



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

PARTE PRIMA

Tagliare le imposte senza un disegno di politica tributaria produce effetti limitati sulla crescita, mentre il crollo del PIL nel Mezzogiorno evidenzia il ruolo regressivo del fisco degli ultimi anni*

di Raffaele Perrone Capano

ABSTRACT

The paper analyzes the signs of recovery of the Italian economy, after seven years of recession, highlighting the external circumstances that have favored (low energy costs; depreciation of the euro, BCE support to public debt) and conditions that it must be corrected in order to consolidate it. In this context, the study examines the profiles regressive that characterized the reform IRPEF and IRES 2007, and the amplification of the recession that followed between 2008 and 2009.

Of particular interest in the matters referred to in the relationship between the worsening of the crisis in the South of Italy and the uncontrolled increase in local taxation, between 2012 and 2014. The tax becomes regressive and not localist fueling the latest phase of the Italian recession.

SINTESI

Il lavoro analizza i segnali di ripresa dell'economia italiana, dopo sette anni di recessione, evidenziando le circostanze esterne che l'hanno favorita (basso costo dell'energia; svalutazione dell'euro; sostegno della BCE al debito pubblico) e le condizioni di contesto che occorre correggere per consolidarla. In questo quadro lo studio esamina i profili regressivi che hanno caratterizzato la riforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2007, e l'amplificazione della recessione che ne è seguita tra il 2008 e il 2009.

Di particolare interesse gli elementi posti in evidenza dal rapporto tra l'accentuarsi della crisi del Mezzogiorno e l'aumento incontrollato dell'imposizione locale, tra il 2012 e il 2014. Emerge il carattere strutturalmente regressivo, non localistico, assunto dal fisco nell'ultima fase della recessione italiana.

SOMMARIO: 1- Premessa – 2. La debole crescita del 2015, tra contraddizioni e opportunità – 3. Il ruolo del fisco nella recessione italiana. Dalla riforma fiscale del 2003/2005, agli effetti regressivi della revisione dell'IRPEF nel 2007 – 4. La politica tributaria senza equilibrio amplifica gli effetti della recessione nel

Mezzogiorno, evidenziando il carattere nazionale della crisi fiscale. – 5. Il ruolo dei tributi locali nell'avvitamento recessivo del triennio 2012/2014 – 6. Conclusioni

1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni, su questa rivista, ho cercato di porre in evidenza il legame tra le politiche fiscali (tributarie e di spesa pubblica) e la crisi recessiva innescata dalla tempesta finanziaria del 2008/2009. Il forte rallentamento dell'economia italiana negli ultimi 20 anni ha evidentemente origini complesse, che partono dalla crisi del modello di sviluppo degli anni 80: un'economia resa instabile dall'inflazione e dalla lievitazione del debito pubblico a tassi ancora più elevati.

La svalutazione della lira del 1992, ha poi condotto a una ripresa dell'economia almeno in parte drogata, che si è scontrata con le politiche di riequilibrio della finanza pubblica imposte dalla necessità di agganciare l'euro; obiettivo realizzato nella seconda metà degli anni 90, per oltre i 2/3 attraverso aumenti di imposte, poco attenti al rapporto tra fiscalità e competitività (il pensiero corre all'IRAP, ma non solo).

L'eccesso della spesa pubblica di cattiva qualità, specie a livello decentrato, che ha caratterizzato le politiche pubbliche, negli ultimi 15 anni non ha impedito all'industria manifatturiera italiana a vocazione esportatrice, una trasformazione profonda, che, dopo l'impatto negativo dei primi anni dell'euro, ha visto una riduzione delle esportazioni in termini quantitativi, accompagnata da un aumento crescente in valore delle merci esportate.

La crisi recessiva del 2008/09 ha accentuato questo processo di ristrutturazione delle imprese, sostenute da un uso attento degli ammortizzatori sociali, con particolare riguardo alla cassa integrazione, finalizzata alle ristrutturazioni produttive. Se nel 2015 l'Italia è rientrata dopo molti anni tra i 10 maggiori esportatori verso gli Stati Uniti, lo si deve alle 3000

auto che ogni settimana partono verso quel Paese; frutto degli oltre 7 miliardi di investimenti effettuati dal gruppo Fiat in Italia negli ultimi 5 anni (concentrati prevalentemente nel centro-sud).

Nel 2009 le esportazioni italiane erano ripartite prima di quelle tedesche; nell'autunno 2010 era stato già sfiorato il livello pre crisi. A fine estate 2011, mentre lo sfaldamento della maggioranza di centro-destra favoriva la speculazione sul debito sovrano, le esportazioni italiane crescevano a un tasso del 12,6% contro un incremento dell'11,3% di quelle tedesche. La produzione industriale aveva recuperato poco più della metà di quello che aveva perduto con la crisi del 2009, ma la capacità produttiva era rimasta praticamente intatta.

La crisi del 2011, è stata invece alimentata dalla sottovalutazione da parte del Governo italiano, delle difficoltà che avrebbe incontrato il debito pubblico in una fase di persistente instabilità; a cui occorre aggiungere l'illusione di poter avviare a tappe forzate una revisione dell'organizzazione dello Stato in senso federale, senza porsi il problema dei costi di una riforma così radicale e profonda, con inevitabili ricadute sull'economia reale.

Rinunciando di fatto alla gestione delle politiche di riequilibrio, dopo la fase acuta, che avrebbe richiesto di concentrare le scarse risorse disponibili sulle politiche per l'innovazione e sugli investimenti. Una politica miope, incapace di disegnare una prospettiva di crescita per l'economia italiana, che ha determinato un aumento del disavanzo di bilancio e un avvitamento del debito pubblico, che non poteva certo sfuggire alla speculazione finanziaria.

La nuova crisi è bene ricordarlo non è stata una coda della precedente, perchè ha avuto origini essenzialmente interne, ed è stata alimentata da clamorosi errori nella sua gestione, sovrapponendosi ad un'altrettanto grave crisi politica. Innanzitutto, essa è durata molto più a lungo, in quanto alimentata da una fase recessiva/depressiva che ha abbracciato un arco di

oltre tre anni.

E' vero che l'Italia sembra finalmente uscita da essa negli ultimi due trimestri, tuttavia la recessione è stata accompagnata, come detto, da un'ancora più grave crisi politico istituzionale, dalla quale, al di là dell'attivismo volontaristico del Presidente del Consiglio, non si vede ancora una via d'uscita.

Occorre aggiungere che la seconda recessione depressiva (2012/2014) è stata molto più grave sotto il profilo economico, perché ha inciso non solo sulla produzione, calata di oltre un quarto, ma ha investito direttamente la capacità produttiva, ridotta, secondo i settori, tra il 15% e il 20% rispetto al 2007; il che equivale a dire che per una crescita robusta dell'economia italiana occorrerà nei prossimi anni una forte ripresa degli investimenti, e condizioni di contesto, fiscali e giuridico amministrative, di cui mancano i presupposti; a partire dalla stretta creditizia, che per le imprese minori è ancora più soffocante di 2 o 3 anni fa.

In definitiva uno scenario migliore di quello del 2014, che per consolidarsi richiederebbe una svolta nelle politiche pubbliche, di cui non vi è traccia. Basti per tutti l'improvvisazione, gli espedienti e le contraddizioni che hanno caratterizzato la politica tributaria dell'ultimo decennio; uno scenario che l'attivismo del governo Renzi ha involontariamente confermato, con significative riduzioni d'imposta, onerose per la finanza pubblica, i cui effetti sulla ripresa della domanda interna e degli investimenti sono stati praticamente ininfluenti.

Effetto dell'assenza di qualsiasi disegno di politica tributaria e del continuo ricorso ad espedienti per recuperare gettito, che alimenta l'incertezza e spinge la bassa le imprese, specie minori, a rinviare gli investimenti.

2. La debole crescita 2015, tra contraddizioni e opportunità

Dopo una recessione che ha prodotto dal 2008 una contrazione del Pil di oltre 8,7 punti percentuali, con punte di -15% nelle regioni del Mezzogiorno, ogni segnale di ripresa deve essere accolto come la liberazione da un incubo; questo tuttavia, non deve farci perdere di vista i punti di debolezza che caratterizzano la ripresa italiana e gli ostacoli che abbiamo di fronte sulla via del consolidamento della ripresa.

Occorre in particolare non trascurare il fatto che negli ultimi mesi si sono realizzate alcune condizioni particolarmente favorevoli allo sviluppo economico, che non è detto si dovessero verificare tutte insieme e tutte con elevata intensità. Penso al QE avviato da qualche mese dalla BCE, che ha già visto acquisti del debito pubblico italiano per oltre 60 miliardi di euro, con ricadute positive sui tassi d'interesse e sui costi del servizio del debito. Ma penso anche alla svalutazione dell'euro, il cui cambio nei confronti del dollaro è da molti mesi al di sotto del rapporto di cambio fissato all'atto dell'introduzione della moneta unica, con una svalutazione sul dollaro rispetto allo scorso anno che oscilla tra il 15 % e il 25 %.

A questo si deve aggiungere un calo negli ultimi 2 anni del prezzo del petrolio che ha comportato una consistente contrazione della bolletta energetica italiana.

Se si confrontano queste condizioni di contesto particolarmente favorevoli con le caratteristiche strutturali della ripresa italiana non mancano le sorprese. Per farmi un'idea di quel che sta accadendo ho analizzato negli ultimi mesi moltissimi dati che non citerò, perché spesso sono oscillanti e dunque non sono in grado di esprimere una tendenza netta. Prendiamo ad esempio il tasso di disoccupazione, che negli ultimi mesi ha registrato variazioni tra il 12% e il 13%, con un andamento contraddittorio che non esprime una tendenza netta, ma evidenzia al più uno stato di attesa.

Le stesse considerazioni possono farsi per l'andamento dei consumi; se a luglio, sulla spinta della ripresa del settore turistico, i consumi delle famiglie hanno segnato secondo il centro studi della Confcommercio, un + 2,2% rispetto allo stesso mese del 2014, i dati della grande distribuzione indicano ancora una tendenza debole, con la sola eccezione del comparto dei discount che hanno registrato una crescita delle vendite del 3,5%.

Anche la ripresa del risparmio delle famiglie rappresenta un segnale positivo, dopo la contrazione degli ultimi 10 anni, ma può essere letto come un indicatore dell'incertezza che caratterizza questa fase dell'economia internazionale, dominata prima dalla crisi Greca e poi dalle turbolenze che hanno investito la Cina nell'ultimo periodo.

I buoni segnali che vengono dalle esportazioni, sono anch'essi attenuati dalle oscillazioni che hanno investito questo settore cruciale dell'economia italiana, a partire dal crollo di quelle verso la Russia per via dell'embargo di molti prodotti strategici, e dalla crisi economica e politica che ha investito la Turchia, altro importante mercato di sbocco delle esportazioni italiane.

Neppure la ripresa degli investimenti si sottrae a questa dinamica; anch'essi appaiono condizionati dalle condizioni di incertezza che caratterizzano l'economia europea nel suo insieme e dall'opportunità di incentivi fiscali al riguardo. Una condizione chiaramente presente al Governo, che con l'eliminazione dalla base imponibile dell'IRAP dei redditi da lavoro dipendente, caratterizzati da rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ha dato un segnale forte alle imprese; tanto più importante perché rappresenta una divaricazione netta rispetto agli indirizzi di politica tributaria degli ultimi anni.

