

MINISTERO DELLE FINANZE

LA RIFORMA FISCALE

- Libro Bianco -

Dicembre 1994

MINISTERO DELLE FINANZE

LA RIFORMA FISCALE

- Libro Bianco -

Dicembre 1994

A.L. in 2

21 Dic. 1994

Caro prof. Tremonti:

le notizie che qui giungono dall'Italia sono scarse, confuse ed imprecise. Ma quel poco che sono riuscito ad appurare mi spinge a scriverle questa lettera che e' e vuole essere una nota di incondizionata ammirazione ed approvazione per il piano da Lei presentato per la riforma del sistema e del regime fiscale in Italia.

Trovo ammirabile non soltanto l'aspetto tecnico del Suo piano ma anche il coraggio da Lei dimostrato nel presentare, il piano stesso, cosi' drastico, cosi' rivoluzionario cosi' contrario ai dettami della demagogia imperante .

Desidero quindi esprimerLe il mio augurio piu' vivo e sincero per il successo pieno e completo della sua iniziativa, convinto come sono che se verrebbe attuata come Lei la ha elaborata senza stravolgimenti inopportuni, il nostro Paese si porterebbe in posizione avanzata invece di essere e rimanere il solito fanalino di coda nella classifica dei Paesi civili per quanto riguarda il regime fiscale. Le basti dire che qui in America mentre ci si rende conto della necessita' e dell'urgenza di attuare una riforma fiscale secondo i lineamenti definiti nel Suo piano, si riconosce che manca il coraggio per portare avanti un'azione del genere.

RinnovandoLe le congratulazioni e gli auguri piu' vivi e sinceri, rimango Suo dev.

Carlo M. Cipolla
271 Colgate avenue
Kensington, California 94708
USA

Questo è il *libro bianco* sulla riforma fiscale.

Libro bianco vuol dire essenzialmente due cose: che è ancora aperto nelle scelte e nelle conclusioni e che ogni lettore può riscriverne dei pezzi, esponendo le sue idee sulla scheda “Suggerimenti & Commenti” allegata, da inviare per posta o per fax al Ministero delle Finanze.

Buona lettura

Giulio Tremonti

INDICE

PREMESSA	1
<i>PARTE PRIMA: I MOTIVI DELLA CRISI FISCALE ITALIANA E LE RAGIONI DELLA RIFORMA</i>	16
1. Il sistema fiscale italiano, come è adesso	17
2. Il federalismo fiscale (le ragioni per attuarlo)	28
3. Il pragmatismo fiscale (le ragioni per introdurlo)	39
3.1 Il rapporto fisco - economia	42
3.2 Il rapporto fisco - contribuente	50
4. I vincoli e gli obiettivi della riforma	53
4.1 I tre vincoli del progetto	54
4.2 I tre obiettivi della riforma	62
<i>PARTE SECONDA: LA RIFORMA FISCALE</i>	65
Capitolo I - Dal centro alla periferia - Il Federalismo Fiscale	66
0. <i>Premessa</i>	66
1. Il federalismo tra riforma costituzionale e riforma fiscale	66
2. I “cinque pilastri” del federalismo fiscale	69
3. Il “municipalismo” fiscale	78
3.1 Le spese e le risorse attuali	78
3.2 Il trasferimento del patrimonio agli enti locali	81
3.3 Il trasferimento dei tributi	84
4. Un federalismo provinciale?	91
5. Il federalismo fiscale regionale	93
5.1 Le dimensioni finanziarie	93
5.2 La “dotazione” patrimoniale	96
5.3 La “dotazione” fiscale	96

Capitolo II - Dalle persone alle cose	103
1. Energia e ambiente	105
2. L'imposta dei consumi	109
3. L'Irpef	113
4. La tassazione delle imprese	123
4.1 La tassazione delle imprese individuali	126
4.2 La tassazione delle società	133
5. La tassazione dei redditi di capitale	148
6. I tributi minori	151
Capitolo III - Dal complesso al semplice	157
0. <i>Premessa</i>	157
1. La riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria e lo "sportello del cittadino"	157
2. Il rapporto fisco-contribuente	171
3. La giustizia tributaria	174
3.1 Le trasgressioni amministrative	174
3.2 Le trasgressioni penali	175
3.3 Il processo tributario	180
4. La politica legislativa	183
4.1 "E pluribus unum"	183
4.2 La fabbrica della legge	184
4.3 L'agenda legislativa	186

PREMESSA

Questo libro:

- contiene solo una parte dei materiali elaborati nel corso dei lavori preparatori della riforma. Una versione più tecnica, completata dalle ricerche di base (si tratta di numerosi volumi), sarà comunque presentata nelle prossime settimane;
- è diviso in due parti: nella prima parte si analizzano le cause di crisi del sistema fiscale esistente; nella seconda parte si formulano le ipotesi di riforma.

Chi è interessato ad una visione complessiva, legga tutto il libro. Chi è invece interessato solo alle proposte di riforma, vada direttamente alla seconda parte (ma non lo consigliamo, perché le ragioni del nuovo si comprendono meglio in base alla ricostruzione del vecchio).

In estrema sintesi, la riforma si muove su tre direttrici:

- *dal centro alla periferia* (il federalismo fiscale);
- *dalle persone alle cose* (la tassazione ambientale e dei consumi);
- *dal complesso al semplice* (la certezza e semplicità del diritto).

Lungo queste direttrici, la velocità di marcia può variare. Ad alcuni, le soluzioni ipotizzate potranno sembrare troppo “deboli”, ad altri troppo “forti”. Fermo il disegno complessivo, quasi tutte le ipotesi formulate sono comunque abbastanza flessibili. Ad esempio, sulla tassazione delle persone fisiche si presentano quattro “curve Irpef”, tra cui scegliere: una curva “di centro”, due curve “borghesi”, una curva “proletaria” (queste definizioni sono, ovviamente, scherzose ...). Sarà il dibattito ad individuare la soluzione più opportuna, ad introdurre correzioni e ulteriori alternative.

Al fondo, resta comunque la convinzione che l'intervento proposto non è una semplice sommatoria di aggiustamenti marginali, ma una vera e propria riforma. Dato il disastro dei conti pubblici, non ci sono infatti alternative: l'unica possibilità di

risanamento che ci si offre è costituita da un cambiamento radicale del sistema fiscale attuale.

Non promettiamo, e non possiamo fare, miracoli: non lo consente - si ripete - l'andamento dei conti pubblici. Tuttavia, la riforma rende possibile:

- a) l'*inversione* nella tendenza alla spesa pubblica irresponsabile. Ci si arriva con il federalismo fiscale, che consente ai cittadini di controllare la spesa con il "voto fiscale": *vedo, pago, voto*;
- b) una migliore *distribuzione* del carico tributario, trasferendone una parte, dal reddito delle persone, ai consumi e ai patrimoni;
- c) una *riduzione*, se non della pressione, almeno dell'*oppressione* fiscale, costituita da una miriade di tasse e di adempimenti inutili. Le tasse passano da circa 100 ad 8. In particolare, scompaiono molte tasse "storiche": dalla carta da bollo alla tassa sulle successioni. Le persone anziane e non ricche saranno "liberate" dal modello 740 e dagli oneri fiscali connessi. E poi si riduce l'evasione fiscale: si prevede ad esempio che, per la prima volta in Italia, sia eliminato, non per finta ma davvero, il segreto bancario. Scompare, ancora, un cumulo di adempimenti fiscali perditempo. Infine, si organizza il fisco al servizio del cittadino; non viceversa, come è stato finora. Con la riforma, non è più il cittadino che è costretto ad andare dal fisco, ma il fisco ad andare dal cittadino. Tutta la nuova struttura amministrativa ruota, infatti, intorno allo "sportello del cittadino".

Solo se la riforma andrà a buon fine, si può ragionevolmente ipotizzare di pagare meno tasse. Questo effetto potrà essere ottenuto se la riforma sarà attuata in tempi rapidi, consentendo di:

ridurre l'evasione (effetto che si può tra l'altro ottenere anche riducendo la convenienza ad evadere perché, con aliquote troppo elevate, l'evasione è la "migliore" - si fa per dire - forma di investimento);

ridurre la spesa pubblica come conseguenza del federalismo fiscale, che è l'unico modo serio per risanare i conti pubblici, riportandoli a centri di decisione vicini ai cittadini.

Alcune parti del sistema fiscale non sono trattate in questo libro, perché sono marginali o comunque fuori dall'area centrale della riforma. Inoltre, qui non si tratta la materia delle esenzioni e delle agevolazioni, materia che sarà organicamente razionalizzata, in fase di riscrittura dei nuovi testi di legge. Una apposita normativa disciplinerà infine il regime transitorio di passaggio dal vecchio al nuovo.

A grandissime linee, alcuni dei cambiamenti più evidenti del sistema fiscale, sono riportati nei riquadri che seguono.

DAL CENTRALISMO	AL FEDERALISMO
<i>vecchio</i>	<i>nuovo</i>
De-responsabilizzazione degli amministratori pubblici	Responsabilità fiscale degli amministratori pubblici
Imposte statali 80% del gettito Imposte locali 20% (compresi i contributi sanitari)	Imposte statali 70% del gettito Imposte locali 30%
Demanio in mano allo Stato	Gli immobili pubblici (oltre 20.000) tornano ai Comuni (e alle Regioni)
In conclusione: si attiva il circuito "vedo, pago, voto".	

DALLE PERSONE	ALLE COSE
<i>vecchio</i>	<i>nuovo</i>
Il sistema fiscale è "politicamente" centrato sul reddito	Le tasse sono meglio distribuite su redditi, patrimoni, cose
Imposte sulle persone 60% del gettito Imposte sulle cose 40%	Imposte sulle persone 54% del gettito Imposte sulle cose 46%
L'Irpef è il 35% del gettito	L'Irpef è il 31% del gettito
In conclusione: oggi si tassa troppo chi lavora e vuole produrre ricchezza. Con la riforma si riducono le imposte sul lavoro e si tutelano l'ambiente e lo sviluppo.	

DAL COMPLESSO	AL SEMPLICE
<i>vecchio</i>	<i>nuovo</i>
Oltre 100 tasse ad esempio: 14 tributi sulla casa 9 tributi sull'automobile	8 tasse 1 tributo sulla casa 1 tributo sull'automobile
3368 leggi e decreti vigenti	1 codice tributario
200 milioni di documenti inviati ogni anno al fisco 137 milioni di versamenti l'anno	Questi numeri si riducono fortemente grazie all'autocertificazione, allo "sportello del cittadino", alla riduzione del numero di tributi
3.200.000 processi tributari pendenti e "manette" per tutti (cioè per nessuno)	Un filtro amministrativo per evitare le liti. Giustizia penale limitata ai veri casi di evasione
In conclusione: dal cittadino al servizio del fisco, ci si muove verso il fisco al servizio del cittadino.	

Prima di passare alla lettura del testo, per avere un'idea dell'ambiente economico e fiscale in cui si cala la riforma, può essere comunque utile un'occhiata ai seguenti dati.

57,1

milioni

E' il numero degli italiani, in base al censimento Istat del 1991. Questa popolazione si suddivide in :

19,7

milioni

di famiglie le quali, nel corso del 1994 hanno prodotto un reddito complessivo di

1,56

milioni di miliardi

Le famiglie italiane dispongono di una ricchezza finanziaria pari a oltre

3

milioni di miliardi

che nell'ultimo anno si è incrementata di oltre 200 mila miliardi. Ma questa mole di risparmio non ha impedito agli italiani di spendere

970
mila miliardi

per consumi: generi alimentari, abbigliamento, divertimenti, eccetera.

Sono inoltre ben

13,4
milioni

le famiglie che possiedono una casa, a fronte di un patrimonio immobiliare complessivo di 25 milioni di abitazioni. E infine dispongono di un parco automobilistico di

27
milioni

di unità, rispetto ai 29,6 milioni di autovetture che corrono sulle strade della penisola.

Questi numeri costituiscono l'identikit economico delle persone fisiche che, insieme alle persone giuridiche (enti e società), compongono l'universo di riferimento del Fisco. Dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria, gli italiani sono classificati in

32,9
milioni

di contribuenti. Un numero superiore a quello delle famiglie in quanto all'interno di un nucleo familiare esiste molto spesso più di un titolare di reddito. Si tratta, in dettaglio, di 14,9 milioni di lavoratori dipendenti, 11,8 milioni di pensionati,

3,3 milioni di imprenditori, 1,3 milioni di lavoratori autonomi, 1,6 milioni di soggetti con redditi diversi. A completare la platea dei contribuenti occorre sommare

1,4
milioni

di società di persone e di capitali.

440
mila miliardi

è l'ammontare che tutti questi soggetti hanno versato nelle casse dello Stato alla fine del 1994.

L'imposta di gran lunga più importante è l'Irpef, che nel '94 ha prodotto un gettito di

155
mila miliardi

al quale i lavoratori dipendenti hanno concorso per 91.100 miliardi, gli autonomi per 18.000, gli imprenditori per 21.200, e i pensionati per 22.000 e gli altri contribuenti per 2.700 miliardi. La seconda maggiore imposta è l'Iva, che nel '94 ha fatto incassare oltre

90
mila miliardi

seguono, in ordine di importanza, le imposte sugli interessi e redditi da capitale con 39.400 miliardi, le accise con 45.000 miliardi, l'Irpeg con 26.200 miliardi, l'Illor con 20.400 miliardi. Le imposte locali generano un introito di circa 105 mila miliardi, 14 mila dei quali derivanti dall'Ici.

Il sistema tributario italiano è molto **frammentato**: sono infatti, circa

100

le tasse degli italiani.

Ma il gettito è molto **concentrato**. Ben l'

85%

del gettito deriva infatti da 7 imposte (Irpef, Iva, interessi e redditi da capitale, oli minerali, Irpeg, Ilor e Ici), mentre le prime 15 coprono il

96%

del gettito. Questo significa che esistono decine e decine di tasse e balzelli dalle quali lo Stato incamera poche migliaia di miliardi.

Ma questo non è il solo aspetto patologico del sistema tributario italiano. Quello forse più preoccupante riguarda gli **adempimenti** connessi al pagamento di queste imposte. Nel corso di un'anno, i contribuenti italiani devono effettuare l'incredibile cifra di

137

milioni

di versamenti, tra Irpef, Ilor, Irpeg, ritenute, Ici e concessioni governative.

23

milioni

sono le dichiarazioni dei redditi (730, 740, 750, 760, 770)

5,2
milioni

sono le dichiarazioni Iva

4,7
milioni

gli atti del registro. Nelle montagne di scartoffie generate ogni anno dal Fisco ci sono inoltre

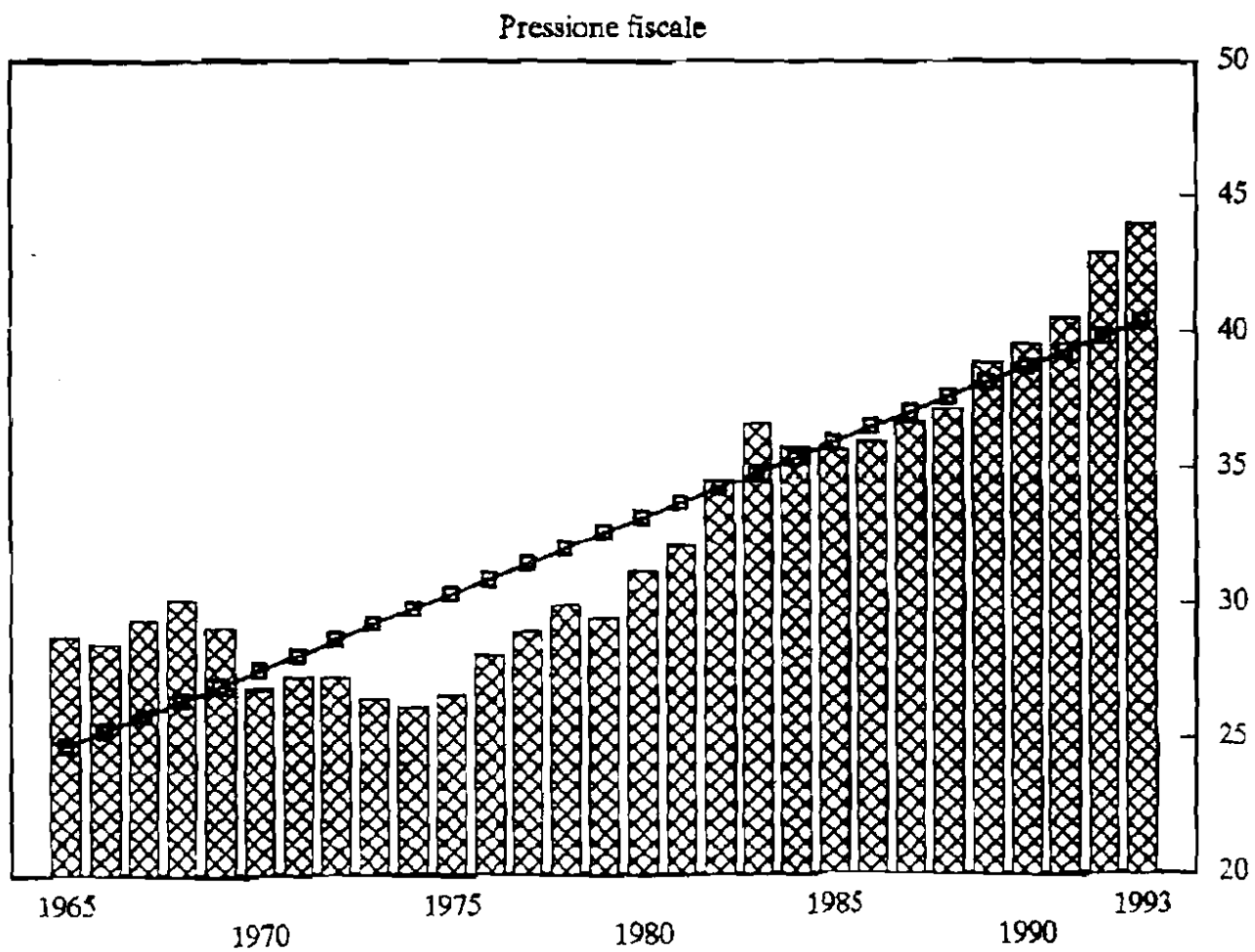
4
milioni

di rimborsi Irpef,

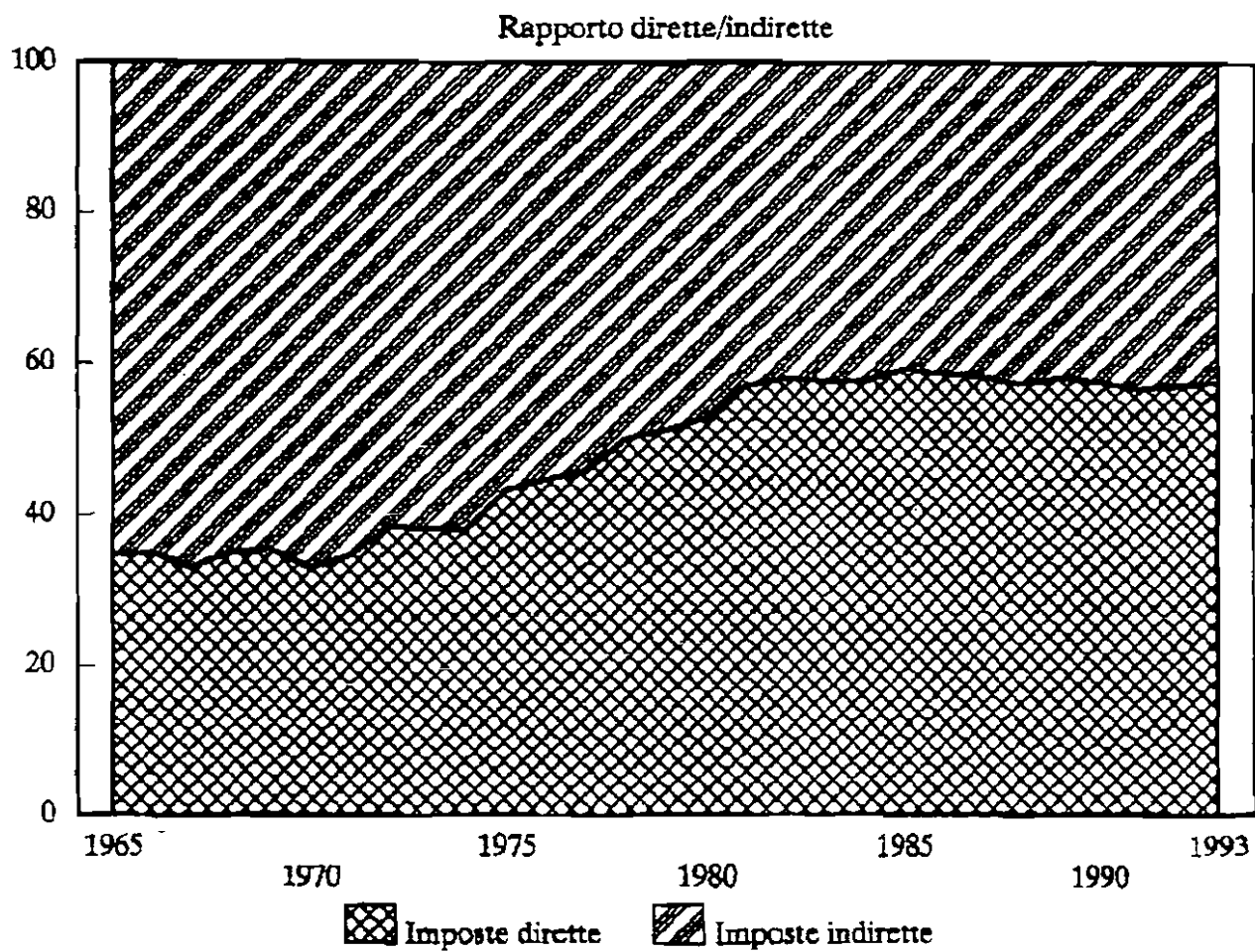
3,5
milioni

di cartelle di pagamento per imposte iscritte a ruolo.

