

Audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale presso al VI^a Commissione

(Finanze Tesoro) del Senato della Repubblica

Testimonianza di Vincenzo Visco

9 febbraio 2012

1. La pressione fiscale

Negli ultimi anni, quelli compresi tra il 2008 e il 2010, la pressione fiscale in Italia si è attestata intorno al 43% del Pil. Nel 2011 essa è aumentata a causa delle misure discrezionali introdotte, nel 2012 e negli anni successivi supererà il 45%. L'Italia quindi è un Paese ad alta tassazione come risulta anche dai confronti internazionali, inferiore soltanto a quella dei Paesi del nord Europa. Se si tiene conto che il Pil pro-capite italiano è più basso di quello di Francia, Germania e Inghilterra, lo sforzo fiscale nel nostro Paese risulta ancora più elevato; se si considera infine che l'evasione fiscale in Italia è ben più alta che all'estero, l'incidenza sui contribuenti corretti è chiaramente proibitiva. Nei limiti strettissimi posti dagli equilibri del bilancio, la riduzione del peso delle imposte (e dei contributi) dovrebbe essere un obiettivo condiviso da qualsiasi governo da realizzare man mano che lo stock sul debito pubblico si riducesse.

Tuttavia bisogna essere consapevoli che il confronto tra le pressioni fiscali di diversi Paesi può essere fonte di equivoci. Per esempio per quanto riguarda l'Italia va considerato che i contributi sociali sono utilizzati quasi esclusivamente per pagare le pensioni e che, soprattutto dopo l'ultimo aggiustamento apportato con il decreto 201/2011, si determinerà progressivamente una corrispondenza pressoché completa tra valore dei contributi versati nel corso della vita attiva e entità delle prestazioni ricevute man mano che gli effetti redistributivi del sistema precedente verranno riassorbiti. Ciò significa che i contributi sociali (anche quelli versati dalle imprese) pur essendo un prelievo obbligatorio non vanno necessariamente considerati imposte a tutti gli effetti, essi assumeranno piuttosto le caratteristiche di risparmio forzato: in termini economici essi producono/ produrranno un effetto di reddito ma non un effetto di sostituzione (distorsivo). Poiché il prelievo contributivo rappresenta il 14% del Pil, ne deriva che le imposte in senso stretto (le "tasse") risultano pari al 29-31% del PIL più o meno la stessa percentuale delle pensioni, percentuale elevata, ma simile, per esempio, a quella riscontrabile nel Regno Unito.

Ragionando in questo modo è possibile conciliare informazioni statistiche che appaiono piuttosto differenti tra i diversi Paesi europei, Per esempio nel Regno Unito e nei Paesi influenzati dall'assetto istituzionale di questo Paese : Irlanda, Cipro, Malta, la pressione fiscale risulta più bassa

(di 5 punti circa) di quella degli altri grandi Paesi europei. La pressione tributaria viceversa, risulta più elevata. Ciò dipende dal fatto che in Inghilterra il sistema previdenziale non è finanziato dai contributi sociali (se non in parte) bensì da versamenti in fondi pensione che non transitano nel bilancio pubblico: il sistema previdenziale in sostanza finanzia e sostiene il settore finanziario.¹ In Francia, viceversa, la prevalenza, tra le entrate, dei contributi sociali (v. Tav. 1) dipende dal fatto che essi finanziano non solo le pensioni ma anche la sanità (come avveniva in Italia prima della introduzione dell'Irap). Un'altra peculiarità interessante riguarda la Germania, paese in cui sia la spesa pubblica che la pressione fiscale risultano più basse (presumibilmente di circa 2 punti di PIL) di quanto in realtà sono per il fatto che le pensioni vengono pagate al netto delle imposte e quindi risultano formalmente esenti; lo stesso accade per altri settori di spesa, per esempio per i compensi degli uomini politici.

Tav. 1 Pressione fiscale e tributaria in alcuni Paesi europei

Paesi	Francia	Germania	Regno Unito	Italia	UE	Zona euro
Pressione fiscale	44,5	39,5	37,4	42,6	39,6	40,2
Pressione tributaria	26,1	22,6	29,0	28,9	25,8	24,8
Contributi sociali	18,5	16,9	8,4	13,7	13,8	15,4

Al di là di tali differenze si può tuttavia ritenere che la percentuale di Pil che l'Italia destina al finanziamento dei servizi ed investimenti pubblici non è eccessiva rispetto agli standards europei, anzi è inferiore se si tiene conto che la spesa per interessi passivi sul debito pubblico che vanno pagati con il prelievo tributario è tuttora in Italia superiore (di circa 2 punti) a quella degli altri paesi europei, il cui debito pubblico, tuttavia, è fortemente aumentato negli ultimi anni a causa della crisi finanziaria.²

Ciò significa che la riduzione della pressione fiscale in Italia per quanto auspicabile, considerate le caratteristiche economiche dell'Italia (PIL pro-capite ormai inferiore alla media europea, piccole imprese, carenza di capitali privati, ecc) che suggerirebbero una diminuzione media dell'onere fiscale di alcuni punti di PIL, risulta tuttavia molto difficile da realizzare date le

¹ Va comunque notato che poiché i versamenti nei fondi pensione riducono il reddito individuale (come fanno i contributi), nonostante la pressione fiscale contabilmente più bassa, il reddito disponibile netto dei cittadini britannici non è più elevato di quello che risulta in Germania, Italia, e Francia.

² Non si riprendono in considerazione le ulteriori risorse rivenienti dal disavanzo pubblico dal momento che tali disavanzi dovranno essere annullati (almeno nella componente non congiunturale) in seguito alla realizzazione dell'obiettivo di pareggio del bilancio. La recente manovra italiana (d.l. 201/2011) ha previsto tra l'altro un rilevante aumento dell'imposizione interamente dedicata a realizzare una situazione di bilancio in pareggio nel 2013.

caratteristiche strutturali della nostra spesa pubblica che per quanto riguarda le pensioni e gli interessi eccede quella degli altri Paesi europei di circa 5 punti di PIL.

Concludendo, l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale in Italia va perseguito ma con la gradualità richiesta dalla necessità di ridurre contestualmente la spesa pubblica ristrutturandone l'erogazione, aumentando l'efficienza e limitandone la dinamica. La realizzazione di questo obiettivo può richiedere un periodo molto lungo: anche 10 anni, sempre che si mantenga nel frattempo la coerenza negli indirizzi della politica fiscale e di bilancio³.

2. Il sistema fiscale italiano: quali differenze con quelli degli altri Paesi europei?

Una riorganizzazione del prelievo fiscale in Italia, una riforma fiscale, può oggi riguardare solo la composizione del prelievo e non la sua entità complessiva. Peraltro la struttura del nostro sistema è molto simile e quella che si può riscontrare negli altri Paesi: le imposte sono sostanzialmente le stesse (sul reddito personale, sulle società, sui consumi, sui trasferimenti...) e anche le aliquote applicate sono molto simili, anche perché la concorrenza fiscale ha prodotto una convergenza al ribasso delle aliquote fiscali sulle imprese in Europa e in tutto il mondo.

Tuttavia esistono differenze non trascurabili tra il fisco italiano e quello degli altri Paesi europei, sia pure in un contesto strutturale molto simile: 1) l'entità della evasione, molto più alta in Italia che altrove (esclusa la Grecia); 2) il peso eccessivo dell'imposta personale (l'Irpef) rispetto al gettito delle altre imposte, soprattutto per quanto riguarda i redditi da lavoro, con effetti ovvi e negativi sul cuneo fiscale e il costo del lavoro; 3) la minore incidenza del prelievo sui consumi (IVA e accise) frutto principalmente dell'evasione, ma che ha giustificato il recente aumento di ben 3 punti dell'aliquota ordinaria dell'IVA; 4) la ridotta e poco uniforme tassazione dei redditi di capitale (anche dopo l'unificazione di molte aliquote al 20%). La recente riforma dell'imposta locale immobiliare ha viceversa attenuato la distanza su questo aspetto del sistema fiscale italiano rispetto a quelli europei.

³ Altrimenti il rischio è quello che si è già verificato nel periodo 2001-2005 quando gli interventi di riduzione delle imposte (Irpef) furono realizzati sostanzialmente in disavanzo, contribuendo ad arrestare la riduzione del debito pubblico.

3. L'Irpef

L'Irpef è l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano il cui gettito supera l'11% del PIL risultando di circa 2 punti superiore a quello medio degli altri Paesi. Il prelievo è particolarmente squilibrato e oneroso per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, con una impressionante tendenza ad un peggioramento nel corso del tempo. Se si osserva il peso delle ritenute alla fonte (sui redditi di lavoro dipendente e pensione) nel periodo intercorso tra gli anni '80 del secolo scorso e gli anni più recenti, si può notare come il loro peso rispetto alle imposte dirette salga dal 40% circa nel 1980 al 52% del 2008; al tempo stesso i proventi Irpef da redditi non di lavoro dipendente sommati al gettito delle imposte sostitutive (dell'Irpef) si riducono dal 37% a poco più del 24%. E ciò mentre la quota dei redditi di lavoro dipendente sul valore aggiunto nazionale si riduceva dal 66% al 53%. In altre parole i redditi di lavoro dipendente si sono ridotti come quota del reddito nazionale e al tempo stesso sono stati penalizzati dal prelievo fiscale.

Questi dati indicano non solo la necessità di accelerare il recupero della evasione (prevalente tra i redditi non di lavoro dipendente) e di accrescere l'imposizione sui redditi di capitale, ma anche l'urgenza di una correzione strutturale dell'imposta che è diventata sempre più gravosa, sia in termini assoluti che relativi, soprattutto per i redditi medi.

Oggi l'imposta si presenta formalmente come un prelievo articolato su cinque scaglioni ed aliquote (23, 27, 38, 41 e 43). In realtà se si fanno bene i conti si può verificare che l'imposta si articola su due sole aliquote marginali che per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia risultano del: 30% circa fino a 55.000 €, e del 41-43% oltre i 55.000 €. Ciò dipende dal fatto che per lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati sono previste detrazioni decrescenti fino a 55.000 €: man mano che il reddito cresce la detrazione prevista si riduce, e quindi l'aliquota marginale effettiva aumenta.^{4 5} In virtù di questo meccanismo i contribuenti con detrazioni più alte (i dipendenti) si confrontano con aliquote marginali più elevate di chi gode di detrazioni più basse (pensionati e autonomi). Inoltre i contribuenti con carichi di famiglia che beneficiano di detrazioni anche esse decrescenti, hanno aliquote marginali effettive superiori a quelle dei contribuenti senza carichi di famiglia.

