



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

BOZZE NON CORRETTE
(Versione solo per Internet)

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6.^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

316^a seduta: mercoledì 11 gennaio 2012

Presidenza del presidente BALDASSARRI

	<i>Resoconto stenografico n. 16</i>	
<i>6^a Commissione permanente</i>	<i>Seduta n. 316 dell'11/01/2012</i>	<i>Sede IC1422</i>

INDICE

Audizione di esperti

PRESIDENTE COSTA (PdL) LANNUTTI (IdV)	<i>FORTE</i>
--	--------------

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I..

6^a Commissione permanente

Resoconto stenografico n. 16

Seduta n. 316 dell'11/01/2012

Sede IC1422

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor
Francesco Forte.*

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, rinviata nella seduta del 21 dicembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

È prevista per la seduta odierna l'audizione del professor Francesco Forte, tra i maggiori esperti del sistema fiscale del nostro Paese, che ringrazio moltissimo per avere accettato il nostro invito. Avendo egli in parte contribuito alla riforma fiscale dell'inizio degli anni Settanta ed avendo quindi partecipato al dibattito che si è avuto alla fine di quel periodo, credo che sia in possesso di tutte le informazioni e le valutazioni in merito per fornire un contributo importante a questa Commissione al fine di individuare alcune linee (se ce n'è bisogno) di modifica e di riforma fiscale per questi anni e per quelli successivi. Gli lascio quindi senz'altro la parola.

FORTE. Signor Presidente, per il mio intervento mi baserò su una memoria che ho preparato e consegnato agli Uffici della Commissione seguendo i punti che sono stati indicati ai fini dell'odierna discussione. Certi temi, quindi, non sono trattati perché non sono stati considerati importanti, ma naturalmente la materia è vastissima e quindi nel dibattito che seguirà, se qualcuno desiderasse porre quesiti che esulassero dai punti specifici che ho trattato, non avrò alcuna difficoltà a rispondere.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

La mia ampia premessa cerca di spostare l'angolo visuale rispetto a due prevalenti concezioni che esistono nel mondo, in Italia e anche nell'Unione europea. C'è una concezione, per così dire, keynesiana secondo la quale le imposte hanno una funzione puramente o essenzialmente macroeconomica, per cui non si considera il rapporto imposta-spesa pubblica. C'è poi un'altra concezione, che forse è meno fondata dal punto di vista teorico, ma è molto diffusa (è una delle ragioni per cui il nostro sistema tributario ed altri non sono in buone condizioni, almeno dal mio punto di vista), secondo la quale le imposte non sono il prezzo dei servizi pubblici, ma uno strumento per la modifica dell'economia di mercato per fini economici e sociali, da cui deriva una serie di manipolazioni dei tributi. Come economista, da moltissimi anni sostengo la tesi che le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici e che bisogna il più possibile fare in modo che le imposte e le spese pubbliche abbiano una loro corrispondenza non solo generica, ma anche specifica. Tendo invece ad avere due pregiudizi: il primo è che sia un errore pretendere di fare con le imposte delle rilevanti modifiche del sistema economico e sociale che a mio parere si fanno, se si vuole, con le regolamentazioni e con le spese pubbliche, oppure probabilmente non si fanno, perché non ci si riesce o non si vuole fare

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

pensando di non riuscirvi; il secondo è che le imposte dovrebbero non solo corrispondere il più possibile alle spese pubbliche nel modo specifico, ma anche dal punto di vista dell'equilibrio: ci deve essere un tendenziale pareggio che ovviamente in Italia non c'è, ma che è un po' il filo di questo discorso che in alcuni casi contraddice le tesi attuali dell'Unione europea, compreso il rapporto Rehn e anche il Governo attualmente in carica. Non che io abbia delle particolari ragioni per essere contro il rapporto Rehn o contro l'attuale Governo, ma da moltissimi anni (tra l'altro, persino la mia tesi di laurea verteva sul principio del beneficio nella tassazione) sostengo la tesi che in Italia vi sia un eccesso di carico fiscale sui costi del lavoro, perché vi è un *gap* rilevante tra i contributi che si pagano per le pensioni e le pensioni ed anche per altri interventi per i quali il fatto che siamo di fronte ai meno favoriti non può costituire una particolare giustificazione sociale. In realtà c'è uno squilibrio derivante dal fatto che le pensioni sono "molto notevoli" e i contributi non lo sono altrettanto, il che dal mio punto di vista vuol dire che bisogna ridurre le pensioni o aumentare i contributi; ma è sbagliato pretendere di scaricare questi oneri su altri aspetti dell'economia. Questo vale anche per la sanità. I meno favoriti certo devono avere il loro beneficio perché non hanno capacità contributiva; ma

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

poiché anche togliendo i meno favoriti rimangono dei grossi squilibri è sbagliato fare questo ragionamento, perché allora le imposte non corrispondono più alle spese pubbliche, ma sono una specie di carico che grava sui cittadini così come capita o così come si vorrebbe.

In questa impostazione iniziale mi occupo in particolare dell'Irap. Da anni sostengo che sia un tributo sbagliato perché ha messo insieme i contributi sanitari, che in realtà sono la parte dell'Irap sui costi del lavoro e guarda caso vanno alle Regioni, e la tassazione ai fini della finanza regionale, che effettivamente dà benefici alle imprese insediate nel proprio territorio ed è la quota di Irap che va a gravare sui redditi d'impresa ed in parte di lavoro autonomo.

A mio parere, quindi, l'Irap dovrebbe essere divisa in due parti. Una parte dovrebbe essere costituita da un visibile contributo sociale sui costi del lavoro, che include anche il lavoro autonomo in quanto contributo sociale e che naturalmente purtroppo presenta un enorme *gap* rispetto alla finanza sanitaria, ma comunque è già molto rilevante e quindi non si può pensare di aumentarla, ma non si deve pensare di abolirla. Sarebbe infatti veramente pericoloso in quanto a questo punto, non essendoci la sensazione da parte del cittadino che il servizio vada pagato, il sistema sanitario

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

avrebbe una tendenza continua e pericolosa all'espansione. È invece necessario che in ogni Regione ci sia un contributo sanitario sui costi del lavoro, che entro certi limiti può essere aumentato o diminuito, a seconda che il sistema sanitario regionale riesca a contenere la spesa oppure scelga di aumentarla; nel caso che l'aumenti, però, deve essere aumentato anche il contributo per non creare nuovi aggravii sulla finanza pubblica, la quale già paga più di 100 miliardi che non hanno una corrispondenza nella finanza sanitaria, ma sono raccolti sul contribuente generale.

Se consideriamo che c'è un *gap* rilevante - di quattro punti di PIL - nel campo delle pensioni, al di fuori della finanza sociale, vediamo che il problema drammatico della nostra finanza pubblica sta proprio in questo settore, dove pure il principio del beneficio avrebbe una corrispondenza più logica e agevole.

Naturalmente, però, il contributo sanitario dovrebbe essere detratto completamente - perché è un costo di produzione - dall'imposta personale sul reddito, dall'imposta sulle società, in relazione ai redditi d'impresa, e ai fini dell'imposta regionale sul reddito che, spezzando l'Irap in due, dovrebbe diventare un'addizionale all'imposta dello Stato sulle società o sulle imprese individuali. In tal modo, avremmo semplificato il nostro

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

sistema e avremmo reso visibili queste due componenti, che diventerebbero, entro i limiti di aliquote minime e massime, uno strumento di politica fiscale regionale, non tanto per la possibile applicazione di sgravi alle imprese, ma in rapporto al principio del beneficio. In sostanza, si fanno o no maggiori servizi alle imprese e si aumenta o si riduce l'imposta, ma sempre tenendo presente questo aspetto.

Come ho accennato prima, l'altissimo numero di riduzioni di aliquote o di esoneri che c'è in Italia fa sì che le aliquote marginali, a causa dell'erosione della base imponibile, siano molto alte. Se invece si adottasse la linea per cui le imposte sono il prezzo fiscale dei servizi pubblici e non hanno particolari compiti di intervento nell'economia, sarebbe possibile abbassare le aliquote, in particolare quelle marginali, e ottenere in definitiva un sistema più favorevole.

Per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, faccio osservare che l'attuale struttura a tre aliquote sta diventando perversa, anzi lo è sempre stata, in qualche modo, perché è prevista un'aliquota iniziale molto bassa su una quantità estesa di beni, che non si giustifica. Quindi, invece di pensare a continui aumenti dell'aliquota massima, che poi sarebbe l'aliquota normale, sarebbe importante rivedere quelle che definiamo agevolazioni

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

nella base imponibile, fermo restando che l'imposta sul valore aggiunto ha comunque una ragion d'essere nella discriminazione di aliquote, perché si vuole che sia un'imposta progressiva sul consumo. Tuttavia, si faccia attenzione, è un'imposta progressiva sul consumo solo dove è ragionevole immaginare che ci sia una distribuzione dei consumi tale per cui, al crescere del reddito, certi consumi aumentano e altri si riducono, fino a quando tutti i consumi si riducono al crescere del reddito.

L'attuale discriminazione è troppo estesa, ma d'altra parte non si può neanche pensare che dia luogo ad una progressività molto raffinata, perché tecnicamente bisogna tenere presente che troppe discriminazioni di aliquote creano problemi di gestione e favoriscono l'evasione.

Infine, vorrei sottolineare - forse nella parte generale della memoria che ho consegnato il punto non è chiaro - che l'imposta sui consumi non deve essere presente ad ogni stadio, ma può, anzi dovrebbe essere presente essenzialmente nello stadio finale.

Il Presidente ha ricordato che facevo parte della commissione tributaria, nella quale presentai la relazione sulle imposte indirette. Sostenevo che dovessero esserci due tipi di imposte indirette, di cui una che chiamavo Ico, cioè un'imposta sui consumi (adesso ci sono varie imposte

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

particolari) organizzata secondo aliquote destinate alla finanza regionale e locale, dato che il consumo è localizzato e che l'imposta sul valore aggiunto doveva essere discriminata nella fase finale, non nelle altre fasi. Per fare un esempio concreto, a mio parere non ha molto senso che l'Italia tassi al 4 per cento l'importazione di grano o di latte. L'Italia dovrebbe tassare al 4 per cento il pane e il latte venduti al pubblico; se il grano o il latte vanno a finire in un altro tipo di attività produttive oppure c'è un'evasione, questo non ci interessa. Al confine dovremmo riscuotere quanto meno l'aliquota intermedia (a mio parere, quella massima); al consumo finale questi beni alimentari sono generi da tassare, tra l'altro al 6 per cento (come richiede l'Unione europea) e non al 4 per cento: potremmo lasciare l'aliquota al 4 per cento solo per il pane, il latte e la pasta. Come ho detto, l'Unione europea richiede il 6 per cento, che non è un numero magico ma ha una sua ragion d'essere, perché aliquote troppo basse creano una serie di complicazioni per i rimborsi nella fase finale. Comunque, se l'aliquota massima è al 20 per cento (e adesso si vuole arrivare al 22 per cento), anche il 6 per cento è una discriminazione rilevante.

Riassumendo, dal punto di vista generale, bisognerebbe che l'Irap sparisse come tributo e il sistema si semplificasse nel modo che ho

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

indicato; dall'altro lato occorrerebbe che si riducessero le esenzioni e gli esoneri, per attenuare poi le aliquote, e che nel settore delle imposte indirette ci fosse una diversa impostazione della struttura progressiva.

Faccio anche notare in questo preambolo (ma credo che sia stato già detto) che c'è una ragione per adottare nel campo dell'imposta personale sul reddito progressiva una progressività basata sul cosiddetto quoziente familiare. Ci sono naturalmente diverse configurazioni del quoziente familiare: il Presidente, ad esempio, ne ha una diversa da quella che in genere io sostengo. A parte la questione tecnica, il punto cruciale è però il seguente: la tassazione progressiva dovrebbe avere come punto di riferimento della capacità contributiva la famiglia, nel senso di ridurre l'onere allorquando la famiglia sia più ampia.

Al riguardo, sussistono ragioni economiche, che possono anche essere denominate demografiche. La famiglia ha due importanti funzioni di produzione di economie esterne nella società (torneremo più avanti su questo tema). La prima funzione di produzione economica esterna è la formazione del capitale umano, con riferimento non solo alla sua qualità ma anche alla quantità. Da questo punto di vista il nostro Paese sta avendo un declino demografico, mentre è importante che ci sia il capitale umano.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

Passo alla seconda funzione di produzione di economie esterne. La famiglia risolve molti problemi che la sicurezza sociale risolve male, non può risolvere, oppure potrebbe risolvere solo a costi enormi, nel campo degli anziani, dei più giovani, della sanità e della previdenza. Se noi rinunciamo alla famiglia (purtroppo nell'attuale società c'è questa tendenza) come unità di servizi sociali, per così dire comunitari, i costi che trasferiamo sulla società diventano enormi. In base alla teoria per cui le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici esiste quindi un ragione per conferire una progressività alle famiglie, tenendo conto delle economie esterne che esse generano.

Entro ora nel merito dell'Irpef, che è il secondo tema della mia trattazione dopo la premessa generale. In base a quanto è stato appena detto ritengo che la proposta di riforma tributaria sostenuta dal Ministro del precedente Governo sia sbagliata, perché sbagliata è - a mio modo di vedere - la tesi secondo cui il *clou* di una proposta di imposta personale sul reddito consiste nel numero di aliquote o nel livello dell'aliquota massima. C'è una ragione per cui credo che sia non solo sbagliato, ma anche mistificatorio sostenere che una riforma basata su tre aliquote sia veramente basata su tre aliquote. In realtà, le proposte di tre aliquote (ben

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

diverse da quella dell'aliquota unica e del 10 per cento che esiste in Albania e altri Paesi dell'Est europeo) sono esattamente il contrario: si tratta, cioè, di imposte progressive continue, perché esiste un sistema di detrazioni degressivo tra un'aliquota e l'altra, che è tanto più importante nel determinare l'aliquota effettiva quanto meno sono le aliquote. La spiegazione visiva è quella dei gradini. È chiaro che, volendo salire dallo zero al 45 per cento (che è l'attuale livello), lo facciamo in modo regolare e plausibile con cinque o sei aliquote; se invece lo facciamo con tre aliquote l'intervallo tra una e l'altra sarà abnorme e creerà una tensione - una sorta di tappo - nel passaggio dall'inferiore alla superiore. Improvvisamente, quindi, il contribuente tenderà ad evadere perché si troverà con un'aliquota molto maggiore nello scaglione successivo.

Oppure, come avviene nella realtà, si verifica la detrazione degressiva tra uno scaglione e l'altro, che peraltro in questi casi (ma non è un caso) riguarda il reddito di lavoro autonomo in un modo diverso dal reddito di lavoro dipendente. In questo modo, il sistema è in realtà discrezionale: invece di tre, cinque o sei aliquote si ha, a piacere, l'aliquota che il tecnocrate di turno ottiene con la formula della detrazione degressiva diversificata per il lavoro autonomo e il lavoro dipendente, in base anche al

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

coniuge e ai figli a carico. Ogni anno, quindi, non solo l'aliquota può cambiare, ma diventa ignota, tranne se si acquista un libretto che contenga le aliquote che risultano dal calcolo della formula e che, naturalmente, per ogni reddito sono diverse l'una dall'altra.

Quindi, anziché tre, si hanno tantissime aliquote: tante quanti sono i redditi e ancora di più, perché bisogna moltiplicare i redditi per la loro composizione. Diventa, pertanto, un sistema eminentemente discrezionale e poco chiaro che deroga sia al principio della certezza del tributo sia a quello della sua semplicità. Se poi il tributo corrisponda o no al terzo principio classico (che è quello della capacità contributiva) rimane un mistero, perché ciò dipende da questa articolazione discrezionale.

A mio parere, quel tipo di riforma tributaria è da buttare. A ciò si aggiunga che essa non considerava il tema fondamentale, che è il quoziente familiare. Mi domando: si può fare una riforma tributaria che riduca il numero di aliquote (e che in realtà lo aumenta) e che, allo stesso tempo, non consideri il quoziente familiare? Aggiungo inoltre una contraddizione rispetto all'aliquota massima, perché si è partiti con la nobile idea secondo cui l'aliquota massima potesse essere pari al 33 per cento; si è poi pensato che l'aliquota massima potesse essere del 38 per cento; infine, si è arrivati

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

al 40 per cento e negli ultimi periodi abbiamo anche le imposte straordinarie sui ricchi (abbiamo addirittura l'odio dei ricchi). Come possiamo immaginare politicamente, eticamente e pragmaticamente una riforma tributaria che intendesse diminuire l'aliquota massima quando tutto il *trend* è per alzarla nella forma o, quanto meno, nella sostanza? Il ragionamento sul quoziente familiare risolve il problema: l'aliquota viene modulata sulla famiglia in relazione alla sua struttura, quindi alla sua capacità contributiva, perché una famiglia con più persone a carico ha più meriti verso la società e più bisogni rispetto al reddito che produce. Però non abbiamo un motivo per non avere un'aliquota massima del 45 per cento.

Per essere equo il quoziente familiare ha infatti bisogno di aliquote massime alte, perché se le aliquote sono poche e se l'aliquota marginale è bassa, è inutile che ci sia. Tra l'altro la riforma tributaria che era stata varata, anche con aggiustamenti, non si presta a raggiungere la vera equità, che è quella del quoziente familiare, che è anche uno strumento economico. Alla Tavola 2 della mia relazione presento un'assurdità dell'*ex* ministro delle finanze Visco in tema di detrazioni per figli e famigliari a carico: non si capisce per quale motivo per i figli minori di tre anni sia

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

prevista una detrazione di 800 euro e per i maggiori di tre anni una detrazione di 900 euro, per altri famigliari a carico di 750 euro, mentre per il coniuge di 800 euro. Non sto dicendo che l'ex ministro Visco non avesse la sua idea, ma non credo sia possibile vivere in un mondo in cui venga stabilita a caso una detrazione per i figli fino a tre anni che diminuisce quando aumenta l'età. A mio parere questo dà luogo ad una discrezionalità e ad un arbitrio per cui una di queste regole ne vale un'altra, non ha un senso matematico; quindi questi metodi non funzionano e non possono essere accolti, come è necessario, nella coscienza sociale.

Su questo dissenso profondamente dal mio amico direttore de «Il Foglio», che sostiene che il tributo deve fare paura. Secondo la mia tesi, che modestamente ho imparato da uno dei miei maestri (Ezio Vanoni), il tributo deve essere accettato dalla coscienza dei cittadini come un dovere. Naturalmente non è un dovere piacevole, ma non deve essere nemmeno un dovere odiato, perché il dovere odioso non è un dovere che si avverte nella propria coscienza. Per sentire nella propria coscienza un dovere fiscale bisogna che esso non abbia il carattere arbitrario che emerge da queste tabelle, dalla cui lettura si evince che sono prive di logica: non si capisce perché ci debba essere una discriminazione di un certo tipo o di un altro. A

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

me sembra quindi che ci sia anche da tenere presente questo aspetto soggettivo.

Alla Tavola 3 della relazione mostro poi un assurdo del nostro sistema tributario dal punto di vista di quanto il mio amico-nemico Bruno Visentini chiamava l'imposta personale unica sul reddito. In quella commissione tributaria si creò uno scontro che potremmo definire infernale, perché alla fine io e il professor Steve ci dimettemmo. Il dissenso nasceva rispetto alla tesi secondo la quale questa era un'imposta personale unica, mentre noi sostenevamo che non era affatto vero, ma che si trattava di un'imposta essenzialmente sui redditi da lavoro; inoltre è un'imposta discriminata tra i vari tipi di reddito e quindi è una sorta di spezzatino quasi incomprensibile e destinato a fallire e infatti a suo tempo, com'è noto, fallì e ci vollero anni per tentare di restaurare lo schema, che di fatto è stato restaurato da vari ministri, tra cui Reviglio, il sottoscritto e lo stesso Visentini, oppure è stato complicato, come di solito fanno gli avvocati tributaristi. Basta osservare la Tavola 3 della relazione per capire quanti redditi esistano in Italia per l'imposta personale unica sul reddito: reddito dominicale, reddito agrario, reddito di allevamento e produzione di vegetali, reddito da fabbricati, reddito da lavoro dipendente, reddito da

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

pensione, reddito assimilato al lavoro dipendente, altri redditi da lavoro autonomo (provvigioni e redditi diversi), reddito da partecipazione, plusvalenze di natura finanziaria, reddito di capitale, redditi diversi, altri redditi da lavoro autonomo, tassazione separata con opzione tassazione ordinaria, reddito da lavoro autonomo con continuità, reddito di impresa in contabilità ordinaria con continuità, reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità ordinaria con continuità, reddito di impresa in contabilità semplificata con continuità, reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata con continuità e potrei proseguire nell'elenco. Dobbiamo renderci conto che non c'è un'imposta personale unica dal punto di vista degli accertamenti, ma in realtà vi è un frazionamento eccessivo rispetto all'inevitabile necessità di tenere conto del fatto che i redditi sono di diversa natura. Questa era una polemica del professor Steve e mia, che sostenevamo che è inutile dire che è un'imposta unica, ma bisogna chiarire che ciascun reddito è come se fosse la vecchia imposta di ricchezza mobile o la vecchia imposta immobiliare. Sappiamo che è così e bisogna provvedere, ma qui si è esagerato. Vi è un tale frazionamento di tecniche di accertamento che da un lato il contribuente può pensare che questo sia un sistema arbitrario, perché nello stesso ambito si creano dei regimi diversi,

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

dall'altro (dal punto di vista tecnico) questo rende estremamente difficili i controlli, facilita le elusioni e le evasioni e complica enormemente la conoscenza del sistema da parte di chi lo deve gestire. Questo quindi è uno degli aspetti su cui si deve insistere: non si può continuare a pensare alle aliquote ma ci si deve occupare delle tecniche di accertamento, che forse è un lavoro più pedestre ma assolutamente essenziale.

Se poi si osserva l'attuale struttura effettiva delle aliquote, ci si rende conto che quando si sale ai livelli alti del reddito, i redditi spariscono. Non sto dicendo che sia sbagliato esonerare il risparmio dalla tassazione o adottare un'aliquota moderata sul risparmio, infatti nel documento spiego, come d'altronde faccio anche nel mio libro di scienza delle finanze, che il teorema della doppia tassazione del risparmio a mio parere non regge in relazione al fatto che le imposte sono il prezzo dei servizi pubblici, quindi vanno pagate sia sul reddito prodotto e mandato a risparmio, sia sul reddito consumato. Poi sul consumo si pagherà di più perché c'è un beneficio delle imposte per i consumatori, ma non si può pretendere che il reddito che è mandato a risparmio e quindi investito finanziariamente ed economicamente non paghi le imposte, perché anche quello usufruisce di servizi pubblici. Teniamo però presente che il nostro sistema, non solo

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

quello italiano, ma quello mondiale o meglio europeo, crea una distorsione a danno del risparmio mediante la sicurezza sociale basata sul meccanismo a ripartizione, il quale ha la sua ragion d'essere, perché non si può creare, in un grande Stato o anche in uno Stato medio-piccolo, un sistema basato esclusivamente o prevalentemente sulla capitalizzazione, in quanto ciò comporterebbe il fatto che chi gestisce la previdenza gestirebbe praticamente tutta la finanza privata.

La quota di somme che avrebbe da investire in Unicredit, nell'ENI, nella Telecom o in una determinata impresa sarebbe talmente grande che praticamente con quel fondo si gestirebbe l'economia. Il sistema a ripartizione, quindi, ha la sua logica, però distrugge il risparmio. Bisogna allora che lo Stato agevoli il reddito risparmiato, occorre ricostruire l'incentivo al risparmio.

La riduzione mediante la cedolare secca e la riduzione delle aliquote dell'imposta sulle società, rispetto all'aliquota dell'imposta personale sul reddito che è più alta, sono logiche. Non sto obiettando al fatto che c'è un'erosione voluta della base imponibile riguardo al risparmio, sto osservando che - anche ammesso questo - è assolutamente irrealista la nostra distribuzione dell'imposta personale sul reddito.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

Si consideri poi che i redditi al di sopra dei 200.000 euro annui sono quasi tutti di dipendenti pubblici, quindi sono in larghissima misura redditi da lavoro; inoltre, se si tratta quasi esclusivamente di dipendenti pubblici, vuol dire che il sistema non funziona per i redditi al di sopra di un certo livello. Questo è un grande problema per la finanza pubblica, perché se abbiamo stabilito certi livelli di aliquote e queste non funzionano, dobbiamo preoccuparcene.

Per intervenire in tal senso, ci sarebbero alcuni strumenti. Mi spiace autocitarmi, ma nel breve periodo in cui sono stato Ministro delle finanze ho proseguito l'opera del mio allievo nonché amico Franco Reviglio, il quale aveva introdotto le ricevute fiscali, ho generalizzato le trattenute alla fonte e introdotto il registratore di cassa ed il redditometro. Per motivi misteriosi il redditometro non esiste più. Infatti, questo incredibile personaggio, il dottor Befera, ha eseguito accertamenti fiscali a Cortina - che definirei maldestri - basandosi non sul redditometro (che, mi pare di capire, c'è e non c'è, dal momento che quello vecchio non si usa più e quello nuovo non esiste ancora), ma sul fatto che un soggetto ha un'automobile, il che secondo loro determinerebbe il suo reddito.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

Secondo lo strumento del redditometro (che non mi pare peraltro un'invenzione grandiosa) si è stabilito che tra cinque indici presenti nella dichiarazione dei redditi il più alto vale per determinare un reddito presuntivo, che è basato sul consumo, quando vi è una grande discordanza rispetto al reddito dichiarato e il contribuente non può dimostrare, mediante i suoi conti in banca o mediante la tassazione a catasto, che ha redditi legittimi da altra fonte.

Ad esempio, la spesa per il cavallo vale tre: uno per il cavallo, uno per il contribuente, uno per il fisco. La spesa per l'alloggio, poniamo, vale quattro (adesso cito a memoria): uno per l'alloggio, due per la famiglia e così via. Anche la barca ha un certo valore. Il parametro più alto di questi determina il reddito.

Avevo fatto verificare questa impostazione statistica, per primo, al direttore generale delle imposte, Monorchio (autore di un codice tributario insieme a Maurizio Leo), il quale tra l'altro si imbarazzò perché non aveva molti soldi o proprietà. Utilizzando il redditometro, determinai un reddito che corrispondeva abbastanza bene al suo.

All'epoca avevamo fatto alcune elaborazioni rudimentali poiché non esistevano gli attuali sistemi informatici e quindi non ci si poteva basare su

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

milioni di dati, però oggi questo è possibile. Se non piace questo sistema, si potrebbe utilizzare quello della somma, benché dubiti che sia matematicamente corretto perché tende, per così dire, a sporcare il meccanismo: infatti, se si usa il valore più alto degli indici, si può avere un dato debole, ma se ci si inserisce anche un altro indice e lo si somma, si otterrà un dato illogico. Se un soggetto ha un cavallo ed un'automobile, dovremmo sommare questi due parametri e moltiplicare il risultato per tre, ma non possiamo fare una cosa troppo complicata.

Comunque, non voglio entrare nel merito di queste tecniche, dico solo che una tecnica di questo genere è fondamentale, perché ha due vantaggi: innanzitutto, accerta il reddito minimo verosimile e poi è oggettiva. Inoltre, bisogna considerare un terzo vantaggio, vale a dire il fatto che il contribuente conosce il meccanismo, quindi quando compra un'automobile o un cavallo o assume una domestica sa quali sono le conseguenze, che tra l'altro non debbono essere assurde perché il ragionamento è basato su osservazioni di fatto statistiche non sulla media, ma sul minimo.

Gli accertamenti induttivi non si fanno a casaccio, ma si applica un redditometro oggettivo. Diversamente, avremmo due effetti: la

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

discriminazione e l'impossibilità di stabilire il reddito in sede di contenzioso. Con il redditometro, invece, disponiamo di uno strumento giuridico che ci garantisce l'automatismo del risultato e questo è molto importante. Inoltre ci consente di fare i controlli a tavolino, così con l'estrazione casuale abbiamo il grande vantaggio che, se un tale va a Cervinia, a Cortina, a Montecarlo o in qualsiasi altro posto è sempre soggetto allo schema: non è il luogo in cui va che determini l'accertamento, ma il fatto che lui possieda.

Un ultimo e fondamentale tema è la nozione giuridica: questo tipo di indice vale dal punto di vista del diritto di proprietà o del possesso? La risposta è che vale dal punto di vista del possesso. Quando ho costruito il redditometro questo strumento riguardava il possesso, non la proprietà. Ciò nasce da due fondamentali osservazioni. La prima osservazione, che è alla base di tutto e vale per tutto il sistema tributario, è che il tributo è un fenomeno economico basato sulla capacità contributiva, quindi i rapporti di diritto privato non possono essere considerati rilevanti nel diritto tributario quando non corrispondono alla realtà economica. Dobbiamo considerare cioè il principio della realtà economica. Quindi, nel redditometro non abbiamo necessità di valutare se il proprietario del bene sia la persona

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

soggetta all'accertamento, un'impresa da lui controllata, una società di comodo che non ha fini d'impresa o un prestanome. L'aspetto importante è il possesso, ma questo vale in linea generale, non solo per il redditometro.

La seconda osservazione importante è la seguente. In questo modo, a parte il fatto che si semplifica il sistema e non c'è bisogno di fare indagini tortuose (si accerta semplicemente, rispetto al legale titolare del bene, chi ne è il fruitore), vi è un aspetto di cui mi sto molto preoccupando e di cui vorrei parlare. Mi sembra di capire che si voglia risolvere questo problema introducendo il reato dell'abuso del diritto: si tratta di un errore gravissimo.

A tal proposito, mi rifaccio a quanto ho studiato all'università - ahimè in tempi biblici - sui libri di Vanoni, di cui ho curato l'edizione (oltre ad essere stato suo assistente e supplente). Già all'epoca il principio della realtà economica era stabilito come principio teorico del diritto tributario (Vanoni ha scritto gran parte dei suoi studi su questo). Ancora non c'era, se non ad un certo punto, il raccordo con la Costituzione, che stabilisce il principio della capacità contributiva. Però, essendoci questo raccordo (io stesso ho scritto un saggio su questo tema quando ero molto giovane), è evidente che se il cittadino dovesse essere tassato sulla capacità contributiva, egli verrebbe ad essere tassato sulla realtà economica e non

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

sulla finzione. Ma se è tassato sulla realtà economica, allora non abbiamo bisogno di inventarci un diritto penale, in quanto ci basta dire che, sotto il velo di quel rapporto giuridico (che non ci interessa se fittizio o utile), c'è una realtà.

Quindi non abbiamo bisogno di introdurre questo pericoloso strumento (mi riferisco all'abuso del diritto) in forza del quale, di fronte a chi è a Cortina e utilizza un certo tipo di automobile (e che può avere una società magari di sua moglie), scatta un accertamento induttivo basato sull'indice del tenore di vita (non il redditometro, che adesso non esiste, ma qualcosa di più rozzo). A questo punto, con il ragionamento sulla realtà economica, abbiamo finito il discorso. Egli possiede questo bene, ma non ne è proprietario (non ci interessa che la società sia sua o di sua moglie). Tutto ciò non ci interessa. Introducendo l'abuso del diritto costui ha commesso un reato nuovo. Dopo di che, anziché un ispettore che va a Cortina vi sarà un pubblico ministero che inizia il reato di abuso del diritto. Quindi non avremo solo le iniziative spettacolari dell'amministrazione finanziaria a danno delle iniziative silenziose della Guardia di finanza (perché anche questo va aggiunto). Attenzione: l'operazione Cortina può aver danneggiato gli accertamenti. Mi ricordo di ciò quando ero Ministro

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

delle finanze e la Guardia di finanza faceva i controlli sulla camorra: arrivava qualcun'altro che voleva fare un'operazione spettacolare e il lavoro di qualche mese andava perso.

Ad ogni modo, tralasciando questo fatto, il problema è che, anche ammesso che ciò sia fatto bene e porti ad ottimi risultati e che bisogna spaventare i cittadini, non mi pare il caso di inventare uno strumento di diritto penale in più. Bisogna stabilire che valgano il redditometro ed altri accertamenti induttivi, nonché il principio della realtà economica (formuliamolo come vogliamo). Non chiamiamolo abuso del diritto, perché tale espressione comporta il diritto penale, il quale, a sua volta, comporta l'autorità giudiziaria che ha molte altre cose importanti da fare e che, comunque, non procede con la logica dell'accertamento tipico del fisco o dell'economia (ossia l'estrazione a sorte), ma sulle notizie di reato (quindi proprio in quel modo discrezionale che noi vogliamo evitare nel campo dei tributi). Attenzione, quindi, perché c'è uno slittamento pericoloso: dall'importanza di usare i redditometri per gli alti redditi alla questione di criminalizzare, distruggendo il sistema.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo intervento, professor Forte.

LANNUTTI (*IdV*). Ringrazio il professor Forte, che ha fatto un'analisi in moltissime parti condivisibile, eccetto - mi dispiace dover dissentire - con riferimento all'abuso del diritto. Già alcuni magistrati stanno indagando e hanno fatto emergere l'abuso del diritto e i consigli che sono stati dati da tributaristi per evadere ed eludere il fisco. Mi riferisco a Milano e al procuratore aggiunto Robledo: 245 milioni di euro sequestrati ad Unicredit. Mi riferisco alla Procura di Pescara, quando sul cosiddetto lavaggio dei dividendi (*dividend washing*) molte banche d'affari avevano eluso e frodato il fisco italiano per 4,3 miliardi di euro (c'era anche Goldman Sachs).

Quindi, caro professore, se c'è un'evasione fiscale sull'imponibile (accertata dalla commissione Giovannini) pari a 285 miliardi e se le economie più liberali mandano in galera gli evasori, vuol dire che in questo Paese c'è stato un sistema che ha gravato parassitariamente sui contribuenti onesti. Per quanto mi riguarda, questo stato di cose non è più tollerabile.

Lei dice - giustamente - che il fisco serve a pagare i servizi, ma noi dobbiamo anche andare a vedere se quei servizi vengono erogati. I furbetti e gli evasori devono andare in galera.

*Resoconto stenografico n. 16**6^a Commissione permanente**Seduta n. 316 dell'11/01/2012**Sede IC1422*

FORTE. Senatore Lannutti, c'è un enorme equivoco. In questo caso, il principio della realtà economica non c'entra affatto. L'abuso del diritto (che si può meglio chiamare reato di elusione delle imposte) è uno schema giuridico diverso che possiede determinati requisiti e non c'entra niente con il redditometro (tra l'altro, si può leggere nei miei testi).

Lei sta parlando di qualche cosa che probabilmente è un'elusione tributaria, che riguarda un fenomeno che dà luogo ad un tipico reato (in quanto si fa un negozio giuridico allo scopo di raggiungere un risultato). Tra l'altro, nella tassazione del reddito, piuttosto che in altre cose, questo può rimanere tranquillamente, ma - ripeto - non c'entra niente con il trasformare il redditometro nella teoria dell'abuso del diritto o nel principio della realtà economica. Perché l'abuso del diritto qui esteso ha anche un grande vantaggio: esonerare dal principio della realtà economica. Tutti i giuristi hanno interesse all'abuso del diritto, perché, dall'altra parte, non essendoci l'abuso del diritto, il diritto è formale anziché sostanziale.

COSTA (PdL). Professor Forte, intervengo soltanto per darle atto che oggi abbiamo finalmente ascoltato un economista della scienza delle finanze.

Resoconto stenografico n. 16

6^a Commissione permanente

Seduta n. 316 dell'11/01/2012

Sede IC1422

Forse, se avessimo audito più ministri e professori di scienze delle finanze e meno tributaristi, avremmo avuto meno problemi.

Siamo d'accordo con l'aliquota unica temperata dal quoziente familiare, che evidentemente è l'unico strumento possibile e idoneo ad affrontare il tema della demografia del nostro Paese (stiamo parlando del nostro sistema tributario). Il rischio, infatti, è di non avere più gli italiani e il popolo italiano tra cinquanta anni.

Ho piacere di farle una domanda. In che misura doserebbe lei la traslazione dall'imposizione diretta all'indiretta, posto che, dai parametri inerenti all'epoca dell'impianto del sistema tributario è passato tanto tempo, l'economia è variata e il sistema dei consumi si è evoluto (il che significa che va traslata una porzione dell'imposizione diretta nella indiretta)? A suo comodo può dirci di quanto sposterebbe la traslazione?

FORTE. Sarebbero 2 punti di PIL.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Forte, per il contributo che ha offerto ai nostri lavori.

Resoconto stenografico n. 16

6^a Commissione permanente

Seduta n. 316 dell'11/01/2012

Sede IC1422

Avverto che i documenti acquisiti nel corso della seduta saranno consultabili sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.