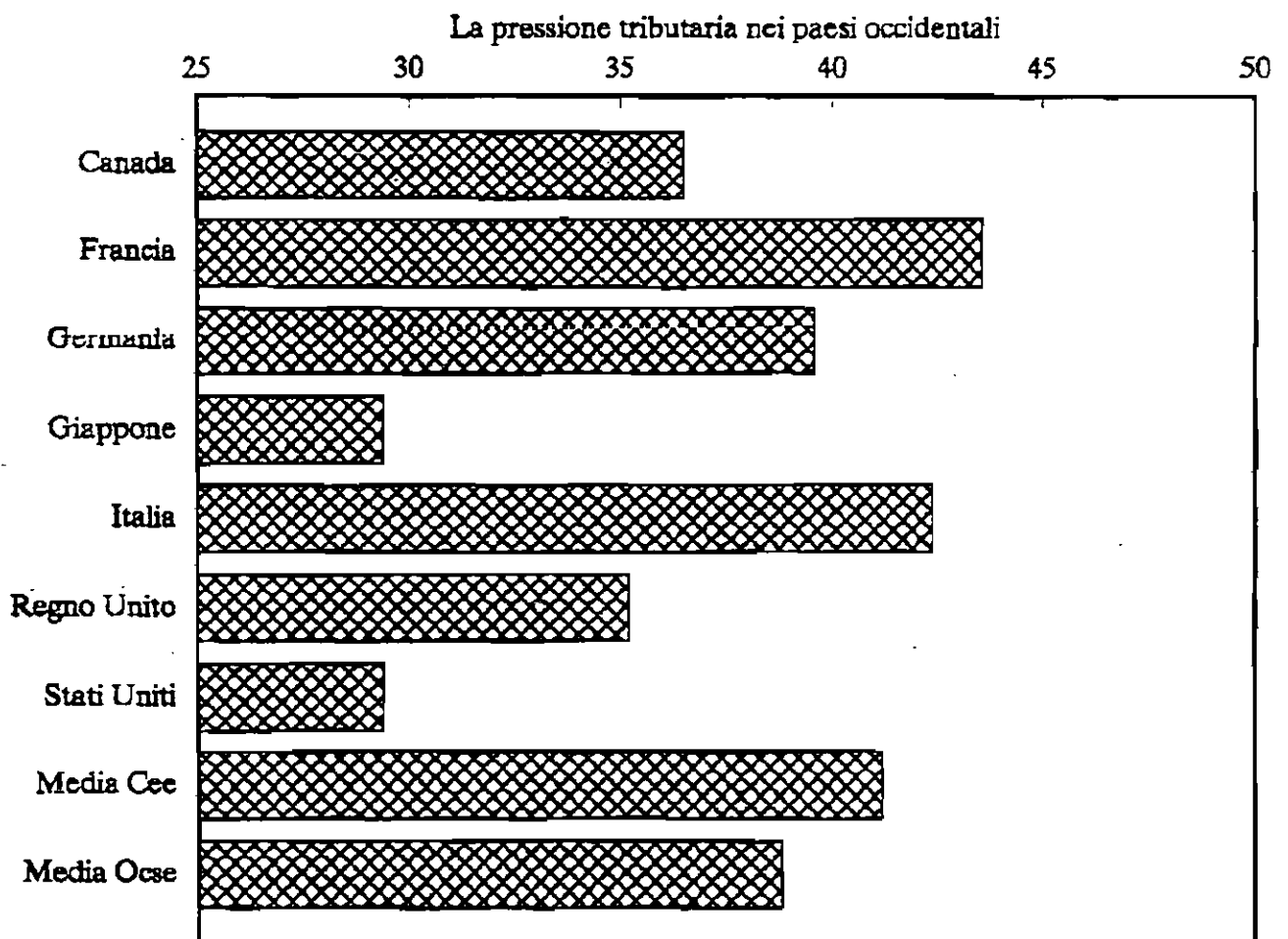
Questi dati sono emersi alla fine di un periodo che ha visto un aumento notevolissimo della pressione fiscale (grafico 1).



Periodo nel quale le imposte dirette hanno soppiantato quelle indirette (grafico 2).



La pressione fiscale ha raggiunto livelli elevatissimi rispetto agli altri paesi industrializzati (grafico 3).



Nell'insieme, questi dati riassumono una situazione di crescente disagio. La riforma cerca di porvi rimedio.

PARTE PRIMA

**I MOTIVI DELLA CRISI FISCALE ITALIANA
E LE RAGIONI DELLA RIFORMA**

PARTE PRIMA: I motivi della crisi fiscale italiana e le ragioni della riforma

1. Il sistema fiscale italiano com'è adesso

1.1 Tutti i dati di cui disponiamo indicano che all'interno il sistema fiscale italiano qualcosa si è rotto. I gettiti di molte grandi imposte calano. Ma soprattutto cala il consenso della gente. Non che le tasse si debbano pagare volentieri. Ma, in democrazia, è essenziale un certo grado di *consenso* sul *cosa* si paga, sul *come* si paga, sul *perché* si paga e questa è l'altra faccia - la faccia politica - della medaglia: la *crisi fiscale* è solo un pezzo di una crisi più grave: un pezzo della *crisi costituzionale* che investe lo Stato.

Lo Stato italiano è in crisi perché è troppo centralizzato. Troppe decisioni dipendono dal centro. Da un solo soggetto politico: lo Stato nazionale; da un solo corpo politico: il Parlamento nazionale; da un solo corpo burocratico: la Pubblica Amministrazione.

E lo Stato centrale, per dovere o volere fare tutto, fa in realtà sempre di *meno* e sempre *peggio*, bloccando prima e poi ossificando in stratificazioni successive tanto l'economia, quanto la politica.

Non c'è da meravigliarsi, perché: "Non è nella natura delle cose che un governo centrale possa risolvere tutti i bisogni di una grande nazione" (Tocqueville, 1835).

Non è dunque per distruggere, ma per *salvare* lo Stato che si deve *cambiare* cercando, tanto per la politica quanto per l'economia, forme e sostanze nuove:

- un nuovo e più articolato rapporto tra Stato e territorio (il *feralismo*);
- un nuovo e più articolato rapporto tra Stato e mercato (il *liberismo*).

La *corsa al centro* non va dunque solo *interrotta*; va *invertita*, seguendo una traccia federalista: si deve fare a livello di Comune *tutto* quello che si può fare *bene* a livello di Comune. E si può e/o si deve risalire di livello (dal Comune alla Regione, dalla Regione allo Stato, dallo Stato all'Unione europea) *solo* se al livello superiore si può fare ancora *meglio*.

In particolare, parte essenziale di questo necessario cambiamento *costituzionale* è una riforma *fiscale* basata sul *federalismo* ma, *base* di un sistema di finanza pubblica più giusto ed efficiente di quello che c'è adesso.

Sul risanamento della finanza pubblica si possono in specie fare due ipotesi:

a) l'ipotesi del risanamento come *aggiustamento*.

Si tratta di una falsa ipotesi. Per quanto forti, gli aggiustamenti sarebbero infatti *interni* proprio al sistema che ha generato la crisi. Per questo si tratta di un'ipotesi che non funziona: perché confonde gli effetti con le cause, come se fosse sufficiente spalare a valle e non fosse invece necessario arginare a monte;

b) l'ipotesi del risanamento come *cambiamento*.

E', questa, l'unica ipotesi che sia politicamente realizzabile. Vediamo di capire perché.

La società civile italiana appare sempre più chiaramente influenzata dal peso di due fattori: *D* e *P*. *D* come debito, *P* come politica.

Cominciamo dal primo. Per legge di natura, a fronte di ogni *attività* c'è una *passività*: per uno che ha un *credito*, c'è uno che ha un *debito*. La stessa legge vale in finanza pubblica: a fronte di milioni di famiglie che hanno in

portafoglio titoli del debito pubblico c'è un solo soggetto, lo Stato, titolare della massa del debito stesso. Con la particolarità che, nel bilancio dello Stato, a fronte del passivo, ormai tendente a circa 2 milioni di miliardi di lire, non c'è un corrispondente attivo: nel corso degli anni il denaro raccolto dallo Stato emettendo sul mercato titoli del debito pubblico è, infatti, in grandissima parte defluito per finanziare la spesa pubblica corrente. In attivo, lo Stato ha solo dunque la sua *forza politica*: la fiducia che è capace di ottenere in ordine alla sua capacità di rimborsare il capitale e di remunerarlo con gli interessi. Ed è così che si arriva al secondo fattore: al fattore *P*. Tra politica e debito c'è, infatti, un legame fondamentale e, in questo momento storico, cruciale: se *P* declina *D* cresce, e viceversa.

Difficile credere che senza *P* si possa efficacemente agire su *D*.

Ciò premesso, va poi aggiunto che un debito accumulato in 20 anni di cattiva politica o peggio di *non* politica difficilmente si risolve in 20 giorni o in 20 mesi. Ma che arrivi *un* giorno in cui si comincia il *cambiamento*, inteso come *fuoriuscita* dal sistema che ha causato la *crisi* della nostra coscienza pubblica. A partire dal *cambiamento del sistema fiscale* basato sul federalismo fiscale.

E' vero che c'è un principio *conservatore*, per cui le tasse *migliori* sono, in ogni caso, quelle che già ci sono. Migliori perché sono comunque già sperimentate, e poi perché ogni cambiamento è comunque pericoloso. Ma è anche vero che, per come stanno le cose in Italia, il costo della conservazione del sistema fiscale attualmente vigente, è maggiore del *rischio* implicito nel cambiamento.

Chi scrive - e con chi scrive si spera la maggioranza degli italiani - è, in specie, convinto che in ogni caso vale la pena di cambiare, non potendo comunque questo sistema reggere a lungo.

1.2 E' per questa ragione che, qui di seguito, si sviluppa un progetto di riforma fiscale per l'Italia. Una riforma che è soggetta a *tre vincoli*, ordinata a *tre obiettivi*. In particolare:

A) *Vincoli* sono:

- il rispetto dei principi *costituzionali* di capacità contributiva e progressività del sistema tributario;
- la conformità ai principi ed alle direttive dell'*Unione europea*;
- la *stabilità* della pressione fiscale rispetto al prodotto interno lordo.

Con una precisazione che a questo proposito è necessaria. Al vincolo di invarianza della pressione fiscale ci si potrà gradualmente *sottrarre, riducendola*, solo se il sistema fiscale, una volta riformato, sarà a sua volta capace di produrre effetti complessivi di *risanamento* dei conti pubblici. E' questa la scommessa che tutti insieme dobbiamo fare. Il sistema fiscale italiano, una volta *semplificato*, strutturalmente, e *basato* sul federalismo, territorialmente, sarà infatti più *trasparente*, consentendo alla gente di controllare da *vicino e davvero* la spesa pubblica. Infatti i risparmi di spesa pubblica non possono essere fatti solo dal centro: deve e può farli soprattutto la periferia. Ad esempio, lo spreco sanitario non può essere efficacemente fermato dallo Stato; può invece essere efficacemente fermato dalle Regioni, perché queste sono *direttamente* coinvolte nella *gestione* della spesa sanitaria.

In altri termini: come il sistema fiscale funziona bene fin dove arrivano i sostituti di imposta, così il sistema di spesa potrà funzionare bene solo se si attivano i *sostituti di risparmio*.

Quello che finora c'è stato è stato il coinvolgimento della *periferia* (delle Regioni, dei Comuni, etc.) nella *spesa* (e nello spreco).

Quello che finora è mancato è, invece, il coinvolgimento della periferia nel *risparmio*. Più ampio sarà il fronte del coinvolgimento della periferia tanto nelle *competenze* gestionali quanto nelle *responsabilità* finanziarie, più ampio sarà il fronte del risanamento.

Solo se finiranno i trasferimenti a piè di lista, solo se Regioni e Comuni avranno un *bilancio proprio*, e la loro spesa sarà trasparente e finanziata con tributi propri, solo in questo modo potrà cominciare il vero risanamento del Paese. Perché solo così i cittadini potranno vedere su *cosa* si paga, *perché* si paga, *a chi* si paga (il circuito: "vedo, pago, voto"). Solo così la gente potrà davvero controllare *come e perché si spende* pretendendo che si spenda *meno e meglio* di come si è fatto per venti anni;

B) *Obiettivi* sono quelli di spostare l'asse del prelievo fiscale:

- *dal centro alla periferia* (il federalismo fiscale);
- *dalle persone alle cose* (la tassazione "ambientale");
- *dal complesso al semplice* (da secoli, chi produce ricchezza con il suo lavoro vuole infatti certezza del diritto e semplicità del sistema. Vale ancora la richiesta, fatta per la prima volta dal popolo di Francia: "*un re, una legge, un ruolo d'imposta*". L'oppressione non si può aggiungere alla

pressione fiscale. Non è che la gente non vuole pagare le tasse, è che non vuole impazzire su cento tasse, su mille scartoffie).

Nell'insieme, quello che qui si espone è il *primo* tentativo di impostare una riforma fiscale "europea". Una riforma basata sul disegno di una Europa comunitaria *aperta* alla circolazione delle persone, delle merci, dei capitali, cui fa però da *contrappeso* un crescente radicamento sul territorio del sistema politico e fiscale.

Per dare *corpo* e *visibilità* a questo processo di ritorno della politica ai suoi luoghi di origine, tanto i *diritti di proprietà*, quanto le *potestà fiscali* saranno *restituiti* alle comunità politiche originarie.

Per cominciare (e per dare subito corpo visibile al federalismo) lo sterminato *demanio* pubblico italiano (28.500 beni immobili, costituenti il maggiore patrimonio artistico e turistico del mondo) va - per quanto possibile restituito dallo Stato ai Comuni ed alle Regioni la restituzione va fatta al valore simbolico di *1 lira*, salvo che il ricavato del (migliore) utilizzo dei beni fatto dai governi locali andrà a *scomputo* dei trasferimenti, producendo un beneficio netto per la finanza pubblica. Deve in specie finire lo *spreco colossale* che deriva dal lasciare i beni immobili demaniali in mano ad una burocrazia centrale incapace di amministrarli (basti pensare che tutte le spiagge italiane - un valore turistico enorme - rendono allo Stato ogni anno solo 105 miliardi.

Le spiagge ed i terreni, i palazzi, ed i castelli demaniali - tutti i beni non essenziali per il funzionamento dello Stato - devono tornare ai governi locali. La distanza siderale che c'è tra il luogo dove si trovano i beni demaniali e la burocrazia va azzerata. Per quanto è possibile, i beni demaniali devono tornare in mano ai governi locali che, operando più da

vicino sul territorio e sotto il controllo “fiscale” dei cittadini sono - o devono sforzarsi di essere - capaci di meglio *utilizzarli*; se del caso anche di *privatizzarli* più velocemente ed efficacemente di quanto si possa fare dal centro.

Un analogo processo di ristrutturazione deve poi come premesso interessare l'organizzazione complessiva della *potestà fiscale*: meno tasse statali e più tasse locali. Ma la riforma del sistema fiscale non si ferma qui. La riforma presuppone infatti meno tasse sulle persone e più sulle cose. E poi il rapporto fisco/cittadino deve essere radicalmente semplificato.

Nel complesso, ciò che si vuole costruire è un sistema fiscale più semplice e più giusto di quello che c'è adesso.

Un sistema in cui si riduce lo Stato a favore del libero e responsabile *autogoverno* e del *mercato*; in cui i *consumatori* pagano più dei *produttori*; in cui si contrasta lo *spreco* dei beni pubblici e privati, tutelando l'*ambiente* e favorendo l'*occupazione*; in cui si paga sui redditi ma anche sui consumi non necessari e sui *patrimoni* che, per la prima volta, diventano fiscalmente “trasparenti”.

C'è una logica che unifica, nello spirito politico, questa riforma: non tanto di fare la *lotta contro la ricchezza*, quanto la *lotta contro la povertà*.

Non contro la ricchezza, se paga le tasse; ma contro la povertà, che lo Stato deve ridurre o ripagare. *Ridurre*, detassando il lavoro, per lottare contro una tra le più forti cause della disoccupazione: l'eccesso nel costo fiscale del lavoro. *Ripagare*, liberando totalmente dal vincolo fiscale i più anziani bisognosi. Per gli anziani bisognosi, il rapporto con lo Stato deve essere un rapporto di *dare - avere*, fino ad una certa età, poi di solo *avere*. Si introduce conseguentemente una *nuova* forma di capacità contributiva: la

progressività per età. Oltre una certa età e sotto una certa soglia di reddito, gli anziani bisognosi (tra l'altro non hanno i soldi per pagarsi il consulente fiscale) devono essere *liberati* dal vincolo fiscale personale (liberati dal mod. 740).

Quello che c'è adesso, in Italia, è un sistema fiscale pensato negli anni '60, *fatto* negli anni '70 e subito dopo degenerato, proprio a causa dei suoi vizi di origine.

A distanza di venti anni, si può notare che *non* c'è stata, dentro il sistema fiscale "riformato", una sola fase di *stabilità* e/o di relativa *normalità*.

Ma, all'opposto, la sua continua soggezione ad incessanti variazioni, queste a loro volta - e come si è appena notato - in parte notevole dipendenti dai vizi intrinseci e/o originari propri del sistema stesso.

Nei termini che seguono:

A) *fase uno*: il periodo anteriforma. Fino alla riforma del 1971-1973, il sistema fiscale italiano era sostanzialmente simile a quello d'anteguerra, essendo ancora organizzato come il sistema fiscale proprio di un paese agrario.

Infatti, anche dopo la riforma Vanoni del 1951, i ceti popolari (operai, impiegati, contadini, pensionati) *non* pagavano l'imposta personale progressiva. Quando poi pagavano le imposte reali, lo facevano inconsapevolmente. Infatti, il prelievo era realizzato con strumenti capaci di «sostituire» integralmente i contribuenti nel rapporto fiscale, di cui non si aveva la percezione materiale e politica.

Su questa struttura, la riforma fiscale del 1971-1973 introdusse *tre* novità sostanziali (insieme con migliorismi complessivi ma marginali, tuttavia capaci di calamitare l'attenzione dei «tecnici»):

- la *concentrazione* nello Stato di tutto il potere fiscale, ottenuta con l'*azzeramento* della finanza locale;
- l'imposizione sul *valore aggiunto*, conforme allo standard della CEE, le cui «direttive» costituirono la massa critica del processo riformatore;
- l'estensione, dove possibile, della riscossione alla fonte mediante *ritenuta*. In specie, l'applicazione di una forma di ritenuta che, a differenza delle precedenti, a causa delle caratteristiche tipiche dell'IRPEF, non si occultava nelle pieghe della «busta paga». Tanto bastò per fare <<esplodere>> il numero dei contribuenti interessati dall'imposizione personale progressiva e dunque obbligati a compilare il Mod. 740, da circa 4/5 milioni a circa 16 milioni.

Con trenta anni di ritardo, fu l'esatta ripetizione di esperienze già compiute negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna. Infatti, in questi Paesi, nonostante gli enunciati teorici, fino agli anni '40 le *income taxes* interessavano soltanto una *affluent minority*, non superiore al 5% circa della popolazione. Fu solo durante la seconda guerra mondiale che l'estensione delle ritenute alla fonte a salari e stipendi coinvolse nelle *income taxes* la massa della popolazione. La stessa esperienza, appunto trenta anni dopo, fu realizzata in Italia con la riforma fiscale del 1971-1973. Commettendo tuttavia un gravissimo errore. La formula originaria adottata per l'IRPEF in sede di riforma fiscale fu, infatti, la seguente:

- riscossione alla fonte, mediante ritenuta, su alcuni tipi di reddito;
- dichiarazione di tutti i redditi;

- liquidazione e riscossione d'ufficio a mezzo iscrizione a ruolo di tutte le tasse corrispondenti a tutti gli imponibili dichiarati (ovviamente al netto delle ritenute operate).

Ed è così che si arriva al primo fondamentale errore di quella riforma, perché si può comunque ragionevolmente escludere l'esistenza di un'amministrazione - per quanto riformata - capace di perfezionare ogni anno milioni di atti del tipo dell'iscrizione a ruolo.

La massa dei nuovi adempimenti amministrativi, caricata sugli uffici, ne causò la paralisi. Ne derivò una sorta di condono, di fatto e gratuito, per i cattivi contribuenti. Soprattutto, si assicurò alla riforma, fin dall'inizio, e nella fase cruciale di avvio, la garanzia del fallimento. La successiva introduzione dell'autoliquidazione (1976) non è stata presentata per quello che era: la correzione di un errore clamoroso (probabilmente commesso da un comitato di «tecnici» olandesi); ma solo come naturale *continuum* di una riforma che, invece, l'escludeva radicalmente. Restò così diffuso il compiacimento per l'azione di <<buongoverno>> compiuta con la sua introduzione. In specie, quello non fu solo un errore tecnico, fu soprattutto un errore politico che, insieme ad altri dello stesso tipo, rivela l'impreparazione, diffusa a quel tempo, verso i problemi amministrativi e politici propri di un sistema fiscale di massa e, dunque, di una moderna democrazia fiscale;

B) *fase due*: il primo periodo post-riforma. Subito dopo varata la riforma è venuta la "grande inflazione". Gli anni in cui si concentra la grande inflazione si concentrano nel decennio 1974 - 1983, anni in cui il tasso di inflazione, partendo dal 10,4% del 1973, è balzato al 19,4% nel 1974, fino a toccare la punta del 21,1% nel 1980, per poi diminuire fino a tornare al 10,6% nel 1984, infine attestandosi negli anni successivi intorno al 6%. In

particolare la grande inflazione non è stata causata (anche se in parte è stata poi *alimentata*) dal fattore fiscale. Tuttavia, l'effetto sul sistema fiscale che ne è derivato è stato devastante. A causa dell'inflazione, la "tenuta" del sistema è stata infatti (più che) assicurata dalle imposte dirette sui redditi, ma attraverso fortissime *distorsioni* nei meccanismi di redistribuzione della ricchezza: chi pagava le tasse, ne pagava troppe; chi evadeva, stava invece fin troppo bene. E le correzioni che via via intervenivano, per effetto dei meccanismi di restituzione a favore delle persone fisiche, o per effetto dei meccanismi di rivalutazione monetaria a favore delle imprese, avevano, come è logico, effetti solo *parziali*;

C) *fase tre*: la rottura dell'equilibrio dei conti pubblici. Questa è avvenuta soprattutto per effetto:

- della *separazione* tra spese ed imposte (separazione che, come sopra notato, costituiva una delle caratteristiche strutturali della riforma fiscale del 1971-1973);
- della conseguente *legittimazione* della spesa in disavanzo, causata dalla rottura alla base del meccanismo democratico fondamentale del "no taxation without representation". Meccanismo che all'opposto è divenuto, per troppi contribuenti privati e per troppi amministratori pubblici, un "representation without taxation". E' con la riforma, infatti, che è partito alla grande il sistema delle tasse spese "a piè di lista", elevate od istituite per coprire spese già fatte. Sistema che ha portato alla lievitazione delle aliquote, alla proliferazione dei tributi, in fine alla saturazione "fiscale" dell'ambiente politico ed economico (ma su questa cascata di fenomeni, più ampiamente, cfr. qui di seguito sub 2.).

