

Verso la Finanziaria: quando le entrate inseguono le spese, tra eclissi del Parlamento e sfide della competizione internazionale

di Raffaele Perrone Capano

Sommario: 1) La legge Finanziaria: i profili giuridici del quadro macroeconomico; 2) La dinamica delle entrate tra tesoretti virtuali ed aumento delle imposte; 3) Le riforme fiscali e la legge finanziaria tra limiti ordinamentali e vincoli di trasparenza degli effetti distributivi; 4) Il nuovo regime forfetario per i contribuenti marginali e minimi; 5) Conclusioni.

1) La legge Finanziaria: i profili giuridici del quadro macroeconomico

L'analisi della manovra di finanza pubblica per il 2008, presentata a fine settembre dall'esecutivo Prodi, ha suscitato una serie di commenti critici e di riserve, per le dimensioni marginali del riequilibrio strutturale, sia da parte di osservatori istituzionali, quali il governatore della Banca d'Italia, il Fondo Monetario e la Commissione europea, sia da economisti di diverso orientamento, che ne hanno evidenziato l'inconsistenza.

In particolare Tito Boeri e Pietro Garibaldi, in un commento a caldo su "La Voce info" del 1 ottobre, dal titolo emblematico "Come dilapidare il tesoretto", evidenziano che la manovra di bilancio peggiorerà, nel 2008, il deficit di mezzo punto di PIL, rispetto al quadro tendenziale di finanza pubblica, in assenza della legge Finanziaria e del decreto fiscale di accompagnamento.

Sottolineano inoltre come il peggioramento sia dovuto in larga prevalenza ad aumento delle spese, piuttosto che a riduzioni delle imposte. Il mancato intervento dal lato delle imposte che non ha consentito di correggere alcune gravi incongruenze strutturali, introdotte dalla riforma dell'IRE - IRPEF con la Finanziaria del 2007, è, a mio avviso, non meno grave dell'aumento della spesa primaria. Evidenzia infatti, non solo una concezione della fiscalità asistemica indifferente ai principi, ma anche la tendenza poco virtuosa ad occultare gli effetti distributivi e di gettito delle decisioni fiscali.

Con i due decreti legge, di giugno e di settembre, collegati alla manovra di bilancio, il Governo ha impegnato oltre 13 miliardi dell'extra-gettito(1), per provvedimenti di spesa, in parte una tantum, senza operare quella svolta della finanza pubblica dal lato del disavanzo, che la fase espansiva del ciclo rendeva possibile.

La Finanziaria, in ogni caso, è, secondo gli economisti emiliani, tutt'altro che leggera perché, se si sommano agli 11 miliardi previsti dalla finanziaria i 7 miliardi e mezzo del decreto legge che l'accompagna, si tratta di 18 miliardi e mezzo di euro, tra riduzioni di imposta dal profilo sistematico evanescente e nuovi sostanziosi aumenti della spesa primaria.

Sempre secondo Boeri e Garibaldi, quest'ultimo dato sarebbe ancora più evidente, se i provvedimenti varati con decreto legge a giugno e a settembre non avessero anticipato una parte della crescita della spesa al 2007, e non avessero considerato alcune misure a favore delle famiglie più deboli, ad esempio gli sconti ICI per la prima casa, tra le riduzioni di imposta; mentre si tratta, a ben vedere, di sussidi e quindi di spese, perché ai Comuni saranno comunque assicurati trasferimenti compensativi di imposta, pari alle riduzioni dell'ICI decise da Governo.

Anche il taglio delle aliquote IRES (-5,5 punti) e IRAP (-0,35 punti), stabilita dalla legge Finanziaria 2008, con il vincolo della parità di gettito (ma in realtà fino al 2010 sono previste maggiori entrate per oltre 1 miliardo di euro), ne evidenzia il prevalente carattere di operazione di maquillage tributario, e di razionalizzazione delle basi imponibili, con l'obiettivo di far coincidere ai fini della determinazione del reddito d'impresa, il bilancio fiscale con quello civilistico.

Obiettivo quest'ultimo sicuramente positivo, bilanciato almeno in parte dalla redistribuzione di oneri e vantaggi sull'intera platea dei contribuenti, con effetti complessivamente trascurabili per la competitività dell'insieme del nostro sistema di imprese. In ogni caso va segnalato un possibile aggravio del prelievo per quei contribuenti, soprattutto imprese minori residenti nel Mezzogiorno, con un rapporto meno favorevole tra mezzi propri ed indebitamento, che effettuarono investimenti e non potranno più usufruire degli ammortamenti accelerati.

Il contributo di Boeri e Garibaldi, interessante per gli spunti che offre anche alla riflessione giuridica, non affronta il tema degli effetti depressivi sul ciclo economico, e quindi sul PIL, dell'aumento delle imposte nel 2008; tema che richiederebbe un testo approvato, e un'analisi non estemporanea di una complessa serie di elementi.

Non appare tuttavia azzardato immaginare che, se la perdita di 0,3 punti di PIL, indicata dal governo per il 2007, in corrispondenza di una manovra delle imposte che stimava la pressione fiscale di periodo pari al 42,8%, sarà a consuntivo maggiore, per effetto di un ulteriore incremento delle entrate (tra i 4,5 ed i 5 miliardi) e di una minore crescita del PIL, questo dato non potrà non riflettersi negativamente sulla dinamica del PIL nel 2008.

Quindi, in assenza di un significativo intervento di correzione del fiscal drag nell'imposta personale e di ulteriori alleggerimenti a favore delle famiglie, anche il 2008 sarà prevedibilmente caratterizzato da una pressione fiscale superiore al 43% e da un ulteriore rallentamento della crescita economica di origine fiscale: un lusso che non possiamo più permetterci.

Le puntuali riflessioni di Boeri e Garibaldi sugli effetti economici della manovra di bilancio 2008 investono, per lo stesso oggetto dell'analisi economica, i contenuti delle scelte discrezionali del governo, evidenziandone i punti deboli e le possibili alternative. La riflessione giuridica invece, specie se analizza gli aspetti istituzionali o distributivi delle scelte pubbliche, deve limitare l'indagine ai profili di legittimità, senza invadere il terreno della discrezionalità legislativa. Ma l'analisi giuridica e l'individuazione di strumenti normativi alternativi non è meno utile, purché muova per linee interne rispetto al testo legislativo analizzato, e ne rispetti i vincoli politici.

E' proprio su questo piano che desidero concentrare l'attenzione, perché il rapporto tra politica tributaria e governo della finanza pubblica si è sviluppato, negli ultimi 18 mesi, lungo un percorso caratterizzato da molteplici deviazioni dai principi; sia nei profili contenutistici delle norme tributarie, sia istituzionali, attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza, l'adozione di interi sistemi di norme ordinamentali veicolati con l'uso distorto della legge finanziaria, e la sottostima degli effetti di gettito delle novità tributarie.

Il vice ministro Visco, responsabile della politica tributaria nel nuovo Governo, ha in più occasioni sottolineato che gli interventi extra ordinem (abuso della retroattività, moltiplicazione e tempistica degli adempimenti amministrativi, disposizioni attuative di norme emanate dopo la scadenza del termine stabilito per l'adempimento, e connesso differimento a mezzo comunicato stampa) attuati tra il 2006 e il 2007 sono stati una scelta obbligata, per la necessità di una "shock therapy" che indicasse una svolta rispetto al lassismo e ai condoni che avevano caratterizzato la politica tributaria nella legislatura precedente.

L'analisi delle opinioni dell'on. Visco, alcune condivisibili, altre coerenti con una concezione del rapporto tra cittadini e imposte, che non è la sola possibile e può quindi essere esaminata, dal punto di vista degli effetti, anche da una diversa prospettiva, non costituisce l'oggetto di queste note, orientate ad evidenziare elementi comuni e discontinuità nella politica tributaria degli ultimi anni. D'altra parte, le iniziative più convincenti dell'azione tributaria dell'esecutivo sono state sempre oggetto di attenzione su questa rivista.

Ora, che la politica tributaria del centro destra sia stata, non solo nell'approccio al problema dell'evasione fiscale ma in senso più complessivo, di segno diverso rispetto a quella dell'attuale Governo, appare abbastanza evidente, anche per i diversi bacini elettorali di riferimento che caratterizzano le due coalizioni.