Non è un caso che l'ex Ministro Vincenzo Visco, il principale protagonista, anche senza ruoli ufficiali, delle scelte di politica tributaria dell'ultimo quarto di secolo, aveva anche recentemente manifestato in più occasioni la propria contrarietà ad una misura di questo tipo. Una posizione comprensibile perché

avvicina sempre più quest' imposta a un addizionale al reddito, per di più fortemente distorsiva (anticipandone forse la fine?).

Ma come ho evidenziato in un recente articolo, richiamando al riguardo la recente esperienza francese, l'unico modo per mantenere un' imposta con queste caratteristiche senza effetti incompatibili con le regole della concorrenza, a partire dai mercati nazionali, impone estese esenzioni per tutte le attività minori, l'esclusione del costo del lavoro e degli interessi passivi dalla base imponibile dell'IRAP ed aliquote progressive particolarmente moderate (in Francia si applica lo 0.5% a 3 milioni di euro di valore aggiunto, mentre il tetto massimo dell'1,5% viene raggiunto al superamento della soglia di 50 milioni di euro). Vale forse la pena di ricordare che la Francia è una realtà complessivamente tra le più stataliste tra le economie avanzate; conseguentemente i francesi convivono con una pressione fiscale maggiore di quella italiana.

Tuttavia i profili distributivi delle principali imposte sono molto più equilibrati di quelli italiani (il gettito dell' IRPP, la nostra IRPEF è circa un terzo della nostra imposta sui redditi), lo Stato funziona ed è rispettato.

Anche in questa circostanza, particolarmente apprezzabile per il segnale di svolta che ha impresso al fiscalismo dell'ultimo decennio, è emersa tuttavia l'assenza di un disegno di politica tributaria coerente da parte del governo.

Mentre si può comprendere la ragione che ha spinto il governo ad escludere dal beneficio i contratti a tempo determinato, in una fase di riforma profonda del mercato del lavoro, l'esclusione dei contratti stagionali dalla base imponibile dell'IRAP, appare incomprensibile.

Basta pensare al comparto turistico, che nonostante la lunga recessione rappresenta ancora il 10% del PIL, ed è decisivo per il rilancio dell' economia italiana; in questo settore, la larga maggioranza dei contratti di lavoro, per ragioni strutturali connesse con la stagionalità delle attività svolte è di tipo

stagionale.

Penalizzarlo dal punto di vista tributario, non mi sembra sia stata una scelta economicamente saggia; proprio quello che è avvenuto con l'IRAP il cui taglio del costo del lavoro dalla base imponibile, è stato finanziato in parte con l'aumento dell'aliquota dal 3,5% al 3,9%, a carico di tutti i contribuenti, anche quelli che continuano a pagare l'IRAP sul costo del lavoro. Un'ennesima manovra redistributiva, senza alcun collegamento con il principio di capacità contributiva.

Ma sull'assenza da almeno un decennio di qualcosa che assomigli a una politica tributaria, torneremo più avanti.

In questa cornice contraddittoria, dominata dall'incertezza, si inserisce la debole ripresa dell'economia italiana nel primo semestre 2015. Se si analizzano nel dettaglio i settori che hanno determinato questo primo risultato positivo non mancano le sorprese. Senza la buona crescita del settore farmaceutico, poco influenzato per evidenti ragioni da componenti congiunturali e soprattutto senza la forte ripresa produttiva nel settore dell'auto (componentistica compresa), l'Italia sarebbe ancora in recessione.

L'avvio nei prossimi mesi della produzione di nuovi modelli Alfa Romeo e Maserati, in seguito agli investimenti effettuati a Cassino e a Mirafiori, dopo il rinnovo dello stabilimento di Pomigliano, il punto di svolta, con la decisione coraggiosa della FIAT di riportare dalla Polonia in Italia la produzione della nuova Panda, indica il successo di un disegno di politica industriale su cui nel 2010 pochi avrebbero scommesso. Un risultato che ha fatto da battipista al rilancio della fabbrica di Melfi che ha già determinato un incremento della produzione su base annua di oltre il 50% rispetto al 2014, una crescita ancora maggiore delle esportazioni e l'assunzione di oltre 1500 persone. Un primo segnale positivo per il futuro dell'industria manifatturiera italiana, non solo per il valore simbolico attribuito da sempre all'industria dell'auto.

Un mix di innovazione (che significa ricerca) e di investimenti, (il senso del valore sociale dell'impresa) per vincere la sfida della competizione mondializzata. Un'indicazione per la parte più moderna e competitiva dell'industria italiana, a cui deve corrispondere necessariamente altrettanta innovazione nell'organizzazione dei servizi pubblici, nella burocrazia, nella riqualificazione della spesa pubblica, nella creazione di un fisco che non soffochi le imprese, ma ne sostenga lo sviluppo (a partire da quello dimensionale).

Uno scenario nel quale anche da parte del Governo non mancano segnali positivi di consapevolezza e progetti di riforma, in parte già avviati, che avrebbero meritato maggiore approfondimento. L'innegabile urgenza non giustifica la fretteolosità.

3. Il ruolo del fisco nella recessione italiana. Dalla riforma fiscale del 2003/2005, alla dissimulazione degli effetti regressivi della revisione dell'IRPEF del 2007

Ho già anticipato che nella lunga recessione italiana il ruolo di catalizzatore negativo svolto dal fisco è stato, per una serie di circostanze fortuite praticamente ignorato dall'opinione pubblica, mentre la politica, per ragioni contingenti, non aveva mostrato interesse ad evidenziarlo. Il cambio di maggioranza nell'estate 2008, aveva infatti coinciso con la crisi finanziaria, esplosa negli Stati Uniti in seguito al default della Lehman Brothers, nel settembre di quell'anno.

Il crollo della fiducia nei mercati finanziari si era esteso immediatamente all'economia reale, con effetti recessivi moltiplicativi; questo processo planetario, concentrato nell'arco di pochi mesi, di dimensioni sconosciute negli ultimi 70 anni, si era sovrapposto in Italia agli effetti egualmente recessivi, prodotti a cavallo tra il 2007 e il 2008, da una politica tributaria

improvvisata, priva di equilibrio, che interveniva su un processo di riforma in fase di assestamento, stravolgendolo.

Un intervento caratterizzato dall' assenza di qualsiasi approfondimento dei profili distributivi, sottratto di fatto al controllo parlamentare, attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza e l'inserimento nella legge finanziaria per il 2007, di alcune misure sufficienti a stravolgere l'IRPEF, riformata tra il 2003 e il 2006 e l'IRAP. Un intervento, come vedremo, improvvido per una pluralità di profili.

Vediamo con ordine di cosa si tratta, soffermandoci sugli aspetti giuridici e sui vincoli d'ordine costituzionale che accompagnano la discrezionalità del legislatore, con i quali occorre che tutti facciano i conti, non soltanto i giuristi.

Da oltre un ventennio la dottrina tributarista si è divisa sulla possibilità o meno di individuare nuove figure espressive di capacità contributiva, che si aggiungano a quelle tradizionali di patrimonio, reddito, consumo.

La risposta secondo il mio modo di vedere viene dalle cose, dalla radicale trasformazione del modo di produrre e distribuire le merci; dalle nuove forme di ricchezza apparentemente immateriali, ma capaci di allocare in giro per il pianeta, valori reali di dimensioni inimmaginabili fino a pochi anni or sono; dalla necessità di preservare l'ambiente, attraverso un uso oculato delle risorse, a partire da quelle rinnovabili, anch' esse nonostante il nome non infinite (basta pensare alle mole di investimenti che esse richiedono); dall'urgenza di governare le trasformazioni in atto, per non esserne travolti.

Su un punto tuttavia vi è unanimità di consenso: la legge tributaria deve assicurare la parità dei contribuenti davanti alle imposte, quindi ogni differenziazione del prelievo per essere legittima deve fare riferimento a ragionevoli differenziazioni della capacità contributiva. In questa prospettiva, l'utilizzazione di meccanismi di illusione finanziaria si scontra con il principio di affidamento, richiamato dallo Statuto dei diritti del contribuente,

immanente al sistema e quindi di rilievo costituzionale, in quanto espressione diretta dell' articolo 53 della Costituzione, in cui il principio di capacità contributiva, non a caso, è declinato come vincolo di sistema.

Nel 2006, con il consolidamento del secondo modulo della riforma tributaria, stabilita con la legge delega 80/2003, l'imposta sui redditi personali, IRPEF, si basava su un modello piuttosto semplice, simile a quello vigente nei principali paesi europei.

Un'imposta a scaglioni di reddito ad aliquote crescenti, affiancato da un sistema di deduzioni dall'imponibile, decrescenti, per assicurare da un lato l'esenzione dei redditi rappresentativi del minimo vitale e di oneri familiari ricollegabili anch'essi a quest'ultimo, dunque non espressivi di capacità contributiva. Dall'altro, attraverso il loro carattere decrescente, aveva consentito di ampliare la quota di reddito deducibile dalla base imponibile dell'Irpef, per rendere effettivo il principio della non imponibilità dei redditi più modesti; veniva introdotto così un ulteriore elemento di progressività, che si affiancava alle aliquote crescenti, ripartite per scaglioni di reddito.

Un modello sicuramente più trasparente e razionale di quello sostituito, in cui le detrazioni d'imposta in cifra fissa, da un lato esentavano una quota di reddito troppo bassa, per tenere conto dell' effettiva capacità contributiva dei redditi più modesti; dall' altro rappresentavano uno sconto marginale rispetto al reddito complessivo, ininfluenza sotto il profilo della capacità contributiva, tuttavia oneroso in termini di riduzioni del gettito del tributo, per i contribuenti titolari di redditi particolarmente elevati.

Il prezzo pagato per assicurare la tenuta del sistema, riducendo significativamente l'imposta a carico dei redditi più modesti, senza compromettere il gettito complessivo dell'IRPEF, era rappresentato in quel modello da un' aliquota d'ingresso troppo elevata: il 23% e da una "no tax area" altrettanto ampia.

Un elemento di contraddizione non marginale, perché aveva come effetto indiretto di determinare una forbice molto ampia tra l' aliquota marginale, che colpisce le unità di reddito aggiuntive, e quella media che indica il profilo distributivo dell' imposta.

Una condizione che, almeno in queste dimensioni, non si riscontra in nessun altro paese avanzato, ed ha come effetto diretto di penalizzare i redditi aggiuntivi scoraggiandone la produzione e, come conseguenza indiretta dell'esistenza di altre forme di prelievo collegate al reddito (si pensi all'IRAP e ai contributi sociali) o comunque all' attività svolta (è il caso dell'IVA), di incentivarne l'occultamento.

Un'incoerenza strutturale che la riforma tributaria del 2003/2005, aveva cercato di limitare, con una ampia revisione dei profili applicativi (a partire dagli studi di settore) e distributivi delle principali imposte. Un processo riformatore, frutto di un lungo e approfondito confronto parlamentare, che aveva determinato, nonostante un taglio dell' IRPEF di oltre 16 miliardi, un forte allargamento degli imponibili dichiarati; con effetti positivi sul gettito di tutte le principali imposte.

Basti ricordare che nel 2006, a fronte di una previsione nella legge finanziaria di quell'anno (elettorale) di un aumento del gettito tributario di 15,5 miliardi, il risultato a consuntivo sfiorò i + 38 miliardi con un surplus rispetto alle previsioni di 22,3 miliardi di euro.