⁴ Prendiamo il caso di un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia: la detrazione che ad esso spetta è inizialmente di 1.840 € che garantisce un reddito esente di 8.000 € ($8.000 \times 0,23 = 1840$); dopo gli 8.000 € la detrazione comincia a ridursi di 7,17.€ ogni 100 di incremento del reddito sicché l'aliquota marginale effettiva diventa del 30,17% ($23 + 7,17$). Oltre i 15.000 € e fino a 28.000 € l'aliquota marginale effettiva è del 30,34%, che risulta dall'aliquota formale del 27% più l'effetto della riduzione della detrazione che si attenua di 3,34 € ogni 100. Da 28.000 fino a 55.000 € l'aliquota marginale effettiva risulta del 41,34% ($38 + 3,34$); oltre i 55.000, terminato l'effetto della detrazione decrescente, le aliquote effettive coincidono con quelle formali (41 e 43%).

⁵ Sulla struttura dell'irpef e i suoi effetti v. il Libro Bianco sull'imposta sui redditi e il sostegno delle famiglie, Tributi supplemento n° 1, 2008.

E' evidente che si tratta di assetto irrazionale (e iniquo) che deve essere corretto: rendere "piatte" le detrazioni Irpef è quindi il principale obiettivo che una riforma della imposta dovrebbe porsi. Inoltre sarebbe opportuno ridurre l'aliquota del 23% al 20%, e quella del 38% al 36%, in modo da rendere più uniforme la progressività della imposta riducendo al tempo stesso progressività e incidenza per i redditi medi e medio bassi che oggi sono quelli relativamente più penalizzati. Infine per i redditi molto elevati (oltre il milione di €) si potrebbe anche ipotizzare un'aliquota superiore a quella del 43%; andrebbero altresì eliminate molteplici detrazioni e deduzioni di scarsa utilità e fonte di rilevanti complicazioni nella dichiarazione e gestione dell'imposta.

Dato l'elevato livello delle aliquote marginali soprattutto nella parte centrale della distribuzione dei redditi, il fiscal drag dell'imposta è notevole: l'aumento dell'incidenza rispetto al PIL di oltre un punto negli ultimi 10 anni è in buona parte attribuibile a questo fenomeno che tuttavia è ineliminabile in qualsiasi tipo di imposta progressiva. Esso quindi va corretto periodicamente con interventi di tipo discrezionale.

Il costo delle misure proposte sarebbe rilevante: 26-27 md. di € ma esse renderebbero l'imposta tecnicamente accettabile e porterebbero la sua incidenza in linea con quella prevalente negli altri Paesi europei. La riforma inoltre darebbe un contributo rilevante alla riduzione del costo del lavoro e del cuneo fiscale. Essa andrebbe approvata in una unica soluzione; tuttavia dati i vincoli di bilancio esistenti, la sua attuazione pratica potrebbe avvenire proporzionalmente in più anni in relazione alla disponibilità di risorse, mediante successivi decreti ministeriali.

Non convince quindi l'ipotesi di un sistema con poche aliquote (20, 30 e 40) più basse di quelle attuali, sia perché se non si indicano né i limiti degli scaglioni né l'entità e l'andamento delle detrazioni, nessuna valutazione dei suoi effetti è possibile, sia perché i costi di una tale riforma sarebbero sicuramente molto elevati, sia perché, anche a livello teorico, l'entusiasmo e il favore per imposte sul reddito "piatte" si è fortemente affievolito⁶.

Si è molto discusso negli anni e nei mesi passati sulla tassazione della famiglia, non senza una certa confusione. In particolare alcuni hanno proposto l'introduzione in Italia del quoziente familiare di tipo francese. Questo sistema in realtà viene oggi posto in discussione anche in Francia⁷ ed è stato recentemente accantonato anche dai suoi principali sostenitori italiani, i rappresentanti del Forum delle Associazioni familiari, che hanno proposto di mantenere la tassazione su base individuale

⁶ In proposito, v. Diamond P. e Saez E.: The Case for a Progressive Tax: from Basic Research to Policy Recommendations, Journal of Economic Perspectives, 4, 2011.

⁷ V. Landais C., Piketty T. e Saez E. : Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXI siècle, 2011.

salvo l'introduzione di "una area non tassabile, proporzionale alle necessità primarie della persona che non possono costituire "capacità contributiva" e che quindi non possono essere tassate". Questa proposta, a parte i costi molto elevati, può facilmente essere integrata in una riforma dell'Irpef come quella qui ipotizzata⁸.

Ed in effetti il quoziente familiare non appare un sistema idoneo ad alleviare i problemi finanziari delle famiglie come molti ritengono, ma piuttosto uno strumento che ha l'effetto principale di ridurre in modo rilevante l'onere fiscale delle famiglie monoreddito con redditi medi e alti nelle quali uno dei coniugi (normalmente la donna) non lavora per scelta o convenienza. Il quoziente redistribuirebbe il prelievo a favore dei contribuenti più ricchi, non darebbe nessun sostegno alle famiglie numerose con molti figli e basso reddito, fornirebbe uno sgravio più elevato ai figli dei "ricchi" che non a quelli dei "poveri", e sarebbe penalizzante per il lavoro femminile.

In conclusione il sistema migliore per sostenere le famiglie, obiettivo condivisibile e anche urgente, rimane quello di utilizzare forme di trasferimento (detrazioni e assegni familiari) in relazione alla presenza di figli a carico. Una integrazione degli assegni familiari e delle detrazioni Irpef per carichi di famiglia potrebbe costituire la base di una imposizione negativa a favore delle famiglie con figli (la gestione potrebbe essere affidata o alle Finanze o all'Inps). Il sostegno risulterebbe decrescente con il reddito e comporterebbe un costo di 6 md.⁹

4. L'IVA

Si è già ricordata la minore incidenza dell'IVA in Italia rispetto agli altri Paesi¹⁰. Ciò tuttavia è determinato esclusivamente dalla grande evasione dell'imposta, dal momento che anche prima dei recenti aumenti le aliquote IVA in Italia (sia quella ordinaria che quella relativa ai beni necessari) risultavano tra le più elevate in Europa.¹¹

La presenza dell'IVA, che è un'imposta generale sui consumi, in un sistema tributario si giustifica con l'opportunità di affiancare l'imposta sul reddito con un prelievo che esenta i redditi risparmiati e quindi premia la parsimonia. Questa caratteristica fa sì che l'imposta risulti regressiva rispetto al reddito dal momento che il tasso di risparmio è maggiore presso i contribuenti più ricchi. Ne

⁸ V. Paladini R. e Violetti L.: Un contributo al dibattito sulla riforma dell'Irpef, 2011, su www.nens.it.

⁹ Le modalità di attuazione di tale sistema sono descritte nel Libro bianco sull'imposta sul reddito, 2008.

¹⁰ Tale differenza è stata sostanzialmente ridotta dall'incremento di 3 punti dell'aliquota ordinaria che dovrebbe raggiungere il livello del 23%, il secondo in Europa.

¹¹ In proposito, V. Violetti L. : Legislazione, aliquote e livello del prelievo IVA in Francia, Italia, regno Unito e Spagna, in www.nens.it; alle stesse conclusioni perviene la Banca D'Italia: v. la testimonianza di Ceriani V. e Franco D. nel corso delle audizioni tenutesi presso questa Commissione il 13.10.2011; e V. Convevole R.: La materia oscura dell'IVA, 2009.

conseguenze che l'equilibrio tra le diverse forme di prelievo sul reddito, sul patrimonio e sui consumi, va attentamente valutato se si desidera mantenere un sistema tributario "informato a criteri di progressività".

Non è un caso che in tutti i Paesi d'Europa l'IVA sia caratterizzata dalla presenza di 2 aliquote: una ordinaria e una ridotta (più, in molti Paesi, un'ulteriore aliquota "super ridotta" che per esempio nel regno Unito è pari a zero)¹²; le aliquote ridotte si applicano ai beni "necessari" di ampio consumo che rappresentano la quota prevalente dei bilanci familiari delle famiglie meno abbienti, proprio per attenuare, per quanto possibile, la regressività dell'imposta.

Per questi motivi il recente incremento dell'aliquota ordinaria dal 20 al 21%, e successivamente dal 21 al 23% desta qualche perplessità, anche se va riconosciuto che tali aumenti sono stati decisi in condizioni di gravissima difficoltà finanziaria. Sarebbe tuttavia opportuno cercare di evitare, o almeno dimezzare, il secondo incremento dell'aliquota che dovrebbe avvenire alla fine del 2012, utilizzando i proventi che potrebbero essere ottenuti dalla riduzione delle cosiddette "spese fiscali"¹³. Né va dimenticato: a) che ogni aumento dell'IVA ha un immediato impatto sui prezzi, anche alcuni molto "sensibili", come i carburanti; b) che l'IVA è l'imposta più evasa del sistema tributario italiano, e che sull'evasione dell'IVA si basa gran parte della successiva evasione delle imposte dirette, sicché l'incremento delle aliquote può risultare molto pericoloso in pratica.¹⁴

Negli ultimi tempi si era anche creato un certo consenso sull'ipotesi di aumentare l'IVA per ridurre l'Irpef, nella convinzione che dallo scambio potesse derivare un vantaggio per i lavoratori dipendenti a basso reddito, soprattutto perché l'imposta verrebbe pagata anche dagli evasori (che consumano esattamente come i contribuenti onesti). Questa ipotesi per quanto suggestiva, è completamente infondata, come è stato dimostrato anche analiticamente: l'attuazione di questo tipo di manovra comporterebbe: "...degli effetti differenziati in cui chi ci rimette sono proprio i

¹² In passato proprio per assicurare un peso più uniforme della imposta le aliquote in vigore erano molto più numerose. Al momento della introduzione dell'IVA in Italia furono previste 3 aliquote (6,12,18); ma successivamente numerose altre furono aggiunte con l'obiettivo (illusione?) di trasformare l'iva in una imposta progressiva sul consumo. Nel 1980 esistevano addirittura 10 aliquote!. Ciò tuttavia comportava seri problemi di gestione e di non neutralità dell'imposta per cui in occasione della abolizione delle frontiere fiscali si stabilì un numero massimo di aliquote (2+1) e delle "forchette" per il loro livello valido in tutta Europa.