Le promesse di riforma del sistema tributario e di riduzione delle imposte, sulle quali il centro destra aveva scommesso molto all'inizio della legislatura, sono state mantenute solo in parte e anche la tempistica ha evidenziato incertezze e contraddizioni nell'attuazione della delega, che hanno inciso negativamente, nella percezione dei contribuenti. Un disegno riformatore che, se attuato con la necessaria coerenza e determinazione, avrebbe potuto coniugare riduzioni diffuse nelle imposte con l'aumento del gettito dei principali tributi.

Ma l'immagine evocata dall'on. Visco, di una lotta senza quartiere all'evasione, contrapposta al precedente indirizzo lassista e di compiacenza, ad una lettura dei dati di gettito del periodo 2005 - 06 non trova conferma.

La stessa polemica sui condoni, per alcuni aspetti non priva di

fondamento, ma anche troppo facile e ripetitiva, appare quanto meno semplicistica. Gli studi di settore, nel vigente sistema di imposte dirette, interessano una platea di contribuenti (oltre 6 milioni) così vasta e con una forbice di ricavi così ampia (fino a 7500 milioni di euro) da rendere realistica la possibilità per i contribuenti di attuare una pianificazione fiscale con possibilità di sconti, rispetto al reddito effettivo, oscillanti, a seconda dei settori e del livello di reddito, ma comunque notevoli.

Situazione questa che può esser corretta solo alleggerendo la pressione sui redditi intervenendo sulla struttura dei tributi, riducendo la progressività marginale che incentiva l'evasione, e allargando l'area della deducibilità in modo mirato; al riguardo è illuminante il sostanziale insuccesso dei nuovi indici di normalità introdotti dalla Finanziaria 2007, da affiancare a quelli di congruità e coerenza, dimostratisi comunque inidonei ad aumentare la razionalità di un modello che copre una platea di contribuenti multipla rispetto agli altri grandi paesi europei, ed è quindi per sua natura, irrimediabilmente imperfetto.

D'altra parte l'idea che i contribuenti evadano le imposte nella certezza di futuri condoni appare, in considerazione dei diversi strumenti che consentono ai contribuenti di definire la propria posizione tributaria, quanto meno opinabile. Gli evasori si sottraggono ai doveri fiscali non nella speranza di un futuro condono, comunque oneroso, ma perché valutano il rischio di essere individuati non elevato; nella certezza, in caso sfortunato di un accertamento, di poter chiudere la partita col fisco senza troppi danni, con un'adesione al ribasso (mediamente lo sconto si avvicina al 50%) rispetto alla pretesa iniziale, e la riduzione delle sanzioni ad un quarto. Istituito, questo dell'accertamento con adesione, che, data l'attuale configurazione del sistema tributario, rappresenta, assieme alle Agenzie fiscali, una delle cose buone che il vice ministro Visco ha ereditato dal suo predecessore del 1997. Ma che, dal punto di vista della deterrenza rispetto all'evasione, non occorre sottolinearlo, ha effetti analoghi ad un condono privo di scadenze temporali.

2) La dinamica delle entrate tra sconti, tesoretti virtuali ed aumento delle imposte

Se analizziamo l'andamento delle entrate tributarie tra il 2003 ed il 2006, periodo caratterizzato dalla sia pur parziale attuazione della legge 80/2003 di riforma del sistema tributario statale, e lo confrontiamo con i dati relativi al gettito delle principali imposte nei primi 8 mesi del 2007, potremo trarre, forse, qualche utile indicazione per comprendere meglio il trend di medio periodo della politica tributaria, e gli strumenti più idonei a ricondurre entro limiti fisiologici l'evasione.

Tra il 2003 e il 2006 il gettito tributario è passato da 341,173 miliardi a 397,566 miliardi. L'incremento è stato dell'1,6% nel 2003, del 5% nel 2004 (359,942 miliardi), dello 0,7% nel 2005 (361,713 miliardi), del 9,9% nel 2006 (397,566 miliardi). L'aumento cumulato è stato pari al 17,6%, mentre le imposte dirette hanno registrato un aumento del 17,2% e quelle indirette del 12,1%.

Tra le imposte dirette l'IRES (ex IRPEG) cresce negli ultimi 4 anni da 28.682 miliardi nel 2003 a 39,702 miliardi nel 2006 con un incremento del 25,3%, mentre l'IRE (ex IRPEF) passa da 127,788 miliardi a 144,679 con un trend positivo tra il 2003 e il 2006 del 15,3%.

Anche nell'IVA il gettito presenta un andamento analogo, + 18,4%, con un aumento degli incassi che va dai 98,864 miliardi nel 2003 ai 101,710 del 2004; nel 2005 l'IVA riscossa è stata pari a 106,179 miliardi che salgono a 115,503 nel 2006.

Il dato dell'IVA, considerato separatamente, è il meno significativo, perché più influenzato da fattori congiunturali e di mercato (forte oscillazione dei prezzi del petrolio) e dall'andamento dei rimborsi.

Stesso trend positivo anche per l'IRAP il cui gettito passa dai 33,590 miliardi del 2003 a 39,091 del 2006 con un aumento nei 4 anni del 20,5%.

La lettura di queste cifre non sarebbe di particolare interesse se non evidenziasse un altro dato significativo: mentre la limitata crescita economica nel primo biennio è stata molto simile a quella del secondo, l'andamento positivo delle entrate ha seguito un andamento diverso. Nelle principali imposte esaminate l'incremento maggiore si concentra infatti nel secondo biennio preso in considerazione (2005-06).

La risposta a questa apparente anomalia è a mio avviso piuttosto semplice: mentre le riduzioni fiscali attuate con il primo modulo dell'IRE nel 2003 (pari a circa 6 miliardi) avevano riguardato i redditi più bassi e quindi non avevano inciso sulla propensione ad evadere (ed infatti la

crescita del gettito dell'IRE nel biennio 2003-2004 è stata modesta anche per effetto degli sconti fiscali applicati in quegli anni ai redditi più modesti) la situazione si è invertita con il secondo modulo di riduzione dell'IRE e con gli sconti IRAP (anni 2005-2006).

Qui le agevolazioni fiscali agiscono direttamente sugli imponibili di redditi medi caratterizzati da una diffusa pratica di un'autoriduzione delle imposte, ne riducono la convenienza ad evadere, con positivi effetti di trascinamento anche sul gettito dell'IRAP, dell'IRES e dell'IVA.

Circa un terzo dell'aumento della pressione fiscale registrata nel 2006, +1,7%, che secondo il vice ministro Visco non trova giustificazioni nell'andamento della crescita economica o in misure che aumentino il gettito dei tributi, viene giustificato con la formula "tax compliance", ovvero maggiore adesione spontanea agli obblighi fiscali, ha origine proprio in quelle riduzioni mirate nelle imposte personali.

Abbiamo anticipato che l'aumento del gettito si concentra nel secondo biennio e riguarda anche imposte che non sono state oggetto di interventi normativi.

In particolare l'IRE cresce del 5,5% tra il 2003 e il 2004 mentre nel secondo biennio l'incremento registrato è quasi doppio (9,8%). Anche l'IVA evidenzia un andamento analogo: +5,2% nel primo biennio, +13,2% nel periodo successivo. Ancora più evidenti i dati dell'IRES il cui gettito stabile intorno ai 28 miliardi di euro fra il 2003 e il 2004 aumenta nei due anni successivi del 36%, anche per effetto della rivalutazione dei beni aziendali nel 2006 e per l'estensione degli studi di settore alle società di capitali. L'andamento dell'IRAP conferma questa tendenza con un aumento del 4,1% nel periodo 2003 - 04 ed uno quadruplo negli ultimi due anni +16,4% (da 33,383 del 2004 a 39,091 del 2006); ma +19,8% nel settore privato.

È difficile non collegare questa tendenza, che investe indistintamente tutte le principali imposte del sistema tributario, sia alle riforme strutturali attuate in base alla legge delega del 2003, sia alle misure di riduzione fiscale, che hanno riguardato IRE ed IRAP tra il 2005 e il 2006, sia all'estensione degli studi di settore alle società di capitali e alla loro manutenzione decise negli stessi anni.

