

MEMORIA DI FRANCESCO FORTE

*Professore emerito di Scienza delle Finanze Università di Roma La Sapienza
Già presidente della Commissione Finanza e Tesoro del Senato*

I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici, compresi quelli sociali, ove esse assumono preferibilmente il nome e la veste visibile di contributi sociali, come dovrebbe competere alla quota di IRAP sui costi del lavoro, che è un contributo sanitario. Se esso fosse palese probabilmente ci sarebbe un maggior controllo sulla spesa sanitaria regionale. Le imposte debbono essere semplici, certe, collegate a indici di beneficio della spesa pubblica in modo plausibile. Da ciò discende, innanzitutto, la erroneità della tesi, che viene spesso affermata, e che è alla base della più recente manovra correttiva dei conti pubblici italiani, secondo cui vi sarebbe, in Italia, un eccesso di carico fiscale sul lavoro, mentre il capitale immobiliare non è adeguatamente tassato e, quindi, occorre “spostare” le imposte da quello a questo. La tesi per cui il costo del lavoro è “troppo” tassato è errata, se ci si riferisce ai contributi sociali e all’IRAP, per la quota sul lavoro. Infatti, vi è un *deficit* nel settore delle pensioni, nel rapporto fra contributi e spesa per pensioni, che non si può spiegare solo con la spesa redistributiva a favore di chi non ha lavorato abbastanza nell’economia emersa o formale, per avere una pensione minima e chi ha, comunque, bisogno di una pensione non contributiva non avendo avuto capacità e possibilità di lavorare. E vi è un *gap* rilevante fra contributi sanitari (l’IRAP sul costo del lavoro) e altre entrate regionali proprie per la sanità e spesa pubblica sanitaria, che non si spiega considerando la necessità di assicurare la sanità gratuita anche ai “meno favoriti”. In realtà, semmai, si può dire che il reddito dei capitali immobiliari (in particolare agricoli) non è adeguatamente tassato, perché gran parte della base imponibile sfugge alla tassazione, ma in larga misura anche alla regolamentazione e rilevazione urbanistica, troppo esigente o vessatoria nelle regole e troppo indulgente o neghittosa nella pratica. Sin che non si farà una sanatoria dei cambi di destinazioni d’uso e degli ampliamenti che non sono stati denunciati rimarremo nella ipocrisia, per cui questi immobili sfuggono al fisco legalmente in quanto illegali. Le aliquote delle imposte dirette e indirette sono troppo elevate a causa della erosione della base imponibile. Dal principio che le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici discende anche la validità del così detto federalismo fiscale ovvero delle imposte regionali e locali in collegamento a spese

regionali e locali, in base al principio del beneficio regionale e locale generico e specifico. Ma esso in Italia è largamente inadempito, e comunque reso difficile dallo stato non soddisfacente dei tributi che dovrebbero essere la base di tale federalismo. Fra questi, l'IRAP che una volta scorporata da essa la parte sul costo del lavoro da trasformare in contributo sanitario per le regioni, dovrebbe diventare una addizionale regionale alla imposta sul reddito impresa, configurata rispettivamente come quella dello stato sulle persone fisiche e quella dello stato sulle società. Ciò affinché sia chiaro che mentre il contributo sanitario regionale serve per la sanità, l'addizionale regionale sulle imprese, invece, serve per altri servizi pubblici regionali. Ma anche l'ICI od IMU va considerata come un tributo sugli immobili in rapporto ai particolari benefici locali alle proprietà immobiliari in essi ubicate e a chi ne fruisce, sicché dovrebbe commisurarsi al reddito capitalizzato degli immobili, desunto da un catasto tipo reddito, non tipo patrimonio. E il catasto tipo reddito non si deve basare solo sui metri quadri, in quanto il reddito degli immobili dipende anche dal modo come i metri quadri sono distribuiti nei vari vani. Occorre evitare che il catasto edilizio favorisca la distruzione del patrimonio edilizio vecchio, mediante una distorsione fiscale per cui la proprietà immobiliare è tassata come ricchezza e non perché dà reddito. Ciò in quanto se l'ente locale va considerato un fattore di produzione, esso va remunerato con il reddito che si ricava, grazie al suo apporto, dal patrimonio o dal lavoro. Le aliquote delle imposte sulle imprese, derivanti dalla somma di quella statale e di quella locale vanno, però, abbassate, eliminando il più possibile le varie agevolazioni fiscali, perché gli effetti di disincentivo della tassazione del reddito di impresa si riducono alquanto quando le aliquote sono basse. Considero un'erosione della base imponibile anche quella adottata dal governo Monti esonerando una quota (discrezionale) del reddito dalla tassazione, commisurata al capitale investito o concedendo sconti di contributi a particolari soggetti. La rincorsa fra alte aliquote ed erosioni della base imponibile per porre rimedio a effetti disincentivo a determinate scelte delle imprese, come la assunzione di donne o i di giovani o l'inadeguato ricorso a capitale è un fenomeno artificioso, che si autoalimenta. Le basse aliquote consentono di avere un maggior incentivo ad investire, consentono di avere più mezzi per farlo, generano crescita e quindi occupazione e irrobustimento della base azionaria delle imprese. Non compete al legislatore stabilire se all'impresa conviene investire o distribuire gli utili, indebitarsi oppure no. Le spese per la ricerca vanno detratte integralmente subito puramente perché sono spese certe con un esito futuro incerto. Le aliquote totali, statali e regionali, dovrebbero poter arrivare al 28% complessivo e poi scendere al 25%. Il fatto che l'IRAP sia spezzata in due, facendone emergere la vera natura, consentirà

