario, personale o societaria.

Se a questo dato di per sé significativo si aggiunge che l'Irap dal 2009 ad oggi ha avuto un gettito stazionario intorno ai 34,4 miliardi all'anno, di cui circa 7 miliardi a carico di contribuenti assoggettati all'Irpef, ci si rende conto che ormai le imposte che incidono sul reddito o comunque sulla formazione del reddito delle persone fisiche sfiorano i 200 miliardi di euro all'anno, il 13,3% del Pil.

Una condizione di squilibrio evidente dal punto di vista distributivo, aggravata dal fatto che dopo la riforma Visco del 2007, che ha sostituito le deduzioni personali e familiari nell'Irpef con le detrazioni d'imposta, quelle che fino al 2006 costituivano la no tax area e la family area, sulle quali non incidono ovviamente le addizionali locali, sono entrate a far parte della base imponibile di queste ultime, aggravando il peso dell'Irpef per le fasce reddituali più modeste. Tra il 2006 e il 2012 le addizionali all'Irpef sono lievitati da 7,8 miliardi a 14 miliardi. Un altro frutto dell'abuso di strumenti di illusione finanziaria particolarmente regressivi, che ha caratterizzato quella riforma, disattenta ai valori del diritto. Un dettaglio che appare di non poco conto perché la crisi fiscale esplosa nel 2012 è il frutto di una pluralità di elementi tra cui determinante il profilo regressivo che ha assunto l'Irpef a partire dal 2007, per via di una forbice tra l'aliquota marginale e quella media, che incide molto di più sui redditi minori rispetto a tutti gli altri. Uno squilibrio strutturale ulteriormente aggravato dall'assenza di meccanismi di correzione degli effetti del drenaggio fiscale, che incidono anch'essi, per le incoerenze degli interventi di modifica della struttura dell'imposta succedutisi nell'arco degli ultimi 10 anni, in prevalenza sui redditi più modesti, specie stipendi e pensioni.

Mi è sembrato utile richiamare l'attenzione sull'Irpef, perché l'evidente incompiutezza degli effetti distorsivi della riforma del 2007 sulla principale imposta del nostro sistema tributario, si è ripercossa anche sulle altre misure fiscali, adottate, senza alcun approfondimento degli effetti distributivi, dal governo Berlusconi a partire dal 2008 e poi da quello presieduto dal senatore Monti nell'ultimo anno.

Per interpretare la crisi del 2012, non basta dunque mettere in rilievo le origini prevalentemente tributarie della recessione; occorre analizzare le politiche pubbliche ed in particolare quella tributaria adottate lungo l'arco di tutta la legislatura che va dall'estate 2008 fino alla primavera 2013.

Una delle ragioni delle difficoltà crescenti incontrate dall'Italia a partire dalla seconda parte del 2010, si basa sulla sottovalutazione da parte del governo italiano ed in particolare del suo Ministro dell'economia, dei rischi che la crisi del debito pubblico negli Stati Uniti avrebbe potuto trasmettere ad altri paesi caratterizzati da forti squilibri di bilancio e/o da debiti pubblici particolarmente elevati come l'Italia. Una condizione di incertezza che imponeva di avviare una politica economica orientata alla crescita: la sola che stabilizzando le condizioni che garantiscono la solvibilità del debito, avrebbe tenuto l'Italia all' riparo da speculazioni sul proprio debito sovrano, facilmente prevedibili e puntualmente arrivate con i primi calori dell'estate 2011.

È vero che dal punto di vista delle politiche di bilancio attuate tra il 2010 e il 2011 l'Italia, dopo la Germania, è stato il Paese che ha presentato i migliori saldi della zona euro, con consuntivi significativamente migliori rispetto alle previsioni di bilancio. Un elemento che è opportuno mettere in rilievo perché indice della capacità dell'Italia di tenere sotto controllo i conti pubblici, nonostante i postumi di una recessione che nei due anni precedenti aveva determinato una contrazione del Pil di 6,4 punti percentuali.

Un aspetto persino migliore del dato della Germania che, pur presentando a consuntivo un disavanzo inferiore a quello dell'Italia, aveva tuttavia registrato uno scostamento rispetto alle previsioni di bilancio pari ad oltre un punto percentuale.

L'Italia aveva realizzato questo obiettivo con una gestione del bilancio prudente, tuttavia caratterizzata, a partire dal 2010, da una politica tributaria non soltanto fortemente restrittiva, ma il cui onere crescente era concentrato essenzialmente sulle famiglie e sulle imprese, con riflessi negativi sulla dinamica del Pil, puntualmente registrati dal rallentamento dell'economia nell'ultima parte dell'anno, in cui vi è una maggiore concentrazione dei versamenti fiscali, rispetto al primo semestre.

Non è semplice evidenziare motivazioni plausibili per quella che appare a posteriori non una politica di rigore nella tenuta dei conti pubblici, ma il mascheramento, attraverso una politica tributaria restrittiva, di esigenze di bilancio che in realtà nascevano essenzialmente dall'obiettivo politico di accelerare il processo di decentramento della spesa verso le regioni e per questa via di avviare da subito il federalismo fiscale.

Che dietro alla formula "federalismo fiscale" si nascondesse essenzialmente una partita di potere, finalizzata a trasferire alla periferia quote crescenti di spesa pubblica, piuttosto che la realizzazione di un sistema di decentramento finanziario, caratterizzato da una maggiore responsabilizzazione dei centri di spesa attraverso il decentramento fiscale, si è reso evidente quando il governo ha cominciato a dare attuazione alla legge delega 41/2009 sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La lettura dei primi decreti delegati ha evidenziato che il Governo, per ragioni in parte obiettive, legate alla dimensione della spesa da finanziare, aveva messo in atto un decentramento tributario privo di autonomia, ingessato al di là di ogni logica, particolarmente carente in un settore cruciale per la tenuta del sistema: quello della perequazione.

La recessione più lunga di tutta la storia repubblicana nasce da questo obiettivo politico, distorto in fase attuativa e perseguito in una congiuntura economica in cui l'unica priorità avrebbe dovuto essere il rilancio della crescita, dopo la stagnazione dell'ultimo decennio. Tuttavia per meglio comprendere la realtà in cui siamo immersi, occorre risalire alla riforma del titolo V° della Costituzione. Una riforma

pasticcata che non si è limitata soltanto a decentrare la spesa, ben oltre le possibilità di gestione di qualsiasi paese europeo (già oggi la spesa decentrata supera il 52% del totale, contro il 36%/37% della Germania della Spagna), ma ha determinato uno svuotamento delle altre istituzioni, a partire dal Parlamento, che è all'origine della crisi dell'attuale assetto politico istituzionale, di cui ben pochi sembrano avere piena consapevolezza.

D'altra parte l'eclissi dell'istituto parlamentare non poteva non ripercuotersi sulla politica tributaria, le cui ultime decisioni parlamentari di rilievo risalgono alla legge delega 80/ 2003, con conseguenze negative crescenti, come riflesso di scelte del governo sottratte di fatto al controllo parlamentare. Basta ricordare la riforma dell'Irpef inserita nella finanziaria 2007 , un treno lungo oltre 1360 articoli, approvata senza alcun approfondimento con il voto di fiducia.

È all'interno di questo quadro che va letta la politica di bilancio a partire dal 2008, in cui il tema della crescita è stato affidato esclusivamente alla ripresa delle esportazioni. Una ripartenza, avviata sin dal secondo trimestre del 2009, affidata essenzialmente alla capacità delle imprese esportatrici di riagganciare la ripresa dell'economia internazionale; non è quindi un caso che le esportazioni italiane abbiano registrato per oltre 18 mesi un tasso di crescita del tutto parallelo a quello delle esportazioni della Germania, fino al 2011 in cui la dinamica delle esportazioni italiane è stata significativamente migliore rispetto a quella registrata dalla Germania (+ 12,6% contro +11,3%). In buona sostanza una politica di bilancio presentata come equilibrata e rigorosa, mentre era soltanto miope; affidata essenzialmente ad una politica tributaria cieca e priva di guida, di cui il primo a non valutarne appieno gli effetti era il Governo che le dava esecuzione.

Se dal punto di vista degli strumenti giuridici adottati il punto di svolta della politica tributaria può essere indicato nel decreto legge dell'estate 2010, che consolidava, rendendole ancora più restrittive le politiche tributarie avviate con la riforma Visco nel 2007, a partire dall'introduzione dell'accertamento esecutivo, dall'irrigidimento degli studi di settore e dal rilancio su larga scala del redditometro, dal punto di vista economico l'origine della crisi fiscale risale alla riforma del 2007.

Essa trae origine dalla incapacità di leggere, nella recessione anomala del 2008, (Pil -1,3%,- 0,9% nel centro-nord -1,6% nelle regioni del Mezzogiorno) così lontana dalla stagnazione di quasi tutti i principali paesi europei, con la sola eccezione dell'Inghilterra e dell'Irlanda, colpite direttamente dalla crisi finanziaria, le ragioni interne di natura fiscale che avevano alimentato quella recessione, che si erano confuse con il crollo del Pil dei primi due trimestri del 2009.

Da un lato una crisi di cui nessuno, a partire dal ministro dell'economia Tremonti, all'inizio del 2009 aveva previsto le dimensioni, concentrata nell'arco di pochi mesi (con un crollo del Pil del 5,1% su base annua) aveva impedito una lettura approfondita delle origini tributarie della contrazione del Pil nel 2008. Dall'altro l'opposizione di centro-sinistra, che con la finanziaria 2007, aveva improvvisato una riforma dell'Irpef di cui non aveva calcolato gli effetti distributivi, (negativi innanzitutto per i propri elettori) non aveva interesse a porre sotto i riflettori gli eccessi della propria politica tributaria. Una politica lasciata in eredità al governo Berlusconi che aveva comportato nel 2007 un aumento della pressione tributaria di 1,3 punti percentuali, e per l'eterogeneità dei fini, aveva fatto da innesco alla recessione anticipandola.

Da ultimo anche il Ministro dell'economia Tremonti, l'unico vero centro motore del governo Berlusconi, a cui la crescita fuori controllo dell'Irpef tornava utile per raccogliere le risorse per avviare il federalismo fiscale, aveva interesse a consolidare il fisco di Visco, coprendosi per di più a sinistra.

Non richiamerò i tanti dati che venivano dall'economia reale, che si ritrovano negli studi di quegli anni, che confermano questa analisi; qui basta ricordarne solo due. Il primo, strutturale, si riferisce al fatto che in Italia i versamenti delle imposte presentano nel secondo semestre una maggiore concentrazione rispetto al primo. Questa tendenza che la riforma dell'Irpef del 2007 ha ulteriormente amplificato, comporta negli ultimi mesi dell'anno una pressione fiscale particolarmente elevata, che nel 2012 ha superato il 52%. Una condizione anomala di stress fiscale di cui nessuno sembra accorgersi, che potrebbe essere facilmente corretta, che comporta periodicamente un calo della domanda interna, ed introduce ulteriori elementi di instabilità nel ciclo economico, sconosciuti ai nostri concorrenti.

Per ovviare a questa situazione, il Governo per ben due volte nel 2010 e nel 2011 non ha trovato nulla di meglio che il rinviare dall'autunno alla successiva estate, versamenti per oltre 4 miliardi all'anno! Una navigazione a vista di cui non si sentiva alcun bisogno e in cui la possibilità di immettere 4 o 5 miliardi di euro nell'economia reale per sostenerne la crescita, avrebbe fatto le differenze.

Il secondo elemento emerge confrontando i dati della recessione del 2008 con quelli del 2009. Mentre nel 2009 il calo del Pil nelle regioni del Mezzogiorno è stato pari a 4,3% dunque un po' inferiore al 5,1% del dato nazionale, nel 2008, non ancora influenzato dal crollo delle esportazioni, (le esportazioni nelle regioni del sud contribuiscono alla formazione del Pil in una percentuale che è circa la metà del dato nazionale), la contrazione del prodotto interno lordo nel Mezzogiorno (-1,6%) è stata significativamente maggiore rispetto alle altre regioni. (-0,9%) Una spia, ma anche l'effetto prevedibile di una riforma dell'Irpef che ha dimezzato il primo scaglione, ha aumentato di 3 o 4 punti l'aliquota sui redditi più modesti e non ha previsto alcun elemento per correggere gli effetti del drenaggio fiscale.

E all'interno di questo scenario che evidenzia una disattenzione di fondo ai profili distributivi e agli effetti del sistema tributario sulla società prima ancora che sull'economia, che non ha precedenti e che può spiegarsi almeno in parte con il progressivo svuotamento delle istituzioni parlamentari, che occorre valutare la politica tributaria a partire dalla seconda metà del 2009, in cui l'avvio della ripresa avrebbe richiesto accanto a una politica di bilancio rigorosa, una politica tributaria orientata alla crescita.

Come sappiamo la realtà è stata completamente diversa. Il prevedibile costo dell'opzione federalista, aveva condotto il Ministro dell'economia on. Tremonti ad attuare con la finanziaria 2010 una politica tributaria nel segno della continuità con il Governo Prodi, che puntava a ridurre il disavanzo attraverso un ulteriore aumento delle imposte. Un'opzione che poteva comprendersi nelle difficoltà parlamentari invero straordinaria, in cui erano costretti a navigare Prodi e Padoa-Schioppa; una scelta apparentemente incomprensibile per una maggioranza di centro-destra amplissima, che aveva vinto le elezioni anticipate con il preciso impegno di tornare a un modello di tassazione dei redditi più equilibrato per la larga maggioranza dei contribuenti. Una promessa elettorale a cui il ministro dell'economia Tremonti aveva fatto seguire una fiscalità, sempre più onerosa per l'intera platea dei contribuenti, nonostante il terremoto provocato dalla recessione negli anni precedenti.