L'aspetto di maggior interesse di quei dati è rappresentato dal fatto che gli incrementi di gettito avevano riguardato tutte le principali imposte ed erano stati maggiori proprio nelle aree soggette a dichiarazione, in teoria le più esposte all'evasione. Basta ricordare per tutti il gettito dell'IRAP nel settore privato, cresciuto del 10,2%, influenzato dall'introduzione di una deduzione di 8000 euro dall'imponibile a favore dei contribuenti con un numero di dipendenti non superiore a 5.

Occorre aggiungere per comprendere quanto è avvenuto dopo, che in quel modello, i due terzi dei contribuenti IRPEF rientravano nel primo scaglione, pari a 26500 euro; si trattava peraltro di un tetto solo nominale, destinato ad ampliarsi notevolmente per il gioco delle deduzioni (no tax area e family area).

Per i contribuenti con familiari a carico lo scaglione poteva infatti superare facilmente i 34.000 euro.

Vediamo ora che cosa è avvenuto e quali effetti hanno prodotto sia sotto il profilo distributivo sia dal punto di vista economico, le correzioni a questo schema decise dal Governo Prodi nel 2007.

L'intervento di modifica dell'IRPEF, introdotto con la finanziaria del 2007, sembrava a prima vista limitato; il titolare delle finanze, il viceministro Vincenzo Visco, aveva presentato la manovra come il mezzo per correggere i vantaggi, ritenuti eccessivi, che la riforma del 2006 aveva riservato ai redditi più elevati. Aveva quindi rivisto di scaglioni, riducendone l'ampiezza e aveva aumentato le aliquote di quelli intermedi e di quello più elevato, riportato dal 39% al 43%. Questo profilo, di evidente valenza politica, era del tutto legittimo; anche se si può ricordare che, giusto 10 anni prima, lo stesso Visco aveva ridotto l'aliquota massima dell'IRPEF dal 55% al 45%, evidenziando così il carattere relativo del concetto di equità fiscale.

La rimodulazione degli scaglioni si era rivelata fin da subito assai più discutibile, per l'esito incerto dei profili distributivi della riforma; occorre non perdere di vista che il primo era stato più che dimezzato, per effetto combinato della riduzione dell'ampiezza, portata da 26.000 € a € 15.000 euro e della sostituzione delle deduzioni dall'imponibile con detrazioni d'imposta ad effetto equivalente. Apparentemente un ritorno al sistema precedente a quello riformato dalla legge 80/2003.. Secondo la relazione di accompagnamento alla legge finanziaria, presentata dal Governo, la riforma dell'IRPEF avrebbe dovuto comportare nel 2007 una riduzione del gettito dell'imposta personale

di 590 milioni di euro (220 determinati dalla struttura della nuova IRPEF e 370 indotti dall'aumento delle aliquote contributive a carico dei lavoratori).

Già all'atto della presentazione della legge finanziaria per il 2007 avevo evidenziato su questa rivista l'assoluta inattendibilità di quelle cifre e gli effetti negativi che quella apparente mini-riforma avrebbe comportato. Riforma fortemente sostenuta dal giornale della Confindustria, per il taglio del cuneo fiscale che accompagnava la legge finanziaria per il 2000.

Molto presto quei numeri si rivelarono un esercizio di pura fantasia. A fine 2007 l'aumento del gettito dell'IRPEF (comprese le addizionali) era stato superiore a 10 miliardi di euro, di cui 4,3 miliardi nel solo settore dei redditi da lavoro dipendente; una stima prudenziale consente di valutare in oltre 4 miliardi l'incremento di gettito determinato dalla struttura dell'IRPEF riformata, di cui 2,5 miliardi a carico dei redditi da lavoro dipendente. Nel 2008, l'aggravio nei confronti dei redditi da lavoro dipendente determinato dalla riforma, era stato ancora più consistente: 9,9 miliardi di euro su un totale di 11,6 miliardi di maggior gettito.

Cerchiamo di comprendere che cosa aveva determinato un quadro tanto diverso rispetto alle previsioni del governo Prodi. In realtà tra il vecchio e il nuovo modello impositivo vi era una differenza sostanziale, perché il carattere decrescente delle detrazioni introdotte nel 2007, aveva comportato ipso facto un aumento dell'aliquota implicita, pari alla percentuale di decrescenza delle detrazioni.

In buona sostanza la riforma Visco aumentava l'imposta a carico dei redditi medi e di quelli più elevati, mentre quelli più modesti da lavoro dipendente erano solo apparentemente salvaguardati dal contemporaneo aumento delle detrazioni.

Un'illusione ottica perché la compressione del primo scaglione, più che dimezzato, aveva determinato la moltiplicazione degli effetti del drenaggio

fiscale, per il quale la nuova IRPEF non prevedeva più alcun elemento correttivo.

L'idea implicita di questa impostazione era che, aumentando le aliquote marginali dei diversi scaglioni e le detrazioni a favore dei soli redditi di lavoro dipendente, sarebbe stato relativamente semplice, attraverso la rivalutazione degli studi di settore, o l'introduzione di limiti alla deducibilità di determinati costi, redistribuire una quota crescente del gettito dell'IRPEF dai redditi di lavoro dipendente a quelli di lavoro autonomo e d'impresa assoggettati ad IRPEF.

Un'operazione illusoria, poco trasparente, illegittima per una pluralità di profili.

Innanzitutto non rispettava istituzionalmente il principio della parità fiscale dei contribuenti a parità di reddito, in contrasto con il principio di capacità contributiva; introduceva poi, attraverso il gioco delle detrazioni decrescenti, un meccanismo di illusione finanziaria, sicuramente in contrasto con il principio di affidamento, di valore costituzionale, indi non derogabile.

A questo si deve aggiungere che l'abolizione delle deduzioni decrescenti, rendeva imponibili ai fini delle addizionali regionale e comunale, redditi non più netti ma lordi. Un effetto indiretto della reintroduzione delle detrazioni d'imposta, fortemente regressivo, di sicura illegittimità in quanto incidente su una quota di redditi di cui in precedenza il legislatore aveva riconosciuto l'intassabilità, in quanto non espressivi di alcuna capacità contributiva.

Vale la pena di precisare che mentre nel 2007 l'aliquota delle addizionali all'IRPEF non superava complessivamente l'1,4%, a partire dal 2015, il tetto massimo, applicato in Piemonte, nel Lazio e in Campania (oltre un quarto della popolazione), è pari al 4,3%

Gli effetti di questa operazione sconsiderata nel senso etimologico del termine, non si erano fatti attendere. Nel 2007, primo anno di applicazione

dell'IRPEF riformata, anche per effetto della revisione retroattiva degli studi di settore, rivalutati appena un anno prima, l'incremento del gettito aveva effettivamente inciso maggiormente sui redditi diversi da quelli da lavoro dipendente.

Tuttavia, già nel 2008, su 11,6 miliardi di maggior gettito dell'IRPEF, ben 9,9 avevano riguardato il lavoro dipendente. Un segno indiscutibile degli squilibri prodotti da una riforma improvvisata ed illusionista; una conferma della necessità di un serio approfondimento parlamentare di ogni misura tributaria che modifichi gli assetti distributivi delle imposte, conforme al principio costituzionale di riserva di legge.

L'attuale struttura dell'IRPEF è, ancora oggi, nei profili essenziali, quella del 2007.

Sempre con la finanziaria del 2007 il governo Prodi aveva introdotto l'aumento di un punto dell'aliquota dell'IRAP nelle regioni con la sanità in disavanzo.

Una misura anch'essa assai discutibile, sia per i profili distributivi, sia per gli effetti economici sulle imprese, penalizzate sul piano territoriale da un aggravio d'imposta privo di qualsivoglia collegamento con l'attività svolta, indi con il principio di capacità contributiva. Vale la pena di precisare che con la sola eccezione del Lazio, le altre regioni coinvolte dall'aumento dell'IRAP erano quelle del Mezzogiorno; regioni che, con diverse oscillazioni, salvo il Lazio, erano caratterizzate da una spesa pro capite per la sanità inferiore alla media nazionale. Nessuno nega che alla base dei disavanzi della sanità pubblica ci fossero inefficienze e sprechi, a partire dalle regioni del Mezzogiorno; ma la diversa distribuzione della spesa pro capite, indica che il principio di perequazione, stabilito dal terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione è stato praticamente cancellato, a partire da quei diritti civili e sociali che la Repubblica, secondo la Costituzione, dovrebbe assicurare a tutti, in quanto

diritti di cittadinanza.

A questi rilievi politici ed economici si può aggiungere che questa misura presenta anche evidenti profili d' illegittimità in quanto oltre ad introdurre ostacoli di natura fiscale alla libera circolazione di capitali tra le regioni, in contrasto con una delle libertà fondamentali stabilite dai Trattati dell'Unione, viola apertamente anche l'articolo 120 della Costituzione, che non consente alle Regioni di introdurre barriere fiscali alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni.

Tale divieto va interpretato nel senso che le stesse barriere o comunque le limitazioni di ordine tributario alla libertà di circolazione tra le regioni, siano oggettivamente illegittime in quanto tali, a prescindere dal fatto che tali misure siano state introdotte con legge regionale, ovvero dello Stato. Dunque il divieto stabilito dal primo comma dell'articolo 120 della Costituzione si estende anche ad eventuali norme statali che producano i medesimi effetti.

Un altro profilo discutibile, che amplifica il carattere asistemico dell'IRAP, deriva dalla sua trasformazione, attuata con il dlgs attuativo del federalismo fiscale regionale, da tributo statale a destinazione regionale, in "*tributo proprio derivato*" delle regioni.

Una formula ambigua, non prevista dall'119 della Costituzione, attraverso la quale lo Stato mantiene saldamente nelle proprie mani tutte le decisioni che attengono alla determinazione del tributo e ai suoi profili distributivi; salva la possibilità per le Regioni di rideterminare le basi imponibili per ridurre il gettito e addirittura di eliminare il prelievo, ove le condizioni di bilancio lo consentano.

Una serie di modifiche, almeno in parte contraddittorie, di dubbia legittimità, quanto meno per i profili che attengono alla perquazione, che sembra essere entrata in una sorta di limbo. Un altro elemento che ha contribuito a determinare una ripartizione territoriale del prelievo fortemente sperequata,

che si riflette direttamente sulla domanda interna, contribuendo alla sua compressione.

Una dilatazione della discrezionalità legislativa, sottratta al controllo parlamentare, che ha contribuito a rendere sempre più evanescente il sistema di garanzie che nelle costituzioni democratiche regola l'esercizio del potere di imposizione, definendone con precisione i limiti.

Prima di ritornare al ruolo svolto dal fisco nell'amplificare gli effetti della recessione del 2009, sommandovi quelli prodotti dalla stretta fiscale del 2006/07, di cui si è avuta scarsa percezione proprio per la concomitante concentrazione temporale e dimensionale, nell'arco di pochi mesi, degli effetti della crisi finanziaria, scoppiata nel settembre 2008, mi sembra interessante riportare la parte della lettera inviata a Giuliano Ferrara dall'ex direttore del Corriere della Sera Piero Ostellino, che riguarda il fisco, e che si riferisce ad un'intervista agostana rilasciata dall'allora Presidente del Consiglio Monti alla rivista Tempi.

Intervista da "10 e lode" ripubblicata da Ferrara sul Foglio, accompagnandola con un commento di incondizionato consenso.

