



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

INNOVAZIONE E DIRITTO

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

6

2016

PARTE PRIMA

Questo fisco non ci piace. Le ragioni e gli obiettivi di una riforma condivisa

A due anni dalla fine della recessione e a dieci dall'inizio della crisi, l'Italia è praticamente ferma. Le ragioni sono diverse; ognuna di loro ha determinato una sinergia negativa dalla quale sembra impossibile uscire. Quello che è mancato in questi anni, è una riflessione seria sulle cause istituzionali, che ad un quarto di secolo dalla crisi della Prima Repubblica, ci fa apparire quel periodo come un tempo felice.

In una democrazia parlamentare, costruita intorno a un sistema di garanzie e di bilanciamento dei poteri, un modello plurale e partecipativo, tale da impedire lo stravolgimento del quadro costituzionale al suo interno, come era già avvenuto all'inizio degli anni '20 del secolo scorso con lo Statuto Albertino, la riforma implicita della Costituzione del 1948, indotta dalla crisi della Prima Repubblica, incidendo negativamente sui profili sistematici, ha spezzato quell'equilibrio.

La riforma del Titolo V° della Parte seconda della Costituzione, imponendo un decentramento politico e legislativo ipertrofico, impossibile da gestire sul piano finanziario in modo equilibrato, senza un coordinamento coerente con le cessioni di sovranità a livello europeo, ha chiuso il cerchio, mettendo in crisi la tenuta complessiva del sistema; a partire dall'istituzione parlamentare, svuotata della maggior parte delle competenze legislative, a partite degli interessi unitari non frazionabili, per la cui tutela è dovuta intervenire la Corte costituzionale con la sentenza n.303/2013.

Il passaggio da un sistema elettorale di tipo proporzionale a un modello caratterizzato in senso maggioritario, ha indebolito ulteriormente il ruolo della rappresentanza parlamentare, senza alcun bilanciamento attraverso il potenziamento degli organi di garanzia; al contrario di quanto è avvenuto in Francia con le riforme (2003 e 2009) della Costituzione della Quinta Repubblica.

Le stesse considerazioni possono svolgersi sul versante della partecipazione

dell'Italia alla formazione del processo unitario dell'UE, nel quale la presenza italiana è da sempre marginale, per l'incapacità istituzionale di rappresentare gli interessi nazionali, in un modello di democrazia di secondo livello.

Nella minore crescita rispetto agli altri Paesi dell'Eurozona negli anni della crisi, ha pesato particolarmente l'assenza dell'Italia nella fase di elaborazione della direttiva BRRD sulla soluzione delle crisi bancarie. Nel 2016 la crisi delle banche venete, ha comportato una contrazione dei crediti nel nord-est del 7%, mentre quella del Monte dei Paschi ha determinato una riduzione più contenuta in tutt'Italia.

In questo quadro le politiche pubbliche, a partire dal fisco, hanno svolto una funzione episodica, talvolta emergenziale, in ogni caso scollegata dai meccanismi di rappresentanza, che hanno consolidato questo processo, certo non virtuoso.

La lettura dei dati relativi alla politica tributaria negli anni della crisi 2008/2015 sono illuminanti. Le manovre fiscali nel periodo considerato sono state pari a 520 miliardi di euro, con un incremento del gettito di 145 miliardi. Una fiera delle tasse in cui non è facile capire chi vince, con un'unica certezza: perde l'Italia.

Le *expenditure taxes*, vale a dire le agevolazioni tributarie, secondo una versione più moderna del "latinorum" manzoniano, rappresentano 8% del Pil, tre volte più dalla Germania, quattro volte più dalla Francia. Negli anni della crisi le agevolazioni fiscali sono state interessate da interventi per 51 miliardi: 40 in aumento, soltanto 11 in diminuzione.

Dal lato della spesa il taglio degli investimenti pubblici è stato superiore al 30% nelle aree più sviluppate, mentre nelle regioni meno fortunate il crollo dell'investimenti sfiora il 70% rispetto al 2007. Per chi fosse interessato ad approfondire questi argomenti, si rinvia alla Relazione sul Coordinamento della finanza pubblica, resa dalle Sezioni Unite della Corte dei Conti, pubblicata nella maggio 2015 (www.Corte dei Conti.it).

Nel campo delle imposte, parlare di scarsa leggibilità dei dati disponibili, è la metafora di un sistema governato stabilmente da meccanismi di illusione finanziaria, finalizzati ad occultare gli effetti distributivi delle principali imposte, incompatibili con i principi costituzionali, a partire dall'articolo 3 della Costituzione.