Un fisco indifferente ai profili distributivi, pur in presenza di precisi vincoli costituzionali, caratterizzato da una continua riduzione delle garanzie nei rapporti con i cittadini. Affiancato da un'escalation delle

politiche di contrasto all'evasione, di efficacia assai dubbia dal punto di vista dei risultati, dalle limitazioni nell'uso del contante, alla intrasferibilità degli assegni, alla personalizzazione delle spese di entità relativamente modesta, ma particolarmente invasive sotto il profilo della tutela della privacy; una politica i cui effetti devono essere valutati alla luce non tanto dei risultati attesi, ma di quelli reali.

Una politica miope che ha avuto l'effetto di amplificare dal lato della domanda, le conseguenze depressive di un susseguirsi continuo di aumenti di imposta, caratterizzati il più delle volte da profili distributivi poco meditati, quando non palesemente regressivi, motivata con la necessità di mettere in sicurezza i conti pubblici, che ha soffocato la crescita sul nascere e, nello sfaldamento della maggioranza di centro-destra nel 2011, ha alimentato le manovre speculative sul nostro debito sovrano.

3) La centralità della questione tributaria alla luce della crisi dell'imposizione sui redditi personali e di impresa

In Italia dopo i tentativi di riforma parziali e in parte contraddittori che hanno caratterizzato l'avvio del nuovo millennio, la questione tributaria è rimasta sullo sfondo, come elemento caratterizzante della più ampia nozione di pressione fiscale, la cui dimensione, in presenza di un debito pubblico tra i più elevati, costituisce per la nostra finanza pubblica un vincolo oggettivo. Un vincolo è bene dirlo, che non impedisce interventi riformatori, ma che richiede attenzione nella fase di avvio per evitare il rischio di contrazioni del gettito; un vincolo per altro che è stato utilizzato strumentalmente dal governo Berlusconi per giustificare l'immobilismo paralizzante che ha caratterizzato la politica tributaria negli ultimi anni, amplificandone gli squilibri.

Così, mentre l'Italia dopo il ciclone prodotto dalla recessione del 2009 avrebbe avuto bisogno di una politica tributaria attenta alla tenuta sociale del sistema e orientata alla crescita, si è invece dato avvio ad una serie frammentaria di interventi, sia sostanziali sia relativi alla gestione delle imposte, senza alcun coordinamento, con l'unico obiettivo di ottenere in ogni modo incrementi di gettito. Una politica fiscale quindi di corto respiro, che lungi dal migliorare l'efficienza economica e distributiva del nostro ordinamento tributario, ha ulteriormente spostato il baricentro del prelievo sul versante delle imposte sui redditi.

Ormai oltre il 60% delle entrate tributarie dello Stato o raccolte dallo Stato per conto degli enti territoriali viene dall'imposta personale e da quella sulle società; se a questo dato che evidenzia un crescente squilibrio dei profili distributivi dell'ordinamento tributario, si aggiunge il gettito dell'Irap del settore privato, che è a tutti gli effetti un'imposta diretta, pari ad oltre 25 miliardi di euro nel 2012, si raggiunge una percentuale del prelievo a carico dei redditi delle famiglie e delle imprese superiori ai due terzi del gettito.

Un elemento di ulteriore instabilità, tutt'altro che virtuoso, non più sostenibile, che incide negativamente sulla domanda interna, e per questa via determina una perdita complessiva di competitività della nostra economia di origine tributaria, su cui fino ad oggi non è stata compiuta alcuna seria riflessione.

Al quadro di criticità che caratterizzano l'Irpef per dopo la riforma Visco del 2007, che ho evidenziato in precedenza, si affianca un ulteriore elemento utile al fine di analizzare le cause della crisi della nostra

imposta personale sui redditi: il fatto che l'Irpef, non avendo subito modifiche dal 2007 ad oggi, sia dal punto di vista distributivo, l'imposta riformata nel 2007. Il che rende più facile individuare sia gli attuali di elementi di criticità, sia indicare un percorso concreto di riforma equilibratrice del tributo.

Le considerazioni che seguono, d'altra parte, non si limitano soltanto all'Irpef, perché quanto più un ordinamento tributario presenti diffusi profili di asistematicità, tanto più le distorsioni che caratterizzano le principali imposte, si trasferiscono sulle altre, condizionando reciprocamente, per il principio dei vasi comunicanti che non ignora il diritto, sia il funzionamento, sia gli effetti.

Ho richiamato in precedenza l'insieme delle circostanze che hanno distolto l'attenzione dall'Irpef negli anni trascorsi, sulle quali mi sembra giunto il momento di fare una riflessione seria, ricordando che in questo campo le responsabilità vanno ripartite sui governi che si sono succeduti dal 2006 fino agli inizi del 2013, termine della scorsa legislatura.

Le misure correttive dello schema dell'Irpef, di cui era stata avviata la riforma in seguito alla legge 80/2003, introdotte con la finanziaria 2007 da Padoa-Schioppa e da Visco, si basavano su due obiettivi politici evidenti ben dissimulati: aumentare la progressività, specie quella marginale, concentrandone gli effetti su redditi medi decrescenti nel tempo (per via del drenaggio fiscale non corretto) per aumentare il gettito; tornare ad un sistema di detrazioni d'imposta in luogo delle deduzioni dall'imponibile decrescenti relative alla no tax area e alla family area, per favorire la riappropriazione da parte del sindacato e delle organizzazioni datoriali di uno strumento, l'adeguamento delle detrazioni, maggiormente visibile e dunque spendibile al tavolo della concertazione, rispetto ad interventi modificativi del regime delle deduzioni introdotto dalla legge 80.

Queste ultime hanno invece il vantaggio di essere di più immediata percezione da parte dei contribuenti e quindi favoriscono, in un sistema beninteso orientato in questo senso, l'emersione di una quota di redditi occultati in precedenza, garantendo quantomeno un maggior equilibrio tra le deduzioni di cui si rivendica il diritto e l'insieme dei redditi dichiarati. Un salto indietro di oltre trent'anni, frutto di improvvisazione, che non teneva conto che dall'inizio degli anni 80 e fino alla legge delega del 2003 sia gli scaglioni, sia le detrazioni erano indicizzate all'inflazione e quindi non richiedevano adeguamenti da definire anno per anno con modalità discrezionali.

Occorre aggiungere che mentre un sistema di deduzioni decrescenti non incide sulla struttura e sugli effetti del tributo, le detrazioni decrescenti introducono un'ulteriore aliquota marginale implicita che è pari al tasso di decrescenza delle detrazioni. Un elemento di illusione finanziaria opportunistico, regressivo e fortemente penalizzante per i redditi dei nuclei familiari, di dubbia compatibilità con i principi del diritto europeo e con quelli che in Costituzione regolano la materia tributaria.

A questi obiettivi più strettamente politici se ne aggiungeva uno ulteriore, collegato all'aumento delle aliquote marginali; quello di poter ottenere un maggior gettito dal settore dei redditi non assoggettati a ritenuta, anche in presenza di modesti incrementi delle basi imponibili, mentre i redditi da lavoro dipendente sarebbero stati posti al riparo dall'incremento del prelievo, attraverso il gioco delle detrazioni d'imposta.

In buona sostanza lo scopo della riforma del 2007 era quello di redistribuire il prelievo all'interno dell'Irpef tra i redditi da lavoro dipendente e tutti gli altri, in modo da ridurre il peso dell'Irpef sui redditi da lavoro dipendente. Un obiettivo plausibile attuato con strumenti inidonei, di dubbia

legittimità anche dal punto di vista del diritto: una costante delle politiche tributarie ormai da troppi anni.

Vediamo ora come è andata a finire.

Tra il 2008 e il 2010, gli anni a cavallo della recessione, il gettito dell'Irpef era passato da 163,2 miliardi a 164,7; nello stesso periodo i redditi da lavoro dipendente avevano registrato un incremento maggiore, da 121,5 a 125,8 miliardi. L'insieme degli altri redditi assoggettati all'Irpef segnala invece una tendenza inversa: mentre nel 2008 il gettito complessivo di tali redditi era stato pari a 41,8 miliardi, il 2010 aveva evidenziato una significativa diminuzione a 38,4 miliardi. Nel 2012 in seguito alle ulteriori strette sui controlli relativi ai redditi diversi, mentre questi ultimi avevano totalizzato un gettito pari 36,8 miliardi, in ulteriore diminuzione rispetto ai 38,4 miliardi del 2010, quelli da lavoro dipendente avevano visto crescere ulteriormente il gettito a 128,9 miliardi su un totale 165,7. Naturalmente l'analisi di questi dati deve essere valutata con prudenza, tenendo conto che si tratta di dati aggregati, relativi a un periodo, quello dal 2008 al 2012 caratterizzato da grande instabilità economica ed investito da due recessioni a cavallo di meno di 24 mesi. Tuttavia se si confrontano questi elementi con una serie di indicatori relativi al 2012 provenienti dall'economia reale, e con le decisioni di finanza pubblica adottate del governo Monti nello stesso anno, si possono trarre alcune utili indicazioni per una riflessione più ampia, sulla crisi generale del diritto che ne è all'origine e travalica il diritto tributario. Una condizione patologica dalla quale è illusorio pensare di poter uscire, senza il ristabilimento di una serie di principi e di regole condivise, che coinvolga le istituzioni repubblicane. Punto di partenza per l'avvio di qualsiasi processo di riforma, che non sia in partenza velleitario o sterile.

La lettura dei dati sul gettito dell'Irpef negli ultimi cinque anni deve in ogni caso far riflettere, perché indica quanto meno che la strada intrapresa nel 2007 per realizzare un diverso equilibrio nella ripartizione del gettito dell'Irpef tra i redditi da lavoro dipendente e tutti gli altri non è stato raggiunto, anzi emerge una tendenza opposta.

Non credo che questo risultato sia stato determinato da un aumento dell'evasione in quel settore, quanto meno di queste dimensioni; penso invece che la differenza sia dovuta in parte alla crisi e soprattutto al fatto che i redditi da lavoro autonomo e d'impresa assoggettati all'Irpef, sono meno colpiti dal drenaggio fiscale rispetto a quelli da lavoro dipendente; i primi infatti sono quantomeno indicizzati dal lato dei costi, al contrario di quanto avviene per i redditi da lavoro dipendente, per i quali, ad un incremento nominale dei redditi, corrisponde un aumento reale dell'imposta.

Questa considerazione riconduce alle caratteristiche strutturali dell'Irpef, alle disparità che questa imposta attualmente determina e alla necessità di una profonda rimodulazione del tributo, con un occhio attento ai principi distributivi costituzionali. Il sostanziale fallimento del disegno redistributivo che ha ispirato la riforma Visco nel 2007 consente di soffermarsi per qualche ulteriore approfondimento sul tema delle deduzioni. I difensori anche accademici del modello di detrazioni d'imposta che caratterizza attualmente l'Irpef, in realtà difendono lo status quo ed il mantenimento di un modello di concertazione in cui la politica tributaria non è frutto dell'indirizzo politico del governo, confrontato, discusso ed approvato dal Parlamento, ma l'esito di accordi tra gli interessi più forti o semplicemente meglio organizzati, che il più delle volte non coincidono con quelli del Paese.

Nessuno pensa, è bene dirlo a un sistema in cui sia possibile dedurre dal reddito la maggioranza delle spese effettuate in ciascun periodo d'imposta; una condizione che peraltro non esiste su larga scala in alcun paese al mondo. Un sistema del genere per poter funzionare senza provocare una voragine nei conti pubblici, dovrebbe portare le aliquote Irpef a livelli molto superiori agli attuali, mentre per riequilibrare i conti probabilmente non sarebbe sufficiente neppure elevare l'aliquota ordinaria dell'Iva e oltre il 30%, aumentando in proporzione anche le due aliquote ridotte: un'operazione improponibile, insensata in tutti i sensi.

Le deduzioni, a parte la notax area e la family area in vigore fino al 2006, moderatamente decrescenti per tener conto della capacità contributiva ed assicurare all'imposta personale sul reddito una ragionevole progressività, per determinare un contrasto di interessi, anche psicologico, che scoraggi gli accordi opportunistici in danno del fisco, devono essere strettamente inerenti all'attività di ciascun contribuente (ad esempio le spese di trasporto per recarsi al lavoro); ovvero essere espressione di spese socialmente rilevanti, di cui il legislatore ha ritenuto la deducibilità, per motivi di ordine sociale di particolare interesse.

In ogni caso un sistema mirato di deduzioni, per essere più efficace come strumento di contrasto all'evasione, di quello attualmente vigente, deve essere inserito all'interno di un'imposta sul reddito strutturata in modo da ridurre il più possibile la forbice tra l'aliquota media (quella che esprime la capacità contributiva di ciascun contribuente) e quella marginale, ed in cui rientri la maggior parte dei contribuenti che abbiano redditi ricompresi tra l'area della deducibilità è un primo scaglione molto ampio.