Scrivendo Ostellino: "dice il Capo del Governo: *"Penso che l'Italia si trovi in uno stato di difficoltà soprattutto a causa dell'evasione fiscale"*. O Monti mente sapendo di mentire o straparla. Come Presidente del Consiglio, egli sa che l'Italia è in piena recessione non *"a causa dell'evasione"*, che pure va efficacemente combattuta, ma di migliaia di leggi, regolamenti, divieti, licenze; dell'incertezza del diritto, di una giustizia lenta e paranoide; di uno Stato sociale troppo costoso, dell'eccessiva pressione fiscale, cui anche il suo governo ha fortemente contribuito. Tutti ostacoli allo sviluppo della sua economia.

Mente una seconda volta quando dice che *"la notorietà pubblica del nostro alto tasso di evasione contribuisce molto a indisporre nei confronti dell'Italia"*

quei paesi dai quali di tanto in tanto potremmo avere bisogno di assistenza finanziaria". Come Presidente del Consiglio, sa che quei paesi erano "indisposti" verso l'Italia per la sua passata incapacità di tenere in ordine i conti pubblici e sono ora felici di approfittare della scarsa competitività dell'Italia, generata anche dal rigore fiscale che essi stessi ci hanno imposto come "compiti a casa" e che il governo tecnico, con burocratica meccanicità, ha fatto. Come economista, dovrebbe sapere che la contrazione del gettito fiscale è una conseguenza del crollo dei consumi, provocato dall'eccesso di fiscalità, e che proporre, contemporaneamente, un aumento dell'Iva è un non senso, una contraddizione logica e fiscale.

Non mi scandalizzo, pertanto, se Monti mente; tantomeno ne faccio una questione morale. È nelle regole del gioco politico e lui da politico mente.

Mi spaventa, invece, se dice che *"la lotta all'evasione può comportare la necessità di momenti di visibilità che possono essere antipatici. Ma che hanno un forte effetto preventivo nei confronti degli altri cittadini"*. Qui siamo già sulla strada dello Stato totalitario, perché Monti pare ignorare e i grandi media evitano di dire che: 1) quelli che lui definisce *"momenti di visibilità"* nella lotta all'evasione, sono, in realtà, violazione delle libertà e dei diritti individuali dei cittadini; 2) lo Stato ha il compito di perseguire i reati – compreso quello di evasione fiscale – non di produrre *"un effetto preventivo"* sugli altri cittadini, come fanno le teocrazie.

E' paradossale, se non patetico, che egli manifesti la propria soddisfazione e persino gratitudine nei confronti di chi lo "usa" per prolungare le condizioni che hanno ridotto il paese alla parodia delle ex democrazie popolari. Mi chiedo, però: le forze politiche che ne sostengono il governo sarebbero ancora convergenti se lui avesse cercato di fare la radicale semplificazione normativa e amministrativa che il futuro del paese esige? Non credo. Questo è il governo dello status quo ante proprio per tornare allo *"stato canaglia"* che ha prodotto

la crisi. Dica pure che, per ora, non si possono abbassare le tasse. Ma almeno, eviti di prenderci per i fondelli. Cornuti e mazziati è troppo.

Mi è sembrato utile richiamare queste riflessioni dell'estate 2012, dell'ex direttore del Corriere della sera, nel bel mezzo dell'esplosione della ben più grave e profonda seconda recessione, quella da cui l'Italia è statisticamente appena uscita, ma con i 2/3 della popolazione ancora in sofferenza; perché evidenzia l'altro aspetto del fisco di cui si parla assai poco: le motivazioni propagandistiche della "*lotta all'evasione fiscale*" come diversivo rispetto all'assenza di una politica tributaria degna di questo nome.

Il contrasto all'evasione non è mai l'obiettivo della politica tributaria; ne rappresenta uno degli aspetti e per essere efficace deve essere pensata in stretto coordinamento con il sistema tributario.

In buona sostanza per non essere velleitarie o peggio controproducenti, come è avvenuto negli ultimi anni, le politiche di contrasto all'evasione presuppongono innanzitutto una buona conoscenza del tessuto economico su cui incidono le varie imposte; indi una distribuzione del carico fiscale che tenga conto delle condizioni economico- sociali reali dei diversi settori, vale a dire della capacità contributiva; ricordando che il contribuente è sempre uno solo e che moltiplicando le imposte senza un accorto coordinamento, si rischia di distruggere ricchezza non di ripartirla.

In questo senso l'impiego di strumenti di illusione finanziaria non è una manifestazione di scaltrezza politica: è semplicemente illegittimo perché contrasta con la trasparenza, quindi con il principio di affidamento, che negli ordinamenti democratici, ha valore costituzionale.

Da questo punto di vista, gli interventi che hanno accompagnato la riforma dell'IRPEF, aumentato il peso dell'IRAP nelle regioni del Mezzogiorno e redistribuito con modalità prive di trasparenza la riduzione dell'aliquota dell'IRES, rappresentano un esempio di scuola di interventi al di fuori di

qualsiasi disegno di politica tributaria, con l'unico scopo di aumentare ulteriormente il gettito e di attuare per questa via politiche distributive occultandone gli effetti.

All'interno di questo quadro di riferimento, in aperta contraddizione con le linee della riforma tributaria del 2003/05, che aveva puntato sul duplice obiettivo di favorire l'allargamento degli imponibili, per incrementare il gettito, riducendo parallelamente il peso delle imposte per rendere meno conveniente l'evasione, si inserisce come detto, a partire dal 2007 lo stravolgimento della struttura dell'IRPEF e il contemporaneo riallineamento dell'aliquota dell'IRES dal 33% al 27,5% (realizzato a costo zero, attraverso l'allargamento degli imponibili).

Un risultato reso possibile dalla revisione dei coefficienti, finalizzati ad allungare i tempi di ammortamento degli investimenti delle imprese, e dall'introduzione di un tetto alla deducibilità degli interessi passivi che superano il 30% del risultato operativo lordo (Ebitda). Una limitazione, presa a prestito dall'ordinamento tributario tedesco, con finalità anti elusive, che mal si adattava alla realtà italiana, caratterizzata dalla prevalenza di imprese di modeste dimensioni, con elevato costo del danaro, specie nelle regioni del Mezzogiorno; in ogni caso il modello tedesco prevedeva una franchigia di 1 milione di euro di interessi, assente nel modello italiano.

In buona sostanza l'aumentò mascherato dell'IRPEF e quello dei contributi a carico dei lavoratori, era stato utilizzato per finanziare la riduzione dell'IRES a carico dei redditi d'impresa e il taglio del cuneo fiscale. Una partita di giro che somiglia come una goccia d'acqua ad un raggio, giocata ignorando il Parlamento, tagliato fuori da ogni possibilità decisionale e di controllo.

Questi interventi, privi di qualsiasi approfondimento sui profili di gettito e distributivi, sottratti al controllo parlamentare, avevano modificato profondamente gli assetti dell'imposizione sui redditi personali e d'impresa

fissati dalla legge 80/2003, aumentando la pressione fiscale nel 2007 di un altro 1,25%, (il governo aveva limitato la stima della crescita della pressione fiscale allo 0,6%), anche per effetto di una serie di misure di tipo amministrativo e di nuovi adempimenti tributari, finalizzati al contrasto dell' evasione fiscale, altrettanto improvvisate, spesso inutilmente onerose.

I decreti Bersani/Visco del Luglio e del settembre del 2006, avevano opportunamente chiuso alcuni varchi, specie in materia di evasione all'IVA nel settore dei trasferimenti immobiliari e in quello degli appalti nei lavori edili, con l'introduzione in quest' ultimo del reverse charge.

Tuttavia avevano affiancato queste misure con una moltiplicazione di appesantimenti burocratici e fiscali, e soprattutto con la revisione retroattiva degli studi di settore, già riformati nei due anni precedenti, la cui applicazione era stata estesa dal 2006 alle società di capitali.

Un terremoto fiscale che aveva accompagnato con effetti moltiplicativi sinergici le altre misure sulla struttura dell'IRPEF, sull'IRAP, sulla limitazione della deducibilità degli interessi passivi e degli ammortamenti nell'IRES su cui ci siamo già soffermati.

Una stretta fiscale senza precedenti, che avrebbe determinato nel 2007 un incremento della pressione fiscale più che doppio rispetto alle previsioni del Governo (+ 1,25% contro + 0,6%), e soprattutto una concentrazione dei versamenti delle imposte tra luglio e novembre tale da provocare una brusca frenata del PIL, passato dal + 2% dei primi 9 mesi del 2007 all' 1,5% su base annua. Un anticipo di quanto sarebbe avvenuto successivamente.

Ma questo non è tutto. Le misure attuate con la finanziaria per il 2007 avevano non solo smantellato, con pochi interventi mirati, la riforma tributaria introdotta con la legge 80/2003, travolgendo gli effetti positivi sul gettito delle principali imposte, registrato tra il 2004 e il 2006. Avevano anche attuato una ben dissimulata politica di aumento delle entrate per finanziare nuova spesa

pubblica, dopo i decreti legge Bersani - Visco del luglio e del settembre 2007, finalizzati, secondo le affermazioni del governo, al contrasto dell'evasione fiscale.

Quella politica, criticabile per avere sottratto al Parlamento qualsiasi margine decisionale, era stata affiancata da una gestione dei conti pubblici che aveva aggirato, stravolgendola, ogni regola di contabilità dello Stato, attribuendo gli incrementi del gettito determinati dall'aumento delle imposte, ai mirabolanti successi delle politiche di contrasto all'evasione fiscale messe in atto dal governo; e soprattutto impegnando per decreto legge le presunte maggiori entrate, a copertura di maggiori spese, prima di aver ottenuto l'autorizzazione del Parlamento con la manovra di assestamento del Bilancio.

Completava questo singolare modello di gestione del bilancio, fuori da ogni controllo parlamentare, l'affiancamento alla legge finanziaria di un decreto legge contenente misure con ricadute dirette sul bilancio dello Stato.

Una modalità *sui generis*, con lo scopo di occultare i reali effetti di gettito delle misure fiscali adottate dal governo Prodi tra il 2006 e il 2007, che aveva suscitato rilievi fortemente critici sia della Corte dei Conti, sia dell'UE.

La fine anticipata della legislatura, con il ritorno al governo del centro-destra nell'estate 2008, praticamente in coincidenza con l'esplosione della crisi finanziaria internazionale, aveva nel frattempo spostato l'attenzione politica del nuovo governo, dalla riduzione generale e strutturale delle imposte, impensabile in una fase recessiva acuta, all'attuazione del federalismo fiscale, per il quale occorreva anche il consenso, o in ogni caso un'opposizione morbida da parte del centro-sinistra.

Nasce da questa coincidenza temporale di circostanze diverse, in buona parte fortuite, l'interesse comune delle principali forze politiche a spostare l'attenzione sulla crisi recessiva, esplosa a cavallo tra il 2008 e il 2009, evitando ogni approfondimento degli effetti reali della politica tributaria attuata tra il

2006 e il 2007 dal Governo Prodi. Una politica disattenta ai principi giuridici, fortemente squilibrata dal punto di vista distributivo, inutilmente aggressiva nei confronti delle attività minori e delle famiglie.

Una politica estemporanea, priva di qualsiasi visione sistematica, confermata nei suoi aspetti meno convincenti, dai governi che si sono succeduti a partire dal 2008.

Basta guardare per convincersene alle politiche di contrasto all'evasione, sempre più urlate, sempre meno efficaci per contenere il fenomeno, che origina in buona parte dagli squilibri del sistema tributario, che ci si ostina a non vedere; sempre più recessive, per l'effetto di paralisi sull'economia che esse producono.