¹³ Un punto di aliquota IVA ordinaria fornisce un gettito di oltre 4md.

¹⁴ Secondo un recente studio commissionato dalla Commissione Europea il gettito effettivo dell'IVA italiana risulta inferiore a quello teorico del 22%, a fronte del 12%, medio dei Paesi della Comunità. V. Reckon: Study to Quantify and Analyse the VAT gap in the EU-25 Member States, 2009.

lavoratori dipendenti con reddito medio-basso, mentre i lavoratori a reddito medio-alto e i lavoratori autonomi (tra i quali c'è il grosso dell'evasione) possono trarne un vantaggio".¹⁵

Un'altra giustificazione per l'incremento dell'IVA accoppiato questa volta ad una riduzione dell'Irap, si basa sul fatto che tale manovra sarebbe equivalente ad una svalutazione in quanto le merci importate pagherebbero la nuova aliquota maggiorata mentre per quelle esportate si ridurrebbe una componente di costo.

Questa sembra essere stata l'operazione compiuta dal Governo Monti col d.l. 201 che accanto all'aumento dell'aliquota ordinaria della imposta (di ben 3 punti corrispondenti a circa 13 md di gettito), ha previsto la deducibilità del costo del lavoro dall'Irap (per un ammontare complessivo di 2 md).¹⁶

5. Riduzione del costo del lavoro

La riduzione del costo del lavoro e del cuneo fiscale dovrebbe essere un ulteriore obiettivo della riorganizzazione del nostro sistema fiscale. In proposito da più parti si ipotizza una progressiva riduzione, fino all'eliminazione, della componente costo del lavoro dell'Irap, con un onere valutabile tra i 10 e i 13 md.. Non credo che sia una buona idea, dal momento che l'Irap è un'imposta regionale nata per contribuire al finanziamento della sanità : ogni erosione della sua base imponibile crea quindi disparità di trattamento in quanto verrebbe meno il contributo specifico delle categorie di reddito escluse dall'imposta al finanziamento di un importante servizio pubblico. Molto meglio sarebbe ridurre le aliquote contributive e unificarle al livello del 27 o 28% (-6 o -5 punti rispettivamente), con un costo compreso tra i 7,8 e i 10 md. In questo modo il cuneo fiscale si ridurrebbe di circa 3 punti cui si aggiungerebbero 3,5 punti derivanti dalla riforma dell'irpef prospettata in precedenza.

Il modo più corretto, anche dal punto di vista teorico, per finanziare questo intervento consisterebbe nel rafforzamento della cosiddetta tassazione ambientale e in particolare il ripristino di una carbon tax sulle emissioni di gas serra e sui combustibili fossili in base al contenuto di carbonio¹⁷. Ciò

¹⁵ V. Paladini R. : Meno Irpef più IVA, uno scambio che penalizza i più poveri, su www.nens.it, 2010; alle stesse conclusioni giunge D'Antoni M. : E' possibile far pagare di più gli evasori spostando l'imposta dai redditi ai consumi? Short Notes Series, n° 2, 2010, Econpubblica, Università Bocconi.

¹⁶ Questa manovra potrebbe avere un effetto positivo se effettuata in condizioni economiche normali, ma risulta molto meno efficace in un contesto di recessione-stagnazione come quello attuale, tanto più che essa è stata attuata contemporaneamente da molti Paesi. In ogni caso l'operazione " classica" di svalutazione per via fiscale sostenuta dagli economisti è quella che prevede un incremento IVA e una contestuale riduzione dei contributi sociali, a parità di gettito. Questa manovra fu attuata nel 1999 in occasione dell'aumento dell'aliquota dal 19 al 20%.

¹⁷ Una carbon tax era stata introdotta in Italia con la riforma del 1996-97, ma è stata successivamente eliminata.

consentirebbe anche di facilitare il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni concordati a livello internazionale.

Secondo la testimonianza resa da Ceriani e Franco a questa Commissione il 13 ottobre 2011 un prelievo come quello prospettato potrebbe fornire fino a 10 md di gettito, oltre ai benefici di riduzione dell'inquinamento. Una parte delle risorse necessarie potrebbe anche derivare da altri interventi quali l'inasprimento del tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica, e l'applicazione di oneri più incisivi a varie attività inquinanti: scarichi idrici, prelievo di materiali inerti, rumore, ecc..¹⁸ Andrebbe anche rivisto il bollo auto¹⁹.

6. La tassazione delle imprese

La tassazione delle imprese ha seguito in Italia la stessa evoluzione degli altri Paesi. A partire dagli anni '80 del secolo scorso, infatti, è mutato radicalmente il contesto economico in cui avevano operato fino ad allora le economie occidentali nel dopoguerra. Si sono via via affermati processi di deregolamentazione, privatizzazione, liberalizzazione, globalizzazione. Le normative dei singoli Stati diventavano così oggetto di "concorrenza" fiscale, e in conseguenza le aliquote di imposizione hanno iniziato una rincorsa al ribasso, tuttora in corso, per evitare o contenere la delocalizzazione delle attività produttive dai Paesi avanzati a quelli in via di sviluppo.²⁰ Fino a metà degli anni '80 (e oltre) un livello della aliquota della imposta sulle società del 40 -50 per cento era ritenuto assolutamente normale; oggi sarebbe considerato insostenibile.

La questione fu affrontata in Italia con la riforma del 1997 che cercava di tener conto del nuovo contesto economico internazionale, e partiva dalla constatazione che l'assetto del sistema deciso con la riforma fiscale del 1971-73 era stato messo definitivamente in crisi dalla legge finanziaria per il 1993 (Governo Amato) che sotto la pressione dell'emergenza, aveva varato una serie di misure tributarie assolutamente distruttive della logica del sistema²¹ e della imposizione sulle imprese in particolare.

¹⁸ V. Massarutto A.: Dalle persone alle cose (che inquinano), in www.lavoce.info 2010.

¹⁹ Si tratterebbe di applicare una formula impositiva ponderata che all'attuale elemento delle potenza aggiunga l'indice di inquinamento (euro x) e superficie del veicolo (tenendo conto più della larghezza che della lunghezza); il peso. In proposito V. Muraro G.: Suv un prelievo redistribuito. il *Mattino di Padova* 15.10.2006.

²⁰ La concorrenza fiscale si è manifestata soprattutto sul livello delle aliquote, e quindi in tutti i Paesi al fine di mantenere il gettito, si è cercato di accoppiare la riduzione delle aliquote con l'allargamento delle basi imponibili.

²¹ Infatti L'Ilor fu resa ineludibile dall'Irpeg portando l'aliquota formale sui profitti al 53,2% (dal 46,4% precedente). Si introdusse una imposta sul patrimonio netto delle imprese che equivaleva a un prelievo aggiuntivo sui profitti (5-10%); si introdusse l'ICI; si rivalutarono le rendite catastali; si eliminarono retroattivamente gli sgravi Irpef legati al recupero del fiscal drag e si trasformarono le deduzioni Irpef in detrazioni; fu introdotta la minimum tax, e il prelievo straordinario sui depositi bancari.

Perciò la riforma del 1997 introdusse l'Irap (che assorbì e razionalizzò numerosi prelievi a carico delle imprese), e la DIT che prevedeva di applicare una l'aliquota ridotta del 19% (che si affiancava a quello ordinaria del 37%) al rendimento ordinario degli incrementi di capitale proprio investiti nella impresa, mentre l'aliquota del 37% continuava ad applicarsi agli extra profitti²². Con la DIT veniva incentivata la capitalizzazione delle imprese e al tempo stesso si ponevano le condizioni per una riduzione dell'aliquota media effettiva (anche quella ordinaria veniva ulteriormente ridotta al 36%) fino al 19% a seguito dei successivi investimenti effettuati dall'impresa²³. Nel 2003 la DIT fu eliminata (provocando un aumento del prelievo sulle imprese di oltre 2 md di €), e sostituita con un nuovo assetto della imposizione societaria basata sulla esenzione sia dei dividendi che delle plusvalenze derivanti da cessione di partecipazioni (PEX). Tale sistema è nato ed è stato per molto considerato come una tipica misura da paradiso fiscale a beneficio delle holding²⁴.

Con l'abolizione della DIT l'aliquota della imposta sulle società tornava al 33% più l'Irap al 4,25%, proprio mentre negli altri Paesi europei le aliquote continuavano a scendere²⁵. In conseguenza, quando nel 2007 in Germania l'aliquota della imposta sulle società fu ridotta dal 38 al 30%, diventò essenziale intervenire di nuovo sulle aliquote al fine di evitare una accelerazione del processo- già in corso- di esportazione transfrontaliera degli imponibili. Con la legge finanziaria del 2008 si varò quindi una nuova riforma che attraverso un allargamento della base imponibile, ottenuta con la eliminazione degli ammortamenti anticipati e la indeducibilità degli interessi eccedenti il 30% del margine lordo²⁶, consentiva una consistente riduzione delle aliquote: dal 33 al 27,5% per l'imposta sulle società, e dal 4,25 al 3,9% per l'Irap. Per il futuro, inoltre, una Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Biasco produceva un Libro Bianco in cui, riprendendo l'ispirazione della DIT si

²² La DIT è stata inizialmente introdotta (ed è tuttora in vigore) nei Paesi scandinavi agli inizi degli anni '90 ed è il frutto di un intenso dibattito accademico e tecnico che si è svolto in tutto il mondo negli anni '80, proprio al fine di ridisegnare le imposte sulle imprese secondo modalità coerenti con i nuovi assetti delle economie mondiali, all'insegna della neutralità del prelievo.

²³ Al tempo stesso l'Irap disincentivava l'indebitamento.

²⁴ L'esenzione delle plusvalenze può infatti essere giustificata solo se esse derivano da utili tassati e accantonati, ma non certo nel caso in cui esse derivano da altre cause (variazione dei prezzi relativi, aumento dei profitti attesi); in questi casi siamo di fronte a un evidente salto di imposizione.