Una condizione che la riforma dell'Irpef del 2003/ 2005 aveva appena avviato, da cui occorrerà ripartire, tenendo conto che comunque quel modello aveva in sé alcuni evidenti fattori di criticità, a partire da un'aliquota di ingresso (23%) troppo elevata, senza riscontro in alcun altro paese avanzato; un'aliquota che la riforma Visco è riuscita, con l'impiego di elementi di illusione finanziaria, ad aumentare ulteriormente di tre o quattro punti!

Ulteriore corollario è che queste spese di cui si riconosca la deducibilità siano concentrate in alcuni settori veramente rilevanti ai fini della determinazione della capacità contributiva di ciascuno e siano dedotte integralmente. Una deduzione parziale, spinge infatti nei casi in cui la spesa venga attuata nel settore privato, ad accordi opportunistici tendenti a fruire di acquisti di beni e di servizi in evasione d'imposta,, ovvero a non essere inserite in dichiarazione al fine di mantenere una coerenza complessiva tra reddito dichiarato e spese dedotte.

Il boom delle entrate nel 2006, (un aumento della pressione fiscale dell'1,7%, senza alcun effetto di freno sulla dinamica del Pil) in cui il maggiore incremento del gettito aveva interessato i redditi non soggetti a ritenuta, l'Iva e soprattutto l'Irap del settore privato, dimostra che una serie di misure strutturali che avevano investito le principali imposte, coerenti con l'obiettivo di allargare le basi imponibili e far emergere una quota di redditi sottratti con diverse modalità al fisco, aveva avuto riscontri pressoché immediati sul versante del gettito. Una condizione virtuosa che in Italia è ulteriormente amplificata dalla polverizzazione delle attività di lavoro autonomo e d'impresa individuale. Occorre però che ve ne siano le premesse nella struttura delle imposte, inserite in un sistema tributario orientato gradualmente a perseguire questo obiettivo.

4). Il ruolo determinante della struttura dell'Irpef sulla diffusione dell'evasione

Queste riflessioni che per qualche aspetto sembrano sconfinare nell'ovvietà, trovano una conferma in tema di evasione all'Irpef, che la riforma del 2007, per via dell'incremento delle aliquote marginali ha reso più conveniente e per questa via l'imposta più permeabile all'evasione; non vale neppure la pena di sottolineare che poiché l'Irpef è la principale imposta del nostro ordinamento l'aumento del premio determinato dall'evasione ha esteso i suoi effetti innanzitutto sull'Iva e in misura più contenuta sull'Ires e sull'Irap.

Il tema dell'evasione, evocato in genere nelle democrazie quando i governi intendono aumentare le imposte, non poteva non far parte degli attrezzi che la politica ha impiegato a piene mani a partire dal 2006, con qualche demagogica di troppo e con esiti tutt'altro che convincenti, su cui occorrerebbe una approfondita ponderazione, per i riflessi negativi che sta avendo sulla tenuta dell'economia nazionale. L'evasione infatti incide sull'insieme del sistema economico sociale, dunque non ci si può illudere che tutto si risolva in un banale problema di maggiori controlli, ovvero nella limitazione dell'uso di strumenti di pagamento al portatore, che hanno come unico risultato di deprimere ulteriormente un'economia in crescente difficoltà, per il crollo dei consumi sul mercato interno, e una stretta creditizia che costringe la maggioranza delle imprese a lottare per la sopravvivenza.

Una prima considerazione riguarda una stima sia pure approssimata del fenomeno evasione. L'impressione, basata sull'esperienza degli ultimi anni, è che più si parla di evasione, meno la si conosce e dunque è più facile prendere, nelle politiche di contrasto, lucciole per lanterne.

Un primo elemento da cui partire è rappresentato da una stima dell'evasione all'Iva, o meglio del rapporto tra l'aliquota ordinaria dell'Iva nei principali paesi europei e la percentuale rispetto al Pil del gettito dell'imposta registrato in ciascuno dei paesi osservati. Un indicatore che può sembrare rozzo ma che trova conferme in una pluralità di studi settoriali specifici, dato il carattere di imposta armonizzata proprio dell'Iva.

In base a questo schema prima della crisi finanziaria del 2008, il minore rendimento dell'Iva rispetto agli altri Paesi oscillava in Italia tra i 28 e i 32 miliardi di euro; una dimensione imponente che in questi anni si è potuta ridurre di qualche miliardo di euro, ma gli ordini di grandezza non sono mutati. Ora, poiché l'Iva è un'imposta armonizzata, strutturalmente più resistente all'evasione rispetto ad altre forme di imposizione sulle vendite, proprio per il meccanismo delle deduzioni e delle rivalse, che fa sì che il soggetto passivo dell'Iva versi al fisco un'imposta che il più delle volte gli è stata già corrisposta dal cliente, la questione merita un approfondimento. D'altra parte il valore aggiunto delle attività di lavoro autonomo e d'impresa individuale rese al consumatore finale rappresenta una quota del Pil relativamente modesta, comunque non tale da giustificare una evasione di queste dimensioni. Quindi bisogna ricercare le ragioni di questa anomalia altrove.

A questo punto la più forte indiziata è l'Irpef, non solo per il peso eccessivo del tributo, concentrato prevalentemente sui redditi medio bassi e su quelli familiari, ma per la composizione settoriale dei

redditi, che vede la presenza di circa 6 milioni di lavoratori autonomi e di imprese individuali,, affiancati da un numero non irrilevante di soggetti che lavorano saltuariamente o che siano irregolari.

Se si parte dalle statistiche di Eurostat si nota come il paese europeo con la più contenuta percentuale stimata di economia irregolare o comunque non osservata è la Francia ,il paese europeo caratterizzato dal sistema più protettivo di imposizione dei redditi su base familiare, con un dato oscillante tra il 10% e l'11%. A loro volta Germania e Svezia si collocano intorno al 16,5% mentre la stima italiana conduce a un risultato superiore di circa un punto, 17,6%, in diminuzione di circa 2 punti rispetto a 10 anni or sono. Sembra probabile che la percentuale di economia irregolare relativa all'Italia sia sottostimata rispetto ai dati della Svezia e della Germania; ma offre comunque qualche ulteriore spunto di riflessione.

La differenza si spiega probabilmente con il fatto che in Italia, accanto all'economia irregolare che caratterizza i paesi avanzati ed è alimentata dalla crescita dimensionale dell'economia immateriale che ruota intorno al Web, vi è una diffusa realtà di soggetti irregolari marginali, e di economia informale all'interno delle famiglie, che trova qualche residuo spazio nelle aree sotto utilizzate, concentrate in prevalenza nelle regioni del Mezzogiorno, con significative estensioni nel resto del Paese.

Non può revocarsi in dubbio che l'estrema frammentazione delle attività minori nel nostro Paese, abbia favorito questa tendenza, che si accompagna ad una continua ristrutturazione del sistema produttivo minore, dell'artigianato e della distribuzione; un processo che appare inarrestabile che riduce gli spazi per lo sviluppo di nuove attività irregolari. Quello che fa la differenza tra l'Italia e Paesi come la Germania e la Francia o l'Inghilterra, sta da un lato nel fatto che il cuneo fiscale in Italia è il secondo al mondo dopo il Belgio; dall'altro che poiché più dei due terzi dei 17.500.000 lavoratori dipendenti del settore dell'industria e dei servizi sono occupati in imprese con meno di 50 dipendenti, la pratica del fuoribusta ha assunto nel nostro paese la dimensione di un fenomeno di massa, con effetti che si estendono oltre le imprese minori.

Una condizione assai poco osservata, che non è ovviamente dovuta al caso, ma che trae alimento dall'eccesso di imposte e contributi che il datore di lavoro versa al fisco per conto proprio e dei propri dipendenti. Un dato, si badi bene che non riguarda soltanto imprese marginali, ma che si estende a imprese moderne ed innovative ,che per questa via riescono a fornire prodotti e servizi alle imprese maggiori a prezzi competitivi, nonostante la concorrenza fiscale anomala determinata dall'Irap.

In Italia, al contrario di quello che avviene nei nostri principali partner e concorrenti europei, la corresponsione di una parte del salario al nero rappresenta un vantaggio in termini fiscali molto maggiore rispetto al costo della indeducibilità dal reddito d'impresa della quota di salario distribuita fuoribusta. Una anomalia amplificata da un sistema di ritenute alla fonte totalizzante, che almeno in queste dimensioni non ha riscontro nei principali paesi dell'UE, nostri concorrenti; un incentivo che di fatto sollecita gli accordi opportunistici tra il titolare dell'azienda e i propri dipendenti.

L'impiego su vasta scala di questo ammortizzatore fiscale anomalo, rappresenta un fattore di competitività delle nostre imprese minori, che si trasferisce in misura più o meno ampia secondo il settore di appartenenza alle imprese di maggiori dimensioni, aumentando la competitività internazionale del nostro sistema manifatturiero.

Secondo l'Istat questo fenomeno rappresenta una perdita di gettito diretta tra Irpef e contributi sociali che oscilla tra i 65 e 70 miliardi di euro. Una cifra imponente che tuttavia può essere assimilata all'evasione solo in termini giuridici; dal punto di vista economico infatti più che di evasione si dovrebbe parlare di una diversa distribuzione del reddito tra i fattori, determinata dal mercato, resa possibile da un'evasione fiscale e contributiva alimentata da alcune gravi anomalie strutturali dell'ordinamento tributario. Occorre tuttavia aggiungere per inquadrare il fenomeno nei suoi risvolti economici effettivi, non perdere di vista che nella maggior parte dei casi si tratta di redditi virtuali, nel senso che intanto vengono corrisposti dal datore di lavoro (il più delle volte si tratta di redditi distribuiti su cui il titolare dell'impresa ha corrisposto regolarmente le imposte) in quanto liberi da ogni onere fiscale e contributivo. In questo senso anche le risorse sottratte alla contribuzione e al fisco appaiono in gran parte virtuali.

In definitiva siamo in presenza di un sistema che trae origine dall'ordinamento tributario, che proprio per questo non si presta ad essere neppure scalfito con i tradizionali meccanismi di controllo, e che può essere avviato a soluzione solo attraverso una profonda riforma del sistema di tassazione delle persone e delle imprese, finalizzato a ridurre il carico delle imposte sui redditi al livello dei nostri competitori, senza compromettere il gettito complessivo. Scommettendo sulle possibilità di finanziare una graduale riduzione della pressione tributaria nell'arco di alcuni anni attraverso l'aumento del denominatore del Pil piuttosto che guardando al numeratore delle imposte.

Per le considerazioni esposte, appare chiaro che il fenomeno descritto non evidenzia alcun tesoro nascosto che le politiche di contrasto all'evasione sono in grado di far emergere, per favorire il riequilibrio dei conti pubblici; al contrario è soltanto l'indice di una redistribuzione del reddito tra i fattori, in base alle condizioni di mercato, alimentata in prevalenza dagli squilibri distributivi che caratterizzano le principali imposte.

A partire dal 2008, la crisi internazionale del settore finanziario, oltre agli Stati Uniti che l'hanno tenuta a battesimo, ha comportato difficoltà e problemi crescenti, soprattutto nelle economie dei principali paesi europei, che rappresentano il nucleo centrale portante dell'Unione europea. Tra questi l'Italia ha messo in evidenza il paradosso di un sistema finanziario di fatto neppure sfiorato dalla crisi finanziaria, che ha impiegato a sostegno del sistema bancario risorse che, rispetto a paesi come la Germania, l'Inghilterra, l'Irlanda, la stessa Francia, l'Olanda, possono essere definite irrilevanti, e tuttavia ha subito i contraccolpi più gravi sull'economia reale.

Un elemento che induce a riflettere sulla improvvisazione e sugli evidenti errori di prospettiva che hanno caratterizzato le politiche pubbliche in Italia negli ultimi cinque anni, al centro delle quali vi è la finanza pubblica, caratterizzata da un decentramento della spesa verso le regioni di dimensioni insostenibili (la Germania e la Spagna hanno decentrato una quota della spesa inferiore al 40% in Italia e ormai al 52%) e da una politica tributaria cieca, inutilmente aggressiva nei confronti dei contribuenti minori, ad elevato tasso di regressività, senza diritto e senza guida, che anziché adempiere alla funzione costituzionale di distribuire la ricchezza tra il settore pubblico e quello privato, è riuscita a volatilizzare in un solo anno 40 miliardi di Pil per incassare 11 miliardi di maggiori entrate rispetto al 2011. (Un risultato che nessun economista riesce a spiegare)

L'ultimo anello della catena che alimenta questo ammortizzatore fiscale anomalo è rappresentato dall'opportunità che esso offre alle imprese minori di poter aumentare la produzione mantenendo la coerenza della propria organizzazione produttiva con i parametri degli studi di settore; è ovvio che la naturale flessibilità di questo schema incontra una variegata pluralità di adattamenti in relazione ai diversi settori merceologici e alle tipologie di prodotti. Tuttavia trova conferme sia nella frammentazione del sistema dei trasporti su gomma, in cui una quota significativa della produzione, con o senza fattura, viene distribuita da piccole imprese che hanno anch'esse interesse ad occultare una quota del proprio fatturato.