alle imprese estere di detrarre quella sugli utili, ai sensi delle convenzioni sulla doppia imposizione, mentre l'IRAP non è detraibile, perché è un ibrido anomalo ignoto al diritto internazionale.

Le imposte hanno anche limitate funzioni correttive, che comportano una discriminazione dei prezzi fiscali. La progressività verso il basso dei tributi e prezzi pubblici si basa sul principio, proprio dei prezzi politici, di esonerare il minimo vitale, data la solidarietà che esiste nel modello cooperativo della società organizzata ad economia di mercato. La progressività moderata verso l'alto dei tributi si giustifica con il principio per cui le spese pubbliche fanno un vantaggio differenziale a chi, dalla società organizzata, con il contributo dell'intervento pubblico, ha un maggior reddito, anche per le imperfezioni del rapporto-stato mercato che favorisce i monopoli. Ecco quindi una prima limitata funzione correttiva dell'imposta, nel sistema di mercato, in rapporto alle imperfezioni del processo economico, rispetto al modello di concorrenza. La parola "limitata" va sottolineata, dato che le imposte, per loro natura, creano distorsioni nell'economia e, comunque, si prestano ad abusi. Ma c'è anche un'altra funzione correttiva, per il risparmio che va favorito in quanto tutto il sistema delle assicurazioni sociali, basato sul meccanismo contributivo a ripartizione, per quanto equo fra generazioni, distrugge risparmio. Ne consegue che la progressività fiscale deve fare una ampia concessione al teorema della così detta tassazione doppia del risparmio, con riduzioni per le somme mandate a risparmio o per il frutto del risparmio, sicché l'imposta personale progressiva si atteggia largamente (ma non interamente) a imposta progressiva sul consumo e una parte dei redditi del risparmio familiare sono oggetto di separata tassazione proporzionale o quasi con aliquota medio-bassa.

Ma la discriminazione delle aliquote IVA attuale, specie di quelle del 4% non ha una ragione essere. Va rivista orizzontalmente, per i vari stadi, nel ciclo del valore aggiunto, dalle lavorazioni iniziali o importazioni ai consumi finali, perché la discriminazione di aliquote si giustifica solo nella fase finale del commercio orientato al consumo, non in quella iniziale della importazione o dell'inizio del ciclo di produzione e commercio del bene o servizio e in quelli intermedi. E va rivista per le varie voci delle diverse aliquote, verticalmente, nella struttura progressiva, in quanto il ventaglio delle aliquote agevolate è troppo ampio e illogico, rispetto alla logica dell'imposta indiretta progressiva sulla spesa, che va attuata soprattutto verso il basso, mentre è compito del tributo sul reddito personale attuare la progressività verso l'alto, dato che i consumi sono una quota decrescente al crescere del reddito personale. Le imposte indirette in Italia occupano una quota inadeguata, nel sistema tributario, in relazione alla concezione qui esposta. Il ritocco va fatto, però,

soprattutto nella parte delle discriminazioni. L'aliquota IVA del 21% è già in sé troppo elevata, si giustifica solo in emergenza.

Nella imposta personale sul reddito, la progressività va impostata con il criterio del coefficiente familiare, per la famiglia legale, dato che le famiglie di fatto sono un concetto ambiguo, che si presta ad elusioni di ogni specie e comporterebbe controlli vessatori e date le ulteriori considerazioni di cui alla fine del paragrafo. Il coefficiente familiare non deroga al principio che le imposte sono un prezzo fiscale per i servizi pubblici perché è vero che, a parità di reddito, una famiglia di più di una persona fruisce di servizi pubblici maggiori che una famiglia unitaria personale e che tanto più sono numerosi i figli, tanto più si erigano per essi servizi pubblici, anche se spesso non in misura proporzionale crescente al crescere del loro numero. Ma la famiglia genera effetti benefici per la società, che sono correlati alla numerosità dei suoi componenti, perché da un lato con la sua solidarietà opera una funzione di sicurezza sociale di primo grado, che riduce i costi pubblici per questo scopo e, dall'altro, con la generazione ed educazione dei figli adempie a una funzione sociale di ricostituzione e formazione del capitale umano, che è difficilmente surrogabile dai servizi pubblici. In altri termini, la famiglia genera economie esterne diffuse. Le famiglie di fatto eterosessuali – sia composte di coppie di fatto, sia composte di coniugi con membri di fatto della famiglia, consistenti di figli maggiorenni, di nipoti, di figli altrui, di genitori, di parenti e affini – sono, per la loro natura, instabili e quindi non vi è garanzia che assolvano alla prima funzione, anche quando assolvano alla seconda. Le coppie omosessuali non possono adempiere, se non in modo imperfetto e molto discutibile alla seconda funzione. Ove legalizzate, potrebbero adempiere alla seconda funzione. Ma vi sarebbe il sospetto che la legalizzazione abbia luogo allo scopo di ottenere gli sgravi fiscali. Comunque, è impossibile separare le economie esterne del primo e del secondo tipo allo scopo di costruire due diversi coefficienti familiari. Ne consegue che il beneficio del coefficiente familiare, nella concezione qui illustrata, compete solo alle famiglie legali, per i coniugi ed i figli sin quando minorenni.