Un mix di misure tese a favorire dichiarazioni maggiormente veritiere attraverso la combinazione di interventi di tipo amministrativo concentrati nell'adeguamento degli studi di settore, e fiscali mediante l'allargamento delle deduzioni e l'alleggerimento delle aliquote nell'IRE/IRPEF.

Naturalmente in un modello di fiscalità in cui le imposte o sono prelevate alla fonte con il meccanismo delle ritenute, o sono autoliquidate dal contribuente, non è possibile separare in modo netto gli incrementi di gettito dovuti ad una minore propensione ad evadere, comunque determinata, (definiti con formula suggestiva dal vice ministro Visco "tax compliance"), rispetto a quelli ricollegabili ad interventi sull'impianto normativo dei tributi finalizzati ad aumentarne il gettito.

Nell'aumento dei redditi da autoliquidazione in particolare, cresciuti in misura molto maggiore 2006-2007 rispetto a quelli assoggettati a ritenute alla fonte, non è possibile stabilire, in assenza dei dati disaggregati relativi alla dinamica degli imponibili nelle diverse categorie reddituali, quanto di questo aumento sia riconducibile ad interventi sulla struttura dei tributi operati dal legislatore (ampliamento della no tax area e della family area stabilite dal secondo modulo della riforma Tremonti, deducibilità di 8.000 euro dalla base imponibile IRAP per i contribuenti minori - anni 2005-2006) ovvero dall'aumento retroattivo dei parametri degli studi di settore, stabilito dalla legge finanziaria 2007, con effetto retroattivo sui redditi 2006.

Se si esamina più in dettaglio l'andamento delle imposte personali (IRPEF-IRE) mentre il gettito totale dell'IRE cresce nel quadriennio del 15,3%, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente nel settore privato registrano un aumento del 14,3% e quelle relative ai redditi da lavoro autonomo del 20,6%, l'autotassazione aumenta nel quadriennio solo del 7,3%, ma cresce del 10,6% nel biennio 2005 - 06.

Questi dati di per se significativi, sono al netto di riduzione di imposta di circa 13 miliardi di euro nella sola IRPEF, decise tra il 2002 e il 2005.

In definitiva negli anni 2005 - 06, laddove le ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente del settore privato crescono del 9,7%, quelle sui redditi da lavoro autonomo registrano nel medesimo periodo un incremento del 10,0%, così come quelle sui redditi soggetti ad autoliquidazione aumentano del 10,6%. E' evidente l'effetto positivo su questi dati dell'incremento della no tax area e della family area, sebbene

per via della diffusione e l'ampiezza dell'area dell'elusione e dell'evasione, si possa parlare solo di tendenza e non di certezze.

Particolarmente significativo è poi l'andamento del gettito dell'IVA, aumentato del 5,2% nel periodo 2003 – 04 e del 13,2% nel biennio successivo. Il dato dell'IVA del 2006 evidenzia anche l'efficacia delle misure specifiche adottate con il decreto Bersani - Visco di luglio, che hanno eliminato un'ampia area sia di elusione nei trasferimenti immobiliari, sia di evasione nel settore dei subappalti in edilizia attraverso il reverse charge: interventi che colgono un maggior gettito effettivo di 2,4 miliardi nel 2006 e di circa 6 nel 2007.

E' comunque interessante rilevare che nell'ultimo biennio della legislatura conclusa con le elezioni nella primavera 2006, caratterizzato da riduzioni fiscali nell'imposta personale e nell'IRAP per quasi 7 miliardi di euro, il gettito delle principali imposte non solo non ha subito alcuna contrazione ma al contrario, spinto nel 2006 anche da una ripresa dell'economia maggiore delle previsioni, ha registrato un incremento della pressione tributaria pari al 1,7%, risultato quest'ultimo attribuibile per 1,5 punti a decisioni adottate nella passata legislatura e solo per 0,2 punti al decreto Bersani – Visco del luglio 2006 (2,4 miliardi di euro).

Anche i dati parziali sul gettito del 2007 offrono interessanti spunti di riflessione.

Nei primi otto mesi le entrate tributarie di competenza crescono ad un tasso del 5,6%, superiore del 50% rispetto alle previsioni di bilancio. L'extra gettito, pari a circa 18 miliardi di euro (oltre la metà della revisione, ovvero 9,3 miliardi, è stata effettuata a marzo, ma si riferisce ad entrate del 2006 non contabilizzate in bilancio), è conseguenza sia di alcune misure antielusive ed antievasive nell'IVA, sia della riforma strutturale dell'imposta personale (IRE – IRPEF), sia dell'allargamento degli imponibili, il cui effetto retroattivo sui redditi prodotti nel 2006 ha determinato una crescita dei versamenti a saldo dell'autotassazione pari al +32% (più che doppia rispetto a quelli in acconto, +13,6%).

Quest'ultimo dato evidenzia il carattere arbitrario della rivalutazione retroattiva dei parametri degli studi di settore, che ha costretto in molti casi i contribuenti a non dedurre alcuni costi, per risultare congrui rispetto a Gerico; ed infatti nel 2007 la possibilità di attuare la programmazione fiscale in base ai nuovi parametri si è riflessa in una minore crescita dell'autotassazione in acconto. La consapevolezza della permeabilità all'evasione degli studi di settore non giustifica comunque una retroattività caratterizzata da evidenti profili di irragionevolezza; perché non vi è alcuna evidenza empirica che una misura come quella della revisione degli studi di settore, colpisca gli evasori senza penalizzare anche i contribuenti onesti.

L'intervento sugli studi di settore, presentato come una misura di contrasto all'evasione fiscale, proprio a causa della sua applicazione retroattiva, rappresenta in realtà uno strumento di redistribuzione degli oneri tributari tra le diverse categorie di percettori di reddito, poco trasparente, e con finalità essenzialmente politiche.

La sottostima delle entrate, nella seconda metà del 2006, in parte giustificabile in relazione agli effetti di gettito di misure antielusive ed antievasive, ma soprattutto finalizzata a non evidenziare le conseguenze di modifiche strutturali tese all'aumento del prelievo, decise con i decreti Bersani-Visco e soprattutto con la riforma IRPEF/IRE introdotta con la legge finanziaria, ha comportato nel 2007 l'autorizzazione extra bilancio di oltre 13 miliardi di euro di maggiori spese, deliberate con i decreti legge di giugno e di settembre. Entrate e spese inserite nel Bilancio di assestamento, presentato al Parlamento, ma non ancora approvato; in definitiva, attraverso la forma del decreto legge, sono state utilizzate entrate ed impegnate spese, prive di qualsiasi fonte autorizzativa; l'approvazione del bilancio assestato è intervenuta infatti solo il 2 ottobre.

La questione non è solo formale, perché la contabilizzazione a rate di maggiori entrate per decine di miliardi di vecchie lire, ha alimentato un circolo vizioso di ulteriore aumento della spesa, svincolato da qualsiasi elemento di maggiore produttività.

Ancora più significativi per evidenziare gli effetti strutturali della revisione dell'IRE – IRPEF sono i dati relativi all'andamento delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente ed autonomo. Se si escludono i redditi del settore statale e degli enti pubblici, la cui dinamica è stata negativamente influenzata dalla scelta operata con la Finanziaria 2007, che ha inciso in maniera fortemente restrittiva sui contratti a tempo, impedendone di fatto il rinnovo alla scadenza e da alcune partite

straordinarie quali il versamento degli arretrati del nuovo contratto degli statali nel 2006, si osserva che sia le ritenute da lavoro dipendente privato (+6,9%), sia quelle da lavoro autonomo (+7,1%) crescono a un tasso ben maggiore rispetto all'aumento del PIL nominale (+4,6%), sia delle entrate totali (+5,6%)(2).

L'aumento delle addizionali IRE, regionale e comunale, è, per effetto della sostituzione delle deduzioni dall'imponibile con detrazioni d'imposta, ancora più marcato (+17,8% l'addizionale regionale, +40% quella comunale).

Dei 6,125 miliardi di incremento del gettito dell'imposta personale nei primi 8 mesi del 2007, e relative addizionali, oltre 2,2 miliardi sono quindi il risultato di una complessa manovra di revisione della struttura dell'IRE, i cui effetti erano stati semplicemente ignorati nelle tabelle di accompagnamento della Finanziaria 2007. Appare quindi sorprendente l'affermazione, più volte ripetuta da esponenti del Governo, che l'extra gettito è il frutto della lotta all'evasione, dimenticando gli effetti della riforma dell'IRE e degli studi di settore.