Un altro indizio è rappresentato da dati sulla produttività, attendibili solo per le imprese di maggiori dimensioni; nelle imprese minori è proprio la base di calcolo della produttività ad essere falsata dalla quota imponente di produzione che gira al di fuori del circuito dell'Iva e che è distribuita sul mercato interno o viene esportata.

Quando ci si riferisce alla produttività occorre ricordare che all'inizio degli anni 2000 la quota delle esportazioni italiane sul commercio mondiale era diminuita di circa un punto in termini di quantità rispetto al 1996 (dalla 4,6% al 3,7%), un po' meno in valore, nonostante la forte svalutazione che l'euro aveva registrato in quegli anni rispetto al dollaro. Nel 2008 invece, nonostante un'inversione del tasso di cambio euro -dollaro che aveva evidenziato una rivalutazione dell'euro di circa il 70% rispetto al punto più basso registrato dal tasso di concambio, le nostre esportazioni avevano segnato una crescita significativa in quantità e soprattutto in valore..

A questo punto sembra evidente che i dati sulla produttività versus competitività delle imprese manifatturiere italiane debbano essere quanto meno reinterpretati.. Il che evidentemente non significa che il sistema produttivo italiano non abbia anche problemi di produttività, ma più semplicemente che la frammentazione del sistema produttivo, lo rende più flessibile rispetto alla concorrenza internazionale e dunque capace di utilizzare altri ammortizzatori che consentano recuperi in termini di competitività.

Occorrerebbe quindi chiedersi se il minor numero di addetti nell'industria manifatturiera, significativamente in calo negli ultimi trent'anni rispetto all'insieme dei paesi avanzati (3,8 dipendenti dell'impresa contro i 5,3 degli anni 80) che evidenziano un trend opposto, sia stato determinato prevalentemente dalle ristrutturazioni e dalla perdita di posti di lavoro nelle grandi imprese, che ha prodotto nel tempo la nascita di centinaia di migliaia di micro imprese e di imprese minori.

Ovvero se la minore dimensione di impresa rappresenta nel nostro paese uno strumento strutturale di adattamento del sistema produttivo alle rigidità del mercato del lavoro, alle diseconomie prodotte dall'inefficienza del settore pubblico, al peso eccessivo degli oneri finanziari, fiscali e retributivi.

In ogni caso occorre riflettere a questa caratterizzazione strutturale delle PMI italiane, che rappresenta uno dei principali ostacoli alla crescita delle esportazioni. Al riguardo si può ricordare che circa la metà delle imprese esportatrici italiane hanno un unico mercato di sbocco e la maggioranza delle imprese, per ragioni essenzialmente dimensionali, non ha possibilità di accedere ai mercati più lontani, i più interessanti, quelli che registrano i più elevati tassi di crescita. Un altro aspetto che riporta al centro di ogni questione il nodo della politica tributaria, per i profili distorsivi dal punto di vista distributivo che hanno determinato continue perdite di competitività rispetto ai principali paesi avanzati.

Un'altra condizione strutturale che incide sulla propensione a distribuire una quota del salario fuoribusta è rappresentata dall'Irap, questa imposta anomala che riesce a concentrare in un solo tributo un freno di origine fiscale alla crescita delle esportazioni ed un premio alle importazioni. Una situazione che non solo falsa la concorrenza sul mercato interno, ma incide sulla libertà di movimento di capitali e sugli investimenti, non soltanto dall'estero verso l'Italia ma anche in Italia da una regione all'altra. Una violazione palese di principi tributari costituzionali e di valori fondamentali del diritto europeo, che non può essere occultato con motivazioni di opportunità politica.

L'aumentata competitività internazionale dopo la recessione del 2009 ha evidenziato a partire dal 2010 una crescita esponenziale delle importazioni di componentistica e di beni intermedi (+56%); una tendenza confermata anche negli anni successivi che sta mettendo in crisi i distretti produttivi e il primo anello della produzione, quello dei beni intermedi. Un trend negativo che rischia nell'arco di qualche anno di travolgere interi settori produttivi ed evidenzia l'urgenza di una politica tributaria condivisa, caratterizzata da un processo di riforma tributaria in progress, capace di assicurare da un lato le risorse indispensabili a garantire l'equilibrio del bilancio; dall'altro a finanziare, uno spostamento di quote di prelievo dalle imposte sulle famiglie e sulle imprese agli altri tributi, di dimensioni ciclopiche. Un disegno che per essere perseguito con chiarezza di obiettivi ed un approccio profondamente diverso, non può non partire da un'analisi impietosa delle politiche pubbliche che hanno caratterizzato il 2012, a partire dalla manovra di bilancio e dal decreto salva l'Italia che la ha accompagnata.

5) la crisi finanziaria dell'estate 2011 fa da battistrada a una stretta fiscale improvvisata, eccessiva, senza diritto e senza qualità, disancorata dall'economia reale: l'Italia entra nel tunnel della recessione

Lo sfaldamento della maggioranza di centro-destra nell'autunno 2011, era stato preceduto nei mesi precedenti da una sempre più evidente incompatibilità caratteriale prima ancora che politica tra il presidente del consiglio Berlusconi e il suo ministro dell'economia. Una incompatibilità che aveva svolto un ruolo tutt'altro che marginale nell'alimentare una speculazione finanziaria nei confronti del debito pubblico, che quel governo aveva cercato di contrastare in un primo tempo con il decreto di luglio, con misure che avrebbero cominciato avere effetti finanziari significativi solo a partire dal 2014, dunque solo nella legislatura successiva, del tutto inefficaci e quindi respinte dal mercato.

Successivamente, con il decreto di agosto e poi con la legge di stabilità che accompagnava il bilancio 2012, il Ministro dell'economia Tremonti aveva imposto una stretta fiscale particolarmente severa, caratterizzata da misure prevalentemente regressive, senza alcun coordinamento con interventi dal lato della spesa, anch'esse di contenuto depressivo che avrebbero prevedibilmente inciso sulla domanda interna frenandola ulteriormente. È in questo quadro di confusione e di incertezza che il presidente della Repubblica, temendo gli effetti di una campagna elettorale durante la crisi finanziaria, aveva dato incarico al senatore Monti di formare un governo di transizione, per affrontare e possibilmente superare l'emergenza economica.

Il governo Monti, con la relazione al Parlamento del 4 dicembre 2011 che accompagnava il decreto c.d. "Salve Italia", presentava per quanto riguarda la finanza pubblica il seguente scenario.

.A) -nel quadro a legislazione invariata, era previsto nel 2012 un disavanzo di bilancio del 2,5%, con una spesa pubblica al netto degli interessi del 44,8% (con gli interessi al 5,8%, per un totale di spesa del 50,6%) e una pressione fiscale al 43,8% (più altre entrate al 4,1%, per un totale del 47,9%) e per il 2013 un disavanzo dell'1,3%, una spesa pubblica al netto degli interessi del 44,2% (con gli interessi al 6,1% per un totale del 50,3%) e una pressione fiscale stabile al 43,8% (più altre entrate a 4,2% per un totale di 48,1%);

B) -nel quadro complessivo degli effetti della manovra presentata dal governo Monti, nel 2012 il dato del disavanzo sarebbe dovuto scendere all'1,2%, con una spesa pubblica al netto degli interessi del 44,7% (pressoché invariata) e una pressione fiscale al 44,9% (in crescita di un punto), mentre nel 2013 il disavanzo sarebbe dovuto scendere allo 0%, (pareggio di bilancio concordato con la UE), con una spesa pubblica al netto degli interessi del 43,8% (in calo di circa mezzo punto) e una pressione fiscale al 44,7% (pressoché invariata rispetto al 2012).

Con riferimento ai dati macroeconomici, invece, il governo prevedeva per il 2012 un Pil in calo del -0,4%, con la disoccupazione in crescita dello 0,2% (all'8,4%), mentre per il 2013 il Pil avrebbe dovuto essere in leggera ripresa, allo 0,3%, con la disoccupazione in aumento di un ulteriore 0,3% (8,7%)

Riguardo al debito pubblico, invece, le prime stime aggiornate venivano indicate nel Documento di economia e finanza dell'aprile 2012, che prevedeva, per lo stesso anno, un debito in crescita da 120,1% al 123,4% al lordo degli aiuti all'euro zona), e dal 119,2% al 120,3% (al netto degli stessi aiuti), e per il 2013 una diminuzione al 121,5% (al lordo degli aiuti dell'euro zona), e al 117,9% (al netto degli stessi aiuti). Il disavanzo strutturale (cioè al netto delle poste di entrata e di uscita "una tantum" e degli effetti del ciclo economico, nuovo parametro introdotto dal fiscal compact) veniva previsto nel 2012 allo 0,4% e nel 2013 al -0,6% (in avanzo).

Con il documento di economia e finanza del 10 aprile 2013, che tiene conto dei dati dell'Istat registrati nel 2012, la situazione, a consuntivo, appare non solo peggiore delle previsioni di un anno prima, ma presenta uno scenario completamente diverso.

In relazione al quadro macroeconomico, infatti si verifica, per il 2012, un dato del Pil, in calo del 2,4% con una disoccupazione in crescita del 2,5% (a 10,7%), come già indicato nella nota di aggiornamento al D:E:F (documento di economia e finanze), di settembre 2012 e per il 2013, un ulteriore calo del Pil (fino ad allora impreveduto) dell'1,5% con la disoccupazione in aumento di un altro 1% (all'11,7%). Per avere un elemento di confronto basta ricordare che la Spagna con una disoccupazione che nello stesso periodo ha superato il 24% della popolazione attiva, ha registrato nel periodo considerato un calo del Pil che circa la metà di quello italiano (1,3%)

Per quanto concerne i dati di finanza pubblica, invece si evidenzia come il disavanzo di bilancio sia stato a consuntivo nel 2012 del 2,9%, ovvero oltre un punto in mezzo in più rispetto agli obiettivi indicati dalla manovra di fine 2011 e perfino mezzo punto in più di quello previsto in assenza della stessa manovra, cioè alla legislazione invariata.

Anche il disavanzo strutturale è peggiorato di mezzo punto, allo 0,9% mentre il debito pubblico è salito al 126,4% (al lordo dei sostegni all'euro zona) e al 123,3% (al netto degli stessi sostegni); per il 2013 invece il disavanzo è previsto al 2,4%, contro il pareggio indicato nella manovra di fine 2011,

mentre quello strutturale è previsto lo 0%, contro un avanzo precedentemente indicato in mezzo punto; il debito pubblico a fine 2013 dovrebbe invece raggiungere il 130,4% (al lordo degli aiuti) e 126,9 al netto degli stessi aiuti).

Questi numeri appaiono in tutta la loro gravità soprattutto alla luce del susseguirsi nel corso del 2012, di una serie di indicazioni che provenivano dall'economia reale che segnalavano l'aggravarsi della recessione, che avrebbero richiesto una serie di correttivi tempestivi da parte del governo; nonostante l'univocità dei segnali negativi, il governo Monti li ha semplicemente ignorati sottovalutandone pericolosamente la portata; dando avvio ad un avvitamento estremamente pericoloso tra aumenti delle imposte a carico di realtà palesemente non in grado di farvi fronte e un ulteriore consolidamento della fase recessiva, con successive riduzioni concatenate del gettito tributario.

A consuntivo si scoprirà che per aumentare il gettito complessivo di poco più di 11 miliardi di euro il governo Monti è riuscito nella "missione impossibile" di far volatilizzare qualcosa come 40 miliardi di ricchezza nazionale: in buona sostanza se dal lato delle imposte nell'ultimo anno il governo si fosse limitato a non far nulla, il gettito tributario sarebbe stato sicuramente superiore di alcuni decimi di Pil, con migliori risultati in termini di produzione industriale, di occupazione, di consumi da parte delle famiglie.

Il 2012 e i primi mesi del 2013, sono stati caratterizzati da un crescendo di dati negativi provenienti sia sull'economia, sia dal lato della finanza pubblica, tali da rendere non semplice neppure la selezione di quelli più significativi; d'altra parte una selezione è indispensabile altrimenti si rischia di essere travolti dalla valanga di segnali negativi, fino al punto da non essere più in grado di orientarsi e di considerare tutto quello che è avvenuto come ineluttabile: il che palesemente non è. Un rischio che trova un'evidente riscontro nell'azione di governo dell'ultimo anno caratterizzata da una sorprendente incapacità di leggere i trend dell'economia conseguenti all'azione di governo e di cercare di porvi qualche correttivo.

L'unico segnale positivo che viene dall'economia è rappresentato da un rallentamento della crescita dell'export, influenzato da primi segni di cedimento delle esportazioni verso la Ue, accompagnato da una crescita extra Ue di oltre il 10%, e da una dinamica complessiva del 4,5%. Il miglioramento del saldo della bilancia commerciale nei mercati extraeuropei evidenzia la dinamicità del nostro sistema industriale, nonostante un calo della produzione complessiva del 6,5% nel 2012. Il buon andamento degli sbocchi verso i mercati esteri è comunque influenzato dalle oscillazioni del cambio e dunque dalla necessità delle imprese esportatrici di ridurre i margini, facendo diffuso ricorso a una politica di sconti, pur di aumentare le esportazioni, in quantità e valore.