Nel 2016 le entrate tributarie dello Stato sono state pari a 451,5 miliardi, con un incremento sull'anno precedente e +3,3%.

Le imposte dirette (Irpef, Ires e imposte sostitutive) hanno registrato entrate per 246 miliardi, +2,5%; le imposte indirette invece (Iva, accise, registro, bollo ed altre minori) hanno totalizzato un gettito di 205,5 miliardi, con un incremento del + 4,2%.

Le entrate tributarie degli enti territoriali hanno totalizzato invece 56,2 miliardi di euro, registrando una diminuzione del gettito di 10 miliardi rispetto al 2015, pari a - 15,1%. Questa riduzione è stata determinata essenzialmente degli interventi correttivi che hanno interessato, a partire dal 2015, la base imponibile dell'Irap, di cui non fa più parte il costo del lavoro dipendente, salvo limitate eccezioni. È interessante notare che l'addizionale regionale all'Irpef ha registrato incassi per 11,8 miliardi, con un incremento del 5% rispetto all'anno precedente, mentre quella a favore dei comuni ha totalizzato 4,5 miliardi con un incremento di 194 milioni, pari al + 4,5%.

L'Irap nel settore privato ha prodotto un gettito totale di 22,7 miliardi di euro, con un calo di 6,6 miliardi e una diminuzione del gettito del - 22,5%. Da ultimo l'Imu (la quota dei comuni) ha registrato un gettito di 15,9 miliardi, con un calo di 616 milioni, pari a - 3,7% rispetto al 2015.

Due brevi commenti riguardano l'andamento del gettito dell'Irpef e quello dell'Iva. Per quanto riguarda l'Irpef, a parte la questione del bonus di 80 euro mensili, stabilito a favore solo di una parte dei contribuenti, e adottato con questa modalità per sottrarsi ad evidenti profili di incostituzionalità, l'incremento del 2,5% del gettito è fortemente sottostimato.

Come è noto, da alcuni anni a questa parte si sono estese le incentivazioni all'acquisto di apparecchiature per uso domestico caratterizzate da risparmio energetico e quelle relative alla ristrutturazione dell'abitazione e all'acquisto di mobili.

Queste incentivazioni sono attuate attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta nell'Irpef, che non incidono sulla base imponibile, ma determinano una riduzione dell'imposta netta.

Per comprendere quale sia stata la crescita reale dell'Irpef del 2016, appare molto più realistico il dato delle addizionali all'Irpef regionale e comunale, che sono aumentate rispettivamente del 5% e del 4,5%, in un anno in cui il legislatore aveva introdotto il blocco delle imposte locali. La conclusione è abbastanza evidente. Il Prodotto interno lordo nel 2016 è cresciuto del + 0,9%, il reddito pro capite dell'1,2%, mentre l'incremento reale del gettito dell'Irpef, oscilla fra il 4,5% e il 5%.

Un discorso a parte merita l'andamento dell'Iva sugli scambi interni, che in un'economia che registra una crescita inferiore all'1%, vede aumentare il gettito del + 4,3%. Per l'Agenzia delle entrate il dato è il frutto alla "lotta all'evasione", vale a dire lo strumento utilizzato abilmente dall'Amministrazione finanziaria per occultare gli squilibri strutturali del sistema tributario (che sono all'origine dell'evasione) e coprire le proprie inefficienze. In buona sostanza invece, il dato dell'Iva rappresenta l'ennesima manifestazione degli espedienti con cui si pretende di gestire il fisco, il cui esito fallimentare, tutt'altro che sorprendente, è la rottamazione delle cartelle esattoriali. Vediamo perché.

In pratica i 2/3 dell'incremento del gettito dell'Iva sugli scambi interni (3,5 miliardi contro 5,9 miliardi) si riferiscono al 10% del gettito totale, vale a dire alla quota di Iva che l'Amministrazione finanziaria dal 2015, anziché versarla ai fornitori, come avviene nel resto del mondo, se la trattiene, attraverso il meccanismo dello *split payment*. Attribuire questo risultato alla lotta all'evasione fiscale, è privo di senso. La spiegazione semplicissima è un'altra: quando le P.A. trattengono l'Iva, anziché versarla al fornitore, trasformano l'imposta sul valore aggiunto in un'imposta monofase sul valore pieno dei propri acquisti. Per conseguenza viene trattenuta anche l'Iva già assolta a monte nel ciclo economico dai produttori e dai fornitori, da cui la PA ha effettuato i propri acquisti. In buona sostanza, una quota importante di quell'incremento di 3,5 miliardi relativo all'Iva trattenuta dalla PA., verrà portato in compensazione e, dove questo non sia possibile, ne verrà chiesto e successivamente ottenuto il rimborso.