Certo dal punto di vista formale le aliquote non sono state modificate, ma il dimezzamento del primo scaglione a 15.000 euro, dai precedenti 26.000 euro per i single, fino a oltre 30.000 per i contribuenti con carichi familiari, ha innalzato al 27% una notevole fascia di reddito, prima tassata con l'aliquota del 23%. Mentre la sostituzione delle deduzioni con detrazioni decrescenti ha avuto come effetto che queste ultime si comportino come sovrimposte, con aliquota aggiuntiva pari al tasso di decremento della detrazione; rappresentano quindi, per la quasi totalità dei contribuenti, un aumento dell'aliquota, con l'ulteriore effetto di determinare, a parità di reddito, un'aliquota marginale implicita più elevata per i contribuenti con familiari a carico, con violazione non solo del principio di capacità contributiva ma anche, si consenta, del buon senso!

Sempre questa sostituzione delle deduzioni con detrazioni d'imposta, ha determinato poi l'attrazione all'area dell'imponibilità, nelle addizionali all'IRE, di quell'ampia fascia di redditi, precedentemente non imponibili, in quanto rientranti nella no – tax area e nella family area.

Solo per quest'ultima voce i contribuenti pagheranno nel 2007 maggiori imposte pari a circa un miliardo di euro; mentre l'aumento del gettito di competenza dell'imposta personale e relative addizionali, sfiorerà a fine anno i 10 miliardi, di cui 3,2 miliardi riferibili direttamente alle modifiche strutturali dell'IRE – IRPEF decise con la finanziaria 2007.

Dal punto di vista dell'aumento degli incassi appare evidente quindi il ruolo giocato dalle modifiche discrezionali dell'imposta personale introdotte con la Finanziaria 2007. In conclusione nel 2006 la sottostima delle entrate pari a oltre 22 miliardi di euro, rispetto ai dati di bilancio, è stata il frutto della coincidenza di alcune particolari circostanze (effetto di manovre una tantum, quali la rivalutazione dei beni aziendali, o l'estensione degli studi di settore alle società di capitali), le cui ricadute sul gettito non erano predeterminabili, e della maggiore crescita del PIL (+0,6% rispetto alle previsioni di bilancio, +1,3%) ma anche di una sottostima degli effetti positivi sul gettito delle riduzioni fiscali decise con le Finanziarie 2005 e 2006.

Elemento quest'ultimo che se da un lato evidenzia la prudenza con cui il ministro Tremonti aveva impostato la manovra di bilancio 2006, dall'altro indica la persistenza, nella cultura economica, nei gruppi di interesse che fanno opinione e nella pluralità di soggetti che a vario titolo incidono sul governo dell'economia, di una cultura fiscalista interessata a distribuire risorse attraverso la spesa pubblica, che non si pone neppure il problema dei possibili effetti positivi sul gettito, di riduzioni mirate delle imposte sul reddito, che rendano meno conveniente l'evasione, a partire dal lavoro dipendente.

La mancata valutazione nel bilancio di previsione 2007 di una quota significativa di maggiori entrate (oltre 9 miliardi di euro, rispetto ai dati relativi al gettito dei tributi nel 2006 comunicati in Senato dal vice ministro Visco ai primi di dicembre) ha quindi da un lato favorito l'accumulo di inesistenti tesoretti, dall'altro finanziato ulteriori spese deliberate con i decreti n. 81 di giugno e n. 159 di settembre 2007, per un importo pari a 0,9 punti di PIL.

Questo modo di procedere, che segmenta la rilevazione dell'andamento delle entrate tributarie per importi molto consistenti (1,1 punti di PIL), ha consentito al Governo di assumere, tra giugno e settembre, nuovi impegni di spesa per circa 14 miliardi di euro, al di fuori delle normali procedure di bilancio, costituzionalmente garantite.

Ai rilievi critici formulati da autorevoli economisti, accompagnati da perplessità sulla tenuta dei conti pubblici nazionali, espresse dalla Commissione europea e dal Fondo Monetario Internazionale, si è aggiunta da ultimo la Banca d'Italia che, nel bollettino trimestrale dell'ottobre 2007, compie un'analisi impietosa dell'andamento della finanza pubblica nell'anno in corso, in cui gli obiettivi di bilancio sono stati assicurati attraverso un ulteriore consistente aumento della pressione fiscale (43,1%), sia rispetto al già elevato dato del 2006 (42,3%) sia alle previsioni di bilancio (42,8%).

In particolare, il forte aumento del gettito dell'IRES, pari al 31,8%, è stato determinato dal favorevole andamento dell'economia, dalla forte ripresa delle esportazioni, dall'aumento dei profitti e dall'adeguamento retroattivo al 2006 degli studi di settore, e da versamenti in acconto da parte di alcune grandi imprese, di importo notevole.

Non è possibile una stima precisa di quanto abbia giocato sul gettito quest'ultimo elemento, ma è significativo che il dato relativo all'autotassazione a saldo (+40,6%) che si riferisce al reddito prodotto nel 2006, gonfiato dalla revisione retroattiva degli studi di settore, sia molto superiore al dato relativo all'acconto, che cresce assai meno (+26,1%).

Nell'imposta personale l'incremento del gettito nelle aree meno influenzate da fattori contingenti (riduzione dei contratti a tempo determinato, rinnovo dei contratti) cioè quelle del lavoro dipendente privato (+6,9%) e del lavoro autonomo (+7,1%), evidenzia tassi di crescita maggiori rispetto sia all'andamento del PIL nominale (+4,6) sia delle retribuzioni (+2,8%).

Un altro elemento di un qualche interesse è rappresentato dal fatto che, mentre nei primi otto mesi del 2006 le ritenute da lavoro dipendente privato (+5,2%) ed autonomo (+5,9%) crescevano meno sia del totale delle entrate (+11,4%) sia del gettito dell'IRE (+6,3%) nel 2007 questo dato si è invertito (lavoro dipendente privato +6,9%; lavoro autonomo +7,1%; totale IRE – IRPEF +5,6%).

Un indizio questo del ruolo svolto dalla riforma strutturale dell'IRE – IRPEF del 2007 sulla crescita del gettito tributario. Se si guarda invece al 2005 il dato è ancora più significativo: mentre il gettito totale dei tributi è praticamente lo stesso del 2004, l'imposta sul reddito, spinta dalle riduzioni del secondo modulo dell'IRE (6 miliardi), è cresciuta del 3,4%; con una punta nell'autotassazione del 6,1% e del 5,3% nelle ritenute sul lavoro autonomo. Indizio non solo dell'elasticità del tributo rispetto ad interventi di modifica strutturale, ma della maggiore efficacia delle riduzioni mirate in confronto con gli aumenti espliciti e dissimulati della progressività dell'imposta, introdotti dalla finanziaria 2007.

Un'ulteriore conferma del ruolo giocato dalla riforma dell'IRE – IRPEF sulla dinamica delle entrate tributarie nel 2007 è data dal fatto che, nonostante il rallentamento in atto dell'economia, le entrate tributarie dovrebbero registrare, a fine anno, un ulteriore incremento di gettito, intorno ai 5 miliardi di euro, rispetto ai dati del bilancio assestato ad ottobre, incremento trainato proprio dalla riforma strutturale dell'IRE – IRPEF.

Ma l'aspetto probabilmente più interessante che emerge dal confronto dell'andamento delle entrate 2007 rispetto all'anno precedente è che, mentre nel 2006 l'incremento del gettito è stato sospinto dalla ripresa dell'economia e dagli effetti positivi connessi con le riduzioni mirate dell'IRE e dell'IRAP decise l'anno precedente (l'effetto del decreto Bersani Visco di luglio ha infatti inciso per 0,2 punti di PIL, rispetto ad una crescita delle entrate pari a 1,7 punti di PIL) che avevano comportato minori imposte per circa 7 miliardi di euro, nel 2007 l'aumento del gettito è stato alimentato sia dalla piena operatività delle misure introdotte con il decreto del luglio 2006, sia da modifiche discrezionali delle imposte sul reddito (riforma dell'IRE – IRPEF, revisione retroattiva degli studi di settore) che hanno inciso in modo non selettivo sulla larga maggioranza dei contribuenti, ed hanno comportato aumenti del prelievo per oltre mezzo punto di PIL.