II

L'IRPEF SULLE PERSONE E LE IMPRESE

2.1. La riforma tributaria sin qui proposta per l'IRPEF (continuo a chiamarla così, per non rincorrere la moda per cui si cambia nome ai tributi, per dare una sensazione di riforma, mentre si tratta di minestra riscaldata) è del tutto insoddisfacente, come dimostra il fatto che, contraddicendo l'impostazione di una aliquota massima dell'imposta personale sul reddito del 40%, si è proposto di inasprire l'aliquota massima al 46%. La proposta è stata poi ritirata, probabilmente perché ci si è resi conto che il tributo, anche se decretato in dicembre era doppiamente retroattivo, in quanto cadeva sui redditi già prodotti per 11 mesi e 6 giorni nel 2011 ai fini dell'imposta del 2012 ed in quanto comportava dei conguagli su somme trattenute alla sorgente, diversi da quelli derivanti dalle trattenute prestabilite. Ma appare difficile che si rinunci alla aliquota del 43% o ad addizionali locali e regionali tendenti non più al 2% ma al 3%, dato l'emergere della tesi che i ricchi non partecipano abbastanza ai "sacrifici" imposti dalla difficoltà di arrivare al pareggio di bilancio, di mantenerlo e di ridurre il rapporto debito/Pil. In altri termini gli attuali contribuenti e quelli futuri di questa generazione sono chiamati a pagare i costi fiscali di precedenti generazioni. E ciò implica che è impossibile ridurre la progressività tributaria esistente, semmai occorre accrescerla, mentre, in uno stato molto indebitato, non ha senso sostenere che occorre tassare i patrimoni, indipendentemente dal reddito, essendo i patrimoni privati una fondamentale componente dell'attivo patrimoniale nazionale che dà credibilità alla sostenibilità dell'onere del debito pubblico. In altri termini, non si tassa la fonte del reddito nazionale, quando una parte cospicua del reddito nazionale va destinata a onorare il servizio del debito pubblico. Insomma, poiché bisogna salvaguardare i patrimoni e poiché bisogna sovvenire la peso del debito pubblico e ridurlo non si può rinunciare alla progressività dell'imposta personale sul reddito.

Quanto alla tesi per cui la riforma tributaria si fa riducendo il numero di aliquote, pur mantenendo la progressività del tributo, essa è illogica e non fa onore a chi la sostiene, soprattutto quando la progressività comporta aliquote oltre il 40%. Per capirlo non occorre molta matematica, basta un esempio geometrico, quello degli scalini per superare un dislivello del 40%. Se lo si fa con due soli scalini, c'è un salto fra chi non paga e chi paga del 20% e soprattutto un salto del 20% nel passaggio da uno scalino all'altro, con una spinta a evadere o eludere enorme in quell'intervallo. Ed è molto difficile porre la linea di demarcazione fra tassati e tartassati. Con tre scalini la ascesa si fa più moderata e graduale, ma rimane la questione della differenza fra il penultimo e l'ultimo livello. Lo si assegna solo ai più ricchi? Allora rende poco. Se lo si assegna ai ceti medi, che vengono tartassati, non c'è distinzione fra loro e i ricchi. Con quattro scalini lo schema funziona meglio e sei permettono di

passare da 20 a 25% e da 25 a 30% e, poi, da 30 a 35% e da 40 a 45%. Dunque, cinque scalini vanno bene se si sale a quota 40%, sei se si sale a quota 45% e quattro e si rimane a quota 35 o 33%. I tre scalini con le aliquote al 45% sono impraticabili, salvo l'ipocrisia della adozione di un coefficiente di credito di imposta che corregge arbitrariamente e surrettiziamente l'aliquota effettiva, affidando la giustizia tributaria al cervello geniale del Ministro o del gruppo di "tecnici" che ha inventato il coefficiente e che lo manipola annualmente, togliendo al tributo personale due dei tre requisiti tradizionali dell'imposta equa: ossia la aderenza alla capacità contributiva, la semplicità e la certezza. L'imposta con poche aliquote e il credito di imposta (denominato detrazione di imposta) che trasforma l'imposta per scaglioni in imposta con progressione continua perde il requisito della semplicità perché il calcolo dell'aliquota diventa complicato e quello della certezza perché si presta a variazioni. Quanto all'equità, essa diventa funzione degli esperti in equità. Comunque, la tesi per cui attualmente l'imposta personale sul reddito ha solo 5 aliquote che verrebbero ridotte ha tre è mendace, in quanto tramite le detrazioni di imposta e le deduzioni dagli imponibili per lavoro dipendente ed autonomo e pensione, le aliquote diventano quelle di una variegata e scarsamente comprensibile progressione continua. Nello stesso tempo vi è una grande quantità di altre deduzioni e detrazioni, che erodono la base imponibile nei modi più arbitrari.