²⁵ E' sorprendente come la soppressione della DIT non abbia suscitato l'opposizione del mondo delle imprese, nonostante l'aumento del prelievo, tanto più che nel rapporto della Commissione Europea sulla tassazione delle società dell'ottobre 2011 si evidenziava come il sistema italiano con la DIT assicurava nell'Europa a 15 di allora, il costo del capitale più basso per le imprese, un'aliquota media effettiva di 10 punti inferiore a quella della Germania, un'aliquota marginale addirittura negativa, e una rilevante neutralità rispetto alle fonti di finanziamento. In sostanza lo scambio DIT/PEX ha rappresentato la scelta a favore di una detassazione delle operazioni finanziarie, rispetto a quella di una incentivazione degli investimenti nella impresa e dello sviluppo dell'economia reale.

²⁶ Questa misura, analoga a quella prevista dalla riforma tedesca, sostituiva la cosiddetta thin capitalization preesistente che era risultata del tutto inefficace in pratica.

proponeva l'introduzione di una imposta sulle imprese tipo ACE.²⁷ L'ACE è stata recentemente introdotta dal Governo Monti con d.l. 201/2011. Questa innovazione va valutata positivamente (anche se è costosa) soprattutto in considerazione del fatto che per i nuovi investimenti l'incidenza dell'imposta sarebbe molto bassa, se non prossima allo zero, cosa che può facilitare non solo gli investimenti domestici, ma soprattutto quelli esteri²⁸. Data la sua natura incrementale, nel corso del tempo l'ACE, come la DIT, determina una riduzione della aliquota media dell'imposta a favore delle imprese più capitalizzate.²⁹

L'evoluzione della tassazione sulle imprese intervenuta a partire dagli anni '80 ha prodotto un ulteriore effetto che va valutato attentamente. Nei sistemi fiscali prevalenti fino ad allora esisteva un coordinamento logico tra la tassazione delle imprese personali e quelle organizzate in forma societaria; alla prima si applicava l'imposta progressiva sul reddito, e alla seconda l'imposta sulle società la cui aliquota era fissata a livelli elevati, prossimi (o eguali) a quelli dell'aliquota massima dell'imposta personale, o nel caso in cui aliquota fosse più ridotta, prevedendo la doppia imposizione dei dividendi (societaria e personale). Nella situazione che si è creata esiste invece la possibilità (paradossale) che una grande società per azioni benefici di una aliquota inferiore a quella di una impresa individuale o società di persone³⁰.

Oltre all'imposta sulle società in Italia le imprese devono pagare anche l'Irap, l'imposta regionale sulle attività produttive. Un prelievo sulle imprese a livello locale esiste in moltissimi Paesi concorrendo a determinare il grado di autonomia impositiva degli enti decentrati in un contesto di federalismo fiscale.

E' ben noto che l'Irap è una imposta controversa. Del resto anche l'ICI l'altro cardine dell'autonomia impositiva degli enti locali, ha incontrato forti opposizioni fin dalla sua introduzione. Per ambedue le imposte sono state proposte (e in parte attuate) l'eliminazione totale o parziale, la riduzione della base imponibile, abbattimenti, riduzioni ecc.. Sembra quasi che l'idea stessa di federalismo fiscale, autonomia finanziaria e responsabilità nella definizione dei bilanci locali, fatichi a affermarsi presso un'opinione pubblica che desidera autonomia di spesa (in misura crescente, e spesso incompatibile con il vincolo delle risorse disponibili), ma al tempo stesso

²⁷ L'ACE (Allowance for Corporate Equity) è in sostanza una DIT con aliquota zero anziché ridotta sul rendimento normale del capitale proprio (o dei suoi incrementi). V. L'imposizione fiscale sulle società, Libro Bianco, Tributi supplemento n° 3 , 2008.

²⁸ Come la DIT, l'ACE italiana per ragioni di gettito è stata costruita come incrementale, relativa, cioè, ai soli investimenti e non all'intero capitale proprio.

²⁹ Nella attuale situazione, inoltre l'Ace, rappresenta un consistente sostegno per le banche italiane impegnate nella capitalizzazione richiesta dalla FBA.

³⁰ Il tentativo ripetuto due volte nel 2000 e nel 2007 di equiparare il trattamento dei due regimi impositivi è stato frustrato dall'immediata soppressione della norma dopo il cambio di Governo.

vorrebbe che il finanziamento della spesa locale avvenisse tramite trasferimenti dal governo centrale (come sono in realtà le compartecipazione alle imposte erariali).

L'introduzione dell'Irap, oltre a mirare ad una maggiore autonomia finanziaria delle Regioni fu l'occasione per una rilevante razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario. Essa infatti sostituitiva ben 6 diversi prelievi tutti gravanti sulle imprese: l'Ilor, con aliquota del 16,2%; i contributi sanitari (che gravavano mediamente per il 10,6% sui salari); l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (con aliquota dello 0,75%, equivalente ad un ulteriore prelievo sui profitti valutabile tra il 5 e il 10%); l'Iciap; la tassa sulle partite Iva; le tasse di concessione comunali. L'Irap si configurava come una imposta sul valore aggiunto netto, cioè sul reddito netto prodotto nella intera economia con un'aliquota proporzionale molto bassa (4,25%), ed era quindi strutturata come una imposta neutrale rispetto all'uso dei fattori della produzione e alle fonti di finanziamento delle imprese, che sostituitiva imposte esistenti molto distorsive. Inoltre insieme alla DIT, l'Irap contribuiva all'obiettivo di facilitare la capitalizzazione del sistema produttivo. E non è un caso che l'Irap sia stata definita a livello accademico: "la migliore approssimazione a una buona imposta locale sulle imprese che oggi esista".³¹

L'Irap era ed ancora è, nonostante le manipolazioni successive una imposta capace di fornire un forte gettito (tra i 2 e i 3 punti di PIL) con un'aliquota molto bassa (attualmente del 3,9%) e quindi essa è molto difficile da sostituire³². L'impopolarità dell'Irap è dovuta a diversi fattori: quello principale è – a mio avviso- il fatto che essa non è facilmente eludibile; inoltre vi è una illusione contabile che fa sì che l'Irap appaia, e venga spesso considerata, come una imposta interamente gravante sui profitti, mentre in realtà essa colpisce tutti i redditi prodotti all'interno dell'impresa (salari, interessi, profitti) e quindi andrebbe attribuita pro quota. L'Irap, incidendo sui salari, contribuisce a determinare il costo del lavoro complessivo; tuttavia essa incide molto meno dei contributi sanitari che ha sostituito³³, ed essendo idealmente destinata al finanziamento della sanità fa sì che anche i redditi di lavoro contribuiscano ad esso³⁴.

³¹ V. Bird R.: A New look at Local Business Taxes; Tax Notes International, 2003, citato anche Ceriani a Franco nella loro testimonianza. Ed in verità appare singolare la dissociazione che si è verificata in Italia tra la valutazione scientifica degli esperti, e parte rilevante delle opinioni pubbliche correnti.

³² Ed in effetti pur avendolo più volte sostenuto e promesso, nessuno lo ha fatto.

³³ E' anche bene ricordare che il suo gettito, previsto eguale a quello delle imposte soppresse, risultò a consuntivo inferiore di circa 0,7 punti di Pil, comportando quindi uno sgravio di imposta sia per il lavoro che per il capitale. Il minor gettito non creò tuttavia problemi per il bilancio pubblico in quanto esso fu recuperato grazie all'emersione da materia imponibile evasa.

³⁴ Il fatto che l'Irap colpisse inizialmente l'intero costo del lavoro, compresi i contributi sociali, trovava la sua razionalità nel fatto che anche i redditi da pensione (finanziati con i contributi) partecipassero al finanziamento della spesa sanitaria.

Nel corso degli anni l'Irap è stata oggetto di numerosi interventi che hanno prodotto un restringimento della base imponibile e quindi del suo gettito, e riproposto (sia pur limitatamente) problemi di neutralità dell'imposta. A oltre 10 anni dalla sua introduzione, una sua revisione sembra opportuna, anche per cercare di eliminare la distorsione contabile prima ricordata.

A questo proposito va valutata positivamente la proposta più volte avanzata da Assonime di trasformare l'imposta in un prelievo sul valore aggiunto lordo, anziché netto, includendo nella base imponibile anche gli ammortamenti, in modo da ridurre l'aliquota e trasferire una parte del prelievo dal lavoro al capitale. Andrebbero anche eliminate le altre riduzioni ed agevolazioni introdotte. Al tempo stesso l'imposta andrebbe ridisegnata come una imposta sull'uso dei fattori della produzione calcolata in base al valore aggiunto lordo da ciascuno prodotto, e dividendo ai fini contabili le diverse componenti del gettito (su salari, interessi, profitti lordi, ecc) in modo da poterle imputare correttamente. L'incremento di base imponibile sarebbe tale da consentire, a parità di gettito, una forte riduzione dell'aliquota (fino al 2,4 % se l'imposta fosse indeducibile, e al 3% nel caso in cui fosse prevista la deducibilità)³⁵, e una ulteriore rilevante riduzione del costo del lavoro³⁶.

7. I redditi di capitale

La tassazione dei redditi di capitale in Italia è tradizionalmente questione controversa e fonte di disparità di trattamento e di distorsioni introdotte sia consapevolmente per facilitare o ostacolare la canalizzazione dei flussi di risparmio, sia come effetto delle pressioni e degli interessi coinvolti.

In teoria, interessi, dividendi, plusvalenze, ecc., essendo redditi come tutti gli altri, dovrebbero essere inseriti nella base imponibile delle imposte personali e tassati con le relative aliquote marginali. Questo principio è stato adottato e applicato per molto tempo in molti Paesi dopo l'introduzione delle imposte sul reddito agli inizi del '900, ed è tuttora accettato in via di principio da molte legislazioni. Tuttavia con la crescita del ruolo, del gettito e soprattutto delle aliquote dell'imposta, per i redditi di capitali cominciarono ad essere previste deroghe ed eccezioni. In Italia la riforma del 1973 che introduceva, con grande ritardo, una imposta personale progressiva nel nostro ordinamento, escluse i redditi da capitale dall'Irpef e li assoggettò a prelievi "sostitutivi"

³⁵ La convinzione ampiamente diffusa che l'Irap debba essere deducibile dalle imposte sui redditi non tiene conto del fatto che trattandosi di una imposta regionale in un contesto di federalismo fiscale, l'ineducibilità è necessaria per evitare che manovre autonomamente decise da un ente decentrato determinino effetti sul gettito delle imposte erariali.