I dati sulla produzione industriale negativi lungo tutto l'arco del 2012 segnano un'accelerazione a partire dall'autunno. Ad ottobre il calo della produzione industriale ha già superato il 6,2%; Per comprendere cosa rappresenti questo dato basta un solo numero: 84 miliardi di minore produzione rispetto all'inizio della crisi, un contributo negativo al Pil che da solo rappresenta circa il 50% della contrazione totale a partire dal 2008. Un dato che evidenzia uno degli spunti di riflessione di questo articolo, che partendo da elementi di diritto finanziario ci obbliga a ragionare in termini di imposte; in buona sostanza sugli effetti ormai fisicamente malthusiani dell'eccesso di fiscalità sulla produzione industriale a partire da quella manifatturiera.

La produzione industriale è tornata ai livelli del 1990, mentre la disoccupazione, anche essa in forte accelerazione, (11,7% su base annua) segnala una concentrazione giovanile che sfiora il 40% (38,7%) Un dato su cui occorrerebbe riflettere, perché indica da un lato una relativa tenuta dell'occupazione in essere, dall'altro una situazione di crescente criticità nelle fasce di popolazione alla ricerca di una prima occupazione. Nel settore delle piccole e medie imprese, in piena recessione ovunque, la crisi ha aumentato di intensità a mano a mano che dal Trentino Alto Adige ci si arresti in Umbria, per passare poi in Campania e terminare il viaggio a ritroso in Sicilia. Una ulteriore controprova dello stretto collegamento tra calo della domanda interna, crollo della produzione industriale e contrazione del Pil.

Da ultimo occorre segnalare che per la prima volta le vendite di prodotti in offerta nella grande distribuzione nel 2012 hanno superato la soglia del 27% del totale delle vendite. Le previsioni per il prossimo anno indicano un ulteriore calo della produzione industriale di 25 miliardi di euro. A marzo l'Istat ha certificato una contrazione del Pil nel 2012 del - 2,4%, con un'accelerazione nell'ultimo trimestre (-2,7%); sempre nel 2012 la cassa integrazione a zero ore ha riguardato oltre mezzo milione di lavoratori.

Gli altri dati macroeconomici sembrano un bollettino di guerra, con una diminuzione degli investimenti che sfiora l'11% (-10,9%) con un crollo del reddito disponibile (-4,4%) a cui corrisponde un calo dei consumi privati del - 4,3%; un segnale quest'ultimo particolarmente negativo, perché evidenzia l'impossibilità ormai per le famiglie italiane di mantenere il proprio tenore di vita più o meno stabile, facendo ricorso ad una quota di risparmio accumulato negli anni precedenti.

Gli indicatori più utili per comprendere la crisi e tentare di avviare un percorso che spezzi la spirale recessiva per uscirne, vengono dall'incrocio dei dati fiscali, con quelli che vengono dall'economia, indicativi di una relazione sempre più stretta tra aumento delle imposte, e contrazione dell'economia. Mentre in Europa si assiste a una sorta di dumping fiscale, per attrarre imprese e pensionati dall'estero, e i paesi del Nord Europa, nemmeno sfiorati dalla crisi, hanno reagito con ulteriori riduzioni di imposte a favore delle imprese, in Italia il quadro si presenta completamente diverso.

Le tasse sui piccoli investimenti (quelli che riguardano la larga maggioranza delle famiglie italiane), quali depositi bancari, azioni, obbligazioni ecc., tra bolli, ritenute, ed altri balzelli possono facilmente raggiungere il 50% del reddito su base annua.

Nel settore del risparmio immobiliare il prelievo è aumentato in tre anni di oltre un terzo, sfondando il tetto di 50 miliardi di euro, precipitando l'intero comparto in una crisi profonda, amplificata dalle restrizioni all'acquisto di immobili dal lato della provvista finanziaria. Nel versante delle imprese, l'aumento dell'imposizione determinato dal passaggio dall'ICI all'IMU può comportare una crescita dell'imposta fino al raddoppio. Per i soli comuni l'IMU determinerà nel prossimo anno un aumento del gettito di oltre 5 miliardi di euro..

Se si sposta il punto di osservazione sul versante della finanza pubblica il quadro evidenzia non soltanto dati particolarmente negativi, ma anche una totale inaffidabilità degli elementi previsionali in base ai quali vengono decise le manovre di finanza pubblica, su cui occorrerebbe seriamente riflettere. A dicembre la nota di accompagnamento al decreto salva Italia presentata dal Governo Monti, indicava un arretramento del Pil nel 2012 di -0,4 punti, Ad aprile a soli, quattro mesi dall'insediamento, il governo eleva la stima sul calo del Pil a -1,2% : a consuntivo il crollo del Pil sarà pari al 2,4%; quanto al deficit

dopo il cosiddetto decreto salva l'Italia le previsioni assestate indicavano un disavanzo di -1,7%, oltre un punto inferiore al -2,6%, indicato da Tremonti nel bilancio triennale, a legislazione invariata..

E bene, i 31 miliardi tra maggiori entrate e minori spese previsti dalla decreto salva l'Italia hanno consentito di fermare l'asticella del debito al 2,9 % rispetto al Pil.. Quanto al prodotto interno lordo le prime previsioni di un incremento di +0,5% nel 2013 sono state presto abbandonate, con l'indicazione di un dato pari a -1,3%; a giugno l'OCSE tradizionalmente prudente ha indicato per il 2013 un calo del prodotto interno in Italia del 1,8%

A consuntivo il deficit di bilancio nel 2012, -2,9% è non soltanto completamente fuori linea rispetto al dato previsionale indicato dal governo Monti all'atto dell'insediamento, a commento della manovra aggiuntiva al bilancio prevista dal decreto del 5 dicembre 2011; è anche ben peggiore rispetto alle previsioni a legislazione invariata(-2,6%). In buona sostanza se il governo non avesse adottato alcuna misura correttiva, la contrazione del Pil sarebbe stata nel 2012 di molto inferiore.

All'aumento di due punti della pressione fiscale, ha infatti corrisposto un incremento del gettito di poco superiore agli 11 miliardi di euro, pari allo 0,8% del Pil. Un dato imbarazzante perché evidenzia lo stretto collegamento tra il crollo del Pil e una politica tributaria condotta come una variabile indipendente, come se esistessero nel paese cospicue sacche di ricchezza occultata disponibili a finanziare un ulteriore incremento del gettito : un dato che contrasta con tutti gli indicatori, semplicemente fuori della realtà

Una gestione dilettesca della politica di bilancio, affiancata da una politica tributaria dissennata, con un calo del gettito di alcuni tra i principali tributi che ha comportato un risultato algebrico modesto, accompagnato da un'evaporazione di ricchezza nazionale quasi quattro volte maggiore.(-40 miliardi di PIL)

Una spia di queste criticità viene dal settore dell'auto che in seguito all'aumento delle accise sui carburanti aveva registrato nel corso del 2012 nonostante il crollo delle vendite, un incremento record del gettito; ebbene per la prima volta nel mese di dicembre si registra una variazione tendenziale negativa pari a -7%. Come non collegare questo dato al fatto che nel mese di dicembre assieme ad altre spese tradizionali, le famiglie italiane sono state chiamate al versamento dell'ultima rata dell'IMU, con un incremento del prelievo rispetto alla vecchia rata dell'ICI che ha determinato per le famiglie e per le imprese un impegno finanziario superiore all'anno precedente che può superare il 50%.

6). Il fisco come “ *variabile indipendente* ” alimenta la recessione” *dipendente* “ dal fisco: unità della finanza pubblica e rischi dell'eclissi dei principi giuridici

Una delle conseguenze dello statalismo conservatore, a cui in Italia si è prestata negli ultimi anni scarsa attenzione, è costituita dall'idea diffusa che il fisco rappresenti "una variabile indipendente" rispetto alle altre realtà economiche; e dunque che il governo abbia in questo campo una autonomia tanto ampia da poter utilizzare la politica tributaria a piacimento, per mettere in piedi manovre e numeri virtuali a cui corrisponde peraltro un impoverimento reale della nostra Comunità. La conferma della concezione del

fisco come un bancomat a cui il governo possa attingere a piacimento, viene proprio dal dato della pressione tributaria, caratterizzata da una distribuzione sempre più sperequata ed inefficiente.

La crescita abnorme del gettito dell'Irpef sul totale delle entrate, determinata dalla riforma Visco del 2006, con profili negativi crescenti innanzitutto sul piano distributivo, ha accentuato la tendenza del nostro sistema tributario ad una distribuzione delle entrate su base annua disomogenea, con una concentrazione eccessiva nell'ultimo trimestre; con punte che negli ultimi anni hanno oscillato intorno al 50% del Pil. Nel 2012, nell'ultimo trimestre la pressione tributaria ha superato il 52% del Pil.

Viene da chiedersi come sia possibile che un paese importante come il nostro, sia affidato ad una dirigenza, peraltro numerosa e ben retribuita, tanto distratta da non accorgersi che questo dato rappresenta un serio problema per l'economia, perché assesta ogni anno senza alcuna necessità, nell'ultimo trimestre un colpo di freno congiunturale alla domanda interna, che potrebbe essere evitato con una migliore distribuzione del versamento dei tributi lungo l'arco dell'intero anno?

Lo stretto intreccio tra aumento delle imposte, che spesso comportano riduzioni del gettito e andamento dell'economia, conduce ad alcune riflessioni che investono direttamente i giuristi; non si può infatti restare indifferenti rispetto ad una crisi che in 5 anni ha distrutto secondo la Corte dei Conti quasi 230 miliardi di Pil a prezzi correnti.

Si può convenire che la crisi istituzionale e politica è trasversale ed investe ogni settore della società e del diritto. Ma non si può revocare in dubbio che la fiscalità rappresenta il crocevia in cui convergono gran parte dei problemi economici degli italiani: dunque una riflessione sistematica deve partire innanzitutto dalla dottrina tributarista, per troppi anni impegnata a inseguire una crisi del diritto che investe innanzitutto le istituzioni, poste dalla Costituzione a presidio di un corretto funzionamento del sistema tributario.

La crisi della finanza pubblica trae origine dalla rottura del concetto di unità del sistema finanziario, elemento centrale di raccordo tra l'ordinamento dello Stato, che conserva anche nel nuovo quadro costituzionale repubblicano, i tratti salienti di un assetto unitario, e il sistema delle autonomie. Un modello istituzionale caratterizzato da una pluralità di ordinamenti, espressivi di una molteplicità di funzioni e di un grado di autonomia differenziato in cui il raccordo tra l'ordinamento statale e gli enti di decentramento, a partire dalle regioni, trova, come detto, il proprio fulcro nel principio di unità del sistema finanziario.

Un quadro di riferimento che permea di sé l'ordinamento repubblicano, messo in discussione dalla riforma del titolo V°; una riforma Costituzionale insensata, immaginata non per rendere più moderne le istituzioni, ma per piegarle a presunte esigenze politiche contingenti. La paralisi del Parlamento ha ben poco a che vedere con la legge elettorale; è banalmente il risultato di un trasferimento di funzioni e di quote crescenti della spesa pubblica alle regioni, senza alcuna logica diversa da quella di potere. Il primo punto di attacco per affrontare la crisi, un nodo da cui non si può sfuggire, è dunque quello di restituire al Parlamento il ruolo di raccordo tra le istituzioni, di stemperamento dei conflitti e di scelta degli indirizzi di fondo della politica nazionale, riportando gradualmente la spesa decentrata, essenzialmente quella regionale al di sotto del 40% del Pil. In buona sostanza a livelli paragonabili a quelli di Germania e Spagna. (37%, 38%).

Nel 2012 la spesa decentrata ha raggiunto in Italia il 52% del Pil !

Nello stesso anno il decreto delegato sul federalismo fiscale regionale, ha costruito un modello di fiscalità regionale caratterizzato da spazi di autonomia tanto ridotti da rendere praticamente inesistente il concetto di responsabilizzazione della spesa attraverso le entrate, una delle principali motivazioni a favore del federalismo fiscale regionale.

La crisi fiscale di cui ho cercato anche in queste pagine di mettere in luce alcuni degli aspetti più evidenti, per i riflessi che comporta sulla società italiana, sono quindi lo specchio di una decomposizione delle istituzioni che ha al centro il ruolo del Parlamento. A ben vedere l'intreccio tra lo svuotamento della funzione parlamentare e la crisi fiscale rappresentano due aspetti di una crisi più profonda che ha al centro le istituzioni, che non può più essere ignorata.

In ogni caso le grandi opzioni di politica nazionale vanno riportate istituzionalmente alla competenza del Parlamento, senza ricorrere all'escamotage della decretazione d'urgenza, ormai unica fonte legislativa utilizzata dai governi, anche per riattrarre allo Stato funzioni ormai decentrate alle regioni. Il controllo delle decisioni e le scelte di fondo di finanza pubblica, a partire dalla politica tributaria, devono ritornare al Parlamento e rispettare il principio fondamentale costituzionale della separazione del potere di spendere da quello di imporre i tributi.

Vale forse la pena di sottolineare che un ridimensionamento della spesa decentrata regionale, a livello spagnolo o tedesco, per quanto auspicabile dal punto di vista dell'efficienza, è un processo che può essere assorbito gradualmente solo se l'Italia riprende a crescere a tassi elevati, e quindi la componente sociale della spesa pubblica, unitaria e essenzialmente statale, ci sollevi dagli ultimi livelli tra i paesi dell'area OCSE, in cui siamo gradualmente precipitati.