Certo anche gli interventi di contrasto all'evasione e all'elusione nei settori dell'IVA e delle società di comodo hanno dato un contributo non trascurabile all'incremento del gettito; così come il potenziamento dell'attività di controllo e accertamento ha consentito un significativo recupero di evasione.

Ma l'inserimento di queste misure all'interno di una politica tributaria caratterizzata da sensibili incrementi delle imposte sul reddito, non può attrarre, ai pur positivi risultati del contrasto all'evasione, e quindi

occultare, l'effetto di gettito della riforma dell'IRE/IRPEF e dell'adeguamento retroattivo degli studi di settore, che da soli nel 2007 comporteranno incrementi del prelievo per circa 3,3 miliardi al netto dell'incremento del PIL nominale, distribuiti su tutta la platea dei contribuenti, evasori potenziali e non.

Va anche aggiunto, per completezza che sia gli interventi di contrasto all'evasione attuati tra il 2006 e il 2007, sia la riforma dell'IRE/IRPEF, non hanno neppure sfiorato il tema della riduzione della convenienza a corrispondere una parte della retribuzione al nero, che caratterizza il nostro sistema di imposta personale nel lavoro dipendente; anzi l'aumento della progressività marginale va in senso opposto.

La somma degli interventi discrezionali sul sistema tributario ha in definitiva ottenuto alcuni successi di rilievo, chiudendo alcuni varchi all'elusione ed evasione, specie nell'IVA. Ma ha anche determinato nel 2007, attraverso una revisione poco attenta della struttura dell'IRE/IRPEF, un aggravio del prelievo di almeno 3,3 miliardi di euro di cui 2,5 miliardi a carico del solo lavoro dipendente.

In conclusione le politiche di contrasto all'evasione hanno anche determinato effetti redistributivi non sempre trasparenti, che hanno inciso sia sui contribuenti onesti, sia su quelli infedeli; un dato questo che merita una riflessione attenta, ed invita ad intervenire sul sistema in modo meno estemporaneo e improvvisato.

L'esperienza di questi ultimi 5 anni di politica tributaria ci dice quindi che sia la strada delle riduzioni mirate delle imposte, che diminuiscono la convenienza ad evadere, sia quella del potenziamento dell'attività di controllo sono da perseguire entrambe in maniera coordinata, con l'obiettivo non solo di ridurre nei limiti del possibile la pressione fiscale, ma di riequilibrare il prelievo in modo da aumentare la competitività fiscale del sistema.

Dal confronto dei dati tributari 2006 - 2007 emerge tuttavia un dato sorprendente solo per chi non è abituato a considerare le imposte in una logica di sistema, ed il contribuente sempre come unica entità, anche se gravato da una pluralità di imposte; e presta poca attenzione al fatto che in Italia le imposte sono comuni a realtà socio - economiche che esprimono capacità contributive tra loro non comparabili (si pensi, ad esempio, al diverso livello di disoccupazione nella provincia di Bolzano, 1,8%, e in quella di Enna, 21%).

Ridurre le imposte, in misura anche molto consistente, come è avvenuto nel periodo 2005 - 06, purché mirata, con interventi che favoriscano sia l'emersione di imponibili precedentemente occultati, sia una tassazione più equilibrata dei redditi familiari, che elimini la convenienza a non dichiarare il lavoro femminile, ha effetti positivi sull'intero sistema tributario, maggiori sia in termini di gettito, sia di minore irregolarità diffusa nel sistema, rispetto a riforme basate sull'incremento della progressività nell'imposta personale e alla moltiplicazione degli adempimenti amministrativi che, aumentando il costo dell'evasione, anche quando ottengono parziali successi difficilmente, nel medio periodo sono in grado di riportarla entro limiti fisiologici.

Una conclusione che potrà anche non piacere, ma che trova conferma nell'esperienza della politica tributaria degli ultimi anni. La quale ha evidenziato, nelle aree del lavoro dipendente e della famiglia i settori di elezione per una ricomposizione unitaria dell'imposizione sul reddito basata sul superamento della convenienza a corrispondere da parte dei datori di lavoro una quota della retribuzione al nero, e sull'incremento della deducibilità di spese di rilievo sociale all'interno della famiglia.

Deduzioni mirate che rappresentano uno strumento insostituibile anche per avvicinare il reddito dichiarato a quello effettivo.

3) Le riforme fiscali e la legge finanziaria tra limiti ordinamentali e vincoli di trasparenza degli effetti distributivi

I dati richiamati in precedenza consentono ora di soffermarsi su alcuni aspetti istituzionali e giuridici che emergono dalle grandi linee di politica tributaria espresse dalla legge Finanziaria 2008, in continuità con quella del 2007. Evitando di disperdersi su questioni di dettaglio, per le quali è opportuno attendere l'approvazione di un testo definitivo.

Una prima considerazione attiene all'abuso di norme a carattere ordinamentale che caratterizzano anche il disegno di legge Finanziaria 2008. La debolezza della politica, inversamente proporzionale alla sua invasività, prescinde dal colore contingente della maggioranza e determina crescenti scompensi nei rapporti tra le diverse realtà rappresentative, rendendo sempre più difficoltosa l'indispensabile

ricomposizione degli interessi. Questa implosione corporativa si riflette sulla capacità del sistema Italia di rispondere, in modo efficace, alle crescenti domande di innovazione, che l'accelerazione del processo di mondializzazione pone inevitabilmente alla nostra Comunità, che appare al tempo stesso inquieta ed immobile.

L'idea di riformare di volta in volta ampi spezzoni del sistema tributario, inserendo le relative disposizioni all'interno della legge Finanziaria, ha già condotto nel 2007 ad esiti distributivi e di gettito molto diversi da quelli illustrati al Parlamento, e i dati richiamati in precedenza lo dimostrano in maniera inequivoca.

Ma l'effetto più grave lo si riscontra nel rapporto tra le istituzioni. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la quale per poter funzionare richiederà una serie di modifiche incisive, a partire dal terreno finanziario, di cui non vi è traccia nel dibattito pubblico, salvo affidarsi ad un preteso effetto taumaturgico del federalismo fiscale, la funzione legislativa, di competenza del Parlamento, ogni anno, dovrebbe concentrarsi essenzialmente sulle leggi di spesa e tributarie statali, sulla ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo della nostra Comunità e sulla legislazione di bilancio.

Nelle altre materie residue attribuite alla competenza legislativa statale, la stabilità normativa è infatti la regola e gli interventi legislativi non hanno quindi, per fortuna, la stessa periodicità. Attrarre alla legge di approvazione del bilancio le leggi sostanziali tributarie e di spesa, oltre a contrastare con l'art. 81 della Costituzione, snatura il ruolo del Parlamento sottraendo alle Camere la loro principale funzione e quindi determina in prospettiva un vero e proprio corto circuito istituzionale, con effetti potenzialmente dirompenti sulla tenuta del sistema.

La vicenda dell'IRAP è al riguardo emblematica di questa confusione di ruoli. L'Alta Commissione sul federalismo fiscale nella propria relazione di fine 2005 ha concluso per l'inidoneità dell'IRAP quale fonte di finanziamento delle Regioni per gli effetti di traboccamento che determinano una ripartizione delle risorse su territorio molto più sperequata rispetto, non solo ai consumi, ma allo stesso reddito.

In questo quadro la riduzione dell'aliquota dal 4,25 % al 3,9% rappresenta un tipico esempio di eterogenesi dei fini con l'effetto di un ossimoro; applica l'IRAP sui dati del bilancio civilistico, con conseguenze positive sulla gestione amministrativa del tributo. Riduce poi l'aliquota base dal 4,25% al 3,9% ma l'effetto di sgravio è solo apparente: è infatti finanziato integralmente dal riordino della base imponibile e dalla rimodulazione delle deduzioni previste dalla finanziaria 2007 per la riduzione del cuneo fiscale, e di quella ulteriore di 8.000 euro, introdotta nel 2005 a favore dei contribuenti, con non più di cinque dipendenti. Ma, poiché le Regioni possono stabilire le aliquote, in base ad una pluralità di parametri fissati dalla legge, la rimodulazione dell'aliquota base non è a saldo zero. La riduzione apparente dell'aliquota riguarderà infatti solo i contribuenti tassati con l'aliquota base, mentre per tutti gli altri la "riduzione" comporterà un aumento del tributo. I contribuenti più penalizzati saranno ancora una volta i contribuenti delle Regioni meridionali ai quali uno pseudo - federalismo fiscale, disattento ai principi, garantisce minori servizi ed imposte con aliquote maggiorate.