Basta pensare alle restrizioni sull'uso del contante, che non hanno uguale nessun altro paese d'Europa, del tutto inutili per contrastare l'evasione spicciola (figuriamoci la grande), ma fortemente recessive, per il blocco della circolazione degli assegni che le accompagna. Sia chiaro, non penso affatto ad una liberalizzazione dell'uso del contante e della circolazione degli assegni per cifre cospicue; ritengo invece che il limite dei 3000 euro alle operazioni in contanti, vigente in Francia, esteso alla negoziabilità degli assegni di pari importo, rappresenti un punto di equilibrio indispensabile per ridare fiato all'economia minore. Una realtà che non ha accesso al credito, ma dà linfa alla domanda interna ed è il primo anello dell'occupazione, a partire dai giovani.

Rappresenta un dato di comune esperienza che, nonostante il divieto, acquistare in contanti un oggetto di qualche migliaio di euro, non presenta particolari difficoltà; mentre nessuno immagina di sostituire il credito informale, determinato dalla circolazione di assegni di importo modesto tra soggetti che si conoscono, con quello bancario, tutt'ora inesistente o comunque inaccessibile ai contribuenti minimi.

La demagogia fiscale, che alimenta talvolta le politiche di contrasto

all'evasione, è diventata una droga che viene somministrata in dosi sempre più massicce, con esiti sempre meno convincenti e costi sempre maggiori in termini di disincentivi a produrre e di rinvigescenza distrutta. Occorre partire da un dato indiscutibile: in Italia come in tutti i paesi caratterizzati da una pressione fiscale elevata l'evasione è un fenomeno diffuso. Per poterlo contrastare è indispensabile conoscere il fenomeno nelle diverse articolazioni con cui si manifesta, intervenendo possibilmente sulle cause piuttosto che sugli effetti; il che equivale a dire che è stupido o peggio inutile cercare gli evasori, se contemporaneamente non si provvede a contrastare le cause che alimentano l'evasione, che in larga prevalenza sono interne al sistema tributario, agli squilibri dei suoi profili distributivi, ai meccanismi di riscossione nelle diverse articolazioni.

In buona sostanza contrastare l'evasione e stanare gli evasori non sono sinonimi; gli evasori vanno individuati attraverso attività di accertamento mirate, l'evasione si contrasta innanzitutto attraverso strumenti normativi che la rendano meno conveniente.

Pensiamo alle sanzioni penali per ritardato versamento di ritenute certificate da parte del sostituto d'imposta o di Iva dichiarata e non versata dai soggetti passivi. La normativa vigente fino al 2004 prevedeva una sanzione amministrativa del 30% rispetto al ritardato versamento. Una sanzione che, alla luce della consolidata giurisprudenza delle Corti europee di Strasburgo e di Lussemburgo deve considerarsi per il suo carattere afflittivo, a tutti gli effetti penale. La nuova sanzione penale, introdotta dagli articoli 10 bis e 10 ter del dl.gs. 74/ 2000, ha quindi determinato una situazione di contrasto con il principio di civiltà giuridica "*ne bis in idem*", riaffermato recentemente dalla Corte EDU, proprio nei confronti dell'Italia (sentenza Grande Stevens).

Da ultimo il decreto delegato sul sistema sanzionatorio, ha introdotto un correttivo, stabilendo che il mancato versamento delle imposte dovute

costituisce una condizione di punibilità, che può essere risolta prima dell'apertura del dibattimento davanti al giudice penale, con il versamento dell'imposta.

Viene da chiedersi: non sarebbe stato assai più semplice ed efficace monitorare gli scostamenti significativi nei versamenti dei sostituti d'imposta, attraverso un software, in modo tale da evidenziare le situazioni abnormi?

È possibile che si continui a inseguire l'evasione fiscale con la produzione continua di nuove norme, prive di qualsiasi visione sistematica, perdendo di vista che questi continui mutamenti di indirizzo (è esemplare la vicenda degli studi di settore, del redditometro, dello spesometro), ricadono tutti sull'amministrazione finanziaria?

Veramente si può immaginare di contrastare l'evasione aumentando le imposte, appesantendone i costi burocratici, affidando alle sanzioni penali la tenuta del sistema?

Vi è in Italia un dato incontrovertibile; indipendentemente dal fatto che l'evasione sia più o meno ampia o diffusa, può dirsi con sufficiente sicurezza che questa, quantomeno come fenomeno di massa, non alimenta un tesoro nascosto di dimensioni favolose, che ove venisse alla luce risolverebbe ogni problema del Paese. Una recessione che, secondo le diverse regioni prese in esame dura da 6 ad 8 anni, ridicolizza questa tesi; questo non significa negare l'evasione, ma prendere atto che nel nostro Paese essa ha in prevalenza un profilo redistributivo tra i fattori, alimentato innanzitutto dalla pratica assai diffusa di corrispondere al nero la parte mobile del salario, in tutte le imprese in cui la dimensione e la concentrazione della proprietà in pochi soggetti lo consente.

In ogni caso si tratta di una redistribuzione della ricchezza prodotta, dai profitti ai salari, che intanto si realizza in quanto non è incisa da oneri fiscali e contributivi: se fosse costretta ad emergere, semplicemente sparirebbe.

Se qualcuno afferma di poter contrastare questo fenomeno colpendolo a valle, senza rimuovere le cause c'è un solo rimedio: chiamare la neuro.

Questa pratica, sulla quale ovviamente si sorvola, perché mette in evidenza gli squilibri interni al sistema tributario, trae origine da un fisco esoso ai limiti dell'incoscienza, dai profili distributivi inaccettabili che incorpora l'evasione anziché contrastarla. Pensare di trasformare l'impresa in un esattore delle imposte per conto dello Stato, senza porsi il problema dei limiti quantitativi da non superare, per non rendere conveniente per l'impresa la indeducibilità delle quote di salario corrisposte al nero, in luogo dei versamenti regolari anche sotto il profilo fiscale, conduce direttamente al cuore della crisi fiscale italiana; al volano che l'alimenta e la diffonde.

Un eccesso di imposizione fiscale e contributiva sui redditi da lavoro, molto superiore al vantaggio della deducibilità degli oneri fiscali e contributivi dal reddito d'impresa.

Riportare questa condizione di squilibrio distributivo degli oneri fiscali e parafiscali a carico dei redditi di lavoro, rispetto al reddito d'impresa, ad una condizione simile a quelle vigenti negli altri principali paesi europei, rappresenta la premessa per l'avvio di una efficace politica di contrasto all'evasione in questo settore anche in Italia.

Questo approccio, a ben vedere è l'unico possibile per affrontare seriamente l'annoso problema dell'evasione all'IVA, che in Italia è alimentata in larga misura dalla necessità per le imprese di occultare valore aggiunto per poter giustificare i minori ricavi documentati rispetto a quelli effettivi, allo scopo di contenere un carico fiscale altrimenti insopportabile. Il che equivale a dire che senza una riforma radicale dell'imposizione sui redditi, sarà sempre più difficile attuare politiche di contrasto all'evasione all'Iva realmente efficaci.

Quello che a me pare certo è che perseverare con una politica tributaria in cui dominano gli espedienti e il ricorso a meccanismi di illusione finanziaria

non porta da nessuna parte. Non occorre andare indietro nel tempo per trovare qualche esempio. Non mi riferisco al tentativo introdotto con la finanziaria per il 2015 di estendere il reverse charge alla grande distribuzione: non era una proposta seria, avrebbe aggravato i problemi di un settore in grande difficoltà, e ha fatto a Bruxelles la fine che meritava.

La mente va invece allo "split payment" nella pubblica amministrazione; un colpo di mano con cui l'Amministrazione finanziaria non solo si è appropriata del vantaggio insito nel meccanismo dell'IVA, che favorisce i soggetti passivi che, avendo effettuato parecchi acquisti nel periodo d'imposta considerato, dovranno versare al fisco una minore IVA a saldo, o andranno a credito.

Con questa misura la PA, trattenendo l'IVA sull'intero prezzo delle forniture, duplica almeno in parte l'imposta, diventando debitrice per la parte d'IVA già versata a monte dai fornitori dei propri fornitori. Un'operazione che non ha niente a che vedere con il contrasto all'evasione e molto con uno Stato autoritario che cambia le regole a proprio vantaggio.

Vi è un altro profilo ancora più indicativo, che la vicenda dello split payment ha posto in evidenza nei primi mesi di funzionamento.

Il governo nel presentare la proposta di modifica del regime dell'IVA nei confronti dei fornitori della P.A., aveva sostenuto che con questa misura l'Amministrazione finanziaria avrebbe recuperato 790 milioni di euro, sottratti all'evasione fiscale. Nei primi cinque mesi di applicazione della misura i maggiori incassi di IVA ottenuti per questa via hanno superato 1,143 miliardi di euro; il che significa che a fine anno il saldo a favore del fisco, scontando i ritardi connessi con la prima fase di avvio dello split payment, potrebbe crescere in misura esponenziale. Ovviamente la dimensione del vantaggio per il fisco (e i maggiori oneri a carico dei fornitori) dipenderà dal rispetto del termine di tre mesi che l'Amministrazione si è data per rimborsare l'eccesso di IVA incassata: del che è lecito quantomeno dubitare.

Nel frattempo, grazie a questo ennesimo espediente, il gettito complessivo dell'Iva è cresciuto del + 0,7%, compensando il calo del 2,3% dei versamenti dell'IVA interna e quello dello 0,8% relativo alle importazioni. Un segnale incontrovertibile del fatto che la lenta ripresa dell'economia è trainata quasi esclusivamente dalle esportazioni.

L'aspetto singolare di questa vicenda di ennesima gestione disinvolta della finanza pubblica è che mentre la politica tributaria continua ad essere amministrata con modalità ed espedienti che in tempi lontani avremmo definito da suk arabo, ed oggi tipicamente italiane, il Governo sembra (finalmente!) impegnato a ridurre i costi degli acquisti di beni e servizi.

E' facile immaginare che nelle prossime forniture le imprese si rivarranno dei maggiori oneri finanziari; con tanti saluti ai risparmi a cui il governo giustamente tende.

4. La politica tributaria regressiva amplifica gli effetti della recessione nel Mezzogiorno, evidenziando il carattere nazionale della crisi fiscale

Occorre a questo punto una precisazione; ritengo che la crisi del Mezzogiorno sia istituzionale, prima ancora che politica ;in buona sostanza sia la spia della crisi delle nostre istituzioni rappresentative a partire dal Parlamento. Da questo punto di vista il fatto che nel governo della Repubblica non vi sia neppure un Ministro eletto in una delle 6 regioni del Mezzogiorno, in cui vive 1/3 della popolazione italiana è solo la spia della paralisi del nostro modello istituzionale e dell'assenza di rappresentatività che ormai lo caratterizza. Una condizione in cui, nello svuotamento della politica, dominano gli interessi meglio posizionati rispetto ai centri del potere reale, che non hanno interesse a modificare uno status quo che ne amplifica i privilegi, garantendone l'intangibilità.

Non è questo l'oggetto di interesse di queste note; credo invece che i dati che

emergono dalla crisi del Mezzogiorno, che non a caso i mezzi d'informazione legati al potere cercano di derubricare a problema sociologico e a confinarlo sul piano territoriale, evidenzino una crisi fiscale che si estende a tutto il Paese e dunque vada corretta non per ragioni territoriali, che meriterebbero comunque attenzione, ma per motivazioni più generali, che attengono ai principi e al funzionamento della democrazia.