In questo quadro, definito il ruolo primario del Parlamento sugli indirizzi di fondo della politica tributaria, va ripensato il decreto sul federalismo fiscale regionale, in modo da consentire alle regioni, nell'ambito delle opzioni fiscali loro assegnate dal Parlamento, dei margini di autonomia meno evanescenti di quelli loro attribuiti dal decreto sul federalismo fiscale regionale.

Gli esiti inaccettabili della politica tributaria delegata da Tremonti all'Agenzia delle Entrate, vengono dai numeri dell'economia, che non si prestano a interpretazioni. Negli ultimi cinque anni l'insieme delle decisioni nel settore della fiscalità ha ruotato intorno alle scelte dell'Agenzia delle entrate, che si è fatta le leggi a proprio uso e consumo, facendole approvare dal governo per decreto, ed ha rappresentato lo snodo nevralgico di ogni decisione in campo fiscale.

Una svolta favorita dal fatto che seppure con ruoli diversi, gli indirizzi della politica tributaria hanno avuto dal 2006 un punto di riferimento comune in un autorevole dirigente della Banca d'Italia consulente prima di Visco, quindi di Tremonti, poi responsabile la politica tributaria quale sottosegretario alle finanze nel governo Monti ed attualmente consigliere sempre per la politica tributaria, del Ministro dell'economia Saccomanni.

È appena il caso di dire che non è in questione la persona, degnissima, ma il conflitto di interessi che si viene a realizzare quando autorevoli dirigenti dello Stato o di tecno strutture quali la Banca d'Italia, assumono direttamente o attraverso il ruolo di consulenti, responsabilità di governo, specie in campo economico. Si determina infatti una confusione di ruoli tra la funzione istituzionale dell'ente di provenienza di questi soggetti e la funzione essenzialmente politica che sono chiamati ad assumere nell'ambito di incarichi delicati, che possono influenzare l'andamento dell'economia dell'intero paese.

In buona sostanza, penso che il consolidamento di un partito di fatto, che nomina tra gli altri il Presidente della Rai, cui fanno riferimento altissimi dirigenti della Banca d'Italia, sia una evidente anomalia che vada corretta, perché, dopo la nascita della BCE il ruolo di ausiliario del governo, con funzioni economiche di particolare rilievo, proprio della Banca d'Italia è ormai profondamente mutato, ed accentua questa funzione ausiliaria, che per essere positiva deve innanzitutto apparire indipendente. A ben vedere l'aspetto più negativo non sta nel fatto di condividere o meno un indirizzo politico, a partire dalla politica tributaria; ma che questo sia il frutto di una delega in bianco e dunque di un pensiero unico che difficilmente determina esiti positivi.

E dunque, perché la politica tributaria possa uscire dalle secche in cui è stata fin qui condotta, occorre un confronto plurale, che investa la finanza pubblica nel suo insieme e che non ignori la cultura giuridica, meno condizionato dalle scelte degli ultimi anni. Scelte che occorre dirlo, in presenza di altre alternative possibili, sono sempre state il frutto di decisioni discrezionali, che non le sottraggono quindi a valutazioni anche critiche.

Queste considerazioni portano direi necessariamente, a ragionare di limiti alla discrezionalità legislativa; limiti che una parte della dottrina ha ritenuto di poter superare nel nome di una pretesa socialità della politica tributaria, vedi per tutti, tra gli autori più giovani, Pietro Boria.. Gli esiti di questa tendenza, a cui si è associata ampia dottrina, non è stata priva di inconvenienti. Lo stesso Andrea Fedele, nel suo contributo all'affinamento di questo indirizzo dottrinale, ne aveva ben presenti i rischi tanto vero che, nel definire il rapporto tra la capacità contributiva e il presupposto del tributo, non a caso aveva ancorato la discrezionalità legislativa nell'individuazione dei presupposti, alla coerenza sistematica dei criteri di riparto prescelti e dunque al principio di uguaglianza. E nello stesso senso muovono le riflessioni di Franco Gallo, sulla necessità che il fisco presti attenzione ai profili distributivi di un sistema tributario pluri livello, in modo da non perdere di vista i valori solidaristici e il principio di eguaglianza sostanziale, che rappresentano il quadro di riferimento costituzionale per assicurare pienezza di libertà a ogni cittadino.

In ogni caso si deve prendere atto che l'affievolimento del principio garantista contenuto nell'articolo 53 della Costituzione ha avuto effetti ben diversi da quelli immaginati da quella parte della dottrina che aveva teso ad ampliare il concetto di discrezionalità tributaria e a svalutare per questa via il profilo garantista insito nel principio di capacità contributiva, come limite al potere di imposizione.

L'idea che in tempi di risorse scarse la discrezionalità tributaria potesse essere un presidio per una fiscalità solidale e sociale si è rivelata una macroscopica illusione, ha delegato le scelte agli interessi meglio organizzati ed ha prodotto soltanto delusioni. Basta pensare ai profili distributivi dell'Irpef e al cuneo fiscale che interessa i redditi da lavoro dipendente, che dopo il Belgio è quello più elevato al mondo; con effetti distorsivi sia sull'organizzazione del sistema di produzione sia sulle dimensioni delle imprese. O all'Irap che opera come un'imposta di fabbricazione a carico delle sole imprese nazionali e le discrimina falsando la concorrenza e il mercato.

A ben vedere quello che rende debole l'idea che la capacità contributiva abbia essenzialmente la funzione di individuare i criteri di riparto con cui determinare il prelievo tra i consociati, sta nel carattere asistemático che questa ricostruzione del principio ribalta sull'ordinamento tributario, vanificando l'obiettivo costituzionale di organizzare i diversi tributi all'interno di un sistema tributario

armonico; in cui il coordinamento tra le principali forme di imposizione è finalizzato ad assicurare la coerenza del sistema tributario e per questa via il principio della partita di trattamento come eguaglianza tributaria.

Sotto questo profilo penso assuma un particolare interesse una rilettura dell'ordinamento tributario vigente, alla luce della ricostruzione teorica del principio di capacità contributiva elaborata a cavallo tra gli anni 70 e l'inizio degli 80 del secolo scorso da Federico Maffezzoni.

L'interesse per quella ricostruzione che ricollegandosi alla scuola Pavese e all'insegnamento di Griziotti era stata interpretata criticamente da una parte della dottrina come un tentativo raffinato, ma destinato all'insuccesso, finalizzato ad una rivalutazione del principio di beneficio, non accolto dall'articolo 53 della Costituzione, sta nel carattere sistematico ed unitario dell'analisi del principio di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario, in collegamento con la spesa pubblica, al cui finanziamento sono finalizzati i principi fissati nell'articolo 53 della Costituzione.

Una interpretazione sistematica, di sorprendente attualità per realizzare un concorso alla spesa coerente con l'articolo 53, senza ricorrere al supporto di altri principi costituzionali, in particolare quello di eguaglianza e il principio solidaristico, i cui riferimenti sono, nella ricostruzione di Maffezzoni sussumibili dallo stesso articolo 53 Cost., e dunque non vanno ricercati altrove.

In buona sostanza, secondo Maffezzoni, non vi è necessità di rinvenire in altri principi costituzionali, diversi dal principio di capacità contributiva, quei riferimenti alla solidarietà (art. 2) e all'eguaglianza, (art. 3) di cui i principi di capacità contributiva e di progressività del sistema tributario, declinati nell'articolo 53 della Costituzione, rappresentano l'esplicitazione in campo tributario. A ben vedere il raccordo tra il primo e secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione, finalizzato a definire il concorso di tutti e di ciascuno alla spesa pubblica, esprime attraverso il richiamo alla coerenza del sistema, non soltanto una generica esigenza di eguaglianza tributaria; indica anche la necessità, di diretta derivazione costituzionale, di una graduazione del prelievo ancorata alla spesa pubblica, in funzione della diversa attitudine di ciascun contribuente a concorrervi. Da questo punto di vista dunque la diversa qualità della spesa da finanziare non può non incidere anche sulla graduazione del concorso al suo finanziamento alla luce dell'articolo 53 della Costituzione.

Ho richiamato le idee di questo studioso significativo della seconda metà del secolo scorso, per evidenziare i limiti alla discrezionalità legislativa che un'attenta lettura dell'articolo 53 della Costituzione sottende; e dunque la necessità da parte della dottrina di approfondire un profilo di particolare attualità, qual è il confinamento della discrezionalità in campo tributario, che ha assunto ulteriore rilievo alla luce del rapporto tra capacità contributiva e decentramento fiscale.

Se si abbandona il piano teorico, per leggere la portata del principio alla luce dell'esperienza recente, viene in mente un esempio su cui riflettere. Si può immaginare che occorra incentivare la ricapitalizzazione delle imprese e che sia altrettanto indispensabile una riorganizzazione del sistema pensionistico che riduca in prospettiva i trattamenti, per tener conto dell'allungamento della speranza di vita. Ma finanziare con il taglio di pensioni di modesta entità, la ricapitalizzazione delle imprese attraverso l'ACE, ennesima versione della dualincometax, precipitosamente cancellata a partire dal 2002 per gli effetti distributivi inaccettabili che aveva prodotto; reintrodotta in nuova versione con il

decreto-legge salva l'Italia, (di cui sono curioso di conoscere gli effetti distributivi) presenta quantomeno qualche dubbio di legittimità alla luce dei precedenti e dei valori costituzionali.

Come giuristi non possiamo essere silenti rispetto al cumulo di macerie di principi istituzionali prima ancora che giuridici da cui siamo stati circondati negli ultimi anni. Sono convinto, senza ironia, che il governo Monti sia stato utile, perché avendo perseguito alla cieca e senza alcun equilibrio gli indirizzi di politica tributaria che aveva ereditato dai governi precedenti, moltiplicandone gli effetti distorsivi, ha prodotto una serie di effetti concatenati visibili a partire dal crollo del Pil, che obbliga a riflettere anche i distratti, e costringe al confronto anche chi fa finta di non vedere e di non voler capire.

La prima questione rilevante, insieme giuridica ed istituzionale, riguarda gli strumenti di controllo della finanza pubblica a partire dalla politica di bilancio. Anche in questa delicata materia di rilievo costituzionale, in passato strumento istituzionale offerto alla maggioranza parlamentare per rinnovare attraverso l'approvazione del bilancio la fiducia al governo da essa espresso, le trasformazioni sono state profonde, fino ad snaturarne completamente il ruolo. Ex multis si possono ricordare i decreti 1000 proroghe, approvati ogni anno tra Natale e Capodanno e diventati uno strumento estraneo al quadro istituzionale disegnato dalla Costituzione, funzionale all'obiettivo di modificare le scelte e le decisioni introdotte dal Parlamento con la legge di approvazione del bilancio, approvata appena poche ore prima. Un vulnus evidente ai poteri del Parlamento in tema di bilancio, di stretta derivazione dalla Costituzione che connotano un istituto centrale dello stato di diritto. Il cosiddetto decreto salva l'Italia, nel dicembre 2011, ha introdotto una seconda variabile parallela alla sessione di bilancio, senza alcun coordinamento con il bilancio dello stato; questo ulteriore intervento finanziario pari a 32 miliardi di euro tra maggiori entrate e minori spese, ha rappresentato una delle ragioni non secondarie del fatto che tutte le previsioni macroeconomiche relative al 2012 siano saltate clamorosamente.

Una cornice istituzionale estranea al quadro costituzionale su cui occorre riflettere, che ha contribuito ad erodere ulteriormente le residue funzioni parlamentari, sottraendo di fatto anche il governo della finanza pubblica al controllo democratico. Non vi è chi non veda il paradosso di una manovra di bilancio, che dal punto di vista costituzionale dovrebbe esprimere l'indirizzo politico del governo, consentito dalla maggioranza parlamentare, in cui in parallelo rispetto all'esame del bilancio dello Stato, viaggia per suo conto un decreto legge che impegna decine di miliardi di euro, del tutto scollegato rispetto alla manovra di bilancio all'esame del Parlamento.

Una confusione istituzionale, che ha contribuito non poco ad individuare nel Parlamento privo di funzioni, il punto ormai di maggiore criticità dell'insieme del nostro ordinamento statale.

E' all'interno di questo quadro di riferimento che occorre individuare le linee guida indispensabili per avviare una rivoluzione copernicana sia nel campo della spesa pubblica sia nelle dinamiche distributive che caratterizzano il nostro ordinamento tributario.

A ben vedere il problema della finanza pubblica oggi, ossia la tenuta del debito pubblico, il controllo della spesa, la razionalità delle decisioni nel campo dei tributi e la funzione di intervento dello stato nelle attività economiche ai sensi dell'articolo 41 della costituzione, nei limiti consentiti dall'ordinamento europeo, (basta guardare alla Germania) non rappresenta solo una rivendicazione di una maggiore attenzione ai profili giuridici che coinvolgono le politiche pubbliche. Costituisce semplicemente la ricostituzione della cornice istituzionale, all'interno della quale avviare un ciclo

virtuoso di ripresa dello sviluppo, che presuppone regole certe e chiarezza dei profili distributivi di medio periodo.

I dati relativi agli effetti della politica tributaria negli anni che vanno dal 2008 ad oggi non sarebbero comprensibili fino in fondo senza una riflessione attenta non soltanto alle caratteristiche distributive delle misure di incremento del prelievo, in cui prevalgono quelle di segno regressivo.