³⁶ Sarebbe comunque opportuno mantenere aliquote più elevate per le banche nei cui confronti l'Irap ha una funzione surrogatoria rispetto alla mancata tassazione dei servizi bancari in sede IVA. Va tuttavia sottolineato che un differenziale di incidenza superiore a quello necessario per compensare questo salto di imposta non sarebbe giustificato da un punto di vista tecnico.

(dell'Irpef stessa)³⁷. In questo modo inoltre diventava più agevole utilizzare la tassazione del risparmio, come strumento di politica economica attraverso l'applicazione di aliquote differenziate o la esenzione di alcuni proventi. Inoltre in Italia veniva considerata molto importante la possibilità di mantenere l'anonimato da parte dei percettori di questi redditi, e comunque di evitare una tassazione eccessiva sui proventi del risparmio in presenza di una specifica tutela costituzionale. In verità non poche delle resistenze ed eccezioni ricordate e intervenute derivano dal fatto che non pochi redditi da capitale incorporano una componente inflazionistica che fa sì che qualora venissero applicate aliquote elevate il reddito reale potrebbe risultare pressoché confiscato³⁸. La soluzione corretta per il problema sarebbe quella di applicare l'imposta personale progressiva previa correzione degli effetti dell'inflazione³⁹; in alternativa si può accettare l'applicazione di aliquote "sostitutive" e cioè più basse. Questa prassi si è via via estesa per tutti, alcuni, o quote dei redditi da capitale in molti paesi. Di solito comunque l'aliquota (o le aliquote) applicate non sono mai inferiori all'aliquota più bassa prevista per l'imposta sul reddito⁴⁰.

A partire dagli anni '80, con la progressiva rinuncia dal parte dei Governi a programmare l'allocazione del risparmio nell'economia in seguito alla integrazione e globalizzazione dei mercati finanziari, l'idea che la tassazione del risparmio dovesse comunque essere neutrale almeno tendenzialmente, cominciò ad affermarsi e a prevalere in tutti i Paesi.

In Italia la riforma del 1997 accorpò le molteplici aliquote allora esistenti su due livelli (12,5% e 27%) con l'obiettivo di unificarle successivamente al 19% (che era allora l'aliquota base dell'Irpef). Negli anni più recenti il livello del 20% è stato ritenuto quello più adeguato e dopo molteplici rinvii e resistenze, col d.l. 138/2011 l'aliquota del 20% è stata introdotta per tutti i redditi da capitale con l'eccezione degli interessi derivanti dal possesso di titoli pubblici che, peraltro, sono i più rilevanti nei portafogli delle famiglie italiane. Una tassazione privilegiata dei proventi delle obbligazioni pubbliche rispetto a quelle private non è prevista in nessun Paese. Inoltre il livello dell'aliquota al 20%, è ancora uno dei più bassi tra quelli in vigore in tutti i paesi OCSE, con le relative conseguenze sulla ripartizione del carico fiscale tra fattori della produzione (lavoro e capitale). Va ancora osservato che l'unificazione (incompleta) delle aliquote non ha risolto il problema della

³⁷ Questa definizione riconosceva che si era in presenza di una deroga ai principi generali della teoria impositiva

³⁸ Per esempio un interesse di 4, prodotto da un capitale di 100, in presenza di una inflazione del 2% fornirebbe un reddito reale di 2; qualora l'aliquota fosse del 50% applicata sul nominale, l'incidenza della imposta risulterebbe del 100% sul reddito reale.

³⁹ Il che significherebbe, in base all'esempio riportato nella nota precedente, tassare solo 2, anziché 4.

⁴⁰ La DIT scandinava applica ai redditi di capitale l'aliquota base dell'imposta sul reddito che rimane progressiva per i redditi di lavoro.

neutralità del sistema impositivo dei redditi di capitale, in quanto numerose disparità permangono (ed altre continuano ad essere inserite) in particolare per quanto riguarda il momento in cui l'imposizione si applica effettivamente⁴¹.

L'obiettivo di mantenere una neutralità del prelievo sui redditi di capitale è rilevante in quanto la disparità di trattamento può far variare il costo del capitale per le imprese a seconda dell'intermediario attraverso cui il risparmio è stato canalizzato; inoltre il vantaggio della eventuale minore imposizione non affluisce all'investitore finale (famiglie) ma di esso si appropria in gran parte l'intermediario. E in ogni caso sono i contribuenti più ricchi e più informati quelli maggiormente in grado di approfittare delle possibilità di arbitraggio offerte dalle disparità dei trattamenti.

Stando così le cose, e tenendo presente che i percettori di redditi di capitale sono principalmente persone che si collocano sui livelli elevati della scala dei redditi, una sistemazione della materia rimane all'ordine del giorno. In proposito ancora molto attuali risultano le analisi e le proposte elaborate da una Commissione presieduta dalla Prof. Guerra e contenute in un Libro Bianco pubblicato nel 2008⁴². In ogni caso, vista la difficoltà che nell'attuale assetto normativo incontra l'obiettivo di armonizzare la tassazione tra le diverse tipologie di reddito, si può forse cominciare a riflettere su una modifica più radicale della tassazione che assuma come base imponibile il capitale investito (patrimonio) e non il reddito: in questo modo si eliminerebbero alla radice le disparità di trattamento e le possibilità di discriminare le diverse tipologie di reddito e si risolverebbe anche il problema della tassazione dei titoli di Stato mantenendo comunque un prelievo di dimensioni adeguate: una aliquota dell'1% sul capitale fornisce un gettito equivalente al 25% sul reddito in caso di un rendimento del 4%, o al 20% in presenza di un rendimento del 5%. L'imposta dovrebbe assorbire non solo le "sostitutive", ma anche le nuove imposte di bollo recentemente introdotte.

8. L'imposizione patrimoniale

Dopo l'approvazione del d.l. 201/2011 una delle principali differenze tra il sistema fiscale italiano e quello degli altri Paesi, e cioè la mancanza di un adeguato prelievo sul patrimonio immobiliare, si è considerevolmente attenuata: la nuova ICI (IMU) infatti fornirà un gettito aggiuntivo di 11 md, oltre ai 9 attuali, passando in quota di Pil dallo 0,6 al 1,3% percentuale tuttora più bassa, ma non troppo distante da quella verificabile per altri paesi europei .

⁴¹ Come notano Ceriani e Franco, il posponimento della tassazione in alcuni casi può comportare una riduzione della imposizione di circa il 50%, portandola nel caso di titoli pubblici detenuti da taluni intermediari a livelli del tutto trascurabili.

⁴² V. La Tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, supplemento n. 2, Tributi, 2008.

Le modalità con cui è stata realizzata l'operazione appaiono tuttavia discutibili. La rivalutazione delle rendite catastali esistenti ha elevato la base imponibile dell'imposta a circa 4.000 md⁴³, rispetto a un valore di mercato di 8.200 md.; circa metà del patrimonio esistente rimane quindi escluso dall'imposta. Ciò risulta piuttosto grave in quanto è noto che i valori catastali differiscono da quelli di mercato in modo non uniforme: lo scostamento (valori catastali più bassi) è maggiore nelle grandi città che nei piccoli centri, nei centri urbani rispetto alle periferie, nelle regioni del centro rispetto alle altre, per i contribuenti più ricchi (con maggiori proprietà immobiliari) che per quelli più poveri. Si è quindi mantenuta, anzi aggravata, una disparità di trattamento già difficilmente giustificabile. Inoltre la riduzione di imposizione prevista per la prima casa appare eccessiva e troppo generalizzata, mentre troppo gravoso risulta il trattamento riservato alle seconde abitazioni date in locazione.

In attesa di una auspicabile riforma del catasto (che richiederà 4 o 5 anni) era comunque possibile seguire una via diversa utilizzando i dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Territorio per rivalutare le rendite attuali in base al valore medio di mercato degli immobili di ciascuno Comune o di zone omogenee all'interno di ciascun Comune⁴⁴. Inoltre si sarebbe potuto prevedere un abbattimento per la prima casa differenziato per Comune in relazione al valore medio degli immobili di ciascuno (per es 1/3 o 1/2 di tale valore); un unico abbattimento a livello nazionale, infatti, risulta probabilmente insufficiente per le grandi città ed eccessivo per i Comuni più piccoli, e potrebbe incentivare la prassi già seguita in passato dai sindaci dei Comuni turistici di esentare di fatto dall'imposta i propri residenti, scaricando sui proprietari delle seconde case l'onere del finanziamento di servizi di cui essi beneficiano solo in misura ridotta.

Naturalmente una rivalutazione delle rendite in riferimento ai valori di mercato avrebbe consentito l'applicazione di aliquote considerevolmente più basse, pari a circa la metà. Se la rivalutazione fosse stata fatta a valori di mercato, e le aliquote fossero state fissate al livello necessario a garantire lo stesso gettito, si sarebbero anche tranquillizzati i contribuenti rispetto al rischio di una futura ulteriore rivalutazione delle rendite a parità di aliquote. Per gli immobili strumentali poteva essere opportuno applicare aliquote ancora più ridotte.

La riforma ha previsto che una parte del gettito affluisca alla casse dello Stato. Trattandosi di una imposta tipica di un assetto di finanza decentrata questa soluzione non può che essere transitoria.

⁴³ I 4.000 md. sono stimati ipotizzando una rivalutazione media del 60% che in realtà è prevista solo per l'edilizia residenziale mentre i coefficienti applicabili agli uffici sono più bassi: 40%.

⁴⁴ Per la città di Roma esistono circa 300 zone omogenee e per Milano circa 55. I dati dell'osservatorio sono disponibili per le abitazioni, i negozi, gli uffici e i capannoni industriali, per le restanti categorie sarebbe stato necessario ricorrere a un coefficiente moltiplicativo basato sull'andamento dell'inflazione nel periodo compreso tra il 1988 ed oggi.

Andranno quindi rivisti i meccanismi di compartecipazione dei Comuni alle imposte erariali oggi previsti. Inoltre sarebbe opportuno, in presenza di una imposta patrimoniale consistente, eliminare del tutto l'addizionale comunale Irpef, semplificando non di poco il sistema.