Certo vi è meno sud nelle regioni del Nord, ve ne è un po' di più in quelle dell'Italia centrale, ve ne è una maggiore concentrazione nelle regioni del Mezzogiorno. Ma com'è ovvio per un giurista, il problema non è di natura quantitativa o peggio territoriale; il localismo, almeno in Italia non è un sintomo della crisi dello Stato, ma uno dei principali fattori che la ha alimentata, per obiettivi di controllo politico della spesa pubblica a fini di consenso. Si tratta semplicemente di prendere atto che le politiche tributarie degli ultimi anni, a partire dal fisco, sono state talmente caratterizzate da regressività diffuse, da avere determinato un avvitamento recessivo che, nonostate la ripartenza del Pil, vede ancora esclusa la maggioranza degli italiani.

In buona sostanza nel Mezzogiorno vi è una maggiore concentrazione di esclusione; ma questa esclusione è un problema drammaticamente italiano, che riguarda milioni di famiglie diffuse, sia pure con concentrazioni diverse, in tutt'Italia.

Vediamo ora di comprendere in che misura, la politica tributaria, a partire dal 2007, abbia svolto un ruolo significativo nell'alimentare questa tendenza, nel lungo arco temporale che va dal 2008 sino alla soglia del 2015.

La tesi che cercherò di dimostrare, con un'analisi puntuale del rapporto tra fiscalità e recessione, è che il carattere fortemente regressivo della politica tributaria, abilmente dissimulato attraverso l'impiego diffuso di strumenti di illusione finanziaria, affiancato da una politica della spesa pubblica i cui tagli

(inevitabili) hanno colpito in una proporzione maggiore le aree sottoutilizzate, ha messo in luce una particolare situazione di sofferenza di queste aree, più concentrate nel Mezzogiorno, ma ampiamente presenti nel resto d'Italia.

In buona sostanza mi riprometto di dimostrare che i dati relativi ai diversi effetti della recessione nel periodo che va dal 2008 al 2014 compreso, più accentuati nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a tutte le altre, non pongano in luce un ennesimo problema di tipo territoriale, legato cioè alle condizioni di minore sviluppo dei territori del Mezzogiorno, rispetto al resto del paese; ma che il minore livello dei redditi medi nelle regioni meridionali, pari al 56% rispetto alla media italiana, e il carattere accentuatamente regressivo assunto dalla politica tributaria a partire dal 2007, abbia fatto emergere una situazione critica nel Mezzogiorno che non è conseguenza del minore sviluppo di quei territori, ma la spia di un disagio più profondo.

Un disagio che riguarda il tanto Sud presente nel nostro Paese, dalla provincia di Bolzano, nel cuore delle Alpi con il reddito pro capite più elevato, a Enna il capoluogo di provincia di maggiore altitudine, che detiene il primato del tasso di disoccupazione.

Il primo dato da cui occorre necessariamente partire è che il sistema delle imposte sui redditi personali e di impresa è oggi essenzialmente quello ereditato dalla finanziaria 2007. L'aumento delle detrazioni IRPEF per una parte soltanto dei redditi da lavoro dipendente, introdotta nel 2014 con evidenti motivazioni elettorali, non ha modificato lo schema del tributo, accentuandone i profili distorsivi.

Il secondo elemento di riflessione è rappresentato dal fatto che la crisi finanziaria che ha colpito i principali paesi ad economia avanzata, a cui ha fatto seguito una recessione di un'intensità a cui nessuno era preparato, concentrata in un periodo per fortuna breve, in Italia è stata il riflesso della crisi finanziaria internazionale, dalla quale il nostro sistema bancario nel

periodo 2009/ 2010 è stato sostanzialmente immune.

In questo scenario si inserisce il calo del tutto inatteso del Pil italiano nel 2008. A fine 2008 le previsioni dei principali centri economici erano concordi nel prevedere un Pil stazionario, o in regresso per qualche decimo di punto.

Il 1 marzo 2009 i dati dell'Istat presentarono agli italiani un film ben diverso. Secondo quelle prime stime nel 2008 il Pil italiano era calato dell'1,3% (-0,9% nel centro-nord, -1,6% nel Mezzogiorno). Successivamente, in seguito a una revisione dei meccanismi di calcolo del Pil a livello europeo, quel dato ha subito un significativo ridimensionamento. In base all'ultimo rapporto SVIMEZ, presentato a fine luglio, il calo del Pil in termini reali, registrato in Italia nel 2008, era stato di -0,4% con una riduzione di -0,2% nel centro-nord e dell'1,3% nel Mezzogiorno.

Una correzione che, se da un lato avvicina il dato dell'economia italiana 2008 a quello dei principali paesi europei, mette ancora in maggiore risalto gli effetti recessivi di misure fiscali che avevano concentrato maggiori incrementi di prelievo sui contribuenti titolari di redditi modesti.

Il crollo del prodotto interno lordo registrato nel 2008 nel Mezzogiorno, oltre tre volte superiore al dato nazionale è interessante perché ha poco a che vedere con la crisi incipiente esplosa nel settembre 2008 con il fallimento della Lehman Brothers. Vale la pena di ricordare che la recessione innescata negli ultimi mesi del 2008, si era concentrata essenzialmente nella prima parte del 2009, ed aveva colpito con maggiore intensità da un lato i paesi che avevano importato in Europa la crisi finanziaria nordamericana; dunque innanzitutto l'Irlanda e la Gran Bretagna. Dall'altro i paesi manifatturieri, in particolare la Germania e l'Italia, colpiti entrambi dal crollo delle esportazioni.

A conferma di questo dato soccorre il calo del Pil nel 2009, pari al -5,2% su base nazionale, mentre nel Mezzogiorno l'effetto recessivo era stato un po' più contenuto, -4,3%. Esito questo facilmente comprensibile perché le esportazioni

incidono sul Pil delle regioni meridionali per circa la metà rispetto al dato nazionale.

Nel 2010, il Pil, a partire dal secondo semestre del 2009, trainato dalla ripresa delle esportazioni, aveva registrato un incremento dell'1,5%, concentrato nelle regioni del Nord la cui crescita era oscillata tra il +1,6% e il +2% ed in quelle dell'Italia centrale il cui dato medio era stato pari al +0,9%, mentre in tutte le regioni del Mezzogiorno l'andamento del Pil presentava ancora il segno meno.

IL 2011, in seguito alla crisi politica e alle conseguenti manovre speculative sul debito pubblico italiano, aveva registrato un forte rallentamento dell'economia, che non aveva comportato ancora una riduzione generalizzata del Pil, +0,2%, che si era concentrata ancora una volta nel Mezzogiorno, -1,4%.

Finalmente, alla fine del 2014, nell'ultimo trimestre, dopo 36 mesi, l'indicatore del PIL ha segnato una crescita del prodotto interno lordo pari al +0,1%; l'ulteriore aumento dello 0,2% del Pil nel primo trimestre del 2015, e dello 0,3 nel secondo, indica che l'Italia è tecnicamente uscita dalla recessione; tuttavia mentre il calo del Pil nelle regioni del centro-nord è stato nel 2014 dello 0,2%, il Mezzogiorno è ancora in netta controtendenza con un calo del Pil dell'1,3%.

Questo dato deve essere interpretato con attenzione; sembra infatti indicare uno scarto nella crescita del Pil nelle aree che presentano un reddito pro capite significativamente più basso rispetto al del dato nazionale, simile a quello del 2008, che, come vedremo di seguito, era stato influenzato dall'aumento delle imposte sui redditi familiari e d'impresa a partire dal 2007.

Una conferma a questo ragionamento viene proprio dai dati sulla crescita del prodotto interno lordo nel 2006, l'anno in cui si erano manifestati pienamente gli effetti della riforma delle imposte sui redditi in applicazione della legge delega 80/2003. Nel 2006, il Pil era cresciuto in Italia del 2%, ma gli

incrementi maggiori erano stati registrati nelle regioni del Mezzogiorno, con la regione Calabria che aveva visto crescere il prodotto interno lordo del 3,6%. Qualcosa più di un indizio del ruolo che assumono i profili distributivi delle imposte sui redditi, in realtà caratterizzate da forti squilibri nella distribuzione dei redditi.

Se si tirano le fila della lunga recessione italiana, si scopre che in sette anni il calo del Pil in Italia in termini reali è stato pari a 8,7 punti percentuali, con picchi tra il 14% e il 15% nelle Regioni del Mezzogiorno. Per meglio comprendere questo dato di per se assai significativo occorre aggiungere che il gap tra le regioni del Mezzogiorno e il resto del Paese, dal lato della decrescita si è concentrato nel triennio 2012/2014, con la sola eccezione del 2008, su cui aveva pesato il ruolo fortemente recessivo delle misure fiscali introdotte tra il 2006 e il 2007, richiamate in precedenza.

L'ulteriore forte calo del Pil nelle regioni del Mezzogiorno registrato nel 2014, sembra indicare una stabilizzazione degli effetti recessivi della politica tributaria, la cui concentrazione territoriale non deve condurre a conclusioni affrettate. Sono le fasce della popolazione meno favorite sotto il profilo reddituale, diffuse ed in crescita in tutt'Italia, ad essere colpite dagli effetti di una politica tributaria dissennata, che dopo avere decentrato oltre il 50% delle decisioni che determinano la spesa pubblica, ha accompagnato i tagli dei trasferimenti agli Enti di decentramento con l'autorizzazione ad aumentare le imposte, le tasse, le tariffe, e quant'altro, praticamente senza limiti.

Cerchiamo ora di analizzare gli indicatori più significativi, per cercare di capire che cosa è davvero avvenuto nell'ultimo quadriennio; anche per comprendere, con riferimento alla finanza pubblica, se la recessione molto più elevata registrata nelle Regioni meridionali nel periodo considerato, sia stata originata in prevalenza dalle condizioni territoriali specifiche di quelle aree, ovvero abbia altre motivazioni che attengono agli indirizzi delle politiche

pubbliche.

In buona sostanza si tratta di capire se le ragioni del crollo del Pil nelle regioni del Mezzogiorno, a partire dal 2008, abbiano in prevalenza cause endogene, ovvero se la rigidità delle politiche pubbliche nazionali anticrisi, si siano dimostrate inadeguate ad offrire risposte adeguate alle diverse caratteristiche che la recessione ha assunto nelle varie aree del Paese.

Richiamo l'attenzione su pochi dati. Negli anni della recessione tra il 2008 il 2014, il Pil è calato in Italia di -8,7 punti percentuali, contro gli oltre 13 punti che hanno caratterizzato nello stesso periodo l'insieme delle regioni meridionali.

Tra il 2008 il 2014, in Italia si sono persi poco più di 800.000 posti di lavoro, di questi 575.000 sono concentrati nelle regioni del Mezzogiorno.

Nel 2014 il tasso di occupazione dei giovani (tra 15 e 34 anni) registrato nelle regioni del centro-nord è stato pari al 47% (dato di per sé drammatico) mentre nel Mezzogiorno il dato ha superato di poco il 26%. Il tasso di occupazione totale nelle regioni del Mezzogiorno supera a malapena 50% contro il 71% delle regioni del centro-nord.

Tra il 2012 il 2014 il flusso migratorio dalle regioni del sud verso le altre aree del paese ha presentato un saldo al netto dei rientri di circa 750.000 unità, di cui 530.000 giovani. Il totale degli emigranti in possesso di laurea nello stesso periodo ha superato le 200.000 unità.