Occorre dedicare altrettanta attenzione alle condizioni di contesto che hanno caratterizzato l'insieme della politica tributaria dal 2006, a partire dalle misure di contrasto all'evasione. Se il quadro recessivo che ha caratterizzato gli ultimi 20 mesi si confronta con gli effetti delle successive strette fiscali, il collegamento appare evidente. Tuttavia le continue e sempre più stringenti manovre tributarie che si sono susseguite in Italia da due anni a questa parte, se giustificano ampiamente il profilo recessivo assunto dall'economia nel corso del 2012 e del 2013, da sole non spiegano la dimensione della recessione in atto.

A ben vedere la risposta va ricercata non tanto nelle politiche di contrasto all'evasione, a cui evidentemente uno stato civile non può rinunciare, ma dalle caratteristiche assunte da questa politica, poco attenta alle caratteristiche strutturali dell'evasione; dunque poco efficace per contrastarla, tuttavia caratterizzata da effetti depressivi sia sull'acquisto di beni durevoli, sia sulla propensione al consumo delle famiglie, strette tra la perdita di potere di acquisto e la crescente diminuzione della capacità di risparmio.

In buona sostanza ritengo che il tema degli strumenti idonei ad attuare una politica di contrasto all'evasione, meno velleitaria e meno caratterizzata da effetti indesiderati sulla dinamica della domanda interna, incontri in Italia maggiori difficoltà che in altri paesi per ragioni che potrei definire di tipo culturale. La società italiana è caratterizzata da un conservatorismo trasversale e da uno statalismo equamente diffuso tra cittadini di diversa estrazione sociale. Una condizione che rende più difficile un'analisi del fenomeno dell'evasione, interpretato in chiave sociologica e moralista piuttosto che economica, alimentata da condizioni tributarie ed economiche favorevoli. Di qui la diffusione di una serie di luoghi comuni sull'evasione che non aiutano ad impostare politiche di contrasto realmente efficaci.

Nelle pagine precedenti ho cercato di evidenziare quanto il fenomeno dell'evasione sia strettamente correlato con la struttura del sistema tributario e con l'organizzazione di un intero modello di produzione; e come le politiche che intendono contrastarla guardando agli effetti ma dimenticando le cause, siano destinate al fallimento.

Un dato tuttavia è emerso con chiarezza in questa lunga fase recessiva che sta accompagnando l'Italia dal 2008, con una breve parentesi a cavallo tra la seconda metà del 2009 e gli ultimi mesi del 2011 : il Tesoro nascosto dell'evasione in Italia non esiste. Questo non vuol dire che non vi sia in Italia una evasione diffusa, un dato comune a tutti i paesi caratterizzati da elevata fiscalità. Sì, vuole solo mettere in rilievo che i due principali filoni di evasione sono rappresentati dalla quota di salario fuoribusta distribuita nelle imprese minori, che l'Italia ha assunto la dimensione di un fenomeno di massa, e dalla sotto fatturazione delle esportazioni, da parte delle PMI. A questi filoni principali occorre aggiungere l'opportunità offerta soprattutto ai residenti nelle regioni del Nord di portare all'estero, o comunque di

spendere all'estero la maggior parte della quota di reddito che per evidenti motivazioni di origine fiscale il contribuente non desidera far tracciare.

È evidente che queste componenti dell'evasione sono difficilmente controllabili con le misure tradizionali di contrasto, a partire dal controllo delle spese. Occorrerebbe piuttosto intervenire sia sui profili strutturali delle imposte sui redditi, per rendere l'evasione meno conveniente, sia attraverso la diffusione di misure di contrasto di interessi mirati, finalizzate, a ridurre la convenienza la dove si annida.

In ogni caso non si deve perdere di vista un dato: la distribuzione di quote di salario fuoribusta, è resa conveniente dalla particolare struttura contributiva, fiscale e previdenziale, assoggettata a ritenuta alla fonte da parte del datore di lavoro. Appare comunque intuitivo che questo modello evidenzia piuttosto una redistribuzione del reddito tra i fattori che una evasione in senso economico; si tratta infatti di risorse che intanto vengono redistribuite al fattore lavoro, in quanto sottratte al circuito delle ritenute fiscali operate dal datore di lavoro.

Dalle considerazioni che precedono emerge la difficoltà ad attuare politiche di contrasto all'evasione senza attuare in parallelo una serie di correzioni strutturali delle principali imposte che la renda meno conveniente; appare altrettanto evidente che le misure fin qui adottate, basate su un controllo sistematico delle spese dei contribuenti, a parte i profili di invasività sulle abitudini di vita di ciascuno, su cui occorrerebbe una riflessione ben più seria, incidono negativamente frenandole, soprattutto sulle spese dei contribuenti caratterizzati da redditi modesti, mentre sono del tutto inefficaci nelle sacche in cui si concentra l'evasione di maggiori dimensioni, la cui capacità di spesa tracciabile è tale da non temere questo tipo di controlli.

Anche in questo settore quindi occorrerà un ripensamento che parta da una considerazione di fondo: sono almeno quarant'anni, dalla riforma tributaria del 72/73 che l'amministrazione finanziaria, anziché coordinare l'attività di controllo con le caratteristiche strutturali delle principali imposte, è alla ricerca di un modello che le consenta in modo quasi automatico di rilevare l'evasione.

Da un lato la possibilità di individuare meccanismi automatici in questo campo è illusoria, in un sistema che non solo consente a datori di lavoro e prestatori d'opera di concordare una quota di salario al nero, ma addirittura lo incoraggia, dall'altro è affidato esclusivamente a modelli dichiarativi a carico dei contribuenti che consentono a questi ultimi di adattarne il contenuto alle condizioni di contesto, senza alcun rapporto nella fase di predisposizione della dichiarazione con l'amministrazione finanziaria. Il costo in termini di depressione dell'economia e di distruzione della ricchezza prodotto da questa politica di pseudo contrasto all'evasione è davanti agli occhi di tutti. Può lasciare indifferente l'economista che si limita a valutarne gli effetti spesso senza avere gli strumenti per risalire alle cause.

Pone invece in condizioni di particolare disagio i giuristi, obbligati ad analizzare i profili giuridici non solo nel loro contenuto formale ma a porre particolare attenzione agli effetti complessivi che queste determinano. (art. 3 Cost.) Non vi è dubbio, dal mio punto di vista, che il compito del giurista sia quello di valutare complessivamente l'insieme delle conseguenze di determinate misure, a partire dagli effetti economico sociali che queste determinano: la politica tributaria degli ultimi sette anni, con gli effetti drammatici prodotti sulla dinamica del Pil (responsabile di oltre la metà del calo registrato dal Pil tra 2008 e 2013) offre da questo punto di vista una serie di elementi di riflessione per tutti.

7). Conclusioni

Le considerazioni sin qui svolte evidenziano la necessità e l'urgenza di una riforma profonda degli assetti istituzionali, per adeguarli alle mutate esigenze di una competizione mondializzata. Una prospettiva ineludibile il cui percorso sarebbe in ogni caso facilitato da una ripresa dello sviluppo. Anche in questo senso la fiscalità assume quindi un ruolo centrale, proprio per le dimostrate origini tributarie della recessione italiana. Sotto questo profilo la riforma dell'imposizione sui redditi rappresenta la precondizione per tirare fuori al più presto l'Italia da una spirale recessiva che trova il proprio crocevia ideale nella politica tributaria. Una recessione di cui non si vede la fine, alimentata sia dall'eccesso di pressione fiscale a carico delle famiglie e delle imprese, sia dall'abuso di misure finalizzate al contrasto all'evasione, attraverso il controllo della spesa, e la limitazione alla circolazione degli assegni, che ha amplificato gli effetti della stretta creditizia ed ha paralizzato l'economia minore, senza avere neppure scalfito le condizioni strutturali interne al sistema tributario che alimentano l'evasione.

Avendo approfondito negli ultimi anni l'insieme delle questioni che ruotano intorno alle crisi fiscali, mi sono reso conto che probabilmente in Italia il problema più serio è quello di rompere le condizioni di inerzia paralizzante che consentono di parlare di imposte, solo per aumentarle. Ovviamente ho qualche idea al riguardo.

Tuttavia mi sembra utile aprire un confronto più ampio, senza linee guida precostituite, partendo da un dato obiettivo: l'Italia per continuare ad essere un paese manifatturiero (come la Germania o la Svezia) realmente competitivo, deve essere messa in condizione nell'arco di qualche anno di spostare tra 70 e 80 miliardi di gettito dalle famiglie e dalle imprese, al resto del sistema tributario.

Se in ipotesi ci si accontentasse di un obiettivo meno ambizioso, intorno a una cifra pari alla metà di quello che servirebbe, nessuna persona sensata può immaginare di perseguire un obiettivo del genere, senza una riforma profonda del sistema fiscale. Il punto di attacco su cui occorre riflettere è che qualsiasi riforma, per essere praticabile, deve essere inserita in una visione di sistema che parta dal diritto e che veda nel diritto qualcosa di ben diverso rispetto ad un'arida tecnica.

In buona sostanza occorre ragionare in termini di unità della finanza pubblica e di coordinamento tra le imposte che contribuiscono a realizzare il sistema tributario, secondo gli indirizzi espressi in Costituzione.

Nei prossimi mesi potremo confrontarci su questo tema, partendo tuttavia da un punto fermo: non è vero che le difficoltà della finanza pubblica non consentano di intervenire profondamente sul sistema tributario per aumentarne l'equità, la trasparenza, l'efficienza economica: tutti termini che ho stanno insieme o non significano niente.

Basta pensare al balletto francamente ridicolo a cui stiamo assistendo da mesi sul problema di aumentare, per malintese esigenze di bilancio l'aliquota dell'Iva ordinaria di un punto a partire dal 1 luglio. Come se 3 miliardi di euro in sei mesi rappresentassero un problema drammatico rispetto ai 500 e più miliardi di sola pressione tributaria, mal distribuita.

Quello che è grave è il non capire che il problema non è l'aumento dell'Iva a carico delle fasce più favorite della popolazione, perché di questo dovrebbe trattarsi, ma di ricordare che già oggi l'Iva in

Italia è quella con l'aliquota più elevata in Europa; al 21% dell'aliquota sulle vendite infatti va aggiunto mediamente un 4% di imposta sul valore aggiunto della produzione. (Irap)

L'unico discorso sensato dal punto di vista tributario è quello di utilizzare un aumento dell'Iva, inserito in un più ampio quadro di redistribuzione del prelievo tra i principali aggregati che contribuiscono alla crescita del Pil, a partire dal 1 gennaio, nella misura necessaria per avviare una politica di riequilibrio nella tassazione dei redditi, che non si realizza tagliando di uno o due punti l'aliquota d'ingresso nell'Irpef per tutti i contribuenti, ma mutando profondamente la struttura dell'imposta personale, in modo da rendere meno irrazionale e meno iniqua l'attuale curva della progressività marginale il cui onere maggiore è concentrato sui redditi più modesti e medi..

Altro esempio: se una diversa distribuzione del modello di ritenuta alla fonte può immaginarsi per le addizionali locali, ponendo l'obbligo di versamento a carico dei destinatari del prelievo nel settore del lavoro dipendente e dei trattamenti pensionistici, è difficile pensare ad un cambiamento radicale che spezzi la convenienza a distribuire quote di salario fuoribusta..

In questo quadro dobbiamo domandarci se ha davvero senso la politica di sconti fiscali sulla produttività introdotta da Tremonti a partire dal 2010. Una misura dagli effetti economici marginali, data la limitatezza dei fondi disponibili, ma anche molto discutibile dal punto di vista dei principi, sia perché taglia fuori le imprese minori, sia perché la produttività del lavoro, nella maggior parte dei casi dipende dalla sua organizzazione, dunque dalle imprese, non dal prestatore d'opera. E la capacità contributiva tassata anche nei sistemi di ritenuta alla fonte, è quella del sostituito, non del sostituto d'imposta.

Perché allora non studiare una detassazione completa di ogni tipo di premio di produzione, sul modello adottato recentemente in Svizzera, introducendola con gradualità a partire dalle imprese minori e con tetti decrescenti? Basta simularne gli effetti per accorgersi che una misura del genere realizzata nell'arco di un triennio sposterebbe una quota di gettito verso l'Iva ben maggiore di quella perduta sulle retribuzioni. (L'aliquota media Irpef sui salari è più bassa di quella dell'Iva) Una misura del genere avrebbe il duplice effetto di spezzare la convenienza a distribuire quote di salario sommerso delle imprese minori (in cui occorre ricordare si concentrano i due terzi della forza lavoro occupata), mentre favorirebbe il rilancio di investimenti collegati alla ricerca di maggiore produttività da parte delle imprese medie e maggiori.

Da ultimo e con particolare urgenza si pone la questione dell'Irap. I profili di illegittimità che caratterizzano questo tributo sia sul piano interno, per via dell'indeducibilità dell'Irap dalle imposte sui redditi, e per la violazione del principio della libertà di concorrenza,; sia sul piano del diritto europeo per gli ostacoli artificiali che questa imposta introduce sulla libertà di movimento di capitali e sugli investimenti, rendono il superamento dell'Irap una questione prioritaria sia dal punto di vista del diritto, sia degli effetti economici indesiderati, alimentati dal contrasto dell'impianto del tributo con principi giuridici fondamentali.