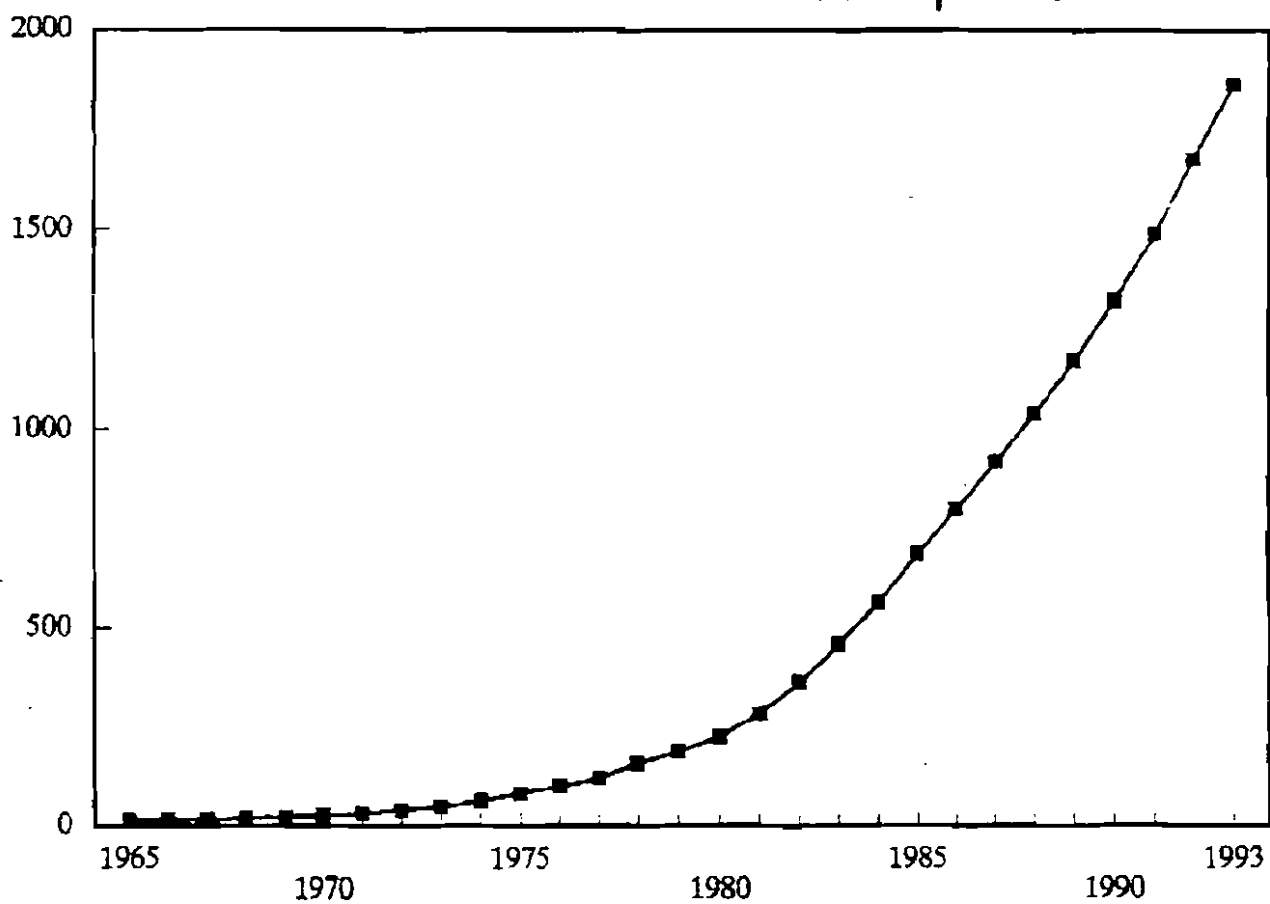
Il prodotto finale è quello che abbiamo sotto gli occhi: troppe tasse, troppe leggi, troppe liti. Il sistema fiscale italiano si caratterizza per l'elevatissimo numero di imposte e tasse esistenti (oltre 120 più 90 voci di tariffe di concessioni governative, 22 articoli del Registro e 32 articoli del Bollo), per l'elevatissimo numero di leggi (nell'ultimo quinquennio sono stati emanati 1.800 leggi e decreti; 2.500 circolari e risoluzioni); per la babele degli adempimenti richiesti a cittadini e imprese (oltre 200 milioni di documenti che devono essere inviati al fisco ogni anno); infine per l'elevato numero di "liti" fiscali (circa 3.200.000 *ricorsi* perdenti).

C'è, allora, dentro l'attuale sistema fiscale italiano, una parte che va radicalmente *cambiata*; una parte che invece può ancora essere strutturalmente *migliorata*. Nei termini che seguono.

2. Il federalismo fiscale (le ragioni per attuarlo)

2.1. Da *cambiare radicalmente* c'è l'assetto del sistema italiano di finanza pubblica: un assetto *centralista totalitario*, causa non marginale di quella "democrazia del deficit" che ha caratterizzato la politica italiana negli ultimi venti anni. Per verificarlo si veda il seguente grafico.

Consistenza debito settore pubblico



Con ciò non si vuole, beninteso, condannare in blocco tutta la c.d. "Prima Repubblica".

All'opposto, come è evidente nel grafico, la vita della "Prima Repubblica" è divisa in due fasi. Nella prima fase (i primi venti anni, che vanno dalla fine della guerra al principio degli anni '70) il livello della *politica* italiana è stato *alto*. Di riflesso il livello del debito pubblico è stato basso.

E' solo a partire dagli anni '70 che i termini si invertono: il livello del debito pubblico comincia a crescere in modo spaventoso, il livello della vita politica comincia invece a scendere in modo altrettanto spaventoso, fino ad arrivare a "tangentopoli", alla democrazia trasformata in cleptocrazia.

Tanto per essere chiari: i debiti *privati* sono fatti privati. I debiti *pubblici* sono fatti politici, soprattutto se hanno la dimensione che ha ora il debito pubblico italiano (2 milioni di miliardi). Non c'è, dunque, all'origine di questa enorme massa di debito pubblico, una oscura, imperscrutabile maledizione che si è abbattuta sul nostro Paese. Ma qualcosa che si radica nel nostro passato prossimo politico. Un qualcosa che dobbiamo *capire* per *cambiare*.

- 2.2 In quest'ultimo ventennio si è in specie sviluppata, in forma macchinosa e "prodigiosa", una straordinaria e perversa combinazione tra politica e finanza, tra forme costituzionali e prassi incostituzionali. Qualcosa di non molto diverso da un "golpe" bianco: la «democrazia del deficit» è stata praticata ed è poi evoluta in un progressivo "deficit di democrazia". Negli ultimi venti anni, un sistema politico basato sul modello e sull'espedito del debito si è strutturalmente sottratto al voto costituzionale *par excellence*: al voto fiscale (ovvero, è riuscito a rivoltare il voto fiscale nel suo contrario costituzionale: nel voto espresso dall'evasione elettorale; nel voto espresso da chi votava per continuare a non pagare).

Mediante l'illusione sprigionata da un collettivo e colossale, mefistofelico «pagherò», il vecchio regime politico ha in specie creduto e fatto credere che fosse *possibile l'impossibile*: che la ricchezza finanziaria non fosse una *alternativa*, ma potesse addirittura essere la base *costitutiva* dello Stato sociale. Uno Stato sociale in parte *pagato* dai contribuenti, in gran parte *prestato* dai *rentiers*!

Per ottenere questo effetto illusorio, il potere finanziario è stato prima *manipolato* (tutto il potere finanziario allo Stato; lo Stato sopra il mercato), poi *rafforzato* dal potere di debito (il Parlamento, sorto storicamente per controllare la *spesa dei sovrani*, è così divenuto esso stesso il *sovrano della spesa*), infine *usato* per creare l'illusione di uno Stato sociale non solo *gratuito*, ma addirittura *redditizio*. Redditizio tanto in termini economici (l'illusione di una ricchezza diffusa), quanto in termini politici (il voto non solo controllato da chi paga, ma anche - e soprattutto - inquinato da chi prende).

Il sistema fiscale è stato parte fondamentale di questo disegno e di questo regime. E ciò per un triplo ordine di ragioni, relative alla concentrazione, alla posizione, alla applicazione del potere finanziario e fiscale. Come segue:

- a) per cominciare, il potere fiscale è stato, si ripete, *concentrato* nello Stato, attraverso l'azzeramento dell'autonomia impositiva degli enti locali, così trasformati in puri centri di spesa;
- b) il potere finanziario dello Stato è stato poi sviluppato nel modo più radicale possibile, ponendo lo Stato nella posizione centrale di massimo *intermediario ed arbitratore* dei flussi di ricchezza prodotta nel Paese. Si è in specie ripudiato il modello fiscale «*liberale*», che si basa sulla detassazione del reddito risparmiato e investito dai privati, per loro libera scelta e sul libero mercato, in usi e impieghi socialmente meritevoli: fondi

di previdenza, assistenza etc.. All'opposto, si è adottato il modello più radicalmente «*fiscale*», basato sulla tassazione di tutto il reddito prodotto (salva una sterminata franchigia a favore dell'evasione) e, dopo averlo così *concentrato* nelle mani dello Stato, nella sua *redistribuzione* in forma di spesa pubblica. E' questo, evidentemente, il modello di organizzazione della finanza pubblica più centralista possibile: è lo Stato a *prelevare*, è ancora lo Stato (non i privati, non le famiglie, non il mercato) a *decidere* e *produrre* (con l'INPS, con le UU.SS.LL. etc.) ciò che è socialmente meritevole;

- c) il potere fiscale è stato, infine, legalmente modulato secondo il modello della *franchigia per l'evasione* e del *favore per il debito*. La franchigia per l'evasione è stata garantita dalla legislazione fiscale, basata su regimi contabili che, grottescamente, costituivano a favore dell'evasore uno scudo legale insuperabile. nei codici civili, da secoli, la contabilità fa prova *contro* gli imprenditori; nelle leggi fiscali italiane, la contabilità (anche se fasulla) fa prova contro il fisco, a favore dell'imprenditore! Il favore per il debito, notevole in generale e soprattutto in caso di debito pubblico, è stato invece legalizzato, prima dall'esenzione fiscale totale accordata ai titoli della rendita pubblica e poi da una tassazione diretta puramente *simbolica*, accordata alle persone fisiche portatrici anonime dei titoli stessi (restando inoltre ancora garantite molte residue, importantissime, forme di esenzione dei titoli pubblici dalla tassazione indiretta).

E' su queste basi e a questo punto che, in sequenza, si possono formulare le seguenti prime *conclusioni*.

Il regime fiscale che c'è adesso in Italia non è solo perfettamente *coerente* con il regime politico cominciato alla metà degli anni '70: ne è l'*effetto* e insieme la *causa*. E' vero che la riforma tributaria del 1971/1973 è stata, formalmente e cronologicamente, una riforma del "centro-sinistra". Ma è anche e soprattutto

vero che l'ideologia che l'ispira è la stessa che ha poi trionfato negli anni '70: un'ideologia super-statalista. Non si sarebbe sviluppata la "democrazia del deficit", se non ci fosse stato un fisco basato sul modello dell'evasione e del debito: evasione elettrica al Nord, benefici a pioggia nel Sud, il paese unificato dalla rendita pubblica.

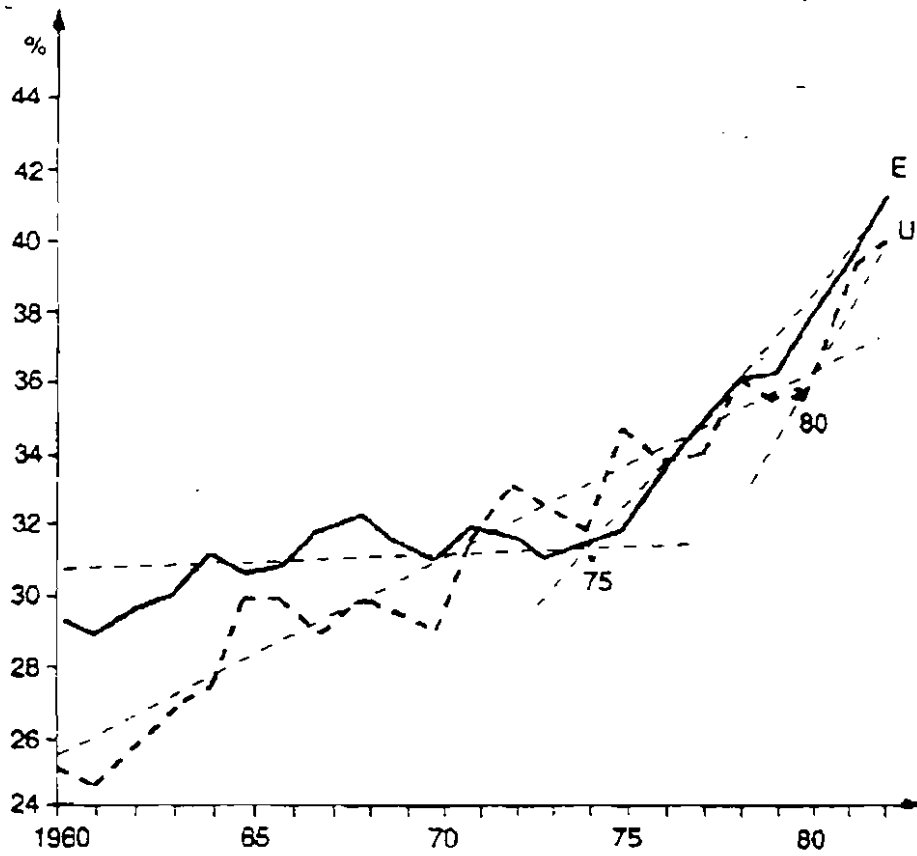
Il tutto fuori dal patto costituzionale fondamentale: «No taxation without representation». Un regime politico che, per venti anni, da un lato si è sottratto al «voto fiscale»; dall'altro lato, ha attratto «voto elettorale»: più si spendeva, più voti si prendevano o si portavano; peggio si spendeva, più "preferenze" elettorali si manipolavano.

E' qui, nei centri di spesa periferica sparsi sul territorio (quasi in numero 30.000 sportelli di spesa), che si è spezzato alla base il legame fondamentale della democrazia: il legame tra *tassazione* ed *amministrazione*, tra *rappresentanza* e *responsabilità* politica. Il pubblico denaro essendo qui inteso come "gettone" di spesa elettorale e non come frutto faticoso di prelievo fiscale.

E' così che è cominciata la spinta verso la *spesa pubblica* fatta con il *debito pubblico*: caricato di troppi compiti, lo Stato ha infatti necessariamente cominciato a liberarsene ricorrendo proprio al debito. E' così che governanti e Parlamento, insieme, hanno progressivamente assunto lo stesso *potere di spesa irresponsabile* che un tempo avevano i sovrani, prima dell'introduzione dei parlamenti, sorti invece proprio per controllare i sovrani nelle scelte di spesa pubblica.

Dalla licenza di evadere, alle tasse che continuamente cercano di tamponare le spese, in tutto ciò è evidente che la riforma fiscale degli anni Settanta non è stata tradita: era politicamente, *sbagliata*, come risulta nel seguente grafico:

*Entrate correnti (E) e uscite correnti (U) al netto degli interessi
in % PIL, 1960-82.*



E' in specie proprio questo il *passaggio storico cruciale*, che - sempre per capire al fine di cambiare - va qui di seguito ancora più specificamente analizzato.

2.3. A cavallo tra la fine degli anni '60 ed il principio degli anni '70, la scelta di concentrare sullo Stato tutta la finanza pubblica, azzerando la finanza locale, ha essenzialmente avuto *tre* motivazioni positive, e - come premesso - *un* unico devastante effetto pratico negativo.

Le *tre* motivazioni che esercitarono un effetto di spinta verso la concentrazione sono le seguenti:

- a) al fondo c'era l'idea, nobile e positiva (l'idea di A. Moro e di E. Berlinguer), che solo la concentrazione nello Stato del potere finanziario consentisse di sviluppare nuove politiche *sociali*, che si ritenevano ormai *necessarie* per acquisire il *consenso democratico delle masse*. Come notava Tocqueville è proprio "il bisogno di uguaglianza a fare scorrere tutti i poteri verso il centro";
- b) e poi la scelta, logicamente conseguente, che proprio la concentrazione in un'unica sede (la "centralità del Parlamento") consentisse di *controllare* i flussi della spesa pubblica necessaria per finanziare le nuove politiche di uguaglianza sociale. L'esperienza e l'evidenza storica hanno, in realtà, dimostrato il contrario: che un *unico* livello di governo *non* basta; che i palazzi romani e le "mani centrali" *non* sono stati e non sono capaci di governare flussi finanziari così imponenti. Flussi che, all'opposto, sono stati s governati;
- c) infine il pregiudizio che i tributi locali fossero strutturalmente *arbitrari* e perciò da sopprimere. In realtà era, questa dell'arbitrarietà, una caratteristica

negativa specificamente e strutturalmente propria della vecchia "imposta di famiglia", che aveva appunto per presupposto un'entità non facilmente definibile come il "tenore di vita". Non è, invece, questa una caratteristica strutturale propria per definizione di tutti i tributi locali. Tributi che anche in Italia, come nel resto d'Europa, possono invece essere razionali ed imparziali, tanto nel presupposto quanto nell'applicazione se, come in specie qui si ipotizza, sono essenzialmente ancorati ai parametri *oggettivi* della tassazione immobiliare *reale*.

L'*effetto* negativo devastante è stato, per contro, e come premesso, costituito dalla *rottura* degli equilibri finanziari del settore pubblico. Si noti, non è stata questa l'unica e la sola causa del processo di crisi della finanza pubblica italiana. Crisi che dipende infatti anche dal *concorso* di altre cause. Cause che certamente vanno oltre, identificandosi con lo spirito, con l'*ethos*" politico complessivo proprio di quel periodo della storia del Paese.

Ma, si ripete la concentrazione statalistica totalitaria della finanza pubblica, da un lato, e l'azzeramento della finanza locale, dall'altro lato, sono state cause, se non esclusive, certo *importanti* e *determinanti* della "crisi fiscale" del Paese. La cascata dei fenomeni è stata, in specie, la seguente.

2.4 La concentrazione del potere fiscale in un unico *soggetto politico* (lo Stato centrale) ed in un unico *corpo burocratico* (la sua burocrazia) è stata - ed è - un *eccesso*. Per dovere fare tutto, la finanza centrale fa, infatti, sempre meno a titolo proprio e sempre più a titolo di debito.

Simmetricamente, la *separazione* dei centri di prelievo dai centri di spesa e la scissione tra potere di imporre (riservato allo Stato) e potere di spendere (esteso a Regioni, Province, Comuni, UU.SS.LL., etc.) ha:

- prima *liberato* una grossa parte della spesa pubblica da ogni vincolo di controllo politico. In specie, l'ha liberata dal *vincolo* del controllo elettorale (al contrario, a livello locale il sistema elettorale *non* funzionava da vincolo, ma addirittura da *spinta* alla spesa);
- poi *attivato* il sistema delle tasse "a piè di lista": non la spesa dopo le tasse (la sequenza logica); ma le tasse dopo la spesa aumentate od inventate per coprire spese già fatte (la sequenza illogica);
- infine *spinto* il Paese nella voragine del debito pubblico. Caricato di troppo onere, lo Stato ha infatti cominciato a liberarsene facendo sempre più massiccio ricorso al debito, attraverso continue crescenti emissioni di titoli

Involuzione del deficit pubblico

La crescita progressiva del deficit pubblico italiano può essere grosso modo scomposta in tre fasi: una fase per così dire "critica", una fase "clientelare", una fase "finanziaria". Nei termini che seguono.

La prima fase ("critica") caratterizzata soprattutto gli anni che vanno dalla fine degli anni '60 fin verso il 1975-80. Durante questo periodo il deficit rappresenta il costo della legittimazione politica e sociale delle masse, dell'estensione del "Welfare State", del controllo del conflitto sociale. Vi si aggiungono gli effetti negativi esercitati dall'avvio stentato della riforma tributaria e dagli shock economici di quegli anni (aumento dei prezzi del petrolio, del costo del lavoro, eccetera). Un atteggiamento miope, limitato dall'idea che si trattasse solo di superare perturbazioni momentanee ed esigenze temporanee di consenso elettorale, portarono allora ad escludere la scelta di assorbire le maggiori spese con maggior tassazione.

La seconda fase ("clientelare") si può collocare a cavallo degli anni '80. In questo periodo le ragioni originarie del deficit vengono meno, ma non si procede neppure al tentativo di impostare politiche di risanamento finanziario incisive. L'involuzione del sistema politico infatti impedisce scelte rigorose, che si scontrano con i veti incrociati dei gruppi clientelari.

Infine, a partire dalla metà degli anni '80, il deficit diventa, di qui in avanti, un fenomeno *finanziario*. Dal 1992, l'aumento del debito è creato, come sempre, dall'accumulo del disavanzo annuo, ma il disavanzo serve ormai solo a coprire la spesa per interessi sul debito stesso.

2.5. Il cambiamento necessario per *cominciare* ad uscire da questo sistema è uno solo: il *federalismo fiscale*. Federalismo fiscale vuole infatti dire:

- *sottrarre* il controllo sui meccanismi di spesa al *chiuso* imperscrutabile degli uffici delle burocrazie ministeriali, riportandolo alla *luce* delle nostre piazze;
- *ripristinare*, ad ogni possibile livello di governo, il principio democratico fondamentale: "no taxation without representation";
- *imporre* di nuovo a chi spende - politico o burocrate che sia - l'obbligo di provvedere al finanziamento della spesa pubblica con tributi quanto più possibile specifici e controllabili.

È un passaggio che non ha effetti *limitati* al settore fiscale, ma *estesi* ai più ampi domini dell'economia e della politica. E ciò per le ragioni che seguono.

La forma federale è *liberale*, per tre motivi: perché il federalismo è una forma razionale di attuazione del principio della *divisione* dei poteri; perché il federalismo è *competitivo* nel senso della competizione tra i governi a beneficio

dei cittadini; perché il federalismo è un mezzo di *contenimento* del settore pubblico, garanzia automatica contro la creazione di rendite pubbliche, a favore del sistema di libero mercato ("market preserving federalism").

In altri termini, qui il federalismo non è inteso solo come tecnica politica *essenziale* per evitare il dissesto dei conti pubblici. Ma anche come strumento di riforma costituzionale, necessaria per raggiungere un diverso e più stabile equilibrio del rapporto tra *Stato e territorio* e tra *Stato e mercato*.

Il federalismo, in particolare il federalismo fiscale, non è solo il *principio* della correzione degli errori del passato, ma anche il presupposto necessario per risanare, con la finanza pubblica, la vita civile del paese. Infatti: "sta proprio nella decentralizzazione la grande causa dei progressi che abbiamo compiuto nella civilizzazione" (Tocqueville).

In specie, è solo nella demoltiplicazione dei livelli di governo, e nella flessibilità dei sistemi di governo, che un Paese come l'Italia, *ossificato* nella sua struttura pubblica, può riprendere la sua *vita* politica.

Per questo, alla costruzione del federalismo fiscale è specificamente dedicata la *Parte prima* di questo libro bianco. Ma, prima di passare all'analisi dei *cambiamenti radicali* da introdurre nel nostro sistema fiscale per reimpostarlo sul modello federalista, si deve proseguire ancora un po' nell'analisi di massima, per vedere cosa c'è invece da *conservare* all'interno del sistema fiscale, pur migliorandolo strutturalmente.

3. Il pragmatismo fiscale (le ragioni per introdurlo)

Da migliorare *strutturalmente* (non da cambiare radicalmente) c'è, in realtà, una grossa parte del nostro sistema fiscale.

Per verificarlo si deve tornare per un attimo all'avvio della riforma fiscale del 1971 - 1973, per fare un bilancio dell'incredibile numero di errori fatti in quella sede:

- a) al primo errore (l'azzeramento di ogni forma di finanza locale autonoma), si è già fatto riferimento;
- b) e così pure al secondo errore (la disattenzione verso i problemi di gestione di un fisco di massa); ma gli errori sono stati molti altri. Come segue;
- c) per spirito di conservazione, restarono quasi tutte le vecchie tasse; a cui semplicemente si aggiunsero quelle nuove;
- d) per superstizione giustizialistica (sulla base di un ideale di giustizia "millimetrica"), si manifestò morbosa attenzione alle trasgressioni bagatellari, equiparando tra l'altro gli errori formali all'evasione reale;
- e) seguendo una certa mentalità "giuridica", si partì dal presupposto che, per realizzare la certezza del diritto, fosse necessaria una maggiore quantità di norme di legge, analitiche e fotografiche; vero invece l'opposto, al punto che dopo l'orgia di norme, provocata da quella scelta di politica legislativa, si può ormai dire: tante leggi, nessuna legge;
- f) per "strabismo" si concentrò l'attenzione tecnica e politica soprattutto su di un elemento della capacità contributiva: sul reddito. Ne è derivato un sistema strabico perché "redditocentrico";
- g) si arrivò poi tardi sui tempi dell'economia reale, che si stava ormai espandendo sul territorio, col brulicare di milioni di nuove piccole imprese.

Al fondo di questi errori c'è, in specie, una idea *sovrastrutturale* della *sovranità* fiscale. L'idea che il fisco non dipende dall'economia, ma l'economia dal fisco.

L'idea che il fisco, nel suo disegno ideologico e politico, possa sovrapporsi alla realtà, modificandola, essendo il *fisco* una entità *sovraordinata* e la realtà sociale ed economica una entità *sottordinata* non viceversa.