Completa questo scenario negativo quello relativo al numero medio di figli per donna che nel 1980 era nel Mezzogiorno pari a 2,20 contro l'1,31 attuale, ben inferiore a quello registrato nel centro-nord pari a 1,43.

Sempre nel periodo 2008/2014, le spese per consumi delle famiglie si sono ridotte del -5,5% nelle regioni del centro-nord e del -13,6% in quelle del Mezzogiorno.

Sul piano più generale dei fattori di crescita, il dato sicuramente più

negativo ed allarmante è rappresentato dal calo degli investimenti privati, diminuiti nel periodo 2008/ 2013 del -24,5% nelle regioni del centro-nord, contro un calo nel Mezzogiorno del 33%.

Anche le indicazioni che vengono dagli investimenti pubblici presentano un quadro tutt'altro che favorevole. Negli anni tra il 2008 e il 2012 la PA ha registrato una contrazione della spesa di 20 miliardi di euro, per un totale che nel 2012 ha sfiorato i 50 miliardi; la quota localizzata nelle regioni Meridionali ha oscillato intorno al 34% del totale. Una percentuale non trascurabile, anche se inidonea a ridurre il gap di infrastrutture delle regioni meridionali; occorre tuttavia aggiungere che se alla spesa diretta della P.A. si somma quella effettuata dalle imprese pubbliche nazionali e locali, pari a oltre 25 miliardi di euro nel 2012, la percentuale della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno è inferiore al 30% del totale.

Un livello ben inferiore al rapporto territorio/popolazione tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia, che evidenzia il carattere depressivo assunto dalla spesa pubblica negli anni della recessione.

A prima vista questo scenario così allarmante delineato dalle regioni del Mezzogiorno non ci dice se questo sia in prevalenza l'effetto di provvedimenti straordinari, legati alla crisi recessiva, la cui durata è limitata a un arco temporale predefinito, ormai in via di esaurimento, ovvero abbia assunto caratteri strutturali.

Un dato sembra comunque certo: la possibilità di una ripresa degli investimenti pubblici, che faccia da traino anche alla crescita di quelli privati, a partire dal Mezzogiorno, è strettamente connessa con una riorganizzazione del sistema pubblico, sia statale sia decentrato, capace di ridurre la spesa corrente. Un profilo delicato, nel quale il cammino da compiere, in salita, è tutt'altro che facile o breve.

Più interessante dal punto di vista dell'analisi del ruolo delle politiche

pubbliche sulla crisi del Mezzogiorno è invece l'esame dei dati relativi agli effetti prodotti dal fisco nelle Regioni osservate; se da questi dati dovesse emergere che una quota significativa della recessione nelle regioni meridionali è riconducibile alle caratteristiche distributive assunte dal sistema tributario, a partire dalle imposte sui redditi, se ne potrebbero trarre utili indicazioni sulle linee correttive lungo cui occorrerà far evolvere il sistema tributario con l'obiettivo di rilanciare una crescita equilibrata in tutto il Paese.

5. Il ruolo dei tributi locali nell'avvitamento recessivo del triennio 2012/2014

Nella prima parte di questo studio, ho già avuto modo di sottolineare il carattere regressivo delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio, attuato attraverso le addizionali all'IRPEF. Ho già indicato come la sostituzione della *no tax area* e della *family area* con detrazioni d'imposta, abbia determinato l'attrazione nell'area di applicazione delle addizionali, della quota di reddito precedentemente esente, in quanto non espressiva di alcuna capacità contributiva.

Un allargamento dell'area dell'imposizione attuata in modo poco trasparente, in evidente contrasto con il principio di capacità contributiva, per la buona ragione che le detrazioni d'imposta decrescenti, incidono sull'imposta netta ma non sulle addizionali; quest'ultime infatti sono calcolate sul reddito, al lordo delle detrazioni che si applicano all'imposta da versare all'erario ma non alle addizionali regionali.

Questo schema si presta a fondate critiche, non tanto per il suo carattere proporzionale, ma per il fatto di essere calcolato in percentuale della base imponibile dell'IRPEF e non sull'imposta netta; in quest'ultima ipotesi infatti l'addizionale resterebbe proporzionale, ma non sarebbe regressiva in quanto applicata all'imposta netta (progressiva).

Questo questo profilo distributivo strutturale, assunto dalle addizionali all'Irpef dal 2007, in seguito al forte incremento delle addizionali regionale e comunale, deciso dal governo Monti nel 2012, ha contribuito ad amplificare tra il 2012 il 2014 i profili recessivi della stretta fiscale, concentrandone gli effetti in prevalenza sui tributi locali, di più immediata percezione.

Basta pensare alla rivoluzione che ha caratterizzato in quel periodo la fiscalità immobiliare, con la sostituzione dell'IMU all'ICI, che ha investito in modo indiscriminato la casa d'abitazione, le seconde case, i capannoni industriali (anche inutilizzati), ed in genere tutta la proprietà immobiliare, compresi i "macchinari imbullonati").

Quanto alla TASI, introdotta nel 2014 per abbattere il peso dell'IMU sulla casa di abitazione, la nuova imposta sui "**servizi indivisibili**" ha inciso sull'abitazione principale per 3,4 miliardi di euro; trattandosi di un'imposta proporzionale, lo sconto maggiore si è concentrato sulle abitazioni caratterizzate da rendite catastali più elevate.

Un diletterantismo fiscale sconcertante, sul quale tuttavia non è lecito ironizzare, visti gli effetti recessivi che ha prodotto e che continua ad alimentare, frenando la crescita in una fase del ciclo economico per altri versi favorevole.

Una conferma a queste osservazioni viene da una serie di dati raccolti dalla Banca d'Italia, sugli effetti della fiscalità degli enti territoriali tra il 2012 e il 2014. Il lavoro, i cui aspetti più significativi sono stati illustrati, dandovi ampia diffusione, da *il sole 24 ore* il 17 agosto, compara gli effetti delle nuove imposte locali, addizionali IRPEF; IRAP; IMU; TASI, nelle diverse regioni italiane, sulla base di tre modelli di famiglia tipo (reddito medio, reddito alto, reddito basso), la prima con un reddito di 43000 € all'anno, la seconda con un reddito di € 113.000, la terza con un reddito pari a € 18.000. Tutte e tre le famiglie vivono in casa in proprietà; quella a reddito più elevato è composta da due coniugi che

svolgono entrambi un'attività di lavoro autonomo assoggettata all'IRAP; mentre quella caratterizzata da un reddito modesto è titolare di un reddito da pensione; solo le famiglie a reddito medio e medio-alto posseggono un'automobile.

Per la famiglia a reddito medio, l'incidenza dei principali tributi locali sul reddito prodotto nel 2014, va da € 2400 della Campania, con un'incidenza del 5,6% e da 2287 del Lazio, pari al 5,3% per giungere infine al 3,4% della Basilicata e al 2,9% della Valle d'Aosta. Praticamente in tutte le regioni tra il 2012 e il 2014 si assiste ad un forte aumento dell'incidenza dei tributi locali sui contribuenti appartenenti alla fascia di reddito medio. La crescita maggiore si registra in Abruzzo, + 25% ; in altre cinque regioni (Calabria, Molise, Sicilia, Lombardia, Toscana), gli incrementi vanno dall'11,9% della Toscana, al 17,2 della Lombardia; non va molto meglio in Veneto, Sardegna, Marche, Puglia, Liguria e Campania, che nell'arco di due anni registrano incrementi tra il + 7,1% e il 9,9%, mentre in Emilia-Romagna e in Basilicata, l'aumento del prelievo locale è un po' minore, superiore comunque al + 5% .

Per la famiglia tipo a reddito medio il forte aumento dell'imposizione locale è dovuto principalmente alla crescita dell'addizionale all'IRPEF e delle imposte sull'abitazione, su cui ci siamo soffermati in precedenza.

Ancora più indicativo appare il dato relativo alle famiglie a basso reddito. In tutte le regioni l'incidenza del prelievo locale sul reddito disponibile è maggiore rispetto a quella delle famiglie a reddito medio; si va da un massimo del 6,6% della regione Lazio a un minimo del 3,2% della Valle d'Aosta. In 15 regioni su 18 l'incidenza media è pari o superiore a 4%, mentre nelle regioni a reddito medio sono 8 le regioni che presentano un'incidenza minore del 4%.

Lo studio non ha potuto tener conto dei dati delle province regionali di Trento e Bolzano perché in Trentino-Alto Adige le imposte immobiliari sono calcolate con modalità differenti, che renderebbero disomogeneo il confronto.

I dati relativi alle famiglie a reddito elevato sembrerebbero contraddire la tesi del carattere regressivo dell'imposizione locale; l'incidenza media dei tributi locali è infatti di un paio di punti percentuali superiore a quella delle famiglie a basso reddito.

Si tratta tuttavia di un dato non omogeneo perché la famiglia campione a reddito elevato è assoggettata all'IRAP; senza questo tributo anomalo, sempre meno giustificabile alla luce dell'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP, l'incidenza del prelievo locale sarebbe decisamente più contenuta, ed in ogni caso inferiore a quella delle famiglie a reddito più modesto.

Questa valutazione è confermata dalla circostanza che nelle famiglie a reddito elevato la maggiore incidenza dell'imposizione locale si registra nelle 6 regioni (Lazio, Campania, Molise, Calabria, Sicilia, Puglia), che applicano l'aliquota IRAP maggiorata (5,1%), per coprire il disavanzo della gestione della sanità.

Se dai profili distributivi del prelievo locale, relativi alle diverse regioni, si passa a considerare quelli medi, forse più interessanti per comprendere gli effetti dell'incidenza dei tributi locali sulla domanda interna, non mancano ulteriori sorprese. La quota della prelievo locale a carico della famiglia media nel 2014 è pari a € 1943, con un'incidenza sul reddito complessivo del 4,5%, in crescita di quasi il + 6% rispetto al 2012.

La famiglia a basso reddito, sempre nel 2014, ha invece corrisposto mediamente € 958 con un'incidenza del 5,3%; questa tipologia di contribuente registra un calo dell'imposizione locale del - 5,2%, rispetto all'anno precedente per la riduzione di € 80 dell'imposta sull'abitazione (IMU e TASI). In ogni caso l'incidenza delle imposte locali è per i redditi bassi di circa un punto superiore a quella dei redditi medi.

Il dato medio di maggiore interesse è tuttavia quello relativo alla famiglia

ad elevato reddito, pari a € 113.000; per questa tipologia di contribuente, lo studio della Banca d'Italia ha calcolato un'imposizione locale media pari a € 7649, in crescita dell'1,8% rispetto all'anno precedente: l'incidenza sul reddito complessivo è pari al 6,7%.

A una lettura frettolosa questi dati sembrano indicare "solo" un eccesso di prelievo a carico delle famiglie meno fortunate; ma non è così. Occorre infatti sottolineare che i dati relativi alla famiglia tipo ad elevato reddito sono poco significativi perché a quei livelli reddituali, le famiglie titolari di redditi da lavoro dipendente sono ben più numerose di quelle che svolgono attività di lavoro autonomo o d'impresa, che oltre all'IRPEF sono tenute ad assolvere anche l'IRAP.

Nel conto dell'imposizione fiscale locale della famiglia ad elevato reddito occorre considerare che nel campione considerato, l'IRAP da sola vale quasi € 3200; se lo studio della Banca d'Italia, nel determinare la famiglia a reddito più elevato avesse preso in considerazione i redditi da lavoro dipendente anziché da lavoro autonomo, il fisco locale avrebbe pesato mediamente per € 4440, con un'incidenza rispetto al reddito, di questa famiglia, pari al 3,9% .