La base imponibile e le aliquote dell'IRPEF sono state tormentate e crivellata da 88 agevolazioni sul totale di 242 contate nei documenti ufficiali. La portata di questa erosione risulta evidente se si divide il gettito per la base imponibile e lo si confronta con le aliquote vigenti. Il gettito del 2009 è di 146,5 miliardi mentre la materia imponibile è 783 miliardi, con una aliquota media del 18,7% mentre l'aliquota iniziale è il 23% e quella marginale il 43%, con una progressività incomprensibile. Inoltre è una imposta tormentata da continui cambiamenti. Da quando è stato introdotto nel 1988 il Testo Unico, le detrazioni e deduzioni sono cambiate, rispettivamente 32 e 28 volte e ci sono state 234 circolari e risoluzioni ministeriali per spiegarle. La base imponibile del tributo non dice molto, sino ai 75 mila euro essendo grandissimo la sua erosione dovuta alle agevolazioni fiscali, che valgono circa 74 miliardi, una metà del gettito pari a 150 del 2009. Dal 2000 al 2011 le aliquote sono cambiate già 6 volte sino all'ultimo decreto estivo di finanza pubblica. Le prime tre volte le aliquote erano 5, la volta successiva sono diventate 4, poi sono tornate a 5. Con la riforma dovrebbero essere 3. E la progressività, nella sua struttura e nella sua "equità" verticale, non risulta per nulla migliorata con il "trucco" delle tre aliquote, con il tetto massimo al 40%. Dico "trucco" perché, come ho appena fatto notare, tale è quello di ridurre il numero di aliquote ma di

introdurre, fra di loro, la progressione continua con detrazioni degressive discriminatorie. In sostanza, nella apparenza di una riforma liberale, si fa una riforma dirigista, con la tipica concezione neo post keynesiana ma forse bocconiana del professore saggio, detto anche tecnico, che traccia la curva giusta.

Tavola 1

Modifiche VISCO - nella Finanziaria 2007

Le deduzioni da lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo e altri redditi introdotte nei due moduli vengono sostituite dal seguente sistema di detrazioni:

Detrazioni per tipo di reddito

Lavoro dipendente	Importo detrazione
Fino a 8.000	1.840
Da 8.001 a 15.000	$1.338 + 502 * [1 - (\text{rdt} - 8.000) / 7.000]$
Da 15.001 a 55.000	$1.338 * [1 - (\text{rdt} - 15.000) / 40.000]$
Oltre 55.000	0

Pensione	Importo detrazione
Fino a 7.500	1.725
Da 7.501 a 15.000	$1.255 + 470 * [1 - (\text{rdt} - 7.500) / 7.500]$
Da 15.001 a 55.000	$1.255 * [1 - (\text{rdt} - 15.000) / 40.000]$
Oltre 55.000	0

Lavoro non dipendente	Importo detrazione
Fino a 4.800	1.104
Da 4.801 a 55.000	$1.104 * [1 - (\text{rdt} - 4.800) / 50.200]$
Oltre 55.000	0

Le detrazioni da lavoro dipendente e pensione si rapportano alla percentuale di lavoro svolto o di giorni di pensione durante l'anno. Tuttavia, nei redditi da lavoro dipendente fino a 8.000 e nei redditi da pensione fino a 7.500 la prima detrazione non può scendere sotto i 690 euro. Le detrazioni per redditi da lavoro sono mutuamente esclusive.

2.2 Un esempio, se si vuole curioso, della perversione del legislature fiscale discrezionale onnisciente la si trova, ancora una volta, nella riforma Visco, con riguardo alla detrazione per familiari a carico, di cui alla Tabella che segue.

Tavola 2

Detrazioni per figli e familiari a carico

	Importo detrazione
Coniuge	$800*(1-rdt/80.000)$
Figli	
Minori di 3 anni [^]	$900*(1-rdt/95.000^{^^})$
Maggiori di 3 anni [^]	$800*(1-rdt/95.000^{^^})$
Altri familiari	$750*(1-rdt/80.000)$

[^] Nel caso di contribuente con più di 3 figli, l'importo base della detrazione è aumentato di 200 euro per ogni figlio (compresi i primi 3).

^{^^} Per ogni figlio oltre il primo questo denominatore aumenta di 15.000 euro.

Per ogni figlio portatore di handicap l'importo base della detrazione è aumentato di 70 euro. Le detrazioni per figli vengono fruite a metà da ognuno dei genitori, se non legalmente separati.