Erede dell'antico primato di signoria, e nello stesso tempo incarnazione delle più moderne dottrine giustizialiste, il fisco italiano considera infatti la *realtà* come una variabile *dipendente*: come nel rapporto feudale, un qualcosa di indefinito, che in ogni momento è "corveable a merci".

E' in specie su questo sottofondo che si è inserita la più "moderna" delle dottrine politiche: la dottrina ottocentesca del primato del "dover essere" sull'"essere"; dell'"ideologia" (o, meglio, delle idee che alcuni hanno della realtà) sulle idee degli altri e sulla realtà stessa; infine, l'idea del primato del "legislatore" sul semplice "operatore".

I termini fondamentali del rapporto fiscale vanno invece invertiti. E si prova a farlo proprio nel disegno di questa riforma. Al fondo di questa riforma non c'è - si badi - l'idea di rinunciare alla fiscalità come strumento per rendere più giusto il sistema. All'opposto, proprio perché si crede alla funzione di giustizia del fisco, si ripudia l'idea "energumena" che sia la realtà a doversi modellare ad immagine della fiscalità. C'è, all'opposto, l'idea che il fisco deve adattarsi alla realtà ("prius"), proprio per modificarla quanto è possibile al fine di renderla meno ingiusta ("posterius").

Ciò che all'interno del sistema fiscale italiano va in specie reso più *pragmatico*, sdrammatizzato e soprattutto "deideologizzato", è il rapporto tra *fisco ed economia*, e tra *fisco e contribuente*. Nei termini che seguono.

3.1 *Il rapporto fisco - economia*

Il rapporto tra fisco ed economia è stato basato, al tempo della riforma del 1971-1973, su due idee-chiave: (i) sull'idea che la base costituzionale della capacità contributiva sia essenzialmente costituita dal *reddito*; (ii) sull'idea che il reddito sia essenzialmente prodotto dallo Stato o, alternativamente, dalla *catena di montaggio* della grande industria.

Sono, queste, idee *sbagliate* (già sbagliate al tempo della riforma) o comunque *superate* (nell'arco di tempo successivo alla riforma). Per le ragioni che seguono:

A) lo "strabismo" reddituale

Come si è appena notato, la riforma fiscale del 1971-1973 era ed è rimasta *redditocentrica*. Non che vi mancasse il principio della tassabilità di altre voci (tassazione che, per suo conto, è anzi molto cresciuta, soprattutto nel corso degli ultimi anni). Ma è certo che soprattutto sul *reddito* che si è finora concentrata la *politica* fiscale.

Identificare la *politica fiscale* con la *politica dei redditi*, confinando il resto nel dominio della pura tecnica, è stato allora ed è ancora un errore. La tassazione sui redditi è infatti necessaria (è una *costante*, nei sistemi fiscali moderni), ma *non* esaurisce la politica fiscale.

Salvo il caso del reddito soggetto a ritenuta alla fonte (reddito che così nasce già tassato), la categoria del *reddito* è infatti da un lato *sfuggente*, dall'altro lato *insufficiente*.

Sono queste le ragioni che rendono, più che opportuno, *necessario* portare la *politica* fiscale fuori dai confini ormai ristretti del solo reddito. Nei termini che seguono:

- a) per cominciare, il reddito non soggetto a ritenuta alla fonte, e perciò disponibile, è naturalmente *sfuggente*. Sfuggente, in economie che, almeno per ciò che riguarda gli affari e gli interessi dei ceti sociali più ricchi ed affluenti (presso cui appunto si concentra il maggiore grado di autonoma disponibilità del reddito), tendono ad essere sempre più sofisticate e dematerializzate, sempre più diffuse sul territorio e congiuntamente sempre più mondializzate. Dunque, sempre più difficili da controllare con i mezzi a disposizione delle burocrazie fiscali statali (comprese le più forti burocrazie fiscali straniere).

In questo teatro, il rafforzamento ad ogni costo dei mezzi di amministrazione fiscale è certo *necessario*, ma non ci si può illudere che sia *sufficiente* a colmare la falla aperta dalla nuova "geopolitica" della ricchezza. In specie è proprio questa la ragione del paradosso per cui, in sistemi fiscali come quello italiano, i ceti destinati ad essere progressivamente *più* tassati (perché più ricchi ed affluenti) sono, in realtà, meno tassati; essendo il contrario per gli altri.

E ciò proprio come effetto pratico di un sistema che, in teoria, dovrebbe essere fatto per introdurre nel sistema un maggiore grado di giustizia e di efficienza. Ma che invece, in pratica, si risolve nel contrario: nella tendenza alla franchigia di fatto per l'evasione ed alla penalizzazione del lavoro dipendente, che strutturalmente è il meno sfuggente (non essendo "disponibile" nella fase di *formazione*).

Riflettendo sull'esperienza italiana si può, in specie, notare che mentre nell'800 la borghesia produttrice ha acquistato con le tasse la propria legittimazione politica, avendo tuttavia cura di non esserne eccessivamente infastidita; nel secolo successivo i ceti popolari hanno fatto l'opposto.

Ottenuta altrimenti la propria naturale legittimazione politica, l'hanno utilizzata per votare un sistema fiscale fortemente imperfetto, a loro danno. Assumendo un altro punto di vista, si può sostenere che i ceti popolari, ottenuta la cittadinanza sociale, hanno trovato il modo di pagare con le tasse il *Welfare State di molti altri*;

- b) il reddito è poi *insufficiente* come base rappresentativa della capacità contributiva. Infatti, nell'età del consumismo (ma su ciò cfr. avanti, la Parte seconda di questo volume) non solo i redditi, ma anche i consumi ed i patrimoni possono ed anzi devono, costituire oggetto di interventi specifici di *politica fiscale*.

Va in specie respinta la vecchia, ma finora dominante, idea di politica fiscale per cui si crede che le *vere* tasse (quelle con cui si fa *politica*) siano le *dirette* (le *regine* del sistema); essendo invece la tassazione indiretta sui consumi o la tassazione patrimoniale concepita in termini politicamente residuali e marginali (le *cenerentole* del sistema).

Vero invece il contrario (come si dimostrerà nella parte seconda di questo libro).

Va poi aggiunto, (ma anche questo argomento sarà ripreso qui di seguito), che l'aver concentrato l'attenzione sul reddito, ignorando il patrimonio ha *ridotto* enormemente gli effetti dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Azione che si può invece efficacemente sviluppare *solo* coerenzando i *redditi dichiarati* con i *patrimoni posseduti*. Tanto per essere chiari: la verifica fiscale sui redditi dichiarati è efficace *solo* se è *sistematicamente* fatta in rapporto ai patrimoni posseduti dal contribuente verificato. Non essendo altro, redditi e patrimoni, che le due facce di una stessa medaglia: la capacità contributiva del soggetto in verifica.

La migliore traccia dell'evasione fiscale è, in specie, rappresentata da quegli investimenti *patrimoniali* (immobili, attivi finanziari, etc.) che, fatti in successione alle dichiarazioni, *non* sono giustificabili in base ai dati *reddituati* emergenti dalla serie storica delle dichiarazioni stesse.

Da un lato la "privacy" va rafforzata, tutelando il cittadino contro usi impropri ed abusi delle informazioni fiscali. Ma dall'altro lato, il "segreto bancario" deve poter essere sistematicamente superato agli effetti delle verifiche fiscali. E' in specie essenziale, e fattibile con minimo costo, che le informazioni sulle operazioni finanziarie significative, informazioni attualmente *già* disponibili presso gli intermediari finanziari (banche, finanziarie, etc.) siano sistematicamente *accessibili* "on line" da parte degli uffici fiscali o - in alternativa - fatte *confluire* presso un archivio fiscale centrale e qui rese accessibili agli effetti delle verifiche.

Ciò è essenziale soprattutto agli effetti della prevenzione dell'evasione fiscale. Perché finora è stato il *contrario*. Il segreto bancario è stato infatti abolito di diritto, ma non di fatto. Esclusi i casi criminali l'obbligo imposto agli uffici fiscali di passare attraverso procedure vischiose e ritardanti ne ha infatti reso pressoché impossibile il superamento. Ciò che finora è avvenuto in Italia è stato in realtà

curioso: per tutelare la "privacy" si è legalizzata l'evasione. E' questo ciò che la gente vede e sa, comportandosi di conseguenza. La gente è (non infondatamente) convinta che il segreto bancario persista ancora, a tutela del riserbo sui suoi "affari". Perciò se può e/o vuole evadere, evade pressoché impunemente.

Dunque, solo se questa situazione sarà ribaltata, e se la gente si comporterà sapendo che c'è un controllo fiscale centralizzato sistematico sui movimenti finanziari, solo allora sarà influenzata da un decisivo fattore di *remora* e di *prevenzione* dell'evasione.

Sullo spostamento necessario dell'azione fiscale, dai redditi ai patrimoni, non solo come oggetto di tassazione, ma anche come oggetto di *dichiarazione* o comunque di *trasparenza* fiscale si basa, in specie, una parte notevole della *politica anti-evasione* fiscale che caratterizza questa riforma. In realtà, chi parla di "lotta all'evasione" senza entrare in questo campo prende in giro la gente. Per contro (e per evitare che quanto scritto sopra spaventi troppo) va però anche aggiunto che questa riforma prevede una legislazione *semplice*, aliquote *accettabili* e non iperboliche, sanzioni non *terroristiche*, la possibilità di chiudere ogni anno il proprio rapporto fiscale in una logica di *certezza* ed infine di accedere a forma rapide di *giustizia*. Il tutto nella logica del rapporto fiscale finalmente *normalizzato*, nell'interesse di tutti.

B) L'errore storico nel trattamento fiscale della massa intermedia: i "padroncini"

Come si è premesso, la riforma fiscale del 1971-1973 si basava su di una sovrastruttura ideologica. Sull'idea (peraltro storicamente giustificata) del

primato della grande industria. E poi sull'*iconografia* della catena di montaggio; sulla *identificazione* della catena del reddito con la catena di montaggio, sulla *sequenza* strutturale lineare: grande industria - massa impiegatizia ed operaia.

In questo schema di pensiero, i soggetti passivi considerati essenzialmente rilevanti nell'economia della tassazione erano, oltre agli impiegati statali, assoggettati a ritenuta diretta, le grandi industrie, tassate in base al bilancio e gli operai ed impiegati privati, assoggettati a ritenuta alla fonte.

Come nel pensiero di Don Ferrante, così nel pensiero dei riformatori del 1971-1973, rispetto a questa "*sostanza*", gli altri soggetti, le altre grandezze economiche, o non esistevano o costituivano un "*accidente*".

Per verificarlo, basta leggere due passi-chiave dei lavori preparatori di quella riforma (Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria, Milano, 1969, pagg. 107; 109):

- a) "La Commissione ha tenuto presente inoltre che il sistema economico italiano è caratterizzato da un alto grado di concentrazione del valore aggiunto e del ricavo lordo (la Commissione dovrebbe elaborare i dati statistici relativi) per cui le *piccolissime imprese* rappresentano una *percentuale molto elevata dei contribuenti* ed una *piccola percentuale del valore aggiunto e fatturato totale*.";
- b) "Imprese individuali maggiori e società di persone. A queste potrebbe venire *imposta*, oltre che la tenuta della documentazione che si è vista e delle registrazioni ricordate, un *sistema contabile più o meno complesso*. A queste imprese dovrebbe venir *imposta* la tenuta di un conto patrimoniale e di un conto di costi, ricavi e rimanenze o, se si preferisce, di un conto di profitti e perdite collegati attraverso le

scritture contabili con la situazione patrimoniale dell'esercizio precedente".

E' qui che sta l'errore. All'opposto di quel che si pensava in sede di riforma, quello della piccola impresa era già un *settore-chiave* dell'economia italiana proprio in termini di produzione di reddito.

In specie, di fortemente negativo, nella politica fiscale fatta in Italia negli ultimi venti anni, c'è la tendenza a *schematizzare* ed *educare* l'impresa minore. La tendenza a romperne od ignorarne la particolarità strutturale: *prima* negandole una cittadinanza fiscale propria; poi offrendole, in alternativa, in una prima fase un *passaporto* di impunità; in una seconda fase cercando invece di costringerla in uno *stivaletto cinese* (fatto da obblighi contabili e da presunzioni, assurdi e vessatori).

La vicenda più fortemente significativa a questo proposito è, da ultimo, rappresentata dalla c.d. "minimum tax". Vicenda in cui l'esigenza (giusta) di stabilire un parametro di tassazione minima non è stata soddisfatta con la *individuazione* di parametri reali, conformi all'effettiva operatività d'impresa (superficie occupata, energia consumata, numero degli addetti, etc.), ma con una *finzione*: che tutti gli autonomi guadagnassero come un dipendente, anche se non avevano un dipendente; volendo magari a loro volta essere essi stessi lavoratori dipendenti a reddito fisso.

C'era (e c'è) in realtà, alla base di questo schema ideologico, un pregiudizio: che il lavoro, o è dipendente o non è; che, se un lavoratore non è un dipendente, non è un lavoratore, ma un deviante.

In sintesi, è dalla riforma del 1971-1973 che il nostro sistema fiscale si porta dentro questo *vizio originale*: l'assenza di un corretto statuto fiscale

della piccola impresa; la negazione di una corretta cittadinanza fiscale al popolo dei "padroncini".

In sede di riforma, la piccola impresa fu prima sostanzialmente *ignorata*, poi *manipolata* passando attraverso due fasi:

- nella *prima fase*, ci si è fortemente ispirati al principio del *favore*. Le possibilità di esemplificare, a questo proposito, sono notevolissime. Qui, per brevità, si fanno due esempi: (i) la contabilità di impresa, a norma del codice civile, fa prova contro l'imprenditore; diversamente la contabilità fiscale, a norma della legge fiscale, fa prova a favore dell'imprenditore e contro il fisco. Ciò vale sostanzialmente a legalizzare l'evasione; (ii) il regime fiscale dell'impresa familiare fu all'inizio (nel 1977) generosissimo, evidentemente per catturare consenso elettorale, e solo dopo otto anni fu reso un po' più rigoroso ;
- nella *seconda fase*, quasi per *contrappasso*, la piccola impresa è stata invece fortemente *penalizzata* dal sistema legale. L'evasione, da un lato seguitava ad essere legalizzata, dall'altro lato veniva però contrastata (si fa per dire) con quote crescenti di *contabilità fiscale imposta*. In questo modo, non cresceva la *pressione* fiscale (l'evasione continuava, infatti, a dilagare), ma piuttosto solo l'*oppressione* fiscale. Così che a perderci erano (e sono) tutti e due insieme i soggetti del rapporto fiscale: il fisco, l'impresa.

Ciò che, all'opposto, è essenziale fare (ed in parte è già stato fatto, anticipando questa riforma) è riportare anche il mondo delle piccole imprese nel binario della *legalità* e della *normalità* fiscale;

3.2 *Il rapporto fisco-contribuente*

Il sistema fiscale italiano, apparentemente conforme a uno stereotipo occidentale, è in realtà sostanzialmente basato su di un archetipo *orientale*: è un sistema giustiniano, ispirato dalla formula discrezionale potestativa *quod principi placuit*. Un sistema che tende alla perfezione *enigmatica*, «modernamente» sviluppato secondo la formula dello Stato di polizia "perfetto".

Nello Stato di polizia perfetto, i cittadini sono i poliziotti di se stessi. Nello Stato fiscale perfetto, i contribuenti dovrebbero essere i finanzieri e gli auditors di se stessi: dichiaranti e delatori, responsabili e sostituti, certificanti e garanti per conto loro, dei loro dipendenti, clienti e corrispondenti. Un sistema in cui le norme si misurano a metri quadri. Un ordinamento temperato solo dalla generale inosservanza delle norme che lo compongono.

Se ci si ferma alla superficie, questa differenza non appare, ma se si scende in profondità emerge con forte evidenza proprio la matrice bizantina ed orientale del sistema fiscale italiano, emerge il fenomeno che sta sotto l'epifenomeno. In Oriente è il sovrano che fa la tassazione, e non la tassazione che legittima il sovrano: sufficiente la *potestas* e non necessaria l'*auctoritas*. Proprio come in Italia. Qui il rapporto fiscale scende dallo Stato sull'individuo verticalmente e inflessibilmente (esclusi i condoni, offerti comunque graziosamente dalla clemenza sovrana). Titolo prevalente del prelievo fiscale è il sacrificio e non il beneficio. La causa della tassazione è assiomatica: le tasse si pagano in forza di un principio astratto, quasi incombesse sulla gente una maledizione, un vincolo di espiazione penitenziale per il solo fatto di avere qualcosa. Lo sfondo misterico e religioso è del resto sempre presente, tanto nei sistemi fiscali primitivi, quanto nel sistema fiscale italiano. Da ultimo, si ricordi il fervore

implicito nella formula «ravvedimento operoso», coniata per denominare un banale condono.

La capacità contributiva non è tanto sentita come una garanzia, come un limite legale del prelievo, un criterio empirico per la sua rendicontazione economica, ma come un dogma calato dall'alto. Soprattutto, nell'architettura ideologica di un sistema fiscale così congegnato *l'agorà* sta sopra, e il *mercatus* sta sotto: non è il fisco a doversi adattare all'economia, ma l'economia a doversi adattare al fisco.

E' in questi termini che appunto emerge la differenza tra Oriente e Occidente. L'archetipo fiscale orientale è verticale e statalista, artificiale e sacrificale, dogmatico e biblico: non è scritto per caso (anche se qui è notato per scherzo) che Davide, prima di affrontare Golia, tratta con Saul, che graziosamente la concede, una franchigia fiscale per sé e i suoi figli (Davide figura così come il primo «autonomo» della storia a chiedere un «condono» fiscale).

Lo stereotipo fiscale occidentale è l'opposto. Il *pactum unionis* non è qui concepito e costruito come *pactum subiectionis*. Il dovere fiscale non è concepito come un fine, ma come un mezzo. *Agorà* e *mercatus*, politica ed economia, si combinano in forme flessibili. Il rapporto fiscale non si sviluppa rigidamente, lungo una linea verticale: segue certo una linea verticale, ma si segmenta poi anche in rapporti fiscali diversi, con soggetti diversi dallo Stato centrale, in specie si segmenta in rapporti particolari con i governi locali; la causa giustificatrice del prelievo fiscale è, alternativamente, costituita dal sacrificio e dal beneficio. E così continuamente misurata dal cittadino con il suo «voto fiscale».

Lo stereotipo fiscale occidentale è, in specie, quanto più possibile pluralista e procedurale, autonomista e consensualista, flessibile e trasparente, empirico e

contrattualista. La dottrina del beneficio vi è spinta fin al punto che l'erario è *trustee* e il contribuente è *beneficiary*, secondo la dottrina del *Trust*. Il potere fiscale non è assoluto, ma soggetto a continua verifica di effettività del beneficio ricevuto; soggetto a diffusa possibile revoca elettorale. Il concetto empirico di *consensus* vi prevale infatti sistematicamente sul dogma del *dominium*.

Il *penchant* italiano verso un sistema fiscale come l'attuale, verso un sistema più orientale che occidentale, più «deontico» che «economico», è stato insieme culturale e strumentale.

Culturale, perché il sistema fiscale italiano coincide in astratto, perfettamente sublimandolo, con il modello democratico del «dispotismo popolare». Politicamente tollerato, per contro, il fatto che in concreto questo sistema abbia poi funzionato in senso inverso, che abbia penalizzato soprattutto i più larghi e meno abbienti strati popolari, costretti al maggior grado possibile di «lealtà» fiscale proprio dalla sostituzione fiscale, operata meccanicamente a mezzo ritenute su salari e stipendi, e dalla tassazione automatica, operata dal mercato sui consumi di massa. Questa colossale ingiustizia fiscale viene infatti (e ciò è davvero curioso) ancora considerata come un semplice, deplorabile incidente tecnico.

Strumentale, perché il sistema fiscale italiano è perfettamente coerente con il regime politico che lo ha generato e sviluppato: coincidono infatti, fino a formare un unico blocco storico, tanto il profilo temporale (si parte dalla metà degli anni Settanta), quanto la matrice ideale (c'è dentro l'esigenza di affermazione di un forte statalismo centralista, di un diffuso consociativismo solidarista).

Al fondo, c'è l'idea che essendo l'utilità marginale propria di una piccola somma di denaro superiore per il povero che per il ricco, anche sul povero si deve insistere, perché è così, sublimandosi il sacrificio, si manifestano "hegelianamente" il primato dello Stato e della politica.

Al fondo, c'è pure - si ripete - un'idea penitenziale: il *reddito* non è il frutto e la misura del lavoro attuale o passato, ma una *colpa*. Una colpa che, nelle società "moderne" e "civili", non si espia con la penitenza o con la tortura, ma appunto con il fisco. La fiscalità non è qui concepita laicamente come strumento empirico per portare danaro nelle casse dell'erario, nell'interesse comune. Ma, quasi sacralmente, come strumento per celebrare un rito di *giustizia*. Quella che c'è dietro è, in specie, una forte traccia di antropologia culturale che, passando attraverso le sequenze *dichiarazione/confessione*, *accertamento/processo*, *riscossione/punizione* rappresenta simbolicamente e sintetizza un *processo*, celebrato dallo Stato a carico del mercato.

Diversamente, l'idea ispiratrice di questa riforma è che le tasse servono allo Stato soprattutto per fare soldi da spendere bene, e che la redistribuzione deve essere fatta per davvero, e non a rovescio, come finora. Questo pragmatismo impone di abbandonare l'idea di giustizia fiscale che c'è adesso, l'idea della giustizia *millimetrica* (o *centimetrica*, nella migliore delle ipotesi); passando invece alla idea einaudiana della "giustizia grossa".

4. I vincoli e gli obiettivi della riforma

Il progetto di riforma che si sviluppa qui di seguito è, come premesso, *soggetto a tre vincoli, ordinato a tre obiettivi*. Come segue.

4.1 *I tre vincoli del progetto*

I tre vincoli cui è soggetta questa riforma fiscale sono di ordine costituzionale, comunitario, economico. Come segue:

4.1.1 Per cominciare c'è il *vincolo costituzionale*. Il mondo sociale, economico e politico del 1994 è profondamente diverso dal mondo della Costituente. Il mondo di Einaudi, di Vanoni, di Pesenti era molto vicino a quello di *inizio* secolo, molto lontano da quello che c'è ora, alla *fine* dello stesso secolo. Se non le *idee* dei Costituenti, la loro *attuazione* deve perciò essere *aggiornata*. Come segue:

- A) il concetto di bene comune, va per cominciare esteso, fino a comprendere l'*ambiente*. Può piacere o no, ma viviamo nell'età del consumismo e la tassazione deve essere coerente con questo dato di fondo. Soprattutto la tassazione, per essere coerente con il principio solidaristico *costituzionale*, ora deve essere funzionale al disegno di un uso razionale delle risorse naturali;
- B) sono poi radicalmente cambiate, da un lato la struttura e la distribuzione, la filiera e la "geopolitica" della *ricchezza*; dall'altro lato, la struttura ed i *poteri* dello Stato nazionale "moderno". Cambiati, nel senso che ne risultano fortemente ridotti. Nei termini che seguono.