In buona sostanza se si confrontano i redditi delle tre famiglie tipo, appartenenti alla stessa tipologia di attività (lavoro dipendente, lavoro autonomo, impresa individuale), e non a percettori di redditi caratterizzati da regimi tributari diversi, l'esito sarebbe capovolto.

La famiglia a basso reddito con un carico tributario locale pari a € 958 ed un'incidenza del 5,3% sarebbe proporzionalmente la più colpita; quella a reddito medio, con un carico locale di € 1943, si collocherebbe nel mezzo con un'incidenza media del 4,5%; mentre la famiglia più fortunata, caratterizzata da un reddito oltre due volte mezzo superiore a quello della famiglia media, con un'imposta pari a € 4440 evidenzerebbe un'incidenza dei tributi locali del 3,9%.

Con queste precisazioni, evidenziate opportunamente anche dal *Il sole 24 ore*, lo studio della Banca d'Italia, offre un contributo di chiarezza utile per comprendere le difficoltà che incontra l'economia italiana a ripartire. Da esso, pur nella sua sinteticità, emerge sia il carattere fortemente regressivo della fiscalità locale; sia il ruolo profondamente distorsivo assunto dal vigente modello di imposizione dei redditi personali e dall'IRAP.

Gli elementi di forte criticità dal punto di vista dei profili distributivi delle principali imposte locali, evidenziati dai dati raccolti dalla Banca d'Italia, trovano conferma nella relazione sulla dinamica della finanza pubblica degli enti territoriali predisposta dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, inviata al Parlamento a fine luglio.

Dalla relazione si evince che negli anni della crisi recessiva, tra il 2008 e il 2014 gli enti territoriali, per i vincoli imposti dal patto di stabilità, hanno subito correzioni di spesa per 40 miliardi di euro, con un taglio dei trasferimenti a carico dello Stato per oltre 22 miliardi e dei finanziamenti destinati alla sanità regionale pari a 17,5 miliardi. Ne è seguito, a partire dal 2011 un aumento della pressione fiscale locale, accompagnato da una contrazione delle funzioni extra sanitarie da parte delle Regioni.

Dalla relazione della Corte dei Conti, emerge non solo una conferma delle indicazioni contenute nello studio della Banca d'Italia; viene infatti in rilievo, con ancora maggiore chiarezza, il fortissimo incremento che ha caratterizzato l'addizionale regionale e comunale all'IRPEF e l'imposizione immobiliare tra il 2011 e il 2014.

L'addizionale regionale all'IRPEF in soli quattro anni è cresciuta di oltre il 30%, lievi tando da € 8,4 miliardi nel 2011 a € 10,69 miliardi nel 2014. A livello comunale nello stesso periodo è andata molto peggio; mentre l'addizionale comunale all'IRPEF passando da 2,91 miliardi nel 2011 a 4,16 del 2014 è cresciuta *solo* del 40%, l'imposizione immobiliare, nel passaggio dall'ICI (2011), all'IMU e

ritorno (con l'attribuzione di una quota dell'IMU statale ai comuni), alla TASI (2014), e all'introduzione dell'IMU agricola, ha visto lievitare il gettito da € 9,8 miliardi a € 21,4 miliardi (compresa l'IMU agricola incassata nel 2015 ma di competenza del 2014).

In buona sostanza rileva la Corte dei conti, il decentramento fiscale ha scaricato sui cittadini il peso delle manovre di riduzione dei trasferimenti a favore dei comuni e delle regioni (meno 40 miliardi) con effetti molto contenuti sul contenimento della spesa pubblica, innescando una spirale recessivo/depressiva fuori controllo.

Una condizione di stress fiscale crescente, amplificato dalla forte crescita dell'imposizione immobiliare, in cui l'esenzione dell'IMU sulla prima casa, è stata in buona parte compensata dall'introduzione della TASI (3,2 miliardi) e dalla regressività delle addizionali IRPEF, il cui peso è aumentato tra il 30% e il 40% in 4 anni; un incremento della pressione fiscale dal lato dei comuni, che ha accentuato il carattere depressivo delle politiche di bilancio attuate a partire dal 2011, specie sotto il profilo tributario.

In conclusione, ritornando al punto da dove eravamo partiti, ossia al ruolo giocato dalle politiche pubbliche nell'amplificare gli effetti della crisi nelle regioni del Mezzogiorno, mi sembra di poter sostenere, sulla base delle indicazioni richiamate in precedenza, che per il Mezzogiorno, incentivi mirati per rilanciare insieme occupazione e produzione di reddito, potranno anche tornare utili. Ma la precondizione perché una politica di sostegno alla crescita possa avere successo è rappresentata da una riforma profonda dell'ordinamento tributario, a partire dalle imposte sui redditi, di cui abbiamo evidenziato i profili distributivi vigenti, semplicemente insostenibili, alla luce degli effetti prodotti sulla dinamica del PIL nelle diverse regioni italiane. Un fisco nuovo per attuare una ricomposizione unitaria dell'ordinamento tributario conforme ai principi costituzionali.

Non mi sfugge che la depressione che avvolge il Mezzogiorno da otto anni, non è comparabile alle tante difficoltà che hanno caratterizzato il resto d'Italia nello stesso periodo. So bene che oltre 2/3 dei nostri concittadini che dispongono di un reddito di € 1000 al mese sono concentrati nel Mezzogiorno.

Ma una cosa è sopravvivere con poco in una grande area depressa, altro e cercare di farlo nelle stesse condizioni reddituali nelle zone in cui il benessere diffuso è ancora visibile. Mentre nelle aree sottoutilizzate la società si chiude in se stessa e i più giovani emigrano, nelle altre le condizioni di disagio crescente determinano una frattura all'interno del tessuto sociale più difficile da sanare, con effetti disgreganti ancora più gravi ed incontrollabili.

Dunque una riforma che abbia al centro i tanti Sud presenti in Italia, non soltanto nel Mezzogiorno, secondo una linea di inclusione che prima ancora di avere valore etico e economico, risponde ad una profonda esigenza di democrazia.

6. Conclusioni

Queste note sono il frutto di una riflessione maturata nel corso degli anni analizzando il ruolo di freno allo sviluppo svolto dalla politica tributaria, salvo brevi parentesi nel corso degli ultimi 20 anni, ed anticipano un lavoro più impegnativo, sull'intreccio tra crisi delle istituzioni, rallentamento della crescita economica e fisco.

Il taglio di questo articolo mi è stato suggerito dal sempre più evidente intreccio tra recessione, depressione e fiscalità, ma l'occasione è stata offerta dall'orgia di luoghi comuni e di banalità ferragostane che hanno accompagnato il rapporto sulla crisi, visto dal punto di osservazione del Mezzogiorno, pubblicato a fine luglio dalla SVIMEZ. Nulla di veramente nuovo emerge dalla lettura del rapporto, che racconta una realtà non dissimile da quella fotografata dalla SVIMEZ negli anni precedenti, che il volgere del tempo

contribuisce ad accentuare.

Ma sentir parlare di Mezzogiorno che si piange addosso e di mancanza di capitale sociale, di fronte all'emigrazione dalle regioni del Mezzogiorno in tre anni di quasi 800.000 persone di cui 580.000 giovani e oltre 200.000 laureati mi è sembrato francamente troppo.

Senza perdere di vista che confinare la questione dell'eccesso di fiscalità al Mezzogiorno, senza i necessari approfondimenti sistematici, è il modo migliore per accantonarla rapidamente; queste note, al contrario, hanno evidenziato che il tema degli squilibri distributivi della nostra principale imposta, l'IRPEF, non ha nulla di territoriale, essendo conseguenza diretta dell'architettura deformata del tributo.

Ho cercato quindi di evidenziare il ruolo di catalizzatore sinergico dei processi recessivi prodotto dalla riforma dell'IRPEF e dell'IRES del 2006/2007. Partendo dal brusco freno dell'economia nell'ultimo trimestre del 2007, ho messo in evidenza lo stretto collegamento tra il crollo del Pil registrato nel Mezzogiorno nel 2008 e le regressività diffuse introdotte nel sistema tributario nei due anni precedenti, per finanziare l'aumento della spesa pubblica deciso dal Governo Prodi.

Dall'indagine degli effetti delle manovre tributarie di quegli anni è emerso in modo chiaro il carattere strutturale dei profili recessivi assunti dalle imposte sul reddito dopo la riforma del 2007. Ma certo questa affermazione così netta non sarebbe stata possibile, senza le manovre fiscali decise a cavallo tra la fine del 2011 e l'inizio del 2013 da parte del governo Monti.

Una serie di interventi sia dal lato della spesa sia tributari, eccessivi nelle dimensioni e privi di equilibrio dal punto di vista distributivo; un'applicazione burocratica dell'idea che *"per produrre gettito, non vi sia nulla di più efficace del tassare i poveri, perché sono tanti!"*

In buona sostanza l'aumento dissennato delle addizionali IRPEF e dell'

imposizione immobiliare, concentrato in quel breve arco temporale, ha fatto emergere la moltiplicazione degli effetti recessivi strutturali, assunti dall'IRPEF a partire dalla riforma del 2007, nei confronti dei percettori di redditi modesti, richiamati nel rapporto della Corte dei Conti al Parlamento del luglio scorso.

Lo stesso può dirsi dello studio della Banca d'Italia sull'incidenza nel 2014 del fisco locale su tre modelli di famiglia tipo, su cui ci siamo soffermati in precedenza; l'attribuzione dell'IRAP alla famiglia a reddito elevato, se voleva offrire un quadro più presentabile dei profili distributivi della fiscalità locale, ha prodotto l'effetto inverso di evidenziarne l'incostituzionalità.

L'altro aspetto, di rilievo non minore che ho evidenziato in queste note, anch'esso favorito dagli squilibri distributivi ad elevato indice di regressività che hanno caratterizzato gli interventi sul fisco nel periodo osservato, è rappresentato dalle ricadute sull'insieme del territorio nazionale di quelle misure, i cui effetti appaiono maggiormente concentrati nel Mezzogiorno, solo perché il reddito medio pro capite in quelle regioni è molto inferiore al dato nazionale.

Un profilo che evidenzia il grado di allontanamento dell'ordinamento tributario dal sistema di principi e di equilibri delineato dalla Costituzione repubblicana.

Non è ovviamente questa la sede per affrontare, neppure a volo d'uccello le possibili linee guida di una riforma dell'IRPEF conforme ai principi costituzionali; mi preme solo di sottolineare che qualsiasi intervento parziale sulle aliquote, aggraverebbe soltanto i problemi, accentuando le disparità di trattamento. In ogni caso la crisi dell'IRPEF è la dimostrazione che l'ordinamento tributario italiano è ormai sfuggito ad ogni regola giuridica; una questione centrale su cui non a caso si era soffermato un osservatore attento di cultura liberale come Piero Ostellino.

Un tema che, per la sua centralità, penso potrà stimolare nei prossimi mesi un proficuo confronto.

Senza perdere di vista che la ricerca della ricchezza nascosta, quando è tale solo perché ignota al fisco, può rappresentare un esercizio virtuoso; purché l'impegno a scovare la ricchezza non osservata, non faccia perdere di vista quanta ricchezza reale è stata distrutta in Italia negli ultimi anni, anche dal fisco.