La rivalutazione non si estende per il momento alle imposte sui trasferimenti. Per il futuro è sicuramente opportuno che gli stessi valori si applichino a tutte le imposte, ciò potrebbe consentire di ridurre ad un terzo le aliquote attuali a parità di gettito⁴⁵. Tuttavia l'incidenza attuale dell'imposta di registro è molto gravosa e non coerente con l'esistenza di una "vera" imposta sul patrimonio immobiliare; al tempo stesso dopo l'abolizione dell'Invim le plusvalenze immobiliari realizzate dalle persone fisiche sono esenti da ogni prelievo. Si potrebbe immaginare quindi di ripartire l'imposta di registro attuale tra acquirente e venditore, dimezzando l'aliquota in modo da recuperare forfettariamente un prelievo sulla plusvalenza realizzata. Anche le aliquote delle imposte ipotecarie e catastali dovrebbero essere ridotte in misura corrispondente.

Anche l'imposta sulle successioni dovrebbe essere adeguatamente riordinata: l'esclusione dei patrimoni di minore entità (fino a 1-2 milioni di €) è opportuna, ma le possibilità di elusione rimangono molto elevate, così come imperfetta è la definizione delle basi imponibili. Per non vanificare ogni effetto perequativo dell'imposta sarebbe opportuno stabilire che il trasferimento dei cespiti per successione o donazione costituisca in ogni caso "realizzo". Le aliquote in vigore sono piuttosto contenute ma difficilmente potrebbero essere aumentate, si potrebbe però incentivare una redistribuzione dei patrimoni oltre un certo ammontare a istituzioni senza fine di lucro, e in altro modo.

9. La semplificazione del sistema: alcuni interventi urgenti

I sistemi tributari moderni sono molto complicati. Le polemiche in proposito sono diffuse in tutto il mondo. E' difficile capire quanto di questa complessità derivi da fattori oggettivi e non superabili, e quanto da altri motivi. I sistemi riflettono infatti, sia la complessità e l'evoluzione delle economie che comporta la necessità di aderire a situazioni specifiche e particolari, sia l'esigenza di assicurare una "ragionevole certezza del diritto" e di limitare la discrezionalità delle amministrazioni, o quelle legate alla politica economica, o anche le pressioni degli interessi organizzati, il punto di vista (interessi) dei consulenti fiscali che sono spesso gli estensori materiali delle leggi (sia in sede governativa che nel Parlamento).

⁴⁵ Il gettito dell'imposta di registro attribuibile alle transazioni immobiliari è pari al 4-5 md.

E' certo comunque che tutte le proposte di radicale semplificazione che periodicamente alcuni esperti (per lo più economisti) hanno prodotto e producono, non sono mai state neppure prese in considerazione. Tuttavia l'esigenza di semplificazione è reale e non sempre infondata. Quindi lo sforzo di sfortire, semplificare, limare, correggere deve essere costante, e a tal fine sono necessari interventi periodici, sistematici.

Nel breve periodo sembrano comunque urgenti alcuni interventi: innanzitutto una sistemazione della materia in testi unici o codici, e una delega generale per inserire al loro posto nella normativa, e riscrivere in modo comprensibile, le numerose norme varate in sede parlamentare o proposte dallo stesso Governo molto spesso contorte e di difficile comprensione.

Vanno poi molto potenziati i servizi al contribuente: l'Amministrazione e la Sogei devono superare una visione, ancora prevalente, orientata al controllo e alla certezza burocratica, ponendosi invece dal punto di vista del cittadino contribuente e guidandolo negli adempimenti. Da questo punto di vista l'uso della telematica va sviluppato e incentivato fino a farlo diventare prevalente se non esclusivo nei rapporti (che dovevano essere preferibilmente diretti) tra fisco e contribuenti. Le dichiarazioni devono essere per quanto possibile pre-compilate. Gli F-24 dovrebbero essere compilati dalle Amministrazioni e inviati ai contribuenti nel contesto di un colloquio costante sgravandoli da compiti ormai impropri, e i pagamenti dovrebbero avvenire in modo semplice via internet.⁴⁶

Urgente è anche introdurre la possibilità di una rateizzazione dei pagamenti dovuti (mensile, bimestrale o trimestrale a scelta del contribuente) salvo conguaglio finale, per le imposte erariali e locali, in modo da ridurre al minimo i problemi di liquidità per i contribuenti che oggi non di rado si traducono in ritardati o mancati versamenti che l'Amministrazione deve recuperare successivamente.

10. L'evasione

L'elevata evasione fiscale è certamente il problema principale del sistema fiscale italiano⁴⁷. Non esistono stime ufficiali del fenomeno,⁴⁸ a differenza di quanto avviene in altri Paesi e sarebbe utile

⁴⁶ Quando nel 1993 fu introdotto il "fisco telematico" in Italia, esso era all'avanguardia anche nel panorama internazionale e fu inserito tra le "best practises" europee. Da allora i progressi sono stati trascurabili, mentre sarebbe stato agevole proseguire sviluppando quanto già costruito.

⁴⁷ Sul fenomeno evasione V. Santoro A.: L'evasione fiscale, Il Mulino, 2010.

⁴⁸ Sarebbe tuttavia opportuno disporre di una valutazione ufficiale elaborata da organismi diversi dall'Agencia delle Entrate: l'Istat, la Banca D'Italia, con il sostegno del Dipartimento delle Politiche Fiscali, come suggerito dal Presidente dell'Istat Giovannini, e come avviene in altri Paesi, che valutano periodicamente il Tax gap, e cercano di orientare

anche in Italia, ma esistono alcune valutazioni ufficiose (relative principalmente all'IVA e all'Irap) elaborate dall'agenzia dell'entrate e dal Dipartimento delle Finanze, e numerosi studi accademici su varie imposte elaborati da ricercatori delle Università, della Banca D'Italia e della Confindustria, ampiamente concordanti nelle valutazioni complessive e relativi a periodi di tempo recenti e meno recenti.

Attualmente l'evasione viene valutata almeno 120 md. di euro, pari all'8 % del PIL, ad oltre il 18% delle entrate fiscali, e ad oltre il 27% di quelle tributarie. L'evasione delle basi imponibili è circa doppia. Si tratta di livelli superiori di 2 o 3 volte quelli riscontrabili in altri paesi europei. In Europa l'Italia sembra superata solo dalla Grecia nel livello sia dell'evasione che della economia sommersa⁴⁹.

I risultati delle diverse stime sono coerenti e concordanti: i redditi da lavoro dipendente evadono poco (essenzialmente straordinari in nero e altri fuori busta); di più le pensioni (secondi lavori), non molto le imprese industriali e l'artigianato dell'industria, molto le costruzioni, il commercio, gli alberghi i ristoranti e i servizi, un po' meno le professioni, molto le imprese più piccole, meno quelle grandi e più strutturate che tuttavia eludono le imposte in maniera rilevante. L'evasione è complessivamente più elevata al nord, ma in percentuale delle basi imponibile e considerando solo le imprese e le attività individuali è più elevata al sud. Le imprese esposte alla concorrenza internazionale evadono meno di quelle non esposte. Si conoscono inoltre i dati dell'economia sommersa che, pur non coincidendo con l'evasione, sono comunque indicativi per regioni e provincie. In sostanza le informazioni disponibili sono più che sufficienti per guidare un'azione di recupero. L'ammontare medio delle imposte evase dai singoli contribuenti non è particolarmente elevato, spesso limitato a 10-20 o 30.000 euro. Ciò significa che l'evasione italiana è un fenomeno di massa che coinvolge milioni di contribuenti. E questo rende molto complesso il contrasto e la riduzione del fenomeno in quanto la lotta all'evasione pone un rilevante problema di consenso e può comportare una non trascurabile perdita di voti per il governo che volesse intraprenderla seriamente. Perciò per risolvere il problema è necessaria una decisa convergenza bipartisan sia tra le forze politiche che all'interno dei singoli partiti. La lotta all'evasione deve cessare di essere occasione di scontro politico, altrimenti difficilmente avrà successo. Si può quindi sostenere che l'evasione in Italia non è tanto un problema tecnico, ma soprattutto un problema politico.

l'attività delle amministrazioni verso la sua riduzione, fornendo così all'opinione pubblica degli strumenti di valutazione attendibili.

⁴⁹ Economia sommersa ed evasione sono fenomeni che si sovrappongono, tuttavia l'evasione è fenomeno più ampio del sommerso in quanto riguarda anche le attività emerse. Dalla stima sono esclusi convenzionalmente i dati relativi all'economia criminale che in Italia è parecchio più estesa che negli altri Paesi.

Da un punto di vista tecnico i modelli teorici sull'evasione fiscale indicano che essa dipende da tre elementi essenziali: direttamente dal livello delle aliquote (ma questo è un risultato incerto), e inversamente dal livello delle sanzioni e dal numero degli accertamenti. Questo punto di vista è adottato esplicitamente nella relazione governativa sui risultati della lotta all'evasione nel 2008 secondo cui sono gli accertamenti (ma non le sanzioni, che invece erano appena state ridotte) a determinare l'effetto di deterrenza decisivo; tuttavia questo punto di vista può essere condiviso solo in parte perché trascura altri fattori rilevanti. Una certa influenza sull'entità della evasione possono svolgere anche fattori di natura etico o sociale (come la morale fiscale, l'efficienza della spesa pubblica, la complessità del sistema). Ma probabilmente il fattore più rilevante negli attuali sistemi tributari di massa consiste nella disponibilità di informazioni sui singoli contribuenti, soprattutto quelle fornite da "parti terze". Questo è quello che significa il termine "tracciabilità" spesso usato impropriamente⁵⁰.

Se si guarda agli studi effettuati e all'esperienza concreta, si nota che l'evasione è assente o molto limitata là dove compensi e transazioni sono interamente "tracciate" e cioè nel caso dei redditi di lavoro dipendente, pensione, e capitale. Anche il fatto che i "professionisti" evadono meno degli "imprenditori" dipende dalla circostanza che per una parte dei compensi da professione esistono ritenute d'acconto e sostituti d'imposta. L'evasione è invece molto più elevata nel caso degli altri redditi per i quali è quindi necessario cercare di creare condizioni di contesto (di tracciabilità) simili, o comunque non troppo diverse da quelle che esistono per i redditi interamente tracciati. L'importanza delle informazioni esterne alla dichiarazione dei redditi è confermata da studi empirici e teorici recenti⁵¹.

Per questi motivi è molto importante il ricorso a sostituti di imposta là dove è possibile o la diffusione ed estensione di strumenti elettronici dalle fatture elettroniche, all'elenco clienti e fornitori (che è oggi sicuramente la fonte di tracciabilità più importante)⁵², alla trasmissione telematica dei corrispettivi nel commercio al dettaglio o nei distributori automatici nei cui confronti manca ogni controllo. Si tratta di misure efficaci e nel complesso poco costose per i contribuenti.

⁵⁰ Nel linguaggio corrente tracciabilità viene identificata con l'uso di strumenti di pagamento diversi dal contante, ma questo è solo un aspetto della tracciabilità a fini fiscali.

⁵¹ V. Kleven H., Kreiner C. e Saez E. : Why Can Modern Governments Tax So Much? An agency Amodel of Firms as Fiscal Intermediaries NBER , Working Paper n° 15218, 2009; e Kleven H. , Kundsén M. , Kreiner C., Pedersen S. , e Saez E.: Unwilling or Unable To Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark; sulla tracciabilità v. anche Visco V.; manovra economica ed evasione fiscale, su www.lavoce.info del 28.5.2010; Visco V. : Occhio (telematico) ai furbi, Il Sole 24 Ore 30.05.2010; e Visco V.: I punti fermi contro l'evasione Il Sole 24 Ore 29.11.2011.

⁵² E' sorprendente come pur nell'impegno da tutti dichiarato nella lotta all'evasione, si sia deciso di privare l'amministrazione di questo strumento che da solo sarebbe in grado di garantire un gettito molto rilevante. Né va dimenticato che l'invio da parte dei sostituti di imposta al fisco delle informazioni sui redditi dei lavoratori dipendenti non è altro che un elenco fornitori per cui non si vede il motivo per trattare in modo diverso situazioni molto simili.

Naturalmente è anche molto importante disincentivare l'uso del contante che tuttavia non si realizza tanto con la previsione di un unico limite per i pagamenti (oggi 1000 euro)⁵³, bensì con misure specifiche per settori e situazioni specifiche; dall'obbligo di pagamento solo con strumenti tracciabili per le attività professionali, o per il pagamento di canoni o oneri deducibili o detraibili, al divieto dell'uso del contante per il pagamento delle retribuzioni o di altri compensi. L'uso di strumenti di pagamento elettronici può essere esteso, come avviene in altri Paesi (Francia, Belgio), anche alle micro-transazioni dalle consumazioni al bar, all'acquisto del giornale, all'autobus, al taxi, introducendo il cosiddetto "borsellino elettronico" vale a dire carte di pagamento collegate a un conto bancario che possono progressivamente sostituire gran parte del contante negli usi e abitudini quotidiane senza obblighi o divieti particolari, ma per semplice convenienza. Anche i telefoni cellulari possono essere utilizzati come strumento per pagamenti tracciabili.⁵⁴⁵⁵

Nel d.l. 201 è contenuta una disposizione potenzialmente importante ai fini della lotta all'evasione, quella che prevede la trasmissione delle operazioni finanziarie dalle banche al fisco. Una analoga misura è prevista in Francia e in altri Paesi. In verità la norma non è formulata in modo adeguato: quello che sarebbe stato necessario ottenere sono poche informazioni relative alle transazioni iniziali, finali e medie dei conti, e all'entità complessiva delle transazioni effettuate. Del resto, sembra che in questa direzione si stia orientando la stessa Agenzia delle Entrate nel disporre i provvedimenti attuativi della nuova norma. In ogni caso il tempo necessario per rendere operativa la banca dati non sarà breve. Inoltre da quanto si apprende la nuova banca dati sarà usata solo ai fini della programmazione dei controlli mentre potrebbe essere utilmente impiegata anche come strumento più generale di indagine e conoscenza. Un accesso adeguato alla banca dati potrebbe essere utile a molti fini, per esempio come strumento di integrazione dell'ISEE, limitando spese ed abusi.

La disponibilità di queste banche dati, quelle esistenti (che vanno opportunamente "pulite" e integrate) compresa quella degli studi di settore, e le nuove (rapporti finanziari, clienti e fornitori, ecc..) potrebbero fornire all'amministrazione tutti gli strumenti di deterrenza e di conoscenza della

⁵³ La maggior parte delle transazioni rilevanti ai fini della lotta all'evasione è di ammontare unitario inferiore a 1000 €; altre possono essere agevolmente suddivise in più pagamenti.

⁵⁴ Nelle misure introdotte recentemente che hanno previsto un limite a 1.000 € per tutte le transazioni in contante è possibile rilevare una certa confusione tra contrasto al riciclaggio e tracciabilità a fini antievasione. I due obiettivi non coincidono esattamente. Inoltre si dovrebbero detassare gli strumenti di pagamento elettronici tassando invece i prelievi di contante.

⁵⁵ Va anche rilevato che la diffusione di strumenti di pagamento elettronici non dovrebbe comportare costi per gli utenti. In proposito è sorprendente come le banche continuino a imporre commissioni elevate sull'uso delle carte di credito e strumenti similari, mentre insistono per la diffusione di mezzo di pagamento diversi dal contante, dalla cui riduzione le banche trarrebbero comunque rilevanti vantaggi di costo.

situazione economica effettiva dei contribuenti,⁵⁶ e potrebbero porre le basi per un mutamento fondamentale del funzionamento e delle modalità operative della Agenzia delle Entrate. Infatti per i contribuenti titolari di redditi “sensibili” fare affidamento solo sulle dichiarazioni presentate, e sulle successive verifiche, si è dimostrato nel corso del tempo metodo del tutto inefficace equivalente per il maggior numero dei casi ad affidarsi al “buon cuore” dei contribuenti. Si tratta invece di recuperare un rapporto diretto e continuativo con i singoli contribuenti con i quali andrebbe stabilito un contatto annuale, precedente alla presentazione della dichiarazione, nel corso del quale, utilizzando le informazioni contenute nelle banche dati elaborate mediante opportune procedure informatiche standardizzate, dovrebbero essere segnalate al contribuente le informazioni di cui il fisco dispone sul suo conto lasciandolo poi libero di tenerne conto nella sua dichiarazione finale, correndo eventualmente il rischio di un accertamento “vero”. Si può essere ragionevolmente fiduciosi che l’utilizzazione di un tale approccio trasformerebbe l’attuale evasione di massa in una “emersione di massa”⁵⁷.

Qualora si arrivasse ad un accertamento, i suoi risultati andrebbero comunque “consolidati” per alcuni anni (precedenti e successivi) in modo da garantire un recupero di evasione non puntuale ma durevole nel tempo.

Queste modalità di rapporto tra Amministrazione e contribuenti sono abituali in altri Paesi europei e dovrebbero diventarlo anche da noi. Ciò richiede un cambiamento nell’organizzazione attuale della Amministrazione, le cui efficienza e capacità, anche relazionale, sono molto migliorate dopo la costituzione delle Agenzie: l’amministrazione attuale ha ben poco a che vedere con quella degli anni ’80 e prima metà dei ’90.

Tuttavia permane un approccio formalistico e spesso burocratico nella relazione con i contribuenti che non di rado viene percepito come persecutorio. L’atteggiamento seguito appare talvolta più orientato a forzare la mano verso definizioni bonarie che a una corretta gestione del rapporto contribuente- fisco basata su dati e elementi oggettivi. Una importante area di incertezza riguarda in modo particolare le imprese medie e grandi. Essa potrebbe essere ridotta con un uso più diffuso (e ordinato) del diritto di interpello e del ruling internazionale che riguardano il contrasto alle pratiche

⁵⁶ Si noti che l’elenco clienti e fornitori prevedeva l’inserimento nell’elenco clienti di tutti i codici fiscali dei consumatori finali nei confronti dei quali fossero state emesse fatture, e quindi risultava essenziale anche ai fini degli accertamenti sintetici previsti dal nuovo redditometro che tuttavia, al di là delle accentuazioni propagandistiche manterrebbero un ruolo limitato: il loro numero complessivo è infatti inferiore a 30.000 e non potrà aumentare molto. Inoltre l’accertamento sintetico si limita al reddito e non consente rettifiche ai fini dell’IVA, dell’Irap, e dei contributi, limitando così in modo rilevante la sua portata col rischio di diventare addirittura conveniente per il contribuente evasore.

⁵⁷ In proposito V. Romano M. e Visco V.: Più banche dati, meno evasione, su Il Sole 24 Ore, gennaio 2010.

elusive (abuso del diritto). Questo contrasto non va in alcun modo frenato, ma va ridefinito soprattutto con riferimento ai percorsi procedurali attraverso cui le contestazioni vengono sollevate.

Soprattutto è carente la presenza operativa (non quella fisica) sul territorio, sia della amministrazione che della GdF, e quindi sono carenti la conoscenza e il monitoraggio sia delle attività economiche che dei singoli contribuenti. Da questo punto di vista la riorganizzazione su base provinciale dell'Agencia e l'accentramento delle decisioni non è andata certo nella direzione giusta: una amministrazione moderna deve essere in grado di conoscere e seguire i singoli contribuenti e di ricostruire in ogni momento la storia e le relazioni tributarie ed economiche effettive. Ciò richiede la ulteriore crescita professionale del personale, attuando sia nella amministrazione civile che nella Guardia di Finanza, una politica di formazione e riqualificazione continua.

Tra le banche dati da utilizzare sia nel dialogo con i contribuenti che nell'attività di accertamento quella relativa agli studi di settore mantiene la sua importanza anche se i risultati ottenuti dagli studi sono stati inferiori alle aspettative. In particolare essi si prestano alla manipolazione delle informazioni da parte dei contribuenti il che ha fatto sì che le dichiarazioni tendessero a concentrarsi intorno al livello di congruità: ciò ha determinato una limitata emersione da un lato, e un allontanamento dalla dichiarazione dei redditi effettivi dall'altro. Molti contribuenti tendono a considerare la congruità e coerenza con gli studi come elemento sufficiente per essere “ a posto” con il fisco; la spinta verso la catastizzazione dei fatturati e redditi dei contribuenti soggetti agli studi di settore è molto forte ed è stata rafforzata da quanto disposto dall'art. 10 del d.l. 201; al tempo stesso, poi, i contribuenti marginali protestano (giustamente) contro la trasformazione degli studi in minimum tax. La materia va quindi riesaminata.

Date le difficoltà (prevalentemente di consenso) incontrate nell'applicazione degli studi di settore da qualche tempo si è creato nel Governo, in Parlamento e presso l'Amministrazione un orientamento favorevole a dare minore rilevanza allo strumento “studi”, sostituendolo o integrandolo con la valorizzazione e la riorganizzazione del cosiddetto “redditometro”, da sempre utilizzato ai fini degli accertamenti induttivi o come supporto agli accertamenti analitici. Inizialmente era sembrato che il redditometro dovesse diventare uno strumento per accertamenti induttivi di massa. Ciò avrebbe portato a non pochi problemi: infatti, a differenza degli studi di settore che in molti casi sono in grado di approssimare correttamente la effettiva realtà produttiva dell'impresa, risalire al reddito effettivo individuale sulla base di valutazioni statistiche individuali relative a (alcuni) consumi è opera del tutto incerta e poco affidabile (se non del tutto velleitaria): le stime delle funzioni del consumo che normalmente vengono effettuate riguardano infatti l'intera

collettività o gruppi omogenei di individui e famiglie, ma non singole persone e famiglie, utilizzare un tale strumento per accertamenti di massa può essere quindi molto rischioso perché lo strumento non sarebbe affidabile. Né va dimenticato che nella normativa attuale l'accertamento induttivo tramite redditometro riguarda solo il reddito, e non si applica né si estende alle imposte indirette (IVA), né ai contributi sociali, cosa che in alcuni casi potrebbe trasformare uno strumento di accertamento in un sostanziale vantaggio per gli evasori. Infine se si procedesse su questa strada si andrebbe verso una esplicita forfetizzazione dell'imposta per alcune categorie di contribuenti mentre per altri resterebbe il prelievo su basi analitiche.

Successivamente l'approccio al nuovo strumento sembra essere cambiato: non più strumento di accertamento di massa, bensì una applicazione informatica, in cui il singolo contribuente dovrebbe inserire voci di spesa e verificare egli steso l'entità del reddito imponibile atteso dagli uffici. Nella misura in cui le singole voci di spesa fossero già conosciute dagli uffici, si dovrebbe verificare un effetto di deterrenza. Non è chiaro come si concluderà la vicenda, ma sembra abbastanza evidente che il redditometro nella seconda versione appare strumento tanto costoso quanto di scarsa utilità. Al contrario, incrociare le banche dati per ottenere informazioni su spese e comportamenti dei contribuenti a fini sia di accertamento che di deterrenza è utilissimo, anzi essenziale, ed è per questo che le banche dati sono state costituite, ma illudersi sull'esistenza di scorciatoie o soluzioni miracolistiche può solo produrre un effetto d'annuncio inizialmente utile, ma inevitabilmente transitorio.

Analogo discorso può essere fatto per lo "spesometro". Con questo termine ci si riferisce alla norma che prevede l'invio al fisco dei dati relativi agli acquisti e alle vendite superiori a 3.000, o 3.600 € (nel caso di consumatori finali). Questo sistema rappresenta un infelice surrogato dell'elenco clienti e fornitori che complica la vita delle imprese, incentiva e consente facili elusioni, e che viene rifiutato dalle imprese che richiedono, in alternativa proprio la reintroduzione dell'elenco clienti/fornitori. Il fatto che il limite per l'invio delle fatture sia stato inizialmente fissato, e tuttora permanga, a 25.000 €, rende evidente la scarsa utilità dello strumento.

Una volta introdotto il meccanismo di pre-accertamento generalizzato sopra descritto che prevede l'utilizzazione congiunta e coordinata di tutte le banche dati, agli studi non dovrebbe essere assegnato un ruolo prevalente rispetto agli elementi di prova ricavabili dalle altre banche dati o acquistabili attraverso indagini. Essi dovrebbero essere elaborati secondo criteri scientificamente inappuntabili e sottratti a manipolazioni strumentali. Le procedure di elaborazione degli studi dovrebbero essere validate da apposite commissioni esterne (e indipendenti) di monitoraggio (

anche dei risultati) secondo i suggerimenti forniti dalla Commissione Rey⁵⁸. Dal mondo degli studi dovrebbero essere esclusi i contribuenti la cui attività poco si presta ad essere descritta mediante le tecniche statistiche utilizzate, quali molti professionisti, i titolari di partite IVA che nascondono rapporti che sono sostanzialmente di lavoro dipendente, i monomandatari.

Se si osserva la realtà operativa attuale della Amministrazione e del Governo alla luce dell'analisi svolta, si deve concludere che molto resta da fare , sia nelle impostazioni generali, che nelle scelte concrete e negli strumenti adottati e utilizzati. La linea seguita appare infatti frammentaria, contraddittoria e a volte episodica. Tuttavia la lotta all'evasione può essere vinta, se si vuole.

Del resto la tendenza storica rilevabile dai dati statistici è verso una riduzione sia pure lenta e graduale della evasione, confermata anche dall'andamento delle stime del sommerso economico nel corso del tempo elaborate dell'Istat, fenomeno attribuibile al processo di modernizzazione del Paese e alla diffusione delle tecnologie informatiche. Tale processo, che non è né lineare né acquisito, va accelerato.

Limitandosi agli anni più recenti, secondo i dati trasmessi dalla Agenzia delle Entrate alla Corte dei Conti e inserite nel rapporto Giovannini sulla economia non osservata, è possibile verificare che nel 2007 l'evasione della base imponibile dell'IVA si ridusse di 3 punti di PIL, con un recupero di gettito di più di mezzo punto, raggiungendo il minimo storico assoluto; poi è ripresa, ma nel 2009 si è di nuovo ridotta di 0,8 punti. Tali risultati sono chiaramente attribuibili alle misure introdotte per quegli anni: quelle di "tracciabilità" per il 2007, e i limiti alle compensazioni IVA nel 2009⁵⁹. Su questa strada bisognerebbe proseguire.

Al tempo stesso bisognerebbe fare molta attenzione agli annunci tanto clamorosi quanto infondati che parlano di recuperi di evasione di 35 o 50 md di euro in un anno. Se questi dati fossero "veri" basterebbero un paio d'anni per risolvere il problema dell'evasione in Italia! Ovviamente così non è: la maggiore imposta accertata risulta sempre ogni anno di dimensioni impressionanti; ma solo se essa aumenta da un anno all'altro l'incremento può essere considerato un "recupero"; inoltre, come ha rilevato la Corte dei Conti: " la maggiore imposta accertata definisce solo una pretesa erariale, che prima di acquisire il requisito delle certezza e della stabilità (maggiore imposta definita) dovrà

⁵⁸ V. i risultati della Commissione di studio su "Le problematiche di tipo giuridico ed economico inerenti alla materia degli studi di settore", Tributi, supplemento n. 4 , 2008

⁵⁹ Questa misura introdotta inizialmente nel 2007, fu prima soppressa e poi reintrodotta (e migliorata) nel 2008.

superare il vaglio di un contraddittorio e dell'eventuale contenzioso; e che prima di tradursi in incasso effettivo dovrà anche recuperare indenne la fase della riscossione".⁶⁰

Analogamente nel presentare i dati sul recupero dell'evasione bisognerebbe distinguere i proventi dell'attività di accertamento vera a propria da quelli derivanti dal recupero di somme dichiarate e non versate (art. 36 bis), e da correzioni di errori nella liquidazione delle dichiarazioni (art. 36 ter.). Per quanto i risultati degli accertamenti siano migliorati negli ultimi anni e il recupero complessivo del gettito abbia raggiunto circa 11 md., la quota sul totale di somme non derivanti da accertamenti veri e propri arriva a circa il 40%. Non vi è alcuna ragione per fornire all'opinione pubblica una impressione diversa dalla realtà

11. La progressività del sistema tributario

Senza un deciso recupero dell'evasione fiscale non sarà mai possibile una riorganizzazione del sistema tributario italiano più coerente con le indicazioni della Costituzione, le esigenze di efficienza e le esperienze degli altri Paesi.

Oggi non è vero che tutti i cittadini pagano le imposte in relazione alla propria capacità contributiva, al contrario vi sono molti che contribuiscono poco o affatto.

Il fatto che analoghe discussioni circa l'iniquità del sistema di prelievo siano in corso anche in altri Paesi, quali gli S.U. e la Francia, non può "consolare" dal momento che l'Italia coniuga le ingiustizie strutturali del sistema, con la evasione diffusa. L'evasione è posta in essere sia da contribuenti modesti che da contribuenti ben forniti di mezzi: essa in casi marginali può essere fattore di sopravvivenza, ma nella maggior parte da casi è fonte di arricchimento o del raggiungimento di livelli di benessere non accessibili ai contribuenti onesti. L'evasione contribuisce all'aumento delle disuguaglianze economiche del Paese. A ciò si deve aggiungere il fatto che il nostro sistema esclude pregiudizialmente tutti i redditi derivanti dalla proprietà (terreni, fabbricati, capitali) dalla imposizione personale progressiva che si limita in sostanza ai soli redditi di lavoro⁶¹. Inoltre solo col d.l. 201/2011 è stata introdotta una tassazione patrimoniale che appare tuttora molto carente, non tanto quanto ad ammontare , ma soprattutto come ripartizione del prelievo. L'imposta di successione è carente, le plusvalenze sono tassate poco e male. La tassazione dei redditi di lavoro è oggi molto maggiore di quanto fosse 20 o 30 anni fa, mentre quella dei capitali è più bassa. La pressione della concorrenza fiscale internazionale ha provocato una progressiva riduzione delle

⁶⁰ Secondo la stessa Agenzia delle Entrate il rapporto tra l'imposta riscossa e la maggiore imposta accertata è stato nel 2008 pari a poco più del 10%

⁶¹ Oltre all'evasione, questo è il motivo per cui i contribuenti con redditi superiori a 100.000 € risultano così poco numerosi nelle nostre statistiche ufficiali.

aliquote e anche della incidenza delle imposte sulle imprese in tutti i Paesi, derogando se non capovolgendo i paradigmi tradizionali di equità fiscale prevalenti per l'intero corso del secolo passato. Gli incentivi concessi alla accumulazione, il posponimento della imposizione su certi cespiti, ecc. non hanno solo effetti economici e obiettivi di tutela del sistema economico nazionale che possono essere positivi e condivisibili, ma producono anche rilevanti conseguenze di carattere distributivo soprattutto a scapito dei redditi di lavoro.

Dovendo affrontare tempi difficili in condizioni molto precarie, di tutto questo bisognerà tenere conto negli interventi di carattere fiscale che si deciderà di varare in futuro.