Un'altra novità di rilievo della finanziaria 2008 riguarda l'IRE.

Il precedente della riforma dell'IRE-IRPEF del 2007 presentata dal Governo come un intervento redistributivo finalizzato a migliorare l'equità dell'imposta, con aumento del gettito trascurabile (+230 milioni) e che al contrario comporterà nel 2007 un aggravio di imposta vicino ai 3,5 miliardi di euro, obbliga di per sé ad un giudizio riservato.

Va detto subito che l'analogia con la riforma tedesca dell'imposta sulle società della primavera 2007 a cui il nostro Governo ha dichiarato di ispirarsi, è più nominalistica che di sostanza. La Germania ha infatti ridotto l'aliquota di oltre dieci punti con legge ordinaria, prevedendo un taglio del gettito di oltre 5 miliardi di euro.

Anche la limitazione della deducibilità degli interessi passivi che superano il 30 % dell'Ebitda appare più razionale di quanto previsto nella legge finanziaria, poiché la legge tedesca ha previsto una franchigia a favore delle imprese minori, per cui l'indeducibilità non scatta per importi inferiori al milione di euro. Mentre in Italia la riduzione dell'aliquota di 5,5 punti dovrebbe attuarsi a costo zero, attraverso l'allargamento delle basi imponibili. Il che equivale a dire, in buona sostanza, che una parte dei contribuenti pagherà di meno, mentre altri pagheranno di più.

Basterebbe questa considerazione per evidenziare un aspetto discutibile della riforma: l'assenza di qualsiasi elemento di valutazione affidabile circa gli effetti redistributivi delle modifiche dell'IRES, diversificati per settori di attività e dimensioni delle imprese, evidenzia l'arbitrarietà dell'inserimento della riforma nella legge Finanziaria. Anche perché, trattandosi di un intervento legislativo a somma zero, la sua collocazione nella legge finanziaria è sicuramente impropria.

Secondo il Centro studi della Confindustria, la disposizione non dovrebbe avere conseguenze di rilievo sotto il profilo distributivo, perché solo poco più di un quarto delle imprese avrebbero, nella composizione dei costi, una quota di interessi superiore al 30%, con una distribuzione non troppo differenziata tra le piccole (27,4%) e le grandi (20,7%). Da questo punto di vista, l'effetto redistributivo sarebbe quindi limitato.

Il dato confindustriale non dissipa i dubbi, anzi li aumenta, sia perché il viceministro Visco, in una intervista a Il Foglio, ha ammesso che la riforma è stata sostanzialmente concordata con Confindustria; sia perché, nella revisione dell'IRES, l'abolizione degli ammortamenti anticipati e accelerati ha un peso ben maggiore. Una misura, quest'ultima, che penalizza tutte quelle imprese, specie minori, che non hanno un flusso costante di investimenti, e che rende quindi il confronto con la riforma tedesca del tutto improprio.

Intendiamoci, una delle caratteristiche dell'IRES è quella di essere un'imposta complessa, e la thin capitalization e i pro rata non contribuivano certo a renderla di semplice gestione. Gli effetti distributivi insostenibili, determinati dalla dual income tax, richiedevano, all'atto della sua soppressione, l'introduzione di una nuova disciplina antielusiva che evitasse gli abusi; ma la doppia tassazione dei finanziamenti operati dai soci non è apparsa, alla luce dell'esperienza, una scelta razionale, mentre il forte incremento del gettito dell'IRES, lo ha sottolineato recentemente Augusto Fantozzi, offre margini per una riforma dell'imposta finalizzata ad una maggiore competitività del regime fiscale delle società: per cui un restyling orientato alla semplificazione e una riduzione dell'aliquota, non può che esser accolto con favore. Ma la strada imboccata nella Finanziaria, in assenza di chiarezza sui reali effetti distributivi, lascia perplessi. Le imprese italiane sono già penalizzate rispetto alla concorrenza, perché sul costo dell'indebitamento pagano già l'IRAP, un'imposta ignota alla concorrenza estera, con cui i nostri esportatori sono costretti a fare i conti.

Tassare gli interessi pagati in eccedenza rispetto al 30% dell'Ebitda, come costo indeducibile, sia pure consentendone il riporto in avanti per molti anni, significa tassare l'indebitamento due volte, come IRAP e come costo. Lo stesso ragionamento può esser esteso all'abolizione degli ammortamenti anticipati e accelerati, particolarmente penalizzante per le S.r.l. ed in genere per le imprese minori.

L'impressione che se ne trae è che il nuovo modello di IRES guardi più alla finanza e alle Banche che alla produzione, ed incentivi in particolare le imprese che, avendo delocalizzato parti della produzione all'estero, pagano poca IRAP. Una scelta miope perché, come ci ha insegnato l'esperienza giapponese degli ultimi 15 anni, la delocalizzazione può rappresentare una boccata di ossigeno contingente, ma sposta all'estero quote crescenti di valore aggiunto, e quindi impoverisce il Paese.

Probabilmente il limite di fondo della riforma, in sé apprezzabile per gli elementi di semplificazione della gestione tutt'altro che marginali, sta proprio nei profili distributivi. Il Governo, non essendo in grado, per evidenti ragioni politiche, di assicurare una significativa riduzione dell'imposizione all'insieme delle imprese, ha teso a privilegiare le più dinamiche ed aperte alla competizione internazionale, scaricandone i costi sulle imprese minori, specie le s.r.l., per le quali l'onere degli interessi passivi, pur superando anche di parecchio il 30% dell'Ebitda, non è indice di cattiva gestione o di inefficienza. Ma il principio dei vasi comunicanti, purtroppo, non esclude il sistema delle imprese; per cui la nuova IRES in assenza di modifiche che avvicinino effettivamente lo schema impositivo a quello tedesco, difficilmente potrà determinare una maggiore competitività del sistema d'impresa nel suo complesso.

In definitiva, le riserve espresse non riguardano il merito degli obiettivi della riforma dell'IRES, condivisibili, ma l'assenza di trasparenza nella distribuzione degli oneri, che deve esser rappresentata con chiarezza al Parlamento; e soprattutto il fatto che l'abolizione degli ammortamenti accelerati, irrilevante per le imprese maggiori, caratterizzate da un flusso

d i investimenti continuo penalizzerebbe sotto il profilo finanziario le imprese minori caratterizzate in genere da minore continuità temporale negli investimenti. L'obiezione relativa alla maggiore neutralità del tributo in seguito alla soppressione degli ammortamenti anticipati non mi sembra francamente persuasiva.

La neutralità dei tributi non deve costituire un mito tale da impedire di perseguire attraverso i tributi, fini extra fiscali di rilevante interesse economico sociale.

4) Il nuovo regime forfetario per i contribuenti marginali e minimi.

La scarsa attenzione ai profili giuridici delle decisioni relative alle imposte, trova una nuova conferma nel cosiddetto forfetone per lavoratori autonomi e imprese individuali, con ricavi fino a 30.000 euro, introdotto all'art. 4 della legge Finanziaria.

Chi scrive sostiene in solitudine da tempi remoti la necessità di portare fuori dal regime ordinario di tassazione dei redditi e in parallelo dalla deducibilità dell' IVA, almeno un paio di milioni di contribuenti, come avviene felicemente in Francia, praticamente da sempre. Ed è anche per questo che in Francia gli studi di settore sono meno permeabili all'evasione di quanto si registri in Italia; in un quadro, va ricordato per comprensione, di tassazione del reddito personale che è il più moderato tra tutti i Paesi avanzati (meno della metà della Germania, un quarto dell'Italia).

Non posso quindi non esser favorevole all'idea che si compia un primo passo nella direzione della semplificazione gestionale per i contribuenti marginali.