I capitali, smaterializzati nella consistenza di impulsi magnetici, si muovono e si moltiplicano, infatti, in forma virtuale e parossistica, all'interno di una rete planetaria di *computers*. Una rete in cui ogni giorno ("*overnight*") tre milioni di milioni di dollari sono negoziati, tra Londra e Tokio, New York e Singapore. Circuiti di questo tipo funzionano su scala mondiale solo perché sono virtuali e trasportano, con la ricchezza finanziaria, le prime macerie

dagli Stati nazionali. Il circuito virtuale è ormai così sviluppato che, per influire sulla finanza di uno Stato, non è neppure necessario investire direttamente nella sua moneta o nei suoi titoli, più in generale nei suoi "assets" finanziari. Ma sufficiente operare sui "futures", scommettere sulle finanze di uno Stato, prendendole come puri parametri per misurare o determinare le proprie sorti speculative. La combinazione virtualità+mondialità rende infatti i capitali sempre più apolidi ed irresponsabili. L'acido finanziario erode le basi di potere degli Stati nazionali, le cui leggi finanziarie sono sempre più decise dalla sovranità dei mercati, sempre meno decise dai parlamenti nazionali.

E' così che lo Stato nazionale perde potere economico. Lo Stato nazionale non è più monopolista della forza economica, perché:

- la ricchezza, liberandosi dall'antico vincolo territoriale, si sottrae progressivamente al potere fiscale che gli Stati nazionali non possono efficacemente esercitare fuori dai loro confini;
- le leggi di bilancio che autorizzavano la spesa sociale in deficit sono "abrogate" dai mercati internazionali, che in questi termini "colonizzano" i parlamenti domestici.

La perdita di sovranità economica causa poi, a cascata, la perdita di capacità politica. Ne derivano:

- la drastica riduzione delle forme di intervento sociale e solidaristico dello Stato che, ordinate al miglioramento delle condizioni di vita delle masse, hanno caratterizzato l'occidente nell'ultimo secolo. Gli Stati che continuano ad esercitarle sono infatti costretti a fare un crescente ricorso al *deficit*, ma questo si materializza in una cambiale mefistofelica che ne accelera la perdita di sovranità economica e politica: gli Stati più

"democratici" sono (sempre più) indebitati; più gli Stati sono indebitati, più sono condizionati dai mercati;

- la perdita di sovranità economica tende conseguentemente a risolversi, a sua volta, nella "fine della politica".

E' proprio per *reagire*, per cominciare a *contrastare* questa cascata di fenomeni negativi, che l'apparato fiscale va "rischierato" sul territorio: alla internazionalizzazione dell'economia deve, in specie, fare da contrappeso, da un lato il federalismo fiscale; dall'altro lato, il rafforzamento degli elementi di "realità" della tassazione (la tassazione delle "cose");

C) infine, c'è la *crisi* delle imposte personali "moderne". Una crisi che comincia alla metà degli anni '80.

La formula-base delle riforme tatcheriane e reaganiane ("basi imponibili *allargate*, aliquote *abbassate*") era una formula già di per sé rivelatrice della debolezza degli Stati, della loro crescente difficoltà a controllare e gestire la ricchezza imponibile. Fu infatti proprio per questa ragione che si scelse di usare l'"*esca*" delle basse aliquote.

Alcuni hanno visto, in questa scelta, un principio di evoluzione. Era invece - in realtà - il principio della fine politica delle imposte personali "moderne". Per due ragioni fondamentali:

- una ragione pratica, cui si è in parte già accennato. L'imposta personale presuppone in sé un esercizio, artificiale e convenzionale, di "*reductio ad unum*". Di riduzione all'unità (*unità* costituita dalla *persona* del contribuente) di una *pluralità* di elementi e flussi di reddito che "in natura" sono autonomi, ciascuno facente oggettivamente capo ad una sua propria e distinta "fonte" reddituale.

"In natura rerum", i redditi sono separati: ciascuno si produce per suo conto. E' dunque solo un esercizio convenzionale che li riporta alla *persona* soggetto passivo dell'imposta (personale). Questo esercizio presuppone, che ci sia, in mano allo Stato, un crescente potere di informazione sulla vita economica, sugli affari e sui contratti che la gente liberamente e continuamente stipula. Insomma, uno "ius eminens", esercitato dallo Stato sull'economia.

Un potere che sta invece calando: l'intensità e la velocità del "traffico" economico sono, infatti, cresciute e stanno crescendo in modo esponenziale, sempre meno controllabile "d'ufficio".

E' per queste ragioni (e non solo) che, nel dominio della ricchezza, lo Stato perde progressivamente ed inevitabilmente, con la sua capacità informativa e gestoria, il suo potere economico. E se ne deve tenere conto, nelle scelte di politica fiscale. E' in specie questa una delle ragioni di fondo - oltre alla ragione di tassazione ambientale - per cui, in questa sede, si porta avanti il passaggio delle imposte dirette alle indirette: perché queste sono meno sfuggenti delle dirette. Se si ignora tutto questo, se si fa finta che non sia così (che le imposte dirette siano ancora efficienti come una volta), si coltiva il proprio pregiudizio, ma si inganna la gente;

- una ragione politica. L'imposta personale presuppone storicamente una rigida divisione "*censitaria*" della società. Lo scenario in cui si cala è, in specie, quello di una popolazione essenzialmente fatta da soggetti che sono "monoreddito" (lavoratori, imprenditori, risparmiatori) o "senza reddito" (i "diseredati").

Rispetto a questo scenario storico, la realtà attuale è profondamente diversa. La divisione per classi si è rotta: quasi ogni soggetto cumula

infatti in sé caratteristiche diverse (è, congiuntamente, lavoratore, risparmiatore, proprietario immobiliare, etc.).

In questo nuovo scenario, l'imposta personale progressiva *non* funziona (e/o funziona male) per una ragione paradossale: non funziona, proprio perché dovrebbe funzionare troppo. Dovrebbe, infatti, applicarsi a *masse* di contribuenti e non solo a quelle "*elites*" che erano le destinatarie originarie della "progressività" fiscale, dell'azione *redistributrice* ispirata dai principi, solidaristici ed universalistici, storicamente posti alla base della tassazione personale, progressiva e pervasiva, di tipo "comprehensive" e "world wide".

In altri termini, se la progressività non va abbandonata, la "progressività di massa" (che distingue il pensionato con la casa da quello senza casa, con la dentiera o senza la dentiera fiscalmente deducibile) si rivela un "non sense" disastroso (apparati burocratici enormi, giustizia minima).

Si ripete : qui non si pensa all'eliminazione, ma solo alla sdrammatizzazione del ruolo delle imposte personali progressive, che certo devono restare (e in specie devono restare, come imposte moderatamente progressive), ma che si ripete-, non possono continuare ad essere le "regine" del sistema fiscale.

Per converso, e/o per compensazione, le altre imposte sono imposte che, oltre ad essere più semplici e gestibili, possono essere più giuste, avendo per oggetto i *consumi non necessari* o avendo *sfondo patrimoniale*; essendo costruite non come imposte personali, ma come imposte *reali* (dal latino "res", cosa) che insistono su "assets". Tanto su "assets" materiali (ad esempio: sugli immobili, sull'energia, etc.), quanto su "assets" immateriali (ad esempio: sulla ricchezza finanziaria);

D) *non* deriva comunque, da questa necessaria combinazione di imposte *personali* con imposte *reali*, la rottura del vincolo costituzionale di progressività. All'opposto, ne deriva un *rafforzamento*. Per un doppio ordine di ragioni:

- a) perché la verifica del grado di progressività va fatta con riferimento al sistema fiscale nel suo *complesso* ("Il sistema tributario è informato a criteri di progressività", art. 53, ultimo comma, Costituzione), e non con separato riferimento alle *singole* imposte;
- b) perché la verifica del grado di progressività non va *limitata* alla forma legale astratta dell'imposta, ma *estesa* alla concretezza della sua applicazione materiale. In altri termini, devono essere costituzionali, nel senso di produrre concreti effetti di progressività, tanto le leggi che istituiscono l'imposta, quanto le leggi che concretamente ne devono garantire l'applicazione. In specie, si può fortemente dubitare della effettiva costituzionalità di un sistema (i) estenuato nella modellistica perfetta della progressività dell'imposta personale; ma (ii) proprio per questa complessità "gestionale" destinato ad essere in concreto fortemente disapplicato.

Del resto, l'idea di progressività che avevano i costituenti non corrisponde certo alla caricatura matematica della progressività che c'è adesso all'interno dell'IRPEF: 7 aliquote, 3 tipi di detrazioni (per carichi familiari, per lavoro dipendente, per lavoro autonomo), 10 tipi di oneri deducibili, 9 tipi di detrazioni per oneri, 12 tipi di redditi tassati separatamente, 4 tipi di regimi fiscali sostitutivi (sugli interessi, sui dividendi, sulle plusvalenze, ecc.).

Quello che c'è adesso è un sistema che affolla il teatro fiscale con masse sconfinare di povera gente. E che, simmetricamente, consente agli altri di farla franca, proprio approfittando dell'affollamento. Un sistema che, per contro, concepisce la tassazione dei consumi e dei patrimoni solo come espediente per fare gettito, *rinunciando* ad articolarla razionalmente secondo una logica *politica*. Come invece si cerca di fare in questa riforma, *rivalutando*, proprio in una logica politica di giustizia fiscale, tanto la tassazione sui *consumi* non necessari quanto la tassazione (e la trasparenza) *patrimoniale*;

- c) soprattutto perché, la progressività resta anche nell'economia di questa riforma. Un po' attenuata, nella sua configurazione classica; ma per contro estesa in una nuova configurazione. In specie, a fronte delle trasformazioni intervenute nella struttura sociale (fenomeni di migrazione, di spopolamento e di inurbamento, invecchiamento generalizzato della popolazione), si apre con questa riforma un *nuovo* fronte della progressività: la progressività per *età*.

Nel mondo della Costituente, i giovani erano molto più numerosi dei vecchi. Inoltre, la *campagna* e la *famiglia* funzionavano come solide reti di solidarietà sociale. Questa antica struttura sociale è ormai sovvertita. I vecchi sono sempre più numerosi dei giovani e sempre più deboli. E' proprio per questa ragione che la progressività, come misura della capacità contributiva incrementale, non va più solo misurata in funzione della quantità del reddito, ma anche dell'*età*.

A *disparità* di reddito (supponiamo: 10 lire; 100 lire) c'è sicuramente - tra due individui - una capacità contributiva progressivamente maggiore. Ma lo stesso vale anche, a *parità* di reddito, in dipendenza della disparità di età: chi ha 100 lire e 40 anni ha, infatti, più capacità

contributiva di chi ha 100 lire e 80 anni, con un maggiore bisogno di assistenza e maggiori costi da sopportare per sopravvivere.

- Il rapporto dei cittadini con lo Stato deve, in specie, essere un rapporto di "dare-avere", fino ad una certa età; di puro "avere", oltre una certa età (e sotto una data soglia di reddito). Oltre una certa età, e sotto una certa soglia di reddito, gli anziani devono essere liberati dal vincolo fiscale personale (liberati dal modello 740);

4.1.2 poi c'è il *vincolo comunitario*. Il vincolo comunitario è, congiuntamente, un vincolo di fatto e di diritto. Un vincolo di *fatto*: è la prima volta nella storia che i confini dello Stato non coincidono legalmente con quelli del mercato. E poi un vincolo di *diritto*: l'appartenenza all'Unione europea impone infatti il rispetto di vincoli giuridici, di standards normativi, etc., che nell'insieme limitano fortemente la discrezionalità domestica degli Stati nella costruzione delle loro politiche fiscali. Questa riforma fiscale cerca in specie di tenere conto proprio di questi vincoli, come risulterà nelle pagine che seguono;

4.1.3 infine c'è il *vincolo economico*. Lo *stato dell'economia* è (almeno nel momento presente) molto buono. E' l'*economia dello Stato* che non va bene. E l'azione di riforma non può ignorare questa *sfasatura*. Lo sviluppo dell'economia privata non va, in specie, intralciato. E' la struttura dell'economia pubblica che va, invece, cambiata.

Più in particolare, l'esistenza di uno "stock" enorme di debito pubblico è, da un lato, un fattore di fortissimo *vincolo* nelle scelte fiscali (ne deriva, in specie, il citato vincolo della invarianza della pressione fiscale sul PIL).

Dall'altro lato, è però anche un fattore di fortissima *spinta* al *cambiamento*, perché non si possano più confondere gli effetti con le cause, cercare gli

aggiustamenti finanziari senza fare i cambiamenti strutturali. Nei termini che seguono.

4.2. *I tre-obiettivi della riforma*

La parola rivoluzione si usa tanto in politica, quanto in fisica. In politica, rivoluzione vuole dire sovversione di un ordine; non necessariamente sostituzione dell'ordine vecchio con un ordine nuovo. In fisica, rivoluzione vuole invece dire *rotazione*. Proprio in questo senso qui si parla di rivoluzione: di *rivoluzione* come *rotazione* dell'asse del prelievo fiscale, dal centro alla periferia, dalle persone alle cose (per intendersi, "cosa" è ad esempio l'energia, cespite da noi considerato su cui è stata tra l'altro impostata la riforma tributaria in corso in Svezia). Più in generale, la rivoluzione fiscale consiste nel fare ruotare la politica intorno alla realtà, come secondo natura. E non l'opposto, come finora si è invece creduto possibile, in base a filosofie e superstizioni idealistiche. Una rivoluzione fiscale così congegnata non è ovviamente del tutto priva di effetti politici. In senso politico, una rivoluzione di questo tipo, una rivoluzione fiscale ordinata alla graduale riduzione (non alla *eliminazione*) della centralità politica della tassazione statale sul reddito delle persone è, infatti, una rivoluzione *liberale*.

E' vero che strutturalmente i sistemi fiscali hanno in sé poco di liberale. Lo dice il nome stesso: sono sistemi *fiscali*. E, tuttavia, i sistemi ideologicamente concentrati sulla tassazione statale, operata sul reddito delle persone, sono *totalmente* illiberali. E' certo vero che, in democrazia, le tasse le vota il Parlamento, e che il Parlamento lo vota la gente. Ma è vero pure che, una volta introdotte le tasse, il circuito democratico si ferma: la gente non ha infatti che da pagare ciò che legalmente, astrattamente, è stabilito per legge. Non può più formulare le sue scelte, se non scelte negative: la scelta dell'abulia, o la scelta dell'evasione o dell'elusione fiscale. Ovvero, la scelta di non lavorare, per non

pagare le tasse; o la scelta di lavorare intorno alle tasse, per non pagarle (l'evasione, l'elusione fiscale).

Diversamente, i sistemi fiscali che si spostano dalle persone sulle cose ammettono gradi più ampi di libertà, ed in specie consentono alla gente di formulare scelte positive: la scelta tra i prodotti con maggiore o minore incidenza fiscale. Dentro sistemi fiscali di questo tipo, il cittadino consumatore può in specie scegliere in ordine a quante tasse pagare; e poi ancora può scegliere di risparmiare. Nel modello fiscale "ottimo" c'è infatti anche la detassazione, a favore degli impieghi "virtuosi" del risparmio. Impieghi in mutue e fondi di previdenza ed assistenza, per esempio, che da un lato costituiscono la forma liberale di finanziamento dello Stato sociale; dall'altro lato creano la domanda di titoli azionari ed obbligazionari emessi da imprese, a loro volta attive nel settore produttivo (imprese che, così finanziate, possono a loro volta investire, impiegare manodopera etc.).

Lo stesso ordine di conclusioni vale, in modo strettamente complementare, per l'altro movimento di rivoluzione-rotazione dell'asse del prelievo fiscale: dal centro alla periferia. Da un lato perché è capillarmente sul territorio che meglio si può operare la tassazione sulle cose (impossibile, invece, o inutile, portare al centro le cose - *alias*, le informazioni fiscali sulle cose). Dall'altro lato, perché la tassazione più è locale più si collega al "beneficio", al criterio del pagamento delle tasse in controprestazione di servizi efficientemente resi ed effettivamente fruiti e perciò così democraticamente controllati. Allontanandosi, per contro, dalla polarità opposta: dalla tassazione statale e sacrificale. Il "sacrificio" deve certo esserci, alla base della tassazione, per conservare un forte grado di solidarismo, essenziale per la civile convivenza, ma non può essere la *sola* esaustiva causa della tassazione.

In sintesi, i tre obiettivi di questa riforma sono costituiti dallo spostamento dell'asse del prelievo fiscale:

- a) dal centro alla periferia (cfr. CAPITOLO PRIMO);
- b) dalle persone alle cose (cfr. CAPITOLO SECONDO);
- c) dal complesso al semplice (cfr. CAPITOLO TERZO).

PARTE SECONDA

LA RIFORMA FISCALE

CAPITOLO PRIMO: Dal centro alla periferia - Il federalismo fiscale

0. Premessa

Tocqueville sosteneva scetticamente che mai si potrà "ottenere la decentralizzazione dal potere in carica; la centralizzazione costituisce un'esca troppo grande alle passioni dei governanti. Perfino coloro che hanno predicato la decentralizzazione abbandoneranno la loro dottrina arrivando al potere".

Questo primo capitolo è fatto proprio per dimostrare il contrario: come si fa il federalismo fiscale. Sul federalismo fiscale come "agenda" di governo vale, in specie, quanto segue.

1. Il federalismo, tra riforma costituzionale e riforma fiscale

Va per cominciare definito il rapporto tra federalismo fiscale e riforma costituzionale (in senso federalista) dello Stato.

A questo proposito si può partire, con un sufficiente grado di certezza, dalla seguente tesi:

a) il federalismo fiscale *non presuppone* necessariamente la riforma costituzionale, che può dunque essere successiva nel tempo.

L'ideale sarebbe la *contemporaneità* delle due riforme (costituzionale, fiscale). Ma è tuttavia possibile, e non costituirebbe un grave intralcio, l'*anticipazione* del federalismo fiscale rispetto al nuovo (pur necessario) assetto costituzionale federale.

Ovviamente, non tutto il federalismo è fisco. Ma non c'è federalismo senza che ci sia alla base il "*Budget*", come criterio di *misura* democratica della

capacità di Governo; come sistema capace di attivare il *circuito* del voto fiscale ("vedo, pago, voto"); come sistema capace di *collegare* la cosa amministrata con la cosa tassata e perciò le entrate con le uscite; infine come mezzo per coerenziare tra di loro le strutture della ricchezza, dell'amministrazione e della rappresentanza politica.

L'"ottimo" ideale sarebbe , si ripete, la coincidenza temporale tra riforma costituzionale federale e riforma fiscale.

Ma il federalismo fiscale *non presuppone* logicamente, piuttosto *spinge* economicamente (perché è l'unica forma possibile di risanamento della finanza pubblica) verso il federalismo costituzionale. E' per questo che non solo può essere fatto, ma forse è anche opportuno che si faccia, *prima* della riforma costituzionale.

In conclusione: il sistema fiscale italiano contiene in sé un così alto grado di flessibilità da consentire, se lo si vuole, la separazione tra le due riforme: si può fare *prima* la riforma fiscale in senso federale e *poi* mettere gli strumenti fiscali al servizio dell'attuazione del nuovo disegno costituzionale.

E ciò, in specie, per tre ordini di ragioni:

- perché, in forza del principio politico e giuridico di *sussidiarietà*, il primo livello di governo è necessariamente costituito dai *Comuni*. Ed i Comuni costituiscono unità politiche *non* strettamente e/o direttamente interessate dal processo di riforma costituzionale federale, che scorre *sopra* di essi. Più o meno lo stesso vale anche per le Province;
- perché il disposto dell'art. 119 Cost. ("Le Regioni hanno autonomia finanziaria Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi

erariali") è tanto *ampio* da consentire un forte sviluppo della fiscalità regionale, volendolo addirittura a legislazione costituzionale invariata;

- perché la *riforma* regionale (che è parte necessaria della riforma costituzionale), quando comincerà ad essere attuata, potrà essere agevolmente *accompagnata* da una parallela *evoluzione* del sistema fiscale: se le Regioni si accorpano, i poteri fiscali possono essere a loro volta facilmente accorpati; se la competenza delle Regioni si estende, questa estensione può essere agevolmente accompagnata con la dotazione alle Regioni di maggiori coerenti poteri fiscali propri;

- b) per contro, il *federalismo fiscale* presuppone necessariamente la *riforma fiscale*: se c'è una cosa sicura, è infatti che il federalismo fiscale non può essere fatto "a bocce ferme".

Per una ragione molto semplice: i tributi nazionali attualmente in essere non sono discrezionalmente "localizzabili", piegabili al servizio di un disegno di federalismo fiscale. Nati come tributi statali, non possono essere "tout court" decentrati. E' per questo che occorre una fase *intermedia* di riforma (la riforma fiscale), che - al servizio del federalismo - ridefinisca l'assetto dei tributi in sé e del sistema fiscale nel suo complesso.

In particolare, i tributi destinati ad essere "localizzati" devono essere *ristrutturati* in funzione del livello (locale) di governo cui sono attribuiti e - congiuntamente - coerenzianti con i residui tributi nazionali. Le possibilità di esemplificare a questo proposito sono considerevoli. Per tutti, si può fare il caso della fiscalità immobiliare, in cui si concentrano numerose forme di tassazione: non basta "localizzarne" qualcuna, senza coerenziarla con le altre (ne deriverebbero, infatti, troppo forti sovrapposizioni di competenze e

di strutture burocratiche, doppioni di corvée contabili imposte ai cittadini-contribuenti, etc.).

In sintesi, senza riforma fiscale la nuova fiscalità "federale" *nascerebbe*, con (e/o subito risentirebbe dei) i *vizi* di inefficienza economica, di vischiosità e complessità applicativa, di limitata trasparenza, in definitiva di *odiosità politica* che hanno finora progressivamente caratterizzato la vecchia fiscalità nazionale.

Fatta questa premessa, per così dire metodologica, si può procedere oltre.

2. I "cinque pilastri" del federalismo fiscale

Il federalismo fiscale italiano va basato su *cinque* pilastri:

A) il *primo pilastro*, che del federalismo fiscale è un fondamentale *baricentro*, è costituito dalla struttura propria delle grandi imposte (attualmente: IRPEF, IRPEG, IVA), struttura che è fundamentalmente *nazionale*. Le grandi imposte non sono "localizzabili", senza stravolgerne la struttura.

In particolare, è proprio la struttura delle grandi imposte che, come altrove, anche in Italia impone l'adozione di un modello di tipo "germanico". Un modello che può essere sintetizzato come segue:

- tributi locali "*in loco*";
- tributi statali *tripartiti* in funzione delle esigenze di (i) funzionamento della macchina dello Stato (e garanzia del debito pubblico); (ii) ripartizione parametrica territoriale (riattribuzione alle Regioni, in funzione della ricchezza localmente prodotta e scambiata); (iii) solidarietà.

Fermo comunque che l'utilità del riferimento al modello "germanico" si ferma qui. Diversa da quella italiana è, infatti, la storia della Germania. In Germania, il federalismo è federalismo come "*foedus*". E' in specie *confederalismo*, come espressione del kantiano "pactum unitatis", stipulato da soggetti politici *originariamente* autonomi, e perciò soggetti contraenti titolari di un potere politico *proprio*. Potere che per suo conto sopravvive, anche dopo il "foedus", nel permanente diritto di secessione.

Il federalismo italiano è qualcosa di meno drammatico: *non* presuppone soggetti politici "originari", titolari di un permanente diritto di secessione. Al federalismo italiano non si arriva, infatti - come altrove - attraverso un processo politico che brucia al fuoco della razza, della religione, o della lingua.

Tra i *due estremi* opposti - il *massimalismo*, rappresentato dal "confederalismo"; il *minimalismo*, rappresentato dal semplice "decentramento" - il federalismo italiano sta, in specie, *nel mezzo*. Federalismo, in Italia, vuole dire politicamente soprattutto *autogoverno*: federalismo come reazione *all'eccesso* di centralismo che negli ultimi venti anni ha caratterizzato la nostra storia.