In definitiva, l'ennesimo strumento di illusione finanziaria, utilizzato dal fisco per poter attuare politiche redistributive poco trasparenti, i cui costi sono scaricati

sistematicamente, sulle aree economico-sociali meno protette o meno rappresentate.

È chiaro che un fisco del genere non consentirà mai all'Italia di ripartire sul serio, esponendola ai rischi di un debito pubblico sostenibile solo attraverso una crescita robusta dell'economia, che ne riduca progressivamente il rapporto rispetto al Prodotto interno lordo. Occorre imprimere una svolta alla politica tributaria, ritornando ai principi, in una lettura unitaria delle diverse imposte, coordinata al sistema.

Il problema principale del fisco italiano non è rappresentato dall'elevata pressione fiscale, altri paesi crescono con una pressione fiscale maggiore della nostra. Vi è la questione più seria e più grave degli squilibri distributivi, che rendono il fisco oneroso per tutti, anche per chi evade; ma lo rendono insopportabile per la parte meno fortunata dei nostri concittadini, in crescita esponenziale nei lunghi anni della crisi.

La questione distributiva dal lato del fisco, in Italia non è soltanto un tema economico, è un problema di democrazia. Il calo dei consumi delle famiglie negli ultimi anni, a partire dai generi alimentari, con la sola eccezione del 2015, evidenzia una crisi sociale che colpisce l'economia attraverso il calo dei consumi, e rende stentata la ripartenza degli investimenti, nonostante gli incentivi particolarmente generosi al riguardo.

Questi indicatori che vengono dal fisco sono particolarmente significativi, perché evidenziano un'assenza di visione di sistema che deriva dalla crisi del modello istituzionale, e si manifesta praticamente in ogni settore della vita italiana, non solo nel fisco. Rimanendo alla finanza pubblica, basta richiamare il dato della spesa per interessi sul debito pubblico, passata 88,7 miliardi nel 2012 a 66,4 miliardi nel 2016, con un calo di oltre 22 miliardi di euro, per rendersi conto che nel 2016 la riduzione del disavanzo rispetto al 2012 è ben inferiore al risparmio della spesa per interessi. Un ulteriore elemento di instabilità ed incertezze.

Questi brevissimi cenni evidenziano una crisi del diritto tributario che è resa più grave da una diffusa crisi del diritto, come riflesso della crisi delle Istituzioni.

Ma non è più il tempo di distrazioni o di pensare che gli effetti economici delle imposte siano questione che non appartenga al diritto tributario. Certo non è tema che riguarda i pratici. E tuttavia è centrale per i giuristi: un diritto inadeguato ad affrontare i problemi della società in cui opera, è un diritto che non ha più ragion d'essere, semplicemente perché non serve. Di qui la fiera dei bonus, le redistribuzioni coperte attraverso meccanismi di illusione finanziaria, l'eclissi dei principi costituzionali, le contraddizioni della giurisprudenza di legittimità, i bilanciamenti a senso unico della giurisprudenza costituzionale.

Su questi temi "Innovazione e Diritto", una rivista nata intorno alla Scuola di Dottorato di diritto ed economia dell'Università Federico II°, innanzitutto una palestra per i giovani, apre una riflessione, in cui tutti si debbono sentire liberi di poter esprimere le proprie idee, senza condizionamenti.

C'è necessità di confronto fra di noi, di impegno a coinvolgere gli studiosi più giovani, di comprenderne le incertezze, che non possono convivere con la rassegnazione, e di favorirne la voglia di innovazione che accomuna i tanti tra noi che hanno dell'Italia una visione alta.

Il fisco è solo una delle criticità che caratterizzano l'Italia oggi; ma ha la particolarità di coinvolgere praticamente tutti e quindi una svolta in questo settore può rappresentare il punto di attacco per invertire la tendenza al declino.

Da ultimo "Innovazione e Diritto" invia un saluto a Piera Filippi, l'unica prof. ordinaria in pensione, per indicare la svolta che vede oggi tante colleghe insegnare con successo la nostra materia in tutt'Italia, offrendo un contributo prezioso di concretezza e di idee.

Ringraziamo il Presidente emerito della Corte costituzionale, Franco Gallo, per aver accettato di dare avvio a questo cammino.