Inoltre un numero oscillante tra i 700.000 e gli 800.000 soggetti tassati con una semplice imposta sostitutiva con aliquota al 20%, rappresenta un primo significativo colpo al mito delle aliquote progressive nell'imposta sul reddito, quale unico possibile strumento per assicurare l'equità del sistema tributario. E anche questo non può che farmi piacere, perché anticipa un possibile modello di imposizione a base piana, per l'insieme dei redditi, personali e societari, di cui ho evidenziato sia la piena compatibilità, a certe condizioni, con il nostro ordinamento costituzionale, sia l'attuabilità pratica in un recente lavoro per i 50 anni della Corte Costituzionale.

I dubbi circa la convenienza ad aderire ad un regime forfetario che tassi con aliquota proporzionale al 20% ricavi fino a 30.000 euro e quindi redditi inferiori, a tale soglia, sorgono per il fatto che il regime forfetario riguarda, senza alcuna differenziazione, sia i lavoratori autonomi, sia gli imprenditori individuali, sia le imprese familiari. Per alcuni di questi soggetti, i lavoratori autonomi, ai quali il nuovo modello di tassazione sembra guardare prioritariamente, l'esenzione dall'IRAP non costituisce, nella maggior parte dei casi, un'attrattiva, in quanto svolgono, di norma, attività prive di autonoma organizzazione, quindi già fuori dall'IRAP. Quanto all'IVA la novità più importante è che i contribuenti forfetari vengono considerati come consumatori finali e quindi non possono più dedurre l'IVA assolta a monte: scelta del tutto legittima, dato il carattere facoltativo del nuovo regime fiscale, particolarmente opportuna sotto il profilo della tecnica tributaria, perché elimina la pratica assai diffusa tra i contribuenti minori, di dedurre indebitamente una quota di IVA non inerente alla propria attività produttiva. Quindi la convenienza o meno ad aderirvi, a parte il vantaggio di abbattere drasticamente gli oneri amministrativi, dipenderà dal tipo di attività svolta e dal peso variabile che assume per i contribuenti marginali l'IVA assolta a monte, non più deducibile.

Ma il vero problema è rappresentato dalla difficoltà di rendere compatibili alcuni effetti non secondari di questo regime forfetario, con il principio della parità di trattamento, che in campo tributario non può essere considerato un accessorio opzionabile secondo le convenienze del momento.

Innanzitutto il contribuente, dato il carattere di imposta sostitutiva, non potrà più dedurre alcune spese personali (interessi sul mutuo, risparmio previdenziale, spese mediche), con evidenti riflessi sia sulla convenienza ad aderire al forfetone, sia sulla ragionevolezza di alcune esclusioni. Vi sono poi due aspetti del nuovo regime, il trattamento degli altri redditi e l'assoluta carenza di elementi per valutare il livello dei ricavi, che richiedono quantomeno una serie di approfondimenti, finalizzati a coordinare il regime forfetario con quello dell'IRE - IRPEF, con l'obiettivo di assicurarne la compatibilità giuridica.

Sulla deducibilità di alcune spese personali il discrimine potrebbe

essere rappresentato dal carattere agevolativo o meno della deduzione che andrebbe normativizzato; si pensi alle spese per cure mediche, la cui deducibilità è riconducibile al diritto fondamentale alla salute. Ma il punto nodale è rappresentato a mio avviso dalla incompatibilità ordinamentale di interventi spot sulla principale imposta del nostro sistema tributario, non coordinati a sistema.

Stefano Fassina, consigliere economico al Ministero dell'Economia, replicando su Il Sole 24 ORE ad alcuni rilievi assai critici dell'ex ministro Giulio Tremonti, nel richiamare i vantaggi del nuovo regime forfetario, di cui ripeto condivido le finalità, ha evidenziato una incomunicabilità tra analisi economica ed impianto normativo delle imposte che, come rilevato più volte dai giuristi, ricordo per tutti Enrico De Mita e Raffaello Lupi, deve esser necessariamente superata, nell'interesse della stabilità e coerenza del sistema tributario.

L'idea che le imposte possano essere segmentate per obiettivi di politica economica, in una pluralità di sottosistemi, senza una serie di raccordi normativi, indispensabili ad assicurare un ragionevole equilibrio complessivo agli effetti distributivi delle scelte discrezionali del legislatore, appare insostenibile.

Come si può giustificare alla luce del principio di ragionevolezza che, a parità di reddito, un contribuente forfetario veda tassati i propri redditi aggiuntivi con aliquota del 20%, mentre ad un altro soggetto, in regime ordinario, sullo stesso reddito aggiuntivo venga applicata un'aliquota implicita superiore di oltre il 50%; o che, ai redditi ammessi al regime forfetario, non si applichino le addizionali regionale e locale? E da ultimo, come raccordare il nuovo regime per i contribuenti minimi, con una riforma dell'IRE - IRPEF quale quella attuata con la Finanziaria 2007, che ha ulteriormente aumentato la progressività marginale dell'imposta personale, proprio per le fasce di reddito al di sotto dei 30.000 euro?

La risposta, purtroppo, non può non esser negativa.

Ma vi è un aspetto ulteriore che deve far riflettere: a leggere l'art. 4 della Finanziaria il regime forfetario per i marginali, in assenza di obblighi documentali e controlli di qualsiasi tipo, evoca più l'immagine di un versamento periodico, la cui determinazione è lasciata al buon volere del contribuente, quindi offerto, piuttosto che al versamento di un tributo.

Sostiene Fassina che la tracciabilità avviata lo scorso anno con l'elenco di clienti e fornitori e con l'anagrafe dei conti correnti bancari, per dare all'Agenzia delle Entrate la capacità di monitorare accuratamente comportamenti anomali, consentirà di gestire il regime forfetario evitando abusi. L'ottimismo è un valore a cui sono personalmente affezionato, purché non se ne abusi. La tracciabilità in economie caratterizzate da ragionevoli contrasti di interesse tra i contribuenti, da tassazione sul reddito moderata e da un basso livello di economia irregolare, funziona egregiamente.

Ma è difficile far rientrare in questi parametri l'immagine del nostro Paese. Basta considerare il crollo dell'uso degli assegni nei rapporti tra i privati e il contemporaneo incremento delle transazioni per contante, per poter esprimere più di un dubbio al riguardo. Anche l'effetto positivo di ridurre il numero dei soggetti IVA abilitati a dedurre rischia di esser vanificato da un regime forfetario ad ampia libertà di dichiarazione, costruito come un corpo estraneo rispetto al regime ordinario.

Francesco Forte, agli inizi degli anni 70, nei suoi studi sul consumo e la sua tassazione e sull'imposta sulle vendite e sul valore aggiunto, aveva insistito sulla necessità di limitare l'IVA comunitaria alle fasi della produzione e della distribuzione all'ingrosso, escludendo le vendite e le prestazioni di servizio al dettaglio, per ridurre ragionevolmente il numero dei soggetti IVA, e rendere gestibile il tributo; affiancando all'IVA stessa, nella fase del dettaglio; un'imposta monofase sulle vendite.

Le cose andarono, come è noto, diversamente, per i ritardi con cui l'Italia adottò il nuovo regime IVA; e la sofferenza del tributo, rispetto all'evasione, è una realtà che ha accompagnato, fin dalle origini, la vicenda dell'IVA comunitaria, di cui ricorre proprio quest'anno il trentennale dell'emanazione della VI direttiva.

Quindi, o il regime ordinario dell'imposta personale verrà modificato in tempi brevi, sia per consentirne la compatibilità con il regime forfetario, sia per adattare quest'ultimo alle diverse realtà che dovrebbe ricomprendere (è evidente che il tetto per un'attività artigiana o commerciale dovrebbe essere, come del resto avviene ad esempio in Francia, molto più elevato rispetto alle attività di lavoro autonomo, con una crescita del tetto, più rapida rispetto a quella del PIL nominale), o

rischia di diventare, certo contro la volontà dei promotori, un singolare modello di legalizzazione dell'economia irregolare, con effetti negativi proprio nell'IVA. In un sistema caratterizzato da un'evasione diffusa, quale è tuttora il nostro, innanzitutto per l'eccesso di imposizione sui redditi, l'uscita dall'IVA per i forfetari rischia infatti di trasformarsi in un'ulteriore domanda di acquisto di beni e servizi in evasione all'IVA.