In questi termini, si può concludere nel senso che il "federalismo" italiano non è del tipo "*ex pluribus unum*", ma del tipo "*ex uno plures*";

B) il *secondo pilastro* è pure un baricentro, costituito dallo "*stock*" di debito pubblico accumulato negli ultimi venti anni di regime politico.

Il patto con i risparmiatori non può essere tradito. Un nucleo di potere fiscale *deve*, conseguentemente, *restare* al centro, a titolo di *garanzia* al servizio del debito pubblico (a meno che si voglia fare l'ipotesi paradossale, di un conferimento "misto" a favore di Comuni e Regioni; l'ipotesi del

trasferimento "a loro favore" di un "mix" micidiale, di potere fiscale e di debito pubblico!).

Ovviamente ciò non esclude che un nucleo di potere fiscale sia attribuito *anche* ai governi intermedi (Comuni, Regioni); se no, non ci sarebbe federalismo fiscale.

Poco avrebbe infatti a che vedere, con il federalismo, il semplice "*trasferimento*" a favore dei governi intermedi di *quote* del gettito di tributi statali, pur se questo fosse crescente in funzione dell'incremento delle loro funzioni e/o delle loro competenze. Infatti il federalismo, se non esclude radicalmente i *trasferimenti*, che possono pure esserci presuppone comunque *necessariamente* l'esistenza, in capo ai governi locali, di un nucleo di potere fiscale *proprio*. Se questo mancasse, se mancasse anche un embrione di fiscalità propria, *non* ci sarebbe federalismo. I trasferimenti (anche i riparti di gettito fiscale), se non sono combinati con tributi propri, attivano infatti solo flussi di circolazione extracorporea, flussi che si sviluppano *fuori* dal corpo politico e dunque *non* sono federalismo.

In altri termini: non è necessario che tutta la spesa locale sia finanziata con tributi propri degli enti locali (una parte, da definire, può infatti essere finanziata anche con trasferimenti); ma è - si ripete - necessario che ci sia un *nucleo* di potere fiscale proprio dei governi locali.

Se no (con il puro riparto dei gettiti statali), quella che si smista è solo *spesa statale decentrata*, niente a che vedere con il federalismo. Si tratterebbe tutt'al più solo di un *federalismo di uscita*!

Per contro, la percentuale di spesa coperta con tributi propri *non* deve essere necessariamente *elevatissima*. Paradossalmente (si badi: quello che segue è un puro esempio), per fare funzionare il meccanismo politico del

federalismo fiscale basterebbe anche un livello *minimo* di tassazione locale. Potrebbe essere sufficiente lo stare al margine: che solo l'*incremento* di spesa sia finanziato con *tasse locali*. Ciò per il fatto che è *proprio* il nesso politico, tra spesa marginale e tassa incrementale, che produce i maggiori effetti di risanamento.

In sintesi, con la *quantità* è essenziale anche la *qualità* della tassazione locale. Lo si capisce meglio procedendo;

- C) il *terzo pilastro* è il "*Budget*". Ciò che segue sembra banale, ma è essenziale: il federalismo comincerà solo il giorno in cui il *bilancio* di Regioni e Comuni sarà pubblicato sui *giornali* locali e qui sarà facilmente comprensibile da parte della gente. Non per caso, la dottrina politica del federalismo si basa sul "Budget", inteso come strumento contabile capace di rappresentare il collegamento, *visibile da parte della gente*, tra origini ed impieghi del finanziamento pubblico.

Il "bilancio" del governo locale (del Comune, della Regione) deve in specie essere *chiaro* e facilmente *leggibile* da parte della gente, perché questa deve potervi leggere senza sforzo come sono *utilizzati* i suoi soldi. Le entrate e le uscite devono essere trasparenti nei loro *tempi*, *importi* e *causali*. In modo che, dopo avere pagato e visto, la gente possa anche votare con cognizione di causa.

L'*ottimo*", nella costruzione del federalismo fiscale, è evidentemente costituito dal collegamento, più forte e più visibile possibile, tra cosa amministrata e cosa tassata. Ad esempio, un collegamento di questo tipo è forte e visibile nel caso della tassazione locale *immobiliare*, destinata a finanziare l'attività dei Comuni. Attività che è, a sua volta, principalmente costituita dal governo del territorio, su cui appunto gli *immobili* insistono.

Coerentemente, si deve (i) *partire* dalla competenza amministrativa del governo intermedio ("prius") e poi (ii) *individuare* la tassa che ha l'oggetto e/o il presupposto di prelievo più *coerente* con tale competenza ("posterius").

Ciò premesso, va poi aggiunto un secondo elemento essenziale.

Circola un'idea piuttosto "passiva" del federalismo fiscale: Comuni e Regioni dovrebbero limitarsi a *gestire* i tributi locali, al massimo decidendo le aliquote, tra un minimo ad un massimo prefissati per legge.

Non basta, non è questo il federalismo fiscale. Il federalismo fiscale non deve essere limitato a valle, nella fase di gestione; deve essere *attivo* a monte, già nella fase di *istituzione* del tributo. In specie, la legge dello Stato deve indicare le *opzioni* possibili, i *criteri* legali di massima, sono poi i governi locali che devono *applicarli*, scegliendo le opzioni e/o i criteri che ritengono giusti nel loro caso specifico. La legge dello Stato deve essere generale e flessibile, *non* può sostituirsi ai governi locali in scelte che, nello *spirito* e nella *logica* del federalismo, sono giuste solo se autonomamente e responsabilmente decise sul territorio, diversificandosi tra di loro da caso a caso.

Per esempio, in caso di una nuova *pavimentazione* il Comune modulerà la tassazione facendola incidere più sui proprietari che sugli inquilini (perché la pavimentazione nuova serve a tutti, ma *incrementa* il valore dell'immobile servito); diversamente, nel caso di una nuova piscina, l'incidenza relativa potrà essere uniforme, perché uniformemente tutti gli abitanti possono usare la piscina, indipendentemente dal fatto che sono proprietari od inquilini. Le possibilità di esemplificare in questo proposito sono infinite, ma un punto si spera sia chiaro: si tratta di casi in cui lo Stato

(la legge dello Stato) *non* può sostituirsi alle scelte dei Governi locali, che in questo appunto sono chiamati ad esprimere la loro autonomia federalista.

Ciò premesso, va poi aggiunto che siccome l'"ottimo" non è comunque facile da individuare e/o ottenere, può essere necessario ripiegare verso soluzioni intermedie, di tipo "second best". Soluzioni in cui va - si ripete - comunque privilegiata, sulla *quantità finanziaria* (il volume di gettito della tassa), la *qualità politica* (un forte, quanto più forte possibile, *collegamento* tra cosa amministrata e cosa tassata). Ad esempio:

- *meglio* un 30% di entrate fiscali di buona *qualità* politica, come si può ottenere con un tributo locale *visibile* da parte della gente e collegabile all'operato dei pubblici amministratori;
- di un 50% senza qualità, derivante dall'attribuzione, più che di *poteri* fiscali propri, di *rendite* fiscali casuali, non coerenti con l'attività svolta e perciò politicamente poco visibili.

In estrema sintesi, nella costruzione del federalismo fiscale ci si può basare sul seguente "décalage":

- a) l'"ottimo" è costituito da tributi in cui la cosa tassata ha un *forte legame* con la cosa amministrata. Non necessariamente deve trattarsi di tassa configurabile come contropartita di un beneficio specifico, come ad esempio nel caso della vecchia tassa sui rifiuti solidi urbani. Un pari effetto di rilevanza politica si può, infatti, avere quando la *competenza* amministrativa del governo locale - ad esempio, del Comune - è territoriale/immobiliare ed in parallelo la tassazione locale è a sfondo territoriale immobiliare;

- b) una soluzione intermedia, di tipo "second best", si ha quando questo legame persiste, pur se *attenuato* ;
- c) in terzo stadio viene poi l'imposta statale (ad esempio, IRPEF) con aliquota "*addizionata*" in funzione di scelte politiche locali. In questa soluzione il meccanismo politico è, in specie, oggettivamente abbastanza discutibile. Per le seguenti ragioni: (i) l'imposta (IRPEF) è *nazionale* e niente ha a che vedere con la competenza del governo locale (ad esempio, regionale); ma (ii) verrebbe utilizzata a livello locale in funzione *segnalatica*. L'imposta di per sé non c'entra niente con la politica locale (non c'è dunque il collegamento *naturale* tra cosa amministrata e cosa tassata, collegamento che è la base del federalismo fiscale). Ma il solo fatto della manovra sull'*aliquota*, manovra fatta a livello locale, verrebbe in questo schema *utilizzato* per *attirare*, sulla politica regionale, l'attenzione della gente (il sindacato ed il voto fiscale). In questo caso, si potrebbe in specie dire che non è la politica che fa l'imposta, ma l'imposta che si sforza di fare la politica.

Come si noterà, questo stadio non è di per sé fuori dal federalismo fiscale (lo si può utilizzare), ma *non* basta da solo per fare il federalismo fiscale. Per fare il federalismo fiscale occorrono, infatti, *anche* altri strumenti più diretti, più propri: almeno alcuni tributi propri;

- d) in quarto stadio, viene ancora il caso della *tassa localizzata "casualmente"*. E cioè il caso della tassa data in potestà ai governi locali al solo fine di "fare cassa". In questo caso, a livello locale si fa cassa, ma non si fa politica perché, mancando un "visibile" collegamento tra cosa amministrata e cosa tassata, la gente pagando

la tassa non sa, od ha difficoltà a sapere - o sa poco - a chi e perché la paga;

- e) infine, viene il quinto stadio, quello del puro *riparto* a favore dei governi locali dei gettiti dei tributi statali (che è - si ripete - un caso di circolazione extra-corporea, nel senso che il trasferimento viene operato fuori dal corpo politico-elettorale, nel chiuso del palazzo);

D) il *quarto pilastro* è costituito dal criterio di *sussidiarietà*.

In estrema sintesi, il criterio di *sussidiarietà* (che tra l'altro è giuridicamente imposto dal Trattato di Maastricht) impone di partire dal basso, dal livello inferiore, risalendo al livello superiore *solo* per fare ciò che non può essere fatto in modo accettabile al livello inferiore.

La storica *densità cittadina* dell'Italia (il "Paese dei 100 Comuni") porta, in particolare, ad identificare il primo livello con i Comuni: il primo stadio del federalismo fiscale italiano è necessariamente costituito, dal municipalismo fiscale. E' da qui che si può poi gradualmente risalire, passando attraverso Province e Regioni.

Coerentemente con quanto notato appena qui sopra sub C), ciò vuole dire che, per ogni livello di governo, a partire dal basso, ci vuole uno specifico "Budget". Inteso il "Budget" come lo strumento politico capace di coerenziare, livello per livello, il *luogo* di produzione dei beni e servizi pubblici, con il *modo* del relativo finanziamento.

In specie, è "ottimo" il livello di governo in cui il bene o servizio pubblico è finanziato con i tributi di chi vota, prodotto e gestito da chi è da questi votato. Mentre - come già notato - soluzioni sub-ottimali si ottengono quando gradualmente ci si scosta da questo schema.

E) *il quinto pilastro è la solidarietà.*

Come si è premesso (citando Tocqueville) se si vuole la solidarietà *totale*, si scorre al *centro*. Ma, come pure si è premesso, la corsa al centro è stata - in Italia - fonte di solidarietà finta e temporanea, perché finanziata in misura esponenziale con il debito pubblico.

E' in questi termini che si pone il problema essenziale del federalismo fiscale: il problema della ricerca del punto di *equilibrio*, tra *beneficio* e *sacrificio*. Tra quanto di beneficio particolaristico locale si ha diritto di *avere*, e quanto di sacrificio solidaristico nazionale si deve *fare*.

Cerchiamo di ragionare in concreto con due esempi:(i) un impianto di *parking*, un Comune se lo deve pagare (alias: i cittadini del Comune possono, se vogliono, decidere di farselo e di pagarselo, nella logica del beneficio, per averne in controprestazione il relativo *beneficio*); (ii) la *sanità*, una Regione la deve organizzare pagandola quanto più possibile con tributi e/o con finanza propria (ancora nella logica del *beneficio* ricevuto, in controprestazione della tassazione a carico dei residenti); *solo se non* può pagarsela tutta con mezzi propri, la Regione potrà ricorrere al finanziamento di solidarietà operato, da parte della collettività, con trasferimenti (è in questi termini che emerge la logica del *sacrificio*, da parte dei non residenti).

Su queste basi metodologiche, si può andare avanti e configurare, più in concreto, il federalismo fiscale nelle sue due fondamentali articolazioni: il federalismo *municipale*, il federalismo *regionale*. Nei termini che seguono.

3. Il “municipalismo” fiscale

3.1 *Le spese e le risorse attuali*

In base al principio di sussidiarietà, il federalismo parte dal livello territoriale più vicino al cittadino. In Italia, questo primo livello è il livello comunale.

I Comuni italiani, sono poco più di 8.000, con le dimensioni più svariate: il più piccolo ha 35 abitanti; il più grande (Roma) ne ha più di 3 milioni. Per legge, tutti dovrebbero svolgere le stesse funzioni, ma di fatto non è così. I piccoli Comuni svolgono meno della metà delle circa 50 funzioni previste (anagrafe, scuola, acquedotti, viabilità interna, etc.). I grandi Comuni tendono, per contro, a superare l'ambito degli interventi loro demandati, realizzando persino opere, come ad esempio le tangenziali, che sarebbero logicamente pertinenza dei livelli superiori di governo.

Da un punto di vista finanziario, i bilanci dei Comuni sono articolati come segue:

- a) le *entrate*, nel complesso, sono pari a circa 78.000 miliardi. Il 40% delle entrate è costituito da tributi propri, come l'ICI, la tassa rifiuti (TARSU), l'ICIAP, la TOSAP, etc. Il 17% è costituito da entrate non tributarie, come le tariffe, i canoni, i diritti, e proventi vari (affitti, vendita di legname nei Comuni di montagna, etc). Il restante 43% è costituito da trasferimenti operati a favore dei Comuni dallo Stato e dalle Regioni;

In questo quadro complessivo, gli “stili” di amministrazione dei Comuni sono molto diversi tra loro. Per quanto riguarda la spesa, vi sono Comuni amministrati molto bene, ma altri che impiegano quasi tutte le loro risorse per pagare spazzini, vigili e personale amministrativo; altri ancora che hanno inclinazione a spese più o meno stravaganti, come mostre, spettacoli, teatri in deficit cronico; b) le uscite, nel complesso, sono pari a circa 80.000 miliardi. Il 35% delle uscite è costituito da spese per personale e amministrazione; il 17% è costituito da investimenti; il restante 48% è costituito da spese per servizi ai cittadini, come viabilità, acquedotti, nettezza urbana, scuola, etc;

- c) la *differenza* tra entrate ed uscite di cassa è pari a circa 2.000 miliardi, finanziati con varie forme di indebitamento. A questo disavanzo di cassa si aggiungono altri 10.000 miliardi di competenza, per “promesse di spesa” che non si sa se verranno mai mantenute.

Ve ne sono infine che, per contro, non spendono quello che hanno, e depositano i fondi in banca.

Per quanto riguarda le entrate, le differenze sono ancora più stridenti. In molti Comuni i tributi locali sono correttamente amministrati. In altri no: l'ICI è ampiamente evasa e l'ICIAP è sconosciuta; persino un tributo obbligatorio e fondamentale, come la tassa rifiuti, manca ancora all'appello - per l'anno 1992 - in circa 2.000 Comuni.

Al di là delle differenze, il quadro è comunque caratterizzato da una strutturale sconnessione tra potere di spesa e responsabilità del prelievo, con evidenti distorsioni sul piano politico e fiscale. La separazione del potere di spesa dalla responsabilità di tassare ha, infatti, - e come già più volte notato - prodotto congiuntamente un deficit di bilancio ed un deficit di democrazia, spezzando il legame tra rappresentanza e tassazione.

Per superare questi inconvenienti, la riforma qui proposta si basa su due punti essenziali, che si pongono rispettivamente sul piano politico e sul piano finanziario: una molto più forte *responsabilizzazione* fiscale degli amministratori pubblici e la *razionalizzazione* del comparto dei tributi immobiliari/locali. Nei termini che seguono:

- A) la *responsabilizzazione* degli amministratori si produrrà modificando il sistema, in base a queste logiche di fondo:
- nella composizione del bilancio, il peso dei *trasferimenti statali* dovrà gradualmente *decreocere*, perdendo la natura di ripiano di spese “a pie’ di lista” e acquisendo, per contro, una logica di solidarietà verso i Comuni più poveri;
 - parallelamente, dovrà *crescere* gradualmente il peso delle *entrate tributarie* decise e “votate” dai consigli comunali e raccolte *in loco*. Ciò porterà maggior risparmio e trasparenza nella gestione della spesa pubblica;
 - seguendo un criterio di “privatizzazione”, dovranno infine decrescere le voci fiscali, compensate dall’aumento dei *corrispettivi dei servizi*, in una logica di

controprestazione/beneficio. In questo modo saranno interessati alla finanza comunale, oltre ai residenti nel Comune, anche coloro che “usano” le città senza risiedervi, come i pendolari o i turisti;

B) la *razionalizzazione* del comparto dei tributi immobiliari/locali si articolerà in due passaggi essenziali:

- *trasferimento*, dallo Stato ai Comuni, di un vasto “stock di cespiti” demaniali (beni immobili);
- parallelo *trasferimento* ai Comuni di “poteri” fiscali (tributi) originariamente statali che, nella nuova sede comunale, verranno raggruppati in *un'unica voce* di tributo locale immobiliare (TLI), in modo da rendere visibile l'onere fiscale e semplificare gli adempimenti imposti ai cittadini, secondo la logica fondamentale di questa riforma “Ex pluribus unum”.

Più in dettaglio, le forme di attuazione di questo schema di federalismo fiscale sono le seguenti.

3.2 *Il trasferimento del patrimonio agli enti locali*

La storia del demanio italiano è molto complessa, ma è comunque sistematicamente caratterizzata dalla concentrazione, in mano allo Stato centrale, di quote crescenti di titolarità/proprietà di beni e diritti immobiliari.

Il corso di questa storia deve ora essere *invertito*. L'enorme patrimonio demaniale italiano, probabilmente il più ricco del mondo, da un punto di vista turistico ed artistico, costituito da una

massa sterminata di terreni, palazzi, castelli, coste, spiagge, etc. deve tornare da dove e' venuto. Ciò per un doppio ordine di ragioni: ragioni di efficienza economica; ragioni propriamente politiche.

Le ragioni economiche. Come si e' già notato, la gestione di queste attività e' attualmente *bloccata* da una amministrazione burocratica centrale che non riesce a valorizzare i beni di cui dispone. Il decentramento del demanio è dunque imposto dal fallimento inevitabile del centralismo.

Le ragioni politiche. Oltre all'esigenza di recuperare efficienza economica nella gestione, il decentramento di beni e diritti immobiliari ha poi una ragione politica: e' un passaggio essenziale per dare *corpo e visibilità* al federalismo.

Esclusi i beni utilizzati direttamente dallo Stato per l'esercizio delle funzioni proprie (si tratta, ad esempio, delle caserme per l'esercito), la maggior quantità *possibile* di beni e diritti immobiliari deve tornare da dove proviene: uscire dal demanio statale, per tornare al patrimonio dei Comuni (e delle Regioni) nel cui territorio i beni stessi *fisicamente* si trovano e sono controllabili dai loro proprietari naturali: i cittadini.

Per realizzare questo trasferimento, e' necessario attivare, Regione per Regione, un "tavolo di trattativa" tra Stato, Regione e Comune. In questa sede si dovranno censire i beni e i diritti immobiliari e individuare quelli che sono di rispettivo interesse, fermi i vincoli di carattere pubblico (vincoli ambientali e culturali). Al "tavolo", si misurerà l'effettiva vocazione federalista di Comuni e Regioni.

Il trasferimento sarà operato al prezzo simbolico di *una lira*. In caso di costi di manutenzione rilevanti, almeno in fase iniziale saranno trasferiti anche i relativi fondi statali. I rendimenti economici saranno di pertinenza degli enti assegnatari, andando gradualmente a scomputo dei trasferimenti dal centro, con positivo effetto consolidato per la finanza pubblica.

Una valutazione economica complessiva di tutta la “partita” è molto difficile, perché la valorizzazione dei beni dipende dal loro utilizzo. Una stima ai valori attuali, evidentemente sottostimati a causa del cattivo utilizzo, si può, comunque, fare nel modo seguente.

Gli immobili di proprietà dello Stato sono 28.800, per un valore, stimato da parte degli Uffici Tecnici Erariali, pari a circa 49.200 miliardi. Di questi, i cespiti trasferibili agli enti locali, secondo i criteri sopra individuati, sono circa 20.000, per un valore di 13.000 miliardi circa. Tra questi ultimi, oltre 10.000 immobili sono *alienabili* per un valore complessivo di 5.500 miliardi. Si intende che l’alienazione, difficile da operare dal centro, sarà molto più agevole se operata direttamente sul territorio.

Per quanto riguarda gli altri beni del demanio pubblico non alienabili, come gli arenili, i fiumi, i laghi, etc, si può ipotizzare di trasferire agli enti locali i diritti di utilizzo e concessione, il cui gettito complessivo è attualmente (irrisoriamente) pari a circa 350 miliardi l’anno (l’intero demanio marittimo, ad esempio, genera attualmente proventi irrisori. Tutte le spiagge italiane, base di un

volume d'affari turistico enorme, fruttano in specie solo 105 miliardi).

In sintesi, si tratta di valori suscettibili di un notevole incremento, a seguito di un migliore utilizzo dei beni, di un adeguamento dei canoni ai valori di mercato, etc..

Inoltre, ed e' questo un passaggio-chiave, il trasferimento agli enti locali consentirà di servire meglio i cittadini, riducendo la frammentazione e la complessità delle attuali procedure amministrative (oggi, per il rilascio di una concessione è necessario l'intervento di 10 organi diversi, centrali e periferici, con un "iter" medio di molti anni).

3.3 Il trasferimento dei tributi

Oltre al trasferimento dei beni demaniali, il federalismo fiscale postula ovviamente anche il trasferimento, a favore dei Comuni, di maggiori potestà fiscali.

Il tributo municipale "naturale" e' il tributo immobiliare, che concentra un alto grado di corrispondenza tra bene tassato (immobili o terreni) e bene amministrato dal Comune (territorio e servizi).

Attualmente, sugli immobili insistono a vario titolo i seguenti tributi:

a) *a livello statale:*

- IRPEF per circa 9.300 miliardi, di cui 5.300 sulle prime e seconde casa in uso ai proprietari e circa 4.000 sui redditi da fabbricati dati in affitto;
- INVIM, per circa 2.000 miliardi;
- IRPEG per circa 1.200 miliardi;
- Imposte di registro, ipotecarie e catastali per circa 5.500 miliardi;
- Imposte di successione e donazione per circa 500 miliardi;

b) *a livello locale:*

- ICI, per circa 14.300 miliardi, di cui 10.000 sulle abitazioni e il resto sui fabbricati ad uso industriale e commerciale;
- ICIAP, per 2.500 miliardi;
- Tassa sui rifiuti urbani (TARSU), per 6.500 miliardi, di cui 2.500 sulle imprese e il resto sulle famiglie;

c) sull'uso del territorio, infine, grava anche la TOSAP, per circa 1.300 miliardi.