Conclusivamente mi limito a sottolineare che la priorità è rappresentata da una riforma del sistema di imposizione dei redditi personali e di impresa che liberi le risorse indispensabili a perseguire questo obiettivo, nei tanti aspetti che presentano esigenze di riforma, aprendo un confronto con tutti gli

studiosi, soprattutto i più giovani, interessati a cimentarsi con un obiettivo tanto impegnativo, concretamente riformatore.

Per comprendere che qualsiasi approccio riformatore deve necessariamente muovere all'interno di un'ottica di sistema, senza fughe all'indietro sul piano delle garanzie costituzionali; al riguardo basta, rammentare che il nostro ordinamento è riuscito a rendere regressive perfino le imposte patrimoniali!

Dunque un confronto culturale prima ancora che tecnico, che crei le condizioni per una riforma tributaria di sistema che consideri i contribuenti cittadini e non sudditi; un ordinamento fiscale che garantisca le condizioni per una ripresa dello sviluppo, preconditione per avviare una politica di riforme in tutti i campi; procurando le risorse necessarie per non abbandonare lungo la strada i tanti che, in questi anni difficili hanno visto rispecchiarsi nella crisi dello Stato, la moltiplicazione dei privilegi e lo smarrimento del senso di appartenenza alla Comunità.

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

ABBAMONTE G. "Interpretazione, proporzionalità e funzione al metro dei principi costituzionali sull'obbligazione tributaria" sta in: *Del Derecho de la Hacienda Publica al Derecho tributario*, ed.

Jovene vol, I° pag.131 e ss.;

AMATUCCI F. "Retroattività della norma tributaria in ambito comunitario e tutela del contribuente", *Rassegna Tributaria* n. 22010 pag. 326 e ss.;

AMATUCCI F. "Principi di ragionevolezza ed eguaglianza e capacità contributiva ex art. 3 e 53 ed autonomia tributaria delle regioni" in *Quaderni della rivista di diritto tributario* numero tre 2009 p. 63 e ss.;

ARTHUIS J. "S.O.S. Finances Publiques", Calman – Levy ed. 2011;

A: V. "La Réforme Fiscale" *Revue de Finances Publiques* L.G.D.J. ed .n. 116 novembre 2011;

A.V. "Constitution et équilibre des Finances Publiques, un débat d' avenir", *Revue française de finances publiques* n.117 L.G.D.J. ed. n.117;

BASILAVECCHIA M. "Metodi di accertamento e capacità contributiva." In *Rass: Tributaria*, n. 5 , 2012 p.1107 e ss.;

BATISTONI FERRARA F., *Eguaglianza e capacità contributiva*, in *Riv. Dir. Trib.* N.2009/6, p.477 e ss.;

BIZIOLI "la disciplina europea e la finanza pubblica, origine evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita" *Riv Dir Fin e Sc delle Fin.* 2012 , n. 1 , p.121 e ss.

BORDIGNON M. "L'Europa fatta in casa", Il Mulino ed. 2012;

BORIA P. "La tutela giurisdizionale dei diritti stabilita dall'ordinamento comunitario", *RDT*, 2012 , n. 12 p.1093 e ss.

CAPITANI S. "dall'accertamento sintetico di massa a quello mirato sul "grande evasore "In . *Di alghie tributari*, 2012, n. 2 , p.138 e ss.

CARPENTIERI L. " L'illusione della progressività " ed. Dike, Roma 2012

CASSESE S. "L'Italia: una società senza stato", Il Mulino ed. 2011;

CORALI E "Federalismo fiscale e costituzione", Giuffrè ed. 2010;

CONTRINO A. " Modifiche fiscali in corso di periodo e divieto di retroattività "non autentica" nello Statuto dei diritti del contribuente ", in Rass. Tributaria, 2012 n. 3, p.589 e ss.;

DAHRENDORF R. "Quadrare il cerchio", Laterza ed. 2009;

DAVID C., Deduzione delle spese, evasione fiscale internazionale e diritto comunitario: studio comparativo (Germania, Francia, Regno Unito), in Riv. Dir. Fin. E Sc. Delle Fin., n.2008/1, p. 88 e ss.;

DE MITA E., Le basi costituzionali del federalismo fiscale, Giuffrè, 2009;

DEL FEDERICO L. "La rilevanza della legge generale sul azione amministrativa in materia tributaria e invalidità degli atti in positivi" R D T 2010 parte I p. 729 e ss.;

DI PIETRO A. "Il consenso all'imposizione e la sua legge" in Rassegna Tributaria n. 2012 p.11 e ss.;

DI PIETRO V. "Riforme di governance economica in Italia e in Europa", IANUA ed. 2011;

FAZZINI E. "Attività economiche e l'imposizione fiscale", Cedam 2005;

DI TANNO T. , LUPI R., G. MARINO, "Si fa presto a dire le aziende: per una geografia economico tributaria degli operatori economici in Italia", Dialoghi tributari, 2012, n. 2 p. 127 e ss.

FERRARA A. SALERNO G. "Il federalismo fiscale commento alla legge 42 del 2009", Jovene ed. 2012;

FICHERA F. "Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano", in Rass. Tributaria, 2013 n.1, p. 211 e ss.;

FORTIS M.. "La crisi mondiale e l'Italia", Il Mulino 2009;

GALLO F. "Mercati finanziari e fiscalità", in Rass. Tributaria, n.1 2013 p. 21 e ss.;

GALLO F. "Le ragioni del fisco", Il Mulino 2007;

GIOVANNINI A. "Principi costituzionali e nozione di costo nelle imposte sui redditi" in Rassegna tributaria n.2011 p. 609 e ss.;

GIOVANNINI A. "Capacità contributiva e imposizione internazionale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo", in Rass. Tributaria 2012, n.5 p. 1131;

GOLDSTEIN A. "BRIC Brasile, Russia, India, Cina alla guida dell'economia globale", Il Mulino 2011;

GONSARD S. E'TIENNE G. "Le bouclier fiscal" Franel ed. 2008;

INGRAO G., DL anticrisi e "stretta" sulla normativa CFC. Contrasto agli abusi fiscali o miopia del legislatore?, in Rassegna Tributaria n.1/2010, p.87 e ss.;

IRTI N. "Diritto senza verità", Laterza ed. 2011;

KRUGMAN P. "Fuori da questa crisi, adesso!", Garzanti ed. 2012;

LANDAIS C. PIKETTY T. SAEZ E. "Per una rivoluzione fiscale", La Scuola ed. 2011;

LA SCALA E. A. "Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali", Giappichelli ed. 2010;

LUCIANI M. "Costituzione, tributi e mercato" in Rassegna Tributaria n.4 2012 p. 831 e ss.;

LUPI R., Evasione fiscale e diversa rilevanza della capacità economica, in Rass. Trib., n.6/2007, p.1649;

Lupi R. "Manuale giuridico di scienza delle finanze" Dike ed. 2012;

MARCHESELLI A. "Lo statuto del contribuente: condivisione dei principi comunitari e nazionali,

riflessi sulla validità per gli atti” in *Diritto e Pratica Tributaria* 2011 n.3 p.521 e ss.;
MARCHETTO R., "gli studi di settore e dopo le manovre correttive: prime annotazioni critico-sistematiche" in *Rass Tributaria*, 2012, n.2 , p. 387

MAZZAGRECO D “I limiti all'attività impositiva nello statuto dei diritti del contribuente”,
Giappichellied. 2012.;

MELIS G., PERSIANI A. “Trattato di Lisbona e sistemi fiscali”, in *Dir. e Pratica Trib.* 2013 n.2
p.267 e ss.;

MOSCHETTI F. “I principi di giustizia fiscale della costituzione italiana”, per “l'ordinamento giuridico
nel cammino dell'unione europea”, *R.D.* 2010 parte I p. 427 e ss.;

MOSCHETTI F. “Il ‘principio democratico’ sotteso allo statuto dei diritti del contribuente e la sua
forza espansiva”, *RDT* n. 7/8, 2011 p. 731 e ss.;

NANNICINI T. “Non ci resta che crescere”, *Università Bocconi editore* 2011;
Peillon A. “600 milliards Qui manquent à la France”, *Seuil ed.* 2012;

PERRONE L. “Le perdite nell'imposta sul reddito delle persone fisiche”, in *Rass. Tributaria* 2012
n.5, p.1163 e ss.;

PERRONE CAPANO R. “Aumentano le imposte, cala il gettito, crolla il Pil: ma per comprendere cosa
sta accadendo, è inutile scomodare la afferra”,in *Innovazione e Diritto* n. 2 2012, p. 5 e ss.;

PERRONE CAPANO R. “La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi
di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali”,in
Innovazione e Diritto n.2 2011, p.3 ess.;

PERRONE CAPANO R. “Ridurre le imposte sulle famiglie sulla produzione per consolidare la ripresa;
stabilizzare la pressione fiscale dando avvio alla riforma del fisco per accelerare il equilibrio del bilancio;
quadratura del cerchio o avvio di un possibile circolo virtuoso?”, in *Innovazione e Diritto* n.2, 2010, p.
1 e ss.;

PERRONE CAPANO R. “La rinuncia a riformare il sistema tributario, sottovalutandone la crisi, per
accelerare l'avvio del federalismo fiscale ha amplificato gli effetti della recessione e ora condiziona la
ripresa frenandola” *Innovazione e Diritto* n.5 2010, p.1 e ss.;

PERRONE CAPANO R. “Per contrastare con efficacia la recessione occorre approfondire di origini
tributarie della scarsa competitività dell'economia italiana”,in *Innovazione e Diritto* n.2 2009, p. 1 e ss.;

PERRONE CAPANO R. “Il falso mito del contrasto all'evasione come obiettivo di politica tributaria,
tra vincoli strutturali dell'ordinamento, riflessi economici delle imposte ed affievolimento dei principi
giuridici”, in *Innovazione e Diritto* n.2 2008, p. 1 e ss.;

PERRONE CAPANO R: “ Verso la finanziaria: quando la crescita dell'entrata rincorre la spesa, tra
eclissi del Parlamento e sfide della competizione internazionale”, in *Innovazione e Diritto* n.4 2007, p. 4
e ss.;

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

PESOLE D: “Il Salasso”, *Lit.* edizioni 2012;

PISTOLESI, "l'invalidità degli atti positivi in difetto di previsione normativa" in RDT, 2012, n.12 p. 1131 e ss.

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

PROCOPIO M. "L'Improvvisata (e recessiva) manovra di Ferragosto", in Dir. e Pratica Tributaria n.5 2011, p. 917 e ss.;

PROCOPIO M. "Interventi del Governo Monti sul contenimento della spesa pubblica e sul rilancio economico: alcuni spunti critici", in Diritto e pratica tributaria n.1 2012, p. 55 e ss.;

QUADRIO CURZIO A., Le tasse? Il federalismo le farà scendere, in Dir. e Prat. Trib., n.5 2009, p.1081;

RASI F. 2 , "Unificazione delle aliquote sulle rendite finanziarie o rinuncia del legislatore a politiche redistributive ? (Crescita e soluzioni alternative), in Rass. Tributaria n.1 2013, p. 218 e ss.;

RAWLS J. "Una teoria della giustizia", Feltrinelli ed. 2007;

RICOLFI L. "La Repubblica delle tasse", Rizzoli 2011;

RIVOSECCHI G. "Il federalismo fiscale e la legge 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", In R.D.T. 2010 parte I, p. 49

RODRIK D. "La globalizzazione intelligente", Laterza ed. 2011;

SALVADORI M. L. "Democrazie senza democrazia", Laterza ed. 2011;

SALVINI L. – MELIS G. "Financial crisis and single market", Discendo agitur ed. 2012;

SANTORO A. "L'evasione fiscale quanto, come e perché", Il Mulino 2010;

SCABROSETTI S. "Democrazia, crescita e redistribuzione: lo stato dell'arte", Riv. Dir. Fin. 2010, n.1, p. 28 e ss.;

STEVANATO D. "Determinazione della ricchezza, "obbligazioni di riparto" e ricchezza non registrata " Dialoghi tributari, n.1 2013 p.7 e ss.

STEVANATO D. , LUPI R., " la "patrimoniale", tra opportunità economica e fattibilità giuridica," in Dialoghi tributari 2012, n. 4 p. 353s. e s.;

STIGLIZ J. "Il ruolo economico dello Stato", Il Mulino ed. 1989;

STIGLIZ J., SEN A., FITOUSSIJ.P. "La misura sbagliata delle nostre vite", Etas ed. 2010;

TRIGILIA C. "Non c'è Nord senza sud", Il Mulino ed. 2012;

TURCHI A. "Coscienti evasori - problemi e prospettive dell'obiezione fiscale", Franco Angeli 2011;

URICCHIO A. "Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali", Cacucci ed. 2010;

VERSIGLIONI M. "Prova e studi di settore", Giuffrè ed. 2007;

VILLANI M. "Irap: spunti ricostruttivi di un percorso indefinito", in Innovazione e Diritto n.2 2012;

VILLANI M. "L'abuso del diritto: incomprendimento o incertezza delle scelte di fondo", in R.D.T. n.5 2012 parte IV;

VITALETTI G. "Principi fiscali ed economia globale" in Riv. Dir. Fin. e Sc. Fin. n.2 2010 parte I, p. 117 e ss.;