5) Conclusioni

Anche la cospicua dote di riduzioni d'imposta, distribuite tra decreto legge di accompagnamento e legge finanziaria e l'assegno a favore degli incapienti, si prestano all'obiezione di metodo che la somma di interventi singolarmente apprezzabili, se non coordinati a sistema, non solo non rappresenta una politica fiscale a favore della famiglia, ma rischia, in ordinamenti caratterizzati da una ampia quota di economia sommersa e irregolare, di determinare una riduzione degli indici di disuguaglianza non sufficientemente rappresentativa della realtà.

Mentre la legge Finanziaria 2008 non interviene su uno degli effetti più irragionevoli della sostituzione delle deduzioni con le detrazioni, decisa con la Finanziaria 2007: la detrazione a favore di chi ha carichi familiari, non si somma a quella personale e non decresce quindi con l'aliquota di quest'ultima, ma vi si affianca, e diminuisce parallelamente con un'aliquota diversa. Il risultato è che i contribuenti con familiari a carico, a parità di reddito, vengono tassati con un'aliquota marginale implicita più elevata rispetto ai single.

Correggere questo evidente squilibrio, sembra, a chi scrive, prioritario rispetto a qualsiasi altro intervento a favore delle famiglie, riduzione ICI compresa.

Gli esempi richiamati in precedenza evidenziano la necessità di sottoporre il nostro sistema tributario ad un incisivo processo riformatore, attento all'aumentata competitività internazionale dei diversi ordinamenti, anche sotto il profilo fiscale.

Sotto questo profilo, le novità della Finanziaria non sono irrilevanti, perché evidenziano quanto meno la consapevolezza del problema; ma il limite di riforme a costo zero, al di là della riserva sulla netta assenza di trasparenza negli effetti distributivi, è che tali effetti saranno comunque parziali, per cui la forbice tra la fiscalità italiana sulle imprese rispetto ai grandi Paesi europei nel 2008 aumenterà ulteriormente.

D'altra parte, almeno questa è la mia opinione, suffragata dall'esperienza, la legge finanziaria è uno strumento per manovrare i tributi, al fine di assicurare l'equilibrio dei saldi di bilancio; ma proprio per la sua natura di legge collegata di bilancio, non è la sede per riforma più ampie, che richiedono una visione sistematica e un pieno coinvolgimento del Parlamento nella scelta delle soluzioni, che non è possibile assicurare durante la sessione di bilancio.

Il precedente della riforma dell'IRE – IRPEF, introdotta con la Finanziaria 2007, senza un minimo di confronto parlamentare, i cui effetti, di gettito e distributivi, si sono rivelati ben più onerosi per la larghissima maggioranza dei contribuenti, rispetto a quanto sostenuto dal Governo in Parlamento, dovrebbero condurre a stralciare la riforma dell'IRE dalla Legge finanziaria.

Affidando l'iter legislativo ad un disegno di legge, che avrebbe tutto il tempo di essere esaminato, anche per le sue ricadute sull'insieme delle imprese, ed approvato, prima delle assemblee societarie della primavera 2008; in tempo quindi per essere applicato ai redditi prodotti nel 2007.

Il pieno recupero della funzione parlamentare nel campo delle imposte rappresenta ormai una priorità istituzionale, per correggere una prassi recente che ha riservato al Parlamento un ruolo puramente formale e a ben vedere nemmeno notarile, quando, come con l'attuale disegno di legge Finanziaria, non viene posto nelle condizioni, di valutare gli effetti distributivi di quanto viene sottoposto al voto delle Camere.

Spetta al Parlamento assicurare, attraverso il pieno recupero della propria funzione in materia di imposte, una ricomposizione unitaria del nostro sistema tributario, più attenta ai diritti dei cittadini e capace di garantire alle diverse articolazioni, territoriali ed economico sociali che costituiscono la Repubblica, un concorso alla spesa pubblica non disgiunto dalle capacità contributive di cui ciascuna di esse è espressione.

Obiettivo quest'ultimo, che come dimostra l'evoluzione del diritto tributario negli ultimi anni, appare un obiettivo ancora lontano.

Ma per riflettere su questi argomenti occorrerà attendere che la

Finanziaria divenga Legge dello Stato.

Bibliografia essenziale

- Antonini L., *L'Alta Commissione e l'esigenza del federalismo fiscale*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 6/2006, p.1233
- Artuso E., *I prelevamenti bancari effettuati dai professionisti e la nuova presunzione di compensi tra principi di civiltà giuridica, divieto di retroattività e ambigue classificazioni delle norme sulle prove*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 1/2007, I, p.3;
- Boeri T.- Garibaldi P., *Come dilapidare il "tesoretto"*, in www.lavoce.info, 01.10.2007;
- Carovita di Toritto B., *Aspettando Ulisse: riparte la tela delle riforme nella XV Legislatura*, in www.federalismi.it;
- Cellentani E. – Maino G., *Statuto del contribuente e retroattività tributaria*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3/2007, p. 499;
- Ciarcia A.R., *La tutela del contribuente sottoposto a verifiche fiscali*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1/2007, p. 1;
- Cottone N., *Dall'evasione mancati introiti per 100 miliardi, 23 recuperati*, in www.lavoce.info, 23.10.2007;
- De Gasperi M., *Bankitalia: crescita a rilento, restano i nodi della finanza pubblica*, in *IlSole24Ore*, 16.10.2007;
- Di Tanno T., *Linee guida per una possibile riforma dell'imposizione sul reddito d'impresa*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1/2007, p. 82;
- Fantozzi A., *Ipotesi di riforma: se non ora, quando?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 4/2007, I, p.395;
- Guerra M.C.- Giannini S., *Famiglie e imprese nella manovra finanziaria 2008*, in www.lavoce.info, 01.10.2007;
- Leccisotti M.- Giudice R.- Ribechi P., *Il costo di adempimento dei tributi in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2006, p. 580;
- Maisto G., *Possibili criteri direttivi per una revisione dell'ires improntata alla competitività del sistema fiscale italiano*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 4/2007, I, p. 343;
- Marello E., *Il rischio del tributo- Il fondamento dei concordati preventivi in materia fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 2/2006, p. 368;
- Pellegrino S., *Chi guadagna dalla manovra*, in www.lavoce.info, 09.10.2007;
- Perotti R., *La Finanziaria "leggera" e le due anime del Governo*, in *IlSole24Ore*, 04.10.2007;
- Sacchetto C., *Etica e fiscalità*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3/2006, p. 475;
- Salerno G.M., *La legge finanziaria 2008 tra fondati timori e necessità di riforma*, in www.federalismi.it;
- Visco V., *L'effetto Visco raccontato da lui stesso*, in *Il Foglio*, 26.10.2007;
- Zagà S., *Manovra bis: le nuove regole di determinazione del reddito di lavoro autonomo*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 5/2006, p. 897.

Documentazione

- Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 50, ottobre 2007, in www.bancaditalia.it;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Bollettino delle entrate tributarie anni 2003-2007*, www.finanze.it

Note

(1) Uso questo termine del tutto improprio, ma diventato quest'anno di impiego pressoché generalizzato, per indicare l'incremento delle entrate tributarie, per semplicità di comprensione; nell'aumento delle entrate infatti non vi è nulla di miracoloso, ma solo l'effetto di manovre discrezionali sulla struttura e sulle modalità applicative di alcuni grandi tributi.

(2) La stima sull'evoluzione delle entrate tributarie nel corso del 2007 è

stata formulata sulla base di una previsione di incremento del gettito maggiore, (6,4%) del dato relativo ai primi otto mesi (5,6%) sia per tener conto delle prime indicazioni relative al mese di settembre, sia di una tendenza, evidente negli ultimi anni, ad un maggiore incremento delle entrate nel terzo quadrimestre. Si è anche tenuto conto nella stima della quota di maggiore imposta da attribuire agli effetti della riforma dell'IRE/IRES di un incremento del PIL nominale (+4,6%), indicato nei documenti ufficiali, che appare sovrastimato: quindi il peso della riforma dell'IRE/RES sul totale del gettito 2007 potrebbe essere sottostimato.