Dati gli obiettivi di (i) trasferimento dallo Stato ai Comuni di maggiori potestà fiscali e (ii) di razionalizzazione, la riforma si articola come segue:

- lo Stato trasferisce ai Comuni la sua potestà impositiva sugli immobili, con esclusione della tassazione sugli affitti (si tratta infatti di flussi di reddito, che vanno naturalmente in IRPEF e nel tributo generale sulle società, TGS);
- la potestà impositiva così trasferita è sottoposta ad un vincolo, uniforme su tutto il territorio: la *prima casa* dovrà godere di

esenzioni ed abbattimenti, in modo da assicurare equità e progressività. Questo effetto sarà ottenuto identificando una “base” sostanziale di esenzione. Ulteriori abbattimenti potranno poi essere liberamente deliberati dai Comuni, per tenere conto, ad esempio, dell’età dei proprietari occupanti (gli occupanti più anziani sono infatti cittadini più deboli, che hanno minor capacità contributiva a parità di reddito). Resta, infine, fermo che rimangono *invariati*, agli effetti del tributo locale immobiliare (TLI) gli attuali abbattimenti previsti per il passaggio di proprietà degli immobili *mortis causa*;

- il minor gettito che eventualmente conseguirà dalle esenzioni e dagli abbattimenti *non* sarà compensato da trasferimenti da parte dello Stato, ma deriverà da tre fonti, attivate dai Comuni: recuperi di evasione; minori spese; sfruttamento razionale dei beni demaniali trasferiti. E’ proprio su questo punto che gradualmente comincia il federalismo. Se non si fa così, e’ meglio non parlare di federalismo e lasciare le cose come stanno. Non si può infatti immaginare che il federalismo sia operato con tasse uguali a prima, e spese o inerzie *invariate*, da parte dei Comuni. Bisogna che i Comuni spendano un po’ di meno; utilizzino un po’ meglio quello che hanno; valorizzino appieno il nuovo patrimonio demaniale e le nuove potestà fiscali; si attivino nel contrasto dell’evasione sul loro territorio (cosa che - come la storia recente insegna - lo Stato, da solo e dal centro, ha difficoltà a fare); infine riscuotono quanto devono riscuotere in base alla legge (ma spesso non riscuotono). In estrema sintesi: lo Stato “rinuncia” a circa 9.000 miliardi di propria potestà fiscale (6.000 registro, etc.; 2.000 INVIM; 1.000 Irpef non prima casa). Questo spazio fiscale deve e può essere gestito al meglio (certo

miglio di quanto dal centro e da solo può fare lo Stato) da parte dei Comuni. Chi vuole la bicicletta deve pedalare davvero (non può pretendere di andare in cima alla montagna in auto con la bicicletta al seguito, e poi fare in bicicletta *solo* la parte in discesa.) Il federalismo fiscale in discesa, il federalismo di pura uscita, non esiste. A fronte della propria “rinuncia” a potestà fiscali, lo Stato deve agire sui trasferimenti, riducendoli, per un pari importo. Comunque per un importo da decidere in sede politica. Se, a seguito di decisione politica, i minori trasferimenti fossero inferiori alle voci di potestà fiscale “rinunciata”, si accrescerebbe il disavanzo statale, mentre i Comuni avrebbero un potenziale “surplus”. Per evitarlo, se non si vuole e/o può agire sul lato dei trasferimenti, si deve ridurre il grado di federalismo fiscale, riducendo l’entità della “rinuncia” fiscale statale;

- infine, la potestà impositiva così trasferita dallo Stato ai Comuni, finora costituita da un gran numero di tributi, viene razionalizzata, *concentrandola* in un unico tributo locale immobiliare (TLI). Come segue.

Il Tributo Locale Immobiliare (TLI) ha la seguente struttura:

Soggetto attivo è il Comune;

Presupposti sono la *proprietà* e il *trasferimento* della proprietà del bene immobile. In questa logica, il TLI assorbe la quasi totalità dei vecchi tributi immobiliari sulla proprietà (ICL, ICIAP, tassa sui rifiuti solidi) e sui passaggi di proprietà (Registro, Ipotecaria, Catastale, Successioni e Donazioni, INVIM residua). Secondo la logica che ispira la riforma (“E pluribus unum”) questi vecchi titoli di prelievo perdono la loro configurazione originaria, di tributi

autonomi, e vengono assorbiti in un unico titolo giuridico di prelievo. Da questo processo di unificazione deriva conseguentemente, a beneficio del cittadino, un unico regime di applicazione uniforme: *un'unica* dichiarazione; un *unico* sportello di adempimenti; un'*unica* procedura di accertamento etc.

In specie, le componenti dell'aliquota (su ciò si veda comunque qui di seguito), distintamente evidenziate nel modulo di pagamento, mostreranno analiticamente quanto e' percentualmente dovuto per il servizio rifiuti, per uso abitativo, per uso commerciale, etc.

Soggetti passivi sono il *proprietario-cessionario* e l'*utilizzatore*. I diversi Comuni, con propria delibera, stabiliranno i *criteri* di riparto dell'onere fiscale tra i diversi soggetti passivi. In particolare, data l'estrema *eterogeneità* geografica e demografica del Paese, e data la *frammentazione* del patrimonio e del mercato immobiliare italiano, *si esclude che possa essere una legge dello Stato ad imporre una percentuale fissa di ripartizione dell'onere fiscale*. Una percentuale fissa di riparto sarebbe infatti, in Italia, irrealistica e irrazionale. La legge dello Stato deve limitarsi a definire il *criterio* di massima in ordine alla distribuzione degli oneri tra proprietari, cessionari e utilizzatori. Saranno poi i singoli Comuni che, con proprie delibere, determineranno le quote di riparto, in connessione alle condizioni locali, abitative e di mercato che variamente si manifestano nel loro territorio. Seguendo questi criteri, le aliquote sul possesso, sul trasferimento e sull'utilizzo potranno variare, tra un minimo e un massimo definiti per legge, in funzione di specifiche scelte operate dai vari Comuni. Scelte che potranno anche variare nel tempo, in

funzione di politiche più o meno “attive” che saranno decise dai singoli Comuni.

Base imponibile è il *valore catastale*. Con una variante, rispetto al regime attuale. Il valore catastale incorpora il costo di gestione dell’immobile. I Comuni potranno adottare un diverso criterio di calcolo (calcolo molto semplice da realizzare), definendo un valore catastale “puro”, da cui si possono dedurre, sino ad un massimo, le spese di gestione del bene, autocertificate dal proprietario/utilizzatore. Questo sarà così incentivato a dichiarare le spese sostenute (idraulico, elettricista etc), in una logica di *contrapposizione di interessi*.

Aliquota: dato che il presupposto e’ costituito tanto dalla proprietà (statica) quanto dai passaggi di proprietà. (dinamica), le *aliquote* saranno due.

L’aliquota sulla proprietà varierà tra un minimo ed massimo legali: dal 5 al 12 per mille. Saranno poi i Comuni a deliberare dove posizionarla.

L’aliquota massima potrà inoltre, sempre in base a specifica delibera del Comune, essere ulteriormente incrementata, fino al 14 per mille, a titolo di “compensazione” economica dell’Iciap, insistendo questa voce sull’attività commerciale, professionale, etc..

L’aliquota sul trasferimento di proprietà varierà ugualmente tra un minimo ed un massimo legali: dal 2 all’8 per cento. L’incidenza dell’imposizione (statale) sui trasferimenti immobiliari e’

attualmente circa pari al 6-7 per cento, tenendo conto dei vari abbattimenti, esenzioni, etc.. Dato il vincolo di gettito, i Comuni saranno liberi di baricentrare le due aliquote, secondo le politiche abitative e immobiliari che scelgono di sviluppare sul loro territorio.

Adempimenti e amministrazione la nuova struttura non avrà costi rilevanti per i Comuni. La struttura amministrativa di base resta infatti costituita dal Catasto nazionale, come nella maggior parte degli altri paesi europei. Il collegamento dei Comuni alle banche dati del Catasto e agli altri dati dell'Anagrafe Tributaria sarà dunque il presupposto di base per il funzionamento del servizio.

Sarà in specie superata - al servizio dei cittadini - l'attuale situazione, estremamente frammentata e farraginoso, in cui le scritture degli immobili sono conservate presso 3 diversi uffici (Conservatoria RR.II., Catasto, e Registro), con inutili e costose duplicazioni. Per risolvere questo problema è prevista la creazione, presso gli uffici del Catasto, di un unico "sportello immobiliare", che accorperà le competenze dei 3 Uffici citati, con conseguenti minori costi e disagi per i cittadini e maggiore efficienza della macchina organizzativa.

In termini *quantitativi* (cfr. tabella) il TLI potrà avere una dimensione massima compresa tra i 33.000 e i 34.000 miliardi, circa 9.000 miliardi in più rispetto al complesso dei tributi comunali (immobiliari) attuali.

In termini *qualitativi* la trasformazione in senso federalista della finanza pubblica mira alla piena responsabilizzazione dei Comuni,

riattivando per questa via il circuito di fiducia fra amministratori e amministrati

Questo criterio, che potrebbe condurre a disuguaglianze sostanziali tra Comuni ricchi e poveri, è però corretto da un criterio di solidarietà, che garantisce a tutti i Comuni eguali condizioni di partenza, attraverso un *fondo di riequilibrio regionale*. In questo modo, tutti gli enti locali, indipendentemente dalle condizioni di reddito, demografiche, e territoriali saranno in grado di fornire un livello adeguato di servizi ai propri cittadini. Livelli più elevati, sul piano della gamma e della qualità dei servizi, potranno essere offerti ma solo richiedendo ai cittadini/contribuenti un maggiore sforzo fiscale.

4. Un federalismo provinciale ?

Oggi le 100 Province italiane hanno un bilancio pari a circa 8.000 miliardi, composti per circa 1.400 miliardi di entrate fiscali, 500 circa di entrate diverse, e per il resto da trasferimenti statali e regionali.

Le competenze realmente esercitate, e di conseguenza la composizione della spesa, sono molto variabili con prevalenza dei settori viabilistico, turistico, ambientale ed assistenziale.

Se la riforma Costituzionale confermerà alle Province il loro ruolo (o lo varierà), la formula federalista potrà essere estesa anche a questo livello di governo, con assegnazioni adeguate di risorse fiscali proprie, da definire.

QUADRO DELLA FINANZA COMUNALE PRIMA E DOPO

LA RIFORMA

FONTE DI FINANZIAMENTO	GETTITO	
	Oggi	1° anno post riforma
<i>Tributi immobiliari centrali</i>	13.300	
- IRPEF immobili non locati	5.300 (**)	
- registro ipotecarie successorie	6.600	
- INVIM	2.000	
<i>Tributi immobiliari locali</i>	24.600	
- ICI	14.300	
- ICIAP	2.500	
- TARSU	6.500	
- TOSAP	1.300	
- TLI		max 33.600
<i>Trasferimenti erariali</i>	19.000	min 10.000
TOTALE FINANZA LOCALE (*)	43.600	max 43.600

(*) Escluse entrate extratributarie ed altre entrate.

(**) Di cui 4.300 recuperati a livello di tassazione centrale.

5. Il federalismo fiscale regionale

5.1 *Le dimensioni finanziarie*

Le direttrici di fondo del federalismo fiscale si applicano, ovviamente, anche alle Regioni. In linea di principio, la piena realizzazione del federalismo regionale postula - come si è premesso - un adeguamento delle competenze regionali, da operare in sede di riforma costituzionale. Ma sin da ora, a competenze costituzionali invariate, è possibile realizzare un principio di federalismo fiscale regionale.

Nell'attesa di modifiche istituzionali più profonde, in questo paragrafo si ipotizza un fortissimo *riordino* dei flussi finanziari esistenti, con l'estensione fino al massimo possibile del principio di responsabilità fiscale e la correzione degli squilibri più forti. In specie, i trasferimenti e l'indebitamento oggi esistenti vengono integralmente sostituiti da risorse fiscali deliberate e prelevate "in loco". Ed i trasferimenti vengono limitati alla pura solidarietà.

Gli interventi ipotizzabili a legislazione costituzionale invariata sono, in specie, i seguenti.

In Italia, ci sono 20 Regioni, di cui 15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale. Queste ultime sono: la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna. La Regione Trentino Alto Adige si compone di due provincie autonome, Trento e Bolzano, che hanno soppiantato la "vecchia" Regione nell'esecuzione delle sue competenze.

Fatte alcune eccezioni, le Regioni non hanno avuto una “performance” amministrativa e finanziaria brillante. Come mostra, tra l’altro, la scarsissima capacità di attingere ai fondi della Comunità Europea, che restano sistematicamente inutilizzati. Ma il giudizio su questo comparto, e la sua conseguente riforma, non possono prescindere dall’analisi dei diversi regimi che si applicano, rispettivamente, alle Regioni a statuto ordinario e alle Regioni a statuto speciale. Come segue :

Regioni a statuto ordinario. Le 15 Regioni a statuto ordinario hanno oggi un bilancio “ufficiale” di 95 mila miliardi, che salgono a 100 mila con i disavanzi sommersi, manifesti o annunciati. Un bilancio fatto come segue:

- a) *entrate*: le Regioni ordinarie vivono soprattutto di trasferimenti dallo Stato (così come quelle speciali vivono di *compartecipazioni* ai tributi statali, che sono altra cosa!), anche dopo la devoluzione dei contributi sanitari (per 36.000 miliardi) e dell’intera tassa automobilistica (3.000 miliardi) operate nel 1993. Il grosso dei trasferimenti è costituito dal finanziamento al Fondo Sanitario Nazionale (FSN); il resto da una miriade di attribuzioni finalizzate e controllate dal centro. E’ incredibile, ma oggi dentro un bilancio di 100.000 miliardi trovano posto soltanto 9.000 miliardi di entrate tributarie vere e proprie;
- b) le *uscite*, hanno un importo pari a circa 100.000 miliardi. Tra le voci di spesa spicca la sanità che (con 600 e passa US\$) assorbe circa 80 mila miliardi; il resto è costituito dalla spesa per trasporti (4 mila miliardi circa) e da interventi frammentari e settoriali (cave, turismo, manifestazioni culturali).

Queste informazioni, pur molto sintetiche, mostrano che il principale problema dell'ordinamento regionale è, ancor più che nel caso dei Comuni, rappresentato dalla scarsa autonomia e responsabilità sul lato delle *entrate*.

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, che fa perno su modestissimi fondi generali, e su di una pletera di fondi settorializzati (taluni giganteschi come il fondo sanitario nazionale e altri minimi), sembra in specie disegnato proprio per indurre scarsa responsabilità fiscale.

Regioni a statuto speciale. Rispetto alle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale hanno una finanza in parte privilegiata: ciò dipende da situazione e scelte politiche che si radicano nella storia del Paese.

La particolare organizzazione finanziaria delle Regioni a statuto speciale si concentra, in particolare, su due piani: (i) sul piano delle competenze legalmente attribuite, ma effettivamente non esercitate; (ii) sul piano delle entrate. Come s'è notato, le Regioni a statuto speciale sono alimentate prevalentemente con i proventi dei tributi riscossi sul loro territorio. Ma non esiste, ne' e' mai esistita, una relazione specifica tra i costi delle funzioni svolte e l'attribuzione delle risorse tributarie. La situazione è, tra l'altro, profondamente diversa fra Regione e Regione.

Alcune Regioni a statuto speciale hanno quasi l'intera potestà' fiscale dello Stato, ma non sono gravate dalle corrispondenti

incombenze. Ciò determina una situazione di relativo vantaggio: complessivamente, le competenze svolte di fatto dalle Regioni a statuto speciale “valgono” circa 28 mila miliardi mentre la loro dotazione fiscale e' pari a circa 33 mila miliardi.

A titolo indicativo, il differenziale a favore dei residenti delle Regioni a statuto speciale può arrivare ad un massimo di 5 milioni di lire “pro-capite”.

Per riequilibrare questo differenziale, rispettando la logica federalista, è quanto meno necessaria *l'effettività* di esercizio delle attuali competenze, accompagnata con il trasferimento di *ulteriori* competenze.

Ciò premesso, la riorganizzazione su base federalista della finanza regionale può articolarsi (a Costituzione invariata) come segue.

5.2 *La dotazione patrimoniale*

A questo proposito, vale simmetricamente quanto esposto sopra sub 3.2

5.3 *La dotazione fiscale*

Sul versante delle entrate, la riforma si fonda su di un complesso di imposte e contributi attribuiti direttamente alle Regioni, come segue:

a) *Contributi sanitari*. Questa materia non è specificamente di “competenza” fiscale e dunque è qui trattata solo per informazione. Una prima fonte di finanziamento per le Regioni è

già costituita dai tributi sanitari (contributi sanitari e tassa sulla salute). I contributi sanitari sono già "regionalizzati" e ammontano attualmente a circa 42.000 miliardi; il gettito della tassa sulla salute è di circa 5.000 miliardi. Insieme, questi due prelievi coprono il 50% della spesa sanitaria. D'altra parte, le Regioni possono utilizzare il margine di manovra rappresentato dall'incremento del 6% sui contributi sanitari, che già oggi è previsto dalla legge, ma non è stato finora applicato.

Il prelievo del tributo sanitario (che non è di diretta competenza di questa riforma) dovrà comunque essere modificato, in modo da renderlo *visibile* per il contribuente (a partire dalla *modulistica* di pagamento), così responsabilizzando le Regioni nei loro comportamenti di spesa sanitaria. Va inoltre notato che un ulteriore stimolo all'efficienza è rappresentato dal fatto che l'intervento dello Stato a copertura della spesa sanitaria - operato sulla base del principio solidaristico per cui la protezione sanitaria deve essere garantita in misura adeguata anche ai cittadini delle Regioni più povere - deve essere commisurato ai comportamenti di spesa delle Regioni più "virtuose".

b) *Tributi sull'Auto*. Una seconda fonte di finanziamento delle Regioni sarà costituita dal Tributo Regionale Automobilistico Unificato (TRAU).

Attualmente sull'automobile gravano tre tipi di tributi:

- tributi prelevati al momento dell'acquisto e del trasferimento di proprietà del veicolo (IVA; imposta erariale di trascrizione - IET;

l'addizionale regionale all'imposta di trascrizione-ARIET; l'imposta di immatricolazione dei veicoli di lusso; l'imposta di registro per gli atti pubblici in alternativa alla IET; l'imposta provinciale per l'iscrizione al PRA);

- tributi prelevati in ragione della proprietà degli autoveicoli (tassa automobilistica regionale; addizionale per i veicoli circolanti in autostrada; tassa per gli autoveicoli a GPL o metano; soprattassa sui veicoli diesel; tassa speciale sui fuoristrada);
- tributi sui carburanti utilizzati (imposte di fabbricazione, accise, IVA etc.).

Nel nuovo tributo automobilistico unificato (N.B. Vi rientrano anche le *moto*) confluiranno tutti questi titoli di prelievo, con l'esclusione dell'Iva e delle imposte sui carburanti (che confluiscono nel nuovo Tributo Generale sull'Energia, destinato alle casse dello Stato).

Il TRAU ha come presupposto il possesso di veicoli soggetti all'iscrizione nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e grava sul proprietario del veicolo ovvero sull'acquirente con patto di riservato dominio, sull'usufruttuario o sull'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria. Per garantire la trascrizione al PRA di ogni passaggio di proprietà si può - in analogia con quanto avviene per i beni immobili - porre l'obbligo di comunicazione al PRA a carico del pubblico ufficiale che autentica l'atto di vendita.

Il TRAU può essere strutturato con una progressività a scaglioni, commisurata alla potenza fiscale o ad altra caratteristica del veicolo.

La riscossione del TRAU sarà affidata a un sostituto di imposta e, in questa direzione (considerando che, non per caso, sul parabrezza dell'auto bollo e contrassegno di assicurazione stanno insieme), si può valutare l'ipotesi di affidarne la riscossione alle assicurazioni, già responsabili dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile (RCA). In questo modo, gli adempimenti per il cittadino saranno notevolmente semplificati e accorpati con quelli connessi alla RCA. La stessa scelta condurrà a una notevole riduzione dell'evasione.

Il gettito dei diversi tributi sull'automobile affluisce oggi in proporzioni diverse, allo Stato, alle Regioni e alle Province. In particolare, il gettito complessivo dei diversi prelievi destinati a confluire nel TRAU (esclusa dunque l'IVA e le imposte sui carburanti) ammontava per il 1993 a 8.074 miliardi (1.336 miliardi per le imposte sull'acquisto e 6.738 miliardi per le imposte che gravano sulla proprietà). Sul totale di questo gettito, 5.275 miliardi affluiscono già attualmente alle casse delle Regioni a Statuto ordinario. Con una previsione di gettito complessivo pari - dopo la riforma - a circa 9.300 miliardi, l'incremento di entrate per le Regioni - rispetto alla situazione attuale - ammonta a circa 4.000 miliardi.

L'introduzione del TRAU e la sua attribuzione alla Regioni costituisce, per le Regioni, un'entrata ulteriore e, per il

contribuente, un vantaggio di semplificazione degli adempimenti. Il TRAU, inoltre, consentendo di mantenere una distribuzione progressiva del carico fiscale, può essere efficacemente utilizzato come strumento di politica ambientale, sia per “internalizzare” (rendere più razionale la distribuzione dei costi esterni legati al trasporto), sia per differenziare il carico fiscale sulla base dell'incidenza ambientale dei diversi tipi di autoveicoli.

c) *Canoni e controprestazioni.* Una terza fonte di finanziamento sarà costituita da canoni e tariffe (si tratta, ad esempio, dei canoni ambientali, o turistici) a fronte di risorse regionali, e dei proventi dei beni demaniali trasferiti. In proposito, il legislatore statale deve tuttavia limitarsi a riconoscere la possibilità per le Regioni di finanziarsi con la fissazione di tariffe, canoni e altre forme di corrispettivo per l'uso di beni appartenenti al demanio o al patrimonio, lasciando alle Regioni la decisione specifica su basi e aliquote.

d) *Tabacchi, Lotto e Lotterie.* Un'ulteriore ipotesi, nell'ambito della riforma, è relativa alla “regionalizzazione” dei proventi dei tabacchi, del lotto e delle lotterie, che insieme forniscono circa 12.000 miliardi di gettito.

e) *Compartecipazione IVA o alternativamente IRPEF.* Un'ultima fonte di finanziamento sarà, infine, costituita dalla *compartecipazione* al gettito di un grande tributo erariale fino ad integrale soddisfazione del fabbisogno di entrata. La scelta di questo tributo, che potrebbe alternativamente essere l'IVA o

l'IRPEF o un "mix" dell'una e dell'altra, ha notevoli conseguenze per il senso del nuovo federalismo e deve perciò essere decisa dal Parlamento. Qui ci si limita ad alcune considerazioni di ordine tecnico.

L'attribuzione alle Regioni di una quota rilevante dell'IVA si basa sulla filosofia di tassare le cose, portata avanti dalla riforma. Inoltre, essa consente di attribuire alle Regioni risorse legate al consumo e non alla residenza (ad esempio, se un piemontese o uno straniero visitano Napoli e qui consumano beni o servizi, la Regione Campania può così partecipare al relativo gettito IVA). Si tratta di un criterio coerente con l'amministrazione del territorio, che, tra l'altro, crea un interesse regionale a ridurre l'evasione di questa imposta. A questi vantaggi fa da contrasto la necessità di introdurre meccanismi per individuare i consumi effettivamente realizzati nelle Regioni, per l'attribuzione del relativo gettito.

La scelta alternativa di attribuire invece alle Regioni una quota dell'IRPEF prelevata "in loco" avrebbe il vantaggio di attribuire alla Regione il gettito di un'imposta progressiva e redistributiva. Ma avrebbe la controindicazione di attribuire i gettiti alle Regioni in funzione del reddito prodotto nella Regione e non dei versamenti dei sostituti di imposta (che richiede un complesso ricalcolo).

In sintesi, il federalismo fiscale si basa - in questa fase pre-riforma costituzionale - sull'unica cosa possibile a Costituzione invariata:

su di un fortissimo rafforzamento delle entrate proprie, che salgono da circa 70 mila miliardi (pari a circa il 56% del bilancio) a circa 120 mila miliardi (pari a quasi il 100% del bilancio).

Si riduce, per pari importo, il volume dei trasferimenti . Fermo che il federalismo fiscale è un fattore automatico di correzione delle tendenze alla spesa e di controllo sulle entrate, la determinazione di eventuali ulteriori “economie” dipende - si ripete - da più generali scelte politiche. Resta comunque fermo il vincolo a trasferimenti erariali con finalità solidaristica e perequativa, che possono essere stimati pari a circa 5.000 miliardi. Questi si aggiungeranno alle risorse che le Regioni più dotate potranno eventualmente trasferire alle Regioni meno dotate, all'interno di schemi perequativi “orizzontali”, da definire congiuntamente ad un “tavolo Stato - Regioni”.

CAPITOLO SECONDO: Dalle persone alle cose

La riforma che qui si sviluppa si basa su un sostanziale spostamento del carico fiscale *dalle persone alle cose*. L'imposta sul reddito delle *persone* fisiche viene interamente ridisegnata, sottraendo alcune (limitate) basi imponibili e introducendo una nuova scala di aliquote e deduzioni, più semplice e meno gravosa. Simmetricamente, l'imposizione sulle *cose*, in specie, l'Iva e le imposte sull'energia vengono accresciute con attenzione all'impatto ambientale. Anche le imposte sulle società vengono completamente ridisegnate, sulla base della combinazione reddito/patrimonio e registrano un lieve aumento di gettito.

Lo spostamento del carico fiscale così operato ha numerosi vantaggi: migliora notevolmente la struttura dell'Irpef da un punto di vista di equità ed efficienza; detassa il lavoro dipendente e autonomo; accresce il carico fiscale sui consumi soprattutto se inquinanti.

In questa logica di riforma, ci si propone di tassare i "mali", come l'inquinamento, e di detassare i "beni", come ad esempio il lavoro dipendente, oggi ampiamente disoccupato, e autonomo, oggi ampiamente scoraggiato. Nell'economia delle nuove curve Irpef, l'abbattimento relativo alla tassazione del lavoro viene idealmente <<finanziato>> con la tassazione energetica, quello per gli altri redditi viene invece idealmente <<finanziato>> con il recupero di evasione ed elusione dell'imponibile.

Per questa via si ottiene il doppio vantaggio (o "doppio dividendo") di aumentare l'occupazione e di migliorare la qualità dell'ambiente.

I grandi spostamenti di gettito previsti dalla riforma possono essere esposti come segue. Le imposte che gravano direttamente sulle persone fisiche vengono ridotte per un importo pari a circa 23.000 miliardi. Le imposte indirette comprese quelle proprie delle Regioni, crescono di 21.000 miliardi circa. La tassazione sulle imprese sale di circa 4.200 miliardi. Incremento che peraltro è puramente nominalistico, solo dovuto

all'ingresso nella base imponibile della Tgs di materia già comunque soggetta a tassazione sul reddito di impresa, ma a titolo di IRPEF. In realtà, la tassazione sulle persone giuridiche scende di 5.600 miliardi, e l'incremento di 4.200 miliardi dipende solo dal passaggio di reddito di impresa dall'IRPEF alla Tgs.

Il saldo complessivo di questi cambiamenti prevede un lieve aumento di gettito (+ 1.900 miliardi). Ma il nuovo disegno delle imposte consentirà un allargamento delle basi e una sostanziale riduzione dell'evasione.

Sul piano economico i benefici sono poi notevoli: maggior crescita (+ 0,5% l'anno nei primi anni); maggiore occupazione (oltre 200.000 addetti); riduzione dell'inquinamento atmosferico, in linea con gli impegni internazionali assunti dal nostro Paese.

Ciò premesso, esaminiamo qui di seguito i principali cambiamenti, tenendo presente che gli aumenti di imposta su energia e consumi costituiscono la "dote" principale necessaria per ridurre le imposte sulle persone.

1. L'energia e l'ambiente

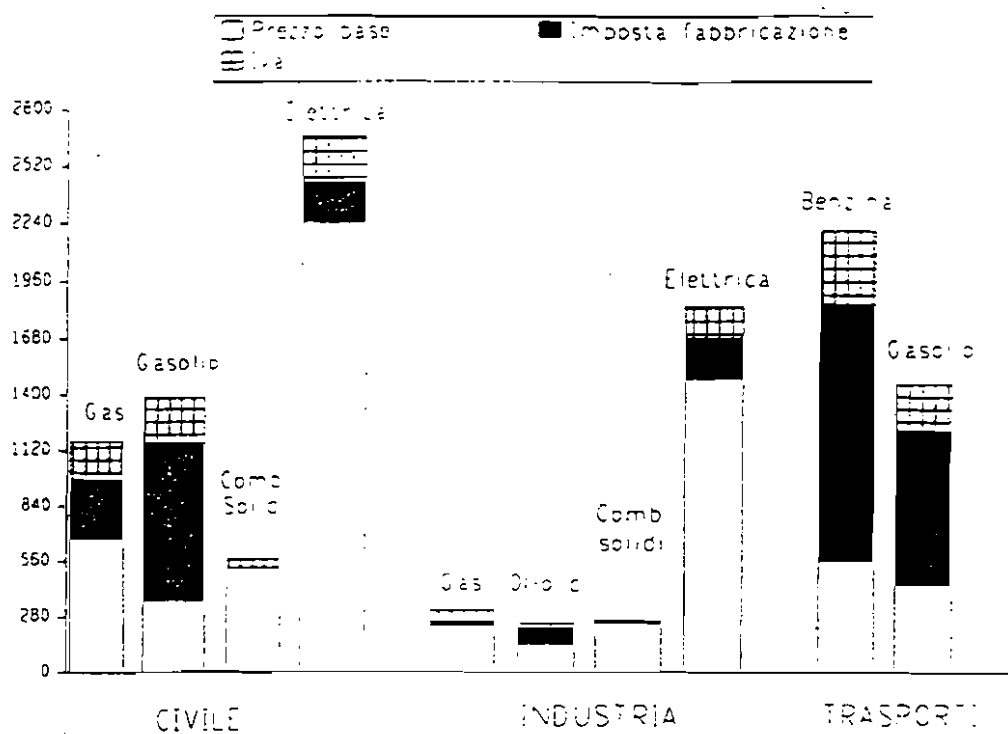
La tassazione in campo energetico prevede oggi imposte di diversa natura - imposta di fabbricazione, imposte di consumo, sovrimposte di confine, addizionali varie e Iva. In Italia, la tassazione dell'energia è elevata (9,5% del gettito totale), ma la sua incidenza rispetto al Pil, oggi pari al 2,8%, si è ridotta dall'inizio degli anni novanta. La quasi totalità del gettito deriva dalle imposte sugli oli minerali e il gas metano (oltre 42.000 miliardi) su un totale di poco più di 46.000 miliardi. Al Nord il carico fiscale pro-capite (976.000 lire anno) è più alto che al Centro (900.000 lire) e quasi doppio rispetto al Sud (522.000).

Con riferimento alla media europea, i prezzi dell'energia sono relativamente più elevati e i consumi energetici più ridotti. Il livello dei prezzi finali e della tassazione è sensibilmente più alto nel settore civile e dei trasporti rispetto a quello dell'industria, che è soggetta a vincoli di competitività internazionale (figura 2).

Il livello raggiunto dalla fiscalità in campo energetico è stato motivato da necessità di gettito e non ha finora seguito logiche di ordine ambientale. Lo si può rilevare osservando che i combustibili solidi (carbone), con un contenuto di carbonio e polvere di molto superiore al gas naturale e agli oli combustibili, sono la fonte energetica meno gravata di imposte pur essendo la più inquinante.

Nell'economia di questa riforma si propone conseguentemente di modificare la tassazione energetica in base a tre obiettivi: il *miglioramento della qualità dell'aria*, attraverso minori consumi energetici e impiego di combustibili più puliti; la *competitività internazionale*; l'*incremento di gettito*, da destinare a riduzioni dell'imposta generale sul reddito, e in particolare a sgravi fiscali sul lavoro.

Figura 2: Prezzi finali delle fonti di energia nei diversi settori
 1000 Lit/Tep, anno 1994



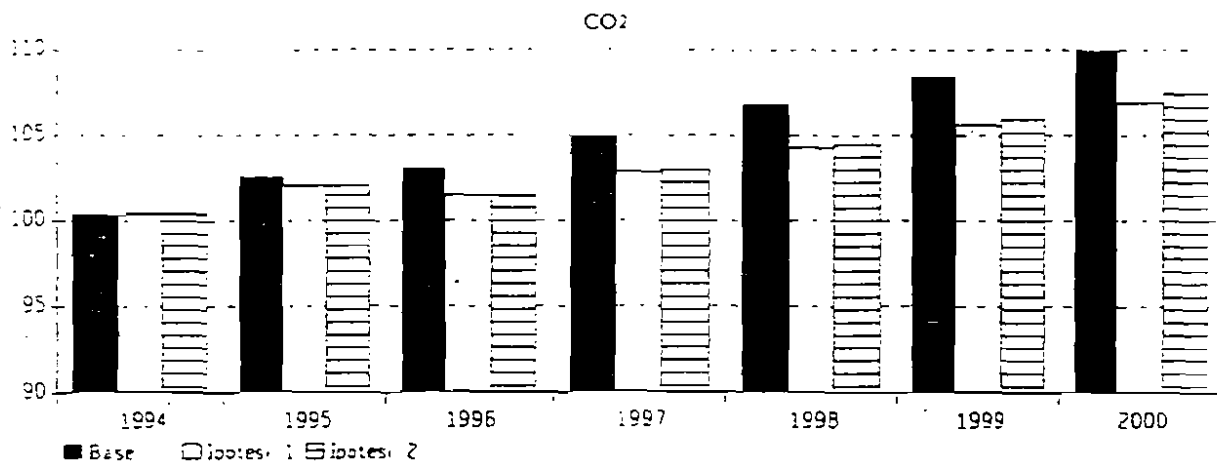
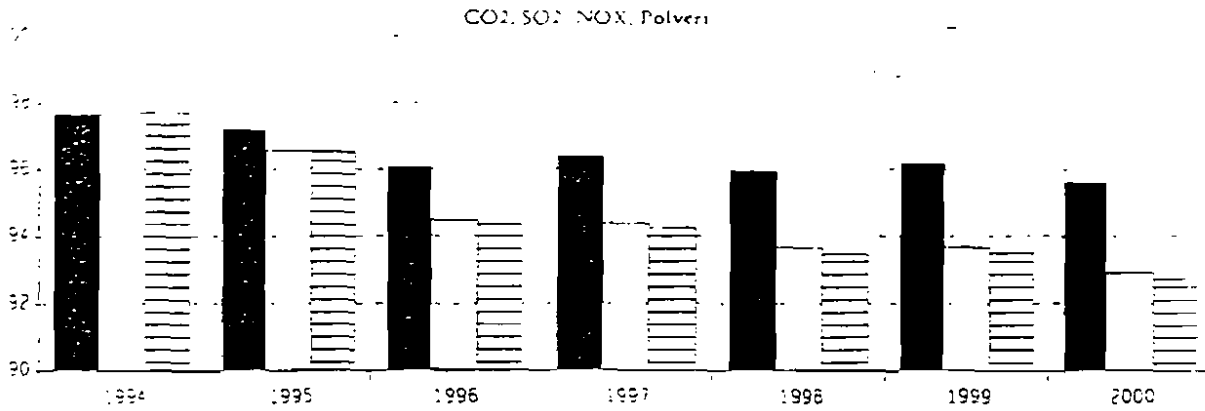
Per quanto riguarda la *qualità dell'aria*, la revisione delle tasse energetiche, seguendo la filosofia prevalente in Europa, è commisurata al contenuto in carbonio delle diverse fonti, senza variare eccessivamente il carico fiscale relativo dei diversi settori di utilizzo. Secondo il principio informativo di questa riforma ("E pluribus unum"), le dieci forme di accise e sovrainposte oggi esistenti vengono raggruppate in un *Tributo generale sull'energia* (Tge), che unifica in un unico presupposto e in un unico regime giuridico di applicazione le diverse basi ed è coordinato con l'Iva.

In questo modo, l'imposizione generale sull'energia già esistente risulterà più in linea con il contenuto di carbonio e altri inquinanti e condurrà a una riduzione delle emissioni di gas in atmosfera. L'indice sintetico di inquinamento (che comprende zolfo, polveri, ossidi di carbonio e di azoto) si riduce sensibilmente, sia in termini assoluti che percentuali. Le emissioni di anidride carbonica (CO₂), oggetto di impegni internazionali, crescono molto meno del previsto (figura 3). Un altro contributo alla riduzione dell'inquinamento verrà ottenuto con le deduzioni per spese e investimenti ambientali, previste nella nuova Irpef.

Per salvaguardare la *competitività dell'industria*, si propone poi di incrementare la tassazione dei combustibili destinati a questo settore *soltanto* se ciò avverrà nel quadro di una politica armonizzata a livello europeo (attualmente è in discussione a Bruxelles una "sovra-accisa" per l'industria, commisurata al contenuto in carbonio). Aumenti del carico fiscale sull'energia utilizzata dall'industria non avverranno in assenza di eguali misure in sede europea.

Per quanto riguarda infine l'*incremento di gettito*, da "riciclare" per sgravi dell'Irpef, le modifiche delle aliquote portano un gettito aggiuntivo di 10.000 miliardi a regime. Per ottenere questo risultato si prevedono due ipotesi alternative, che equivalgono a un aumento dei prezzi pari a circa 7 dollari per

Figura 3: L'inquinamento dell'aria:
(numeri indice, 1990 = 100)



barile di petrolio equivalente (in linea con la proposta europea, che prevede, a regime, un aumento di 10 dollari per barile di petrolio equivalente).

La prima ipotesi, che presuppone l'armonizzazione delle accise sull'industria a livello europeo, incrementa le aliquote del settore civile, dei trasporti e dell'industria (tabella 1). Per dare un'idea, la benzina, in questo caso aumenterebbe di 125 lire al litro.

La seconda ipotesi, invece, non grava l'industria e concentra il prelievo, sempre di 10.000 miliardi, sul settore civile e sui trasporti (quest'ultimo settore è il grande imputato dei crescenti livelli di inquinamento in Europa). Sempre a titolo di esempio, la benzina in questa seconda ipotesi aumenterebbe di 160 lire al litro.

L'effetto economico di queste manovre, combinate con la ristrutturazione dell'Irpef, pare complessivamente positivo, confermando l'ipotesi di un doppio vantaggio della manovra (del "doppio dividendo" di cui si parla nel *Rapporto Delors*). A fronte di ciò, le maggiori aliquote energetiche non hanno un rilevante effetto inflazionistico implicando un leggero aumento dei prezzi al consumo (0,7 % il primo anno, riassorbito negli anni successivi) e, nell'ipotesi di non tassare l'industria, una sostanziale invarianza dei prezzi all'ingrosso.

Questi benefici si associano ai vantaggi sulla qualità dell'aria sopra ricordati. La natura e la distribuzione geografica dell'inquinamento, comunque, richiedono l'introduzione di forme più diffuse e decentrate di tutela dell'ambiente, basate su strumenti economici anziché su controlli amministrativi, da introdursi a livello locale su iniziativa e responsabilità dei Comuni e delle Regioni. Per loro natura, tributi e canoni ambientali differenziati sul territorio sono previsti da questa riforma e si inquadrano nella logica federale, oggetto delle tendenze dal centro alla periferia, pure coerenti con questa riforma (cfr. Parte II, Cap. 1).

IPOTESI 1

Assunzione settore CIVILE, TRASPORTI e INDUSTRIA

Prezzi finali al consumo di C₁

Benzina = 126 mezzias

Proporzionale al livello dei prezzi nei differenti settori

Gasolio = 142 mezzias

	Civile	Trasporti	Industria
Benzina		X	
Gasolio	X	X	
Olio Combustibile			X
Gas naturale	X		X
Combustibili solidi	X		X
Energia elettrica	X		X

VARIAZIONI RISPETTO ALLO SCENARIO DI BASE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>(milioni)</i>						
IMPOSTE ENERGETICHE	11167	10144	9893	10079	10211	10311
<i>(differenze dei tassi di crescita)</i>						
VARIABILI MACRO REALI						
PIL	0,56	0,10	-0,16	0,03	0,01	0,07
<i>(differenze dei tassi di crescita)</i>						
INDICI DEI PREZZI						
Indice generale prezzi al consumo	0,75	0,29	0,07	0,04	0,03	0,03
Indice beni energetici	7,28	1,01	-0,03	-0,23	-0,06	0,03
Indice prezzi alla produzione	1,00	0,01	0,03	0,04	0,04	0,05
Indice energetici industria	7,01	-0,21	-0,09	-0,07	0,24	0,29
<i>(aumento dei prezzi in termini percentuali)</i>						
PREZZI FINALI ENERGIA						
SETTORE CIVILE						
Gas naturale finale	8,5	8,3	8,0	7,7	7,7	7,7
Combustibili solidi	28,4	27,0	25,7	24,3	24,3	24,3
Gasolio riscaldamento	10,1	9,9	9,8	9,6	9,6	9,6
Energia elettrica	4,5	4,3	4,1	3,9	3,9	3,9
SETTORE INDUSTRIA:						
Gas naturale	13,6	13,0	12,4	11,8	11,8	11,8
Combustibili solidi	27,6	26,2	25,0	23,6	23,6	23,6
Olio combustibile	22,2	21,5	20,9	20,2	20,2	20,2
Energia elettrica	2,8	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4
SETTORE TRASPORTI						
Benzina	8	7	7	7	7	7
Gasolio	11,8	11,6	11,4	11,1	11,1	11,1

IPOTESI 2

Variazione settore CIVILE, TRASPORTI

Benzina - 161 lire/litro

Proporzionale al contributo di C

Gasolio - 182 lire/litro

Non proporzionale al livello dei prezzi nei differenti settori

	Civile	Trasporti	Industria
Benzina		X	
Gasolio	X	X	
Olio Combustibile			
Gas naturale	X		
Combustibili solidi	X		
Energia elettrica	X		

VARIAZIONI RISPETTO ALLO SCENARIO DI BASE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	<i>(mld lit.)</i>					
IMPOSTE ENERGETICHE	11977	10233	9938	9972	10077	10058
	<i>(differenze dei tassi di crescita)</i>					
VARIABILI MACRO REALI						
PIL	0,49	-0,11	-0,04	0,05	0,03	-0,05
	<i>(differenze dei tassi di crescita)</i>					
INDICI DEI PREZZI						
Indice generale prezzi al consumo	0,75	0,11	0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Indice beni energetici	10,43	1,38	-0,05	-0,33	-0,09	-0,03
Indice prezzi all'ingrosso	0,01	-0,02	0,01	0,00	0,00	-0,00
Indice energetici industria	0,05	-0,11	0,08	0,02	0,00	-0,01
	<i>(aumento dei prezzi in termini percentuali)</i>					
PREZZI FINALI ENERGIA						
SETTORE CIVILE						
Gas naturale finale	13,6	13,1	12,7	12,2	12,2	12,2
Combustibili solidi	45,2	43,0	41,0	38,7	38,7	38,7
Gasolio riscaldamento	16,0	15,8	15,6	15,3	15,3	15,3
Energia elettrica	7,2	6,9	6,6	6,2	6,2	6,2
SETTORE INDUSTRIA:						
Gas naturale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Combustibili solidi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Olio combustibile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energia elettrica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SETTORE TRASPORTI						
Benzina	10	10	9	9	9	9
Gasolio	15,0	14,8	14,5	14,2	14,2	14,2

2. La tassazione dei consumi

A fianco delle ipotesi di modifica dell'imposizione sull'energia, lo spostamento delle imposte dalle persone alle cose si basa su di un riordino dell'Iva. Anche in questo caso gli obiettivi sono molteplici: *armonizzazione con l'Unione europea* delle aliquote e del livello di prelievo; *semplificazione* della struttura delle aliquote; *riduzione del flusso di rimborsi*. Nei termini che seguono.

L'Iva dà oggi un gettito medio attorno ai 90.000 miliardi, pari a circa 5,5 punti del Pil contro una media europea del 7,2%, secondo gli ultimi dati disponibili. Essa è basata su quattro aliquote:

- il 4%, che include alcuni beni alimentari (pane, pasta, latte, ortaggi, etc.) e altri prodotti di base (giornali, libri per scuola, case non di lusso, etc.);
- il 9%, che colpisce una varietà di prodotti, tra cui spiccano quelli energetici (elettricità e gas), alberghi e pubblici servizi, carni bianche, servizi sanitari, bollette telefoniche;
- il 13%, che colpisce calzature, tessuti, vini, materie prime e semilavorati per l'edilizia, etc.;
- il 19%, che è l'aliquota cosiddetta "ordinaria", dove confluiscono tutti i prodotti non considerati nelle altre tre aliquote.

Questa struttura delle aliquote presenta alcuni inconvenienti. Innanzitutto si scosta da quella prevista a regime dall'Unione europea, che stabilisce una aliquota ordinaria non inferiore al 15% (senza limite massimo) ed una, o al massimo due, aliquote ridotte, comprese tra il 5% e il 15%.

In secondo luogo la stessa struttura genera flussi consistenti di rimborsi dovuti al cosiddetto "effetto scaletta", prodotto da una grossa diversità tra aliquote dei

prodotti venduti alle famiglie (che in genere sono compresi nelle aliquote ridotte) ed aliquote dei prodotti intermedi acquistati dalle imprese a monte (in genere compresi nella aliquota normale del 19%).

Infine, essa alimenta evasioni, sperequazioni e confusioni, data la presenza di prodotti dello stesso genere assoggettati ad aliquote diverse, con effetti paradossali (ad es. la frutta paga il 4%, ma le bucce e i noccioli pagano il 9%; oppure, un pasto al ristorante paga il 9% e un pasto alla mensa di una casa di riposo paga il 19%), con la possibilità di alterare le cifre relative alle vendite, accentrandole sui generi ad aliquote più basse.

Date queste caratteristiche, la riforma prevede alcune ipotesi che mirano a correggere queste distorsioni, realizzando un graduale aumento del gettito rispetto al Pil, e una sostanziale razionalizzazione delle aliquote. La manovra sull'Iva è coordinata con la manovra sul Tributo generale sull'energia esaminato in precedenza. L'incremento del gettito, intorno a 5000 miliardi, è destinato ancora una volta a riduzioni dell'Irpef. Le ipotesi di riforma si articolano come segue.

La prima ipotesi prevede l'aumento al 6% dell'aliquota del 4%; l'accorpamento al 14% delle aliquote del 9% e del 13%; il mantenimento della aliquota ordinaria al 19%.

Contestualmente, per motivi di rafforzamento della progressività dell'Iva, di competitività nel settore del turismo e di raccordo con la manovra sull'energia:

a) le uova e le carni bianche scendono dal 9% al 6%, mentre le carni rosse scendono dal 19% al 14% ;

b) i medicinali scendono dal 9% al 6%;

c) l'energia elettrica e il metano per cottura e produzione di acqua calda scendono dal 9% al 6% ed il metano per riscaldamento, il gasolio per riscaldamento e il kerosene scendono dal 19% al 6%;

d) gli alberghi e i camping scendono dal 9% al 6%.

Il maggior gettito previsto è di 4.900 miliardi (tenuto conto che la riduzione del prezzo dei medicinali comporta risparmio di spese pