



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

INNOVAZIONE E DIRITTO

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

2-3
2017

PARTE PRIMA

Editoriale

Dopo un anno perso nel tentativo di imporre al Paese una riforma costituzionale pasticciata, priva di equilibrio, preoccupata di concentrare ulteriormente i poteri intorno all'esecutivo, senza alcuna attenzione agli organi di garanzia e agli strumenti di controllo, votata da un Parlamento eletto sulla base di una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla Consulta ed attraversato negli anni da un trasformismo indecente, la mancata conferma della riforma costituzionale, in seguito al referendum del dicembre scorso, ha finalmente posto la politica italiana di fronte ai tanti nodi irrisolti nell'ultimo anno. A partire dalle crisi bancarie, a seguire dalla crisi fiscale.

Il desiderio del Premier uscente di imprimere un'accelerazione al processo politico, puntando su elezioni anticipate, si è infranto sulle resistenze interne al suo stesso partito, contrario ad affrontare elezioni dall'esito quanto mai incerto.

Il nuovo Presidente del Consiglio, on. Gentiloni, a capo di un esecutivo che è la fotocopia del precedente, presieduto dal Segretario del PD, Renzi, si è assunto il compito di condurre il Paese alle elezioni, alla loro scadenza naturale, cercando di trarre il massimo vantaggio possibile per l'Italia dalla ripresa dell'economia internazionale. Un atteggiamento prudente, teso a scansare gli scogli che emergono all'improvviso, all'avvicinarsi di ogni importante scadenza elettorale.

Il primo atto del governo Gentiloni è stato l'approvazione il 27 dicembre 2016 del decreto c.d. "salva banche", con una dotazione di 20 miliardi di euro; uno strumento indispensabile per cercare di chiudere la crisi bancaria, indotta dalla lunga recessione innescata dalle politiche di austerità decise dal Governo Monti, esplosa nell'autunno 2015, con la messa in liquidazione di quattro piccole banche. Una crisi sempre più evidente a partire dal 2014, semplicemente ignorata dal Governo Renzi per ragioni politiche.

La leggerezza, a tacer d'altro, con cui è stata seguita la vicenda bancaria dalle

principali Istituzioni del Paese, a partire dalla Banca d'Italia, dopo la comunicazione della Commissione del luglio 2013, che chiudeva la fase degli interventi indiscriminati degli Stati a sostegno del proprio sistema bancario, e avviava il processo di formazione della direttiva sulla soluzione delle crisi bancarie, ha trovato finalmente una risposta politica.

Un intervento con ampie zone d'ombra, di cui si può discutere il merito, che tuttavia non può essere ignorato, dopo anni in cui si è deciso di non vedere e di non capire quali fossero problemi di un sistema bancario, investito dagli effetti di una recessione senza precedenti per intensità e durata. Si è così messa in atto una procedura complessa, in accordo con le Istituzioni europee, che ha consentito di avviare a soluzione la fase acuta della crisi bancaria, il cui impatto negativo sulla ripresa dell'economia è stato a lungo sottovalutato dal governo, impegnato a chiedere alla Commissione deroghe al patto di stabilità, per sostenere la crescita del Pil.

L'accelerazione registrata negli ultimi mesi sia nella produzione industriale, sia negli ordinativi alle imprese, è stata sicuramente favorita dalla riduzione dei rischi bancari: un segnale positivo, rispetto ad una situazione che avrebbe potuto e dovuto essere risolta molto prima, soprattutto con minori costi per l'economia e per i contribuenti.

Basta pensare all'improvvisazione per alcuni versi imbarazzante, con cui è stata condotta dal governo l'operazione di mercato di aumento di capitale del Monte dei Paschi di Siena, fallita miseramente, che avrebbe costretto il Governo di qui a qualche mese, il Governo a nazionalizzare l'antico Istituto toscano, nel frattempo prosciugato nei depositi e abbandonato dalla clientela per la situazione critica dell'Istituto.

Il tema della disciplina del credito e della tutela del risparmio, due valori fondamentali per l'economia del Paese, tutelati dall'articolo 47 della Costituzione, sarà al centro dell'attenzione della rivista nei prossimi mesi; nella consapevolezza che l'indispensabile recupero di ruolo politico dell'Italia nell'Unione europea, passa attraverso l'accelerazione del processo unitario in Europa, a partire dall'Unione

bancaria, e in prospettiva dall'Unione fiscale.

L'altro settore centrale per l'equilibrio della finanza pubblica, sul quale la rivista aprirà un ampio confronto nei prossimi mesi è quello della politica tributaria. Il riordino della complessa materia della riscossione, il cui stato fallimentare era stato documentato, impietosamente, in Senato nel febbraio 2016 dal Direttore di Equitalia, Ruffini, ed ha condotto, nell'autunno dello scorso anno, alla rottamazione delle cartelle non riscosse, non può essere derubricato ad una banale questione di inefficienza amministrativa. Certo vi è anche questo, tuttavia il fallimento della riscossione è la spia di una crisi molto più vasta, che investe direttamente il modello di fiscalità ereditato dalla riforma del 2003/2006.

Un disegno riformatore coerente, approvato dopo un lungo confronto parlamentare, stravolto già in fase di avvio, dalla controriforma Visco del 2007; ne è derivato un modello di gestione del sistema tributario, caratterizzato da moltiplicazione degli adempimenti per contrastare l'evasione fiscale. Senza porsi il problema di un'Amministrazione finanziaria strutturata in modo da essere in grado di riscuotere, in pratica, solo quello che viene versato spontaneamente dai contribuenti, o è iscritto a ruolo attraverso il sistema dei controlli automatici.

In buona sostanza, la crisi della riscossione è la spia di un malessere ben più profondo, che investe alle radici l'intero sistema fiscale italiano; un ordinamento sempre più aggressivo, inutilmente complesso, dai costi di amministrazione crescenti per i contribuenti e dai profili distributivi poco trasparenti, insopportabilmente oneroso per le attività minori, sempre più distante dai principi che disciplinano l'esercizio del potere di imposizione in tutte le democrazie occidentali, Italia compresa, tuttavia puntualmente ignorati nel nostro Paese.

Compito della dottrina giuridica, finanziaria e tributaria, è far emergere queste contraddizioni che impediscono all'economia di svilupparsi, con l'obiettivo di avviare un processo di rinnovamento del sistema bancario e di riforma del sistema tributario, finalizzati a rilanciare lo sviluppo della società italiana a partire dall'occupazione.

In campo tributario, in particolare, occorre prendere atto che il modello di

gestione burocratico repressivo del sistema tributario, accompagnato dalla distribuzione clientelare di bonus e dalla concentrazione della pressione fiscale sulle attività minori, ha soffocato la crescita, senza effetti visibili sul contenimento dell'evasione fiscale.

Prima di parlare di riforme fiscali, quindi, occorrerà avviare un'analisi approfondita delle prospettive di sviluppo della società italiana nei prossimi decenni, riservando al fisco il ruolo di strumento di rinnovamento del sistema economico e di ammortizzatore degli squilibri determinati da ogni processo di trasformazione profonda del sistema economico sociale.

All'interno di questo quadro di riferimento, particolare attenzione dovrà essere riservata alla riforma dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche, sicuramente il profilo di maggior sofferenza dell'attuale ordinamento, sia per la sua onerosità, rispetto al reddito medio degli italiani, e la concentrazione della curva della progressività sui redditi modesti e medi, sia per gli squilibri distributivi, aggravati negli ultimi anni dalla proliferazione di regimi speciali, sottratti all'imposta progressiva.

Su questo scenario, che ha messo in evidenza alcune tra le più evidenti criticità delle politiche pubbliche negli ultimi anni, che hanno alimentato la recessione e ora frenato lo sviluppo, si è inserito da ultimo un duplice dibattito, promosso da, Il Sole 24 ore, sull'euro e sulla flat tax: due tematiche dei profili giuridici evidenti, nelle quali, tuttavia, l'attenzione ai profili giuridici è apparsa sostanzialmente marginale.

Il dibattito scientifico sull'euro, promosso dal prof. Zingales, ha prodotto un piacevole effetto vintage, tuttavia francamente fuori tempo massimo. Un tentativo di offrire una sponda agli euroscettici, privo di qualsiasi aderenza ad una realtà, che la crisi ha mutato radicalmente, a partire dal quadro istituzionale, ancora incompleto, tuttavia ben diverso rispetto al 2008. Certo, l'avvio dell'euro era stato immaginato e introdotto con una struttura di governo della moneta, pensato per tempi normali, con limitazioni operative dal punto di vista della governabilità della moneta, che sarebbero emerse a partire dagli anni della grande recessione. Non si deve tuttavia perdere di vista che l'euro oggi non è quella di 10 anni fa; il

consolidamento dell'Unione monetaria e l'accelerazione dell'Unione bancaria rappresentano ormai due elementi centrali nel processo federale europeo, ancora parziale, tuttavia in fase avanzata di realizzazione.

Se si pensa che dall'approvazione dell'Atto unico negli anni '80 del secolo scorso, che ha avviato il passaggio dalle Comunità europee, all'Unione europea, nei primi anni '90, era trascorso un lasso di tempo probabilmente più ampio di quello necessario al consolidamento dell'Unione bancaria in 27 paesi, contro i 15 che hanno costituito il primo nucleo dell'Unione europea, ci si rende conto che la crisi finanziaria del 2008-2009, ha determinato un'accelerazione del processo federalista, la cui fase istituzionale dovrebbe chiudersi prima della fine di questo decennio.

In disparte queste considerazioni che sono parte della storia europea degli ultimi anni, e la stabilizzazione dei prezzi, favorita dalla politica monetaria comune dell'eurozona, quando in Italia si parla di uscita dall'euro, pochi si pongono il problema di quanto ci costerebbe una scelta di questo tipo. Al riguardo, è più semplice e soprattutto più preciso, il calcolo del ruolo giocato dall'euro nel contenimento dei tassi di interesse, a partire da quelli relativi al servizio del debito pubblico, in Italia. Dunque nel 2002, il primo anno di circolazione della nuova moneta, il debito pubblico italiano era pari al 103% rispetto al prodotto interno lordo, con un valore assoluto di circa 1335 miliardi di euro, mentre gli interessi erano stati pari ad 88 miliardi. Non sto qui a descrivere le oscillazioni dei tassi di interesse negli anni della crisi; più semplice ricordare che nel 2016, con un debito che era arrivato a 2325 miliardi di euro, ben 900 miliardi in più rispetto al 2002, il costo degli interessi era sceso a 66 miliardi.

Un dato di notevole interesse non solo per il contenimento del costo del servizio del debito pubblico negli ultimi anni; perché evidenzia che il precario equilibrio del bilancio lo Stato italiano, ancora una volta, come ai tempi dell'avvio dell'euro è stato realizzato prevalentemente attraverso l'aumento delle entrate, piuttosto che mediante riduzioni graduali della spesa pubblica.

In buona sostanza un tema, quello dell'euro, in cui il fulcro della questione, non è

ormai una scelta pro o contro l'euro, un esercizio in cui si attardano i demagoghi.

Quel che occorre piuttosto è accelerare quelle riforme istituzionali europee ed insieme nazionali, indispensabili per beneficiare in tutti i paesi europei aderenti all'eurozona, dei vantaggi determinati dall'appartenenza ad una zona monetaria integrata, caratterizzata da un elevato livello di sviluppo socio-economico.

Se si volge invece lo sguardo al dibattito avviato recentemente sulla flat tax, come antidoto alle criticità del sistema tributario vigente, occorre riconoscere che il confronto, al di là dell'utilità di un'operazione per molti aspetti provocatoria, ha assunto delle caratteristiche alquanto surreali, che obbligano gli studiosi di diritto tributario, a qualche riflessione ulteriore.

La prima è che tra le poche voci critiche, rispetto ad una proposta talmente lontana dall'attuale disciplina dell'imposizione sui redditi, da renderla di fatto improponibile, si segnalano soltanto alcune voci autorevoli di studiosi già attivi negli anni di avvio della riforma tributaria del 1971/73. Il che evidenzia una disattenzione degli studiosi di diritto tributario più giovani, agli effetti distributivi delle imposte, che rischia di confinare la materia nell'angusto recinto di un tecnicismo fine a sé stesso, che la condannerebbe alla marginalità.

La seconda è che, al contrario di quel che pensano molti opinionisti, la progressività, non è strumento che possa considerarsi di destra ovvero di sinistra: risponde semplicemente ad istanze di libertà e di eguaglianza tramandate dal costituzionalismo liberale dell'ottocento. Al riguardo per esempio si può ricordare che in base alla Costituzione del regno d'Italia nel 1861, i regnicoli erano tenuti a contribuire ai carichi pubblici in proporzione dei loro averi. Dove per "averi", evidentemente non ci si riferiva soltanto al reddito, ma si guardava necessariamente anche al patrimonio.

In ogni caso la principale imposta sul reddito italiana, che ha accompagnato oltre un secolo della nostra storia nazionale, come ricordato da Gianni Marongiu nei suoi studi sulla storia del diritto tributario dall'unità ai giorni nostri, era un'imposta moderatamente progressiva per deduzione e per classi.

Il problema quindi, in tutta evidenza, non è quello di sostituire un'imposta sul

reddito che nel 2016 ha incassato oltre 190 miliardi di euro, nonostante 2 milioni di disoccupati in più rispetto al 2006 e la fuga crescente di redditi dalla base imponibile dell'Irpef, con un'imposta base piana, vale a dire una flat tax che possa assicurare un gettito comparabile. Ed infatti, in questo surreale dibattito sulla flat tax, si perde di vista da un lato che la casa di abitazione, considerata attualmente bene primario, è esentata dall'IMU, mentre nella proposta il reddito figurativo dell'abitazione, verrebbe assoggettato alla flat tax, con aliquota del 25%.

Ma questo è niente rispetto all'idea di trasformare, per presunti obiettivi di semplificazione, l'Iva in un'imposta con un'unica aliquota del 25%. Insomma dovremo spiegare alla parte meno favorita della nostra Comunità che per a paesi acquistare beni di prima necessità come l'abbigliamento, l'aliquota passerebbe gli eviterebbe dall'11% al 25%; mentre per l'alimentazione di qualsiasi tipo, l'imposta gli eviterebbe dal 4% al 25%. Al confronto, fatte le debite proporzioni, il governo Pelloux, quello dei moti di Milano del 1898, rischierebbe di apparire un governo moderato.

Chi scrive nel lontano 2006, negli studi per i cinquant'anni della Corte costituzionale, aveva provato ad immaginare, quando per il gioco delle deduzioni (no tax area e family area) e per la dimensione del primo scaglione dell'Irpef, pari a € 26.500, oltre i 2/3 degli italiani rientravano nel primo scaglione reddituale, la legittimità di un'ipotesi di un Irpef a due soli scaglioni. Tanto in base alla premessa che l'assestamento del tributo nell'arco di qualche anno, avrebbe potuto inglobare in un primo scaglione reddituale ulteriormente allargato, l'85%-90% della ti voglio mandare lavoro popolazione.

Sappiamo come è andata a finire, con la controriforma dell'Irpef introdotta con la finanziaria pe non ci metto +1 parola non frega niente r il 2007. Il passaggio dalle deduzioni decrescenti alle detrazioni d'imposta altrettanto decrescenti, ha consentito di far lievitare le addizionali regionale e comunale all'Irpef, rendendo imponibili redditi che in precedenza rientravano tra quelli deducibili, in quanto rappresentativi della no tax area e della family area: un modo singolare per riequilibrare l'imposizione a favore dei redditi più modesti.

Se a questo si aggiunge che la detrazione d'imposta decrescente ha introdotto un'ulteriore aliquota occulta del 3%, pari al tasso di decrescenza della detrazione sostitutiva della no tax area, e di un ulteriore 1% per quella riferibile alla family area, mentre a livello di € 28.000, vale a dire a soli € 1500 in più rispetto al primo scaglione dell'Irpef del 2006, l'aliquota è lievitata del 23% al 38%, al lordo delle detrazioni decrescenti, si comprende facilmente che la questione oggi non è la flat tax, impraticabile per le dimensioni del gettito assicurato dall'Irpef.

Il problema, è piuttosto quello di sostituire l'Irpef, vale a dire la principale imposta del nostro ordinamento tributario, che appare ormai una maionese impazzita, l'Irpef, che ormai è una maionese impazzita, con un'imposta comparabile a quelle vigenti nei principali paesi europei. Il tutto in un arco temporale sufficientemente ampio da non creare eccessivi scossoni dal punto di vista del gettito.

Su questo tema, inevitabilmente la parola non può che tornare agli operatori del diritto e dagli studiosi del diritto tributario; la sola scienza in possesso degli strumenti per ragionare in termini di sistema: in buona sostanza in grado di realizzare un modello conforme all'articolo 53 della Costituzione repubblicana.

Quanto sia urgente un indirizzo di questo tipo è reso sempre più evidente dalla crisi fiscale, che impedisce all'economia italiana di crescere a tassi compatibili con le dimensioni del nostro debito pubblico. In questo senso un confronto aperto tra gli studiosi appare insostituibile. Anche perché, le nuove tecnologie e la profonda trasformazione dei modelli di produzione e di distribuzione delle merci, a partire dalle società avanzate, di cui siamo parte, offrono agli studiosi un'unica certezza: la rapidità e la profondità delle trasformazioni socioeconomiche, renderanno rapidamente obsoleti anche sistemi fiscali che oggi giustamente invidiamo.