Chi ha stabilito che dopo gli anni 3 i figli “costano” alle famiglie meno che nei primi anni 3? E chi ha stabilito che 4 figli comporta una maggiore detrazione di 800 euro e 5 di soli 1.000, ossia che il 4° figlio vale 600 euro mentre i primi 3 valgono ciascuno 900 od 800 euro a seconda dell'età. E perché per i figli oltre i primi 3 il requisito dell'età non conta più?

Da questo punto di vista, la riforma tributaria progettata, posto che si basasse su una accurata *spending review*, per le *tax expenditures*, era e rimane sensata nello stabilire sei aliquote, posto che si adotti il quoziente familiare e si eliminino le detrazioni variabili fra uno scaglione l'altro e si riducano drasticamente le varie agevolazioni attuali. D'altra parte, con il tetto al 40% anziché al 45% (comprensivo o meno di addizionali regionali e locali) il metodo del quoziente familiare finisce ad operare solo nella fascia intermedia e non può essere molto incisivo, salvo con una riduzione cospicua del gettito. Una aliquota massima del 43-45% (con o senza addizionali regionali e locali) per il soggetto singolo appare più funzionale.

Non sono ancora in grado di produrre una ipotesi di riforma dell'IRPEF basata sul quoziente familiare, perché i calcoli, da parte dei miei collaboratori, non sono ancora terminati. Orientativamente, per altro, esso dovrebbe comportare un finanziamento, per la nuova struttura delle aliquote di almeno un punto di PIL, di minor gettito, rispetto a quella attuale da ricavare per metà mediante eliminazione di *tax expenditures* diverse da quelle per la detrazione di base e la famiglia, che sarebbero assorbite dal nuovo sistema e per la metà da altre risorse (in linea di principio la riduzione dell'evasione nei redditi sia diversi da quelli di lavoro dipendente, sia dell'economia sommersa), per altro sulla base di una aliquota massima statale del 43% e di quelle regionali e locali al livello attuale. Il modello di riferimento è quello francese, per altro senza la famiglia di fatto per le ragioni sopra spiegate.

2.3 La rappresentazione orizzontale della base imponibile dell'IRPEF si presenta con 24 modalità, in cui i redditi da lavoro dipendente sono il 53% e quelli da pensione sono il 28%, ossia il 71%, le altre 22 tipologie, riguardano in tre casi il reddito di capitale, dei terreni, dei fabbricati e dei cespiti finanziari e le restanti venti una vasta varietà di redditi da lavoro semi autonomo, autonomo e di impresa.

Tavola 3

Il frazionamento eccessivo della articolazione dei tipi di reddito e delle tecniche di accertamento

TIPOLOGIA DI REDDITO	Frequenza	Ammontare	Media
Reddito dominicale	6.439.305	1.143.615	0,18
Reddito agrario	5.742.089	687.900	0,12
Reddito di allevamento e produzione di vegetali	29.586	110.476	3,73
Reddito da fabbricati	20.051.161	36.269.890	1,81
Reddito da lavoro dipendente	20.870.919	413.021.462	19,79
Reddito da pensione	15.292.361	223.324.143	14,60
Reddito assimilato al lavoro dipendente	481.063	3.478.071	7,23
Altri redditi da lavoro autonomo provvigioni e redditi diversi	955.655	2.896.207	3,03
Reddito da partecipazione*	2.236.629	36.146.760	16,16
Perdita da partecipazione	149.809	860.084	5,74
Plusvalenze di natura finanziaria	10.362	287.456	27,74
Reddito di capitale (sez. IA e IB)	91.066	2.180.293	23,94
Redditi diversi	976.607	3.610.821	3,70
Altri redditi da lavoro autonomo	111.533	884.441	7,93
Tassazione separata con opzione tassazione ordinaria	499.551	594.812	1,19
Reddito da lavoro autonomo con continuità (*)	695.551	29.376.953	42,24
Perdita da lavoro autonomo con continuità	21.855	92.929	4,25
Reddito di impresa in contabilità ordinaria con continuità (*) (1)	201.297	7.944.590	39,47
Perdita di impresa in contabilità ordinaria con continuità	26.195	876.642	33,47
Reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità ordinaria con continuità (*)	227.492	6.122.558	26,91
Reddito di impresa in contabilità semplificata con continuità (*) (2)	1.397.258	26.515.048	18,98
Perdita di impresa in contabilità semplificata con continuità	127.949	1.316.603	10,29
Reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata con continuità (*)	1.398.777	23.946.440	17,12
Perdita di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata con continuità	126.430	1.307.412	10,34
Reddito da lavoro autonomo (*)	752.787	30.019.079	39,88
Perdita da lavoro autonomo	27.507	108.351	3,94
Reddito di impresa in contabilità ordinaria (*) (1)	211.802	8.190.763	38,67

Perdita di impresa in contabilità ordinaria	32.616	1.059.812	32,49
Reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità ordinaria (*)	244.418	6.314.708	25,84
Reddito di impresa in contabilità semplificata (*) (2)	1.557.744	27.995.384	17,97
Perdita di impresa in contabilità semplificata	203.403	2.054.981	10,10
Reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata (*)	1.561.746	25.282.042	16,19
Perdita di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata	199.401	2.035.926	10,21

Fonte: MEF - Dichiarazioni fiscali 2010 - IRPEF Anno d'imposta 2009 - giugno 2011. Numero dichiarazioni: totale 41.523.054
 Ammontare e media in migliaia di euro.

(*) Comprensivo dei valori nulli

(1) Comprende le "Quote imputate ai collaboratori dell'impresa familiare"

(2) Comprende le "Quote imputate ai collaboratori dell'impresa familiare" e/o i redditi dei "Soggetti ad imposta sostitutiva"

Mi pare evidente che ci sono categorie di reddito, per le quali le tecniche di accertamento sono obsolete e altre per le quali sono inadeguate. E comunque c'è un frazionamento eccessivo che comporta inutili difficoltà di informatizzazione ai fini della lotta all'evasione e all'elusione, che ha, comunque, bisogno di una norma chiara, seria, incisiva, sull'abuso di diritto ai fini fiscali.

La concezione che sta prevalendo ai fini della lotta all'evasione è quella del controllo di tutti i conti bancari, con un metodo semi automatico e *raid* fiscali in località o su gruppi o persone simbolo, con strumenti primitivi discrezionali di gogna, fermo restando l'attuale frazionamento strutturale degli accertamenti. Invece, la base per gli accertamenti dovrebbe essere il controllo delle dichiarazioni dei redditi, con accertamenti analitici per le imprese e accertamenti induttivi basati sul redditometro, oggettivamente stabilito e predeterminato, per i redditi personali, con l'aggiunta, in entrambi i casi della norma base sul principio di realtà economica, per cui società di comodo, intestazioni fittizie, etcetera, non sono fiscalmente rilevanti. La norma giuridica sull'abuso di diritto non è strettamente necessaria a questo fine, basta la norma, di cui Ezio Vanoni, allievo di Griziotti, fu il massimo teorico, per cui nel diritto tributario le nozioni giuridiche utilizzate sono differenti da quelle del diritto civile o commerciale, in quanto si ispirano ai dati reali, che ovviamente compete alla legge tributaria individuare: così per i beni oggetto del redditometro non conta la proprietà, ma il possesso di fatto e i beni aziendali sono beni personali quando per quella impresa non servono, mentre sono utilizzati di fatto a fini personali. Bastano poche norme a questo scopo. Bisogna invece evitare che il problema sia risolto con la figura giuridico penale dell'abuso di diritto, che deve valere solo in casi limite particolari, onde evitare che il diritto fiscale diventi diritto penale, introducendo pericolosi limiti alla libertà personale ed a quella economica. Ciò fermo restando che, tranne ai fini dei redditi diversi da quelli di

impresa, la base di partenza per gli accertamenti dovrebbe esser fornita dalla contabilità IVA. A sua volta, questa dovrebbe essere informatizzata stabilendo il conto bancario fiscale IVA dedicato, ossia l'obbligo per chi ha una partita IVA di collegarla a un conto bancario, che contenga solo le fatture IVA di acquisto e vendita, con l'obbligo di registrarvi tutti gli acquisti e le vendite IVA che il fisco conoscerebbe e che comporterebbe, quindi, la tracciabilità degli acquisti in capo ai venditori e darebbe per ciascun operatore, il suo valore aggiunto e, pertanto, anche l'utile lordo del conto di esercizio, al netto delle sopravvenienze attive e passive e delle minusvalenze e plusvalenze.

C'è poi da riordinare la tassazione dei redditi agrari e da rivedere il catasto agricolo e quello immobiliare. Un lavoro che è ora molto più agevole che nel passato, data la disponibilità degli strumenti informatici. Ricordo, comunque, quanto osservato sopra sul catasto immobiliare e preciso: il catasto non deve essere patrimoniale, ma reddituale, non deve basarsi solo sui metri quadri, ma anche sui vani, deve basarsi anche su altri parametri, deve basarsi su tutti gli immobili esistenti, tranne quelli che si vogliono realmente abbattere e deve essere effettuato dallo stato, con tecniche informatiche, e metodologie di individuazione e rilevazione dei parametri ed estimo identiche su tutto il territorio nazionale, perché deve avere criteri uniformi, onde evitare distorsioni nell'economia immobiliare fra le varie località, derivanti da diverse tecniche informatiche e di accertamento. Gli enti locali *debbono* cooperare al catasto, ai fini delle rilevazioni e degli aggiornamenti, con i propri strumenti di informazione urbanistica ed edilizia, nelle forme stabilite dalla legge statale. Non si può ammettere la discrezionalità degli enti locali ai fini dell'accatastamento, che è invece diffusa, derivante dalla pressione dei gruppi di interesse locale e dal diverso indirizzo politico delle giunte municipali.

2.4 La attuale struttura verticale del reddito imponibile dell'IRPEF è una rappresentazione irrealistica del reddito delle famiglie e delle loro imprese. Preciso che non mi riferisco al fatto che le rendite finanziarie riguardanti le partecipazioni non qualificate (meno del 2%) sono fuori dal tributo e che sono fuori anche i redditi dei fitti fabbricati ad uso abitazione delle persone fisiche, in quanto si tratta di misure rivolte ad attenuare la tassazione replicata del risparmio delle persone fisiche, che avviene quando sia il reddito che viene mandato a risparmio che il frutto sono tassate con analoghe aliquote. Ho già spiegato la ragione teorica di ciò. Connesse alla necessità di favorire il risparmio. Aggiungo che è essenziale una politica a favore delle famiglie, ai fini del problema del decremento demografico, che è un problema culturale e sociale. La dimostrazione della validità di una politica del risparmio

orientata in particolare al risparmio delle famiglie sta nel fatto che la propensione al risparmio delle famiglie italiane è solo lo 11,7% mentre era il 15,9% nel 2005 ed era il 20% negli anni '70. Mi sembra importante evitare di falciando e disincentivare il loro risparmio, considerando il gravoso onere di debito pubblico che abbiamo.

Anche tenuto conto della erosione della base imponibile del tributo personale dovuta alla tassazione separata proporzionale delle rendite finanziarie e dei fitti delle abitazioni, risulta evidente che ci sono altri fenomeni di erosione, di natura macroscopica, che hanno a che fare con difetti gravi di accertamento della materia tassabile, in parte dovuti al legislatore, in parte all'evasione.

Ma dai 75 mila euro di imponibili in su, la zona da cui si sarebbe pensato di effettuare un aumento di aliquota del 3% , le agevolazioni pesano di meno. E benché ci siano solo 1,9% dei contribuenti con questo reddito, cioè 780 mila, su di essi si preleva già il 24,5% dell'imposta, con 45 mila euro a testa. Il reddito tassabile sopra i 75 mila euro è però solo di 90 miliardi circa, perché i contribuenti che dichiarano più di 100 mila euro sono solo 385 mila, la metà del totale. E quelli che dichiarano più di 150 mila euro sono solo 140 mila, mentre quelli che dichiarano più di 200 mila euro sono solo 71 mila. Infine, quelli che dichiarano più di 250 mila euro sono solo 43 mila. Lo scaglione di reddito compreso fra i 75 mila e i 100 mila euro ha un importo complessivo di 32 miliardi circa nel 2009. Quello successivo da 100 a 150 mila euro presenta un minor imponibile di 30 miliardi. Lo scaglione fra 140 e 200 mila euro è ancora più povero, vale solo 12 miliardi. Al di sopra dei 200 mila euro annui ci sono solo 26 miliardi che riguardano solo 71 mila italiani, con di media 380 milioni per ciascuno. E di sopra i 250 mila euro ci sono solo 43 mila contribuenti e in gran parte essi si trovano fra i pubblici dipendenti in servizio o in pensione. Secondo l'OCSE, l'1% degli italiani ha il 10% della ricchezza nazionale e, presumo, del reddito. Ciò non si ritrova nelle nostre dichiarazioni di redditi sopra i 150 mila euro. Mi sembra evidente che occorre operare con il redditometro, per la verifica degli alti redditi, anziché dilettersi con tributi particolari sulle barche da diporto o le auto di grossa cilindrata, che vanno, invece, considerati, come indici di tenore di vita, insieme ad altri indicatori. Inoltre, a questo fine, va eliminata la possibilità di fruire di società di comodo, con sede all'estero o con la titolarità di presta nomi, a cui vengono intestati beni di consumo vistoso, e che non producono reddito, in quanto tali beni sono usufruiti gratuitamente da soggetti vari, che sono in realtà i loro veri proprietari. Con questo espediente, i loro fruitori, con le ipocrite leggi vigenti, non possono essere oggetto di accertamento induttivo sul tenore di vita con il redditometro, così come da anni concepito, in oltraggio alla sua natura e corretta concezione originaria. Ricordo che nello schema originario, da me costruito, il redditometro era basato sul

possesso dei beni non sulla loro proprietà. Sino ad ora si è finto di risolvere il problema tassando il reddito presunto di queste società. Ma ciò che occorre è semplicemente considerarle un “velo”, per non pagare le imposte, in base al principio generale della realtà economica, che si desume da quello di capacità contributiva. La parola “possesso” è sufficiente a risolvere il problema, in termini giuridicamente rigorosi, quindi garantisti, ma anche operativi e non discrezionali. Non serve, invece, per questo scopo il tassare a metro, le imbarcazioni di più di 10 metri, che stanno nei nostri porti, perché le imbarcazioni, o le auto o altri possessi, dei contribuenti, che servono per stabilire il loro tenore di vita, rilevano come indicatori di questo, con parametri come: un reddito presunto di almeno tre volte il costo di manutenzione annuo di una imbarcazione, di un dato tipo, con un dato equipaggio, sia che stazioni in Italia, sia che stazioni all'estero. Per esempio, il possesso di una automobile che costa 100 mila euro comporta una quota di ammortamento annuo del 20-25%, una assicurazione di tot, un garage di tot, un bollo di tot, manutenzioni ordinarie di tot, consumo di carburante e lubrificante presunto di tot. Sommando il costo di manutenzione di imbarcazione ed auto, il personale domestico, la spesa per gli alloggi, si può presumere un reddito netto di tre volte questo totale, cui si aggiunge l'imposta sul reddito per avere il reddito presunto. Il redditometro non va utilizzato per tutti i contribuenti, con reddito sopra i 75 mila euro che sono 780 mila, ma può essere utilizzato, a campione, per una quota di essi, estratta a sorte, con un rilevante effetto di deterrenza. Ovviamente, rimane sempre la necessità di usare sistematicamente anche la metodologia inversa, consistente nel calcolare il redditometro di tutti i soggetti che hanno acquistato determinati beni e servizi di lusso e che hanno un basso reddito. Non mi convince nemmeno la soluzione di calcolare il redditometro di tutti i soggetti che hanno acquistato singoli beni di lusso, perché ciò comporta un pregiudizio contro il lusso, dannoso eticamente in quanto comporta di stabilire che cosa è lusso e che cosa non lo è e di considerare fiscalmente immorale il consumo di tali beni o servizi, affidando alle imposte un compito ecclesiastico, in violazione del principio “Date a Cesare ciò che è di Cesare”. Inoltre, ciò penalizza il *Made in Italy*, il turismo e la moda. Ed è, quindi, assurdamente autolesionistico. Ma non mi convince, soprattutto, la soluzione di fare verifiche fiscali discrezionali con metodi *spot* ad alto rendimento pubblicitario per singoli beni componenti del redditometro per singole località o singole persone, o singole località in connessione ad eventi mediatici, come nel caso di Cortina a seguito di un film che ne pubblicizzava le vacanze di Natale e di un servizio giornalistico in una TV, perché si tratterebbe di una pratica persecutoria e discriminatoria che rischia di generare più fumo che arrosto, consentendo alla

nostra amministrazione fiscale di adagiarsi sulla prassi che adotta da anni di non fare verifiche né con il redditometro, né con il controllo dell'uso dei registratori di cassa o delle ricevute fiscali, che si potrebbe fare mandando di tanto in tanto persone in borghese negli esercizi pubblici e nei negozi, che si presentano come normali clienti, osservando se la prassi di battere gli scontrini e di dare le ricevute è rispettata. Non occorre un personale particolarmente esperto, per queste verifiche, che potrebbero essere fatte in modo sistematico, mediante criteri oggettivi, non annunciati al pubblico, come io avevo immaginato, quando, nel 1983, introdussi i registratori di cassa. E analogamente si potrebbe fare con il redditometro, sia con riguardo a tutte le classi di reddito e categorie di soggetti, con campioni casuali, sia per categorie di soggetti appartenenti a categorie a rischio. Quando io lo introdussi nel 1983, non vi erano gli attuali strumenti informatici, ma la guardia di finanza lo utilizzò con efficacia, con estrazioni a sorte di località e gruppi di persone mentre l'amministrazione finanziaria lo impiegava per l'accertamento induttivo di lavoratori autonomi e imprese con tenute di registri e contabilità inattendibili. In seguito il redditometro è stato deriso dal Ministro Visentini, repubblicano, celebre tributarista e commercialista del mondo bancario e confindustriale progressista e ciò bastò per seppellirlo. Altri lo hanno voluto snaturare costruendo il ricavometro, basato sui costi, che è cosa diversa. Poi si pensò di arricchirlo il redditometro di altri parametri e aggiornarlo. E non lo si è più usato. Sepolto come strumento statistico razionale mentre si sviluppava l'era informatica, può essere invece impiegato per campioni casuali, in modo sistematico, da appositi uffici centrali, su tutti i cittadini, evitando di effettuare i controlli, sulle discordanze fra redditi IRPEF e consumi quando esse possono essere ricondotte razionalmente sia ad esoneri fiscali, sia a tecniche di accertamento catastali, sia a redditi tassati a forfait alla fonte, per i quali il fisco può fare i controlli nelle banche (e poteva farlo anche senza la attuale legge invasiva che obbliga le banche a inviare al fisco tutti i conti bancari), sia a sfasamenti di percentuali ragionevoli. Non mi dilungo su questo tema, che rimane però quello su cui occorrerebbe una riflessione: perché si è smesso, da tanto tempo, di usare il redditometro, di fare i controlli dell'uso delle fatture e dei registratori di cassa, con ispezioni casuali personali non pubblicizzate, perché non si è mai richiesto il conto bancario IVA mentre si moltiplicano le incombenze fiscali e le grida fiscali manzoniane? E concludo auspicando che invece che le imposte sul lusso e i *raid* fiscali nei luoghi di lusso si cerchi di sviluppare l'accertamento induttivo sul tenore di vita mediante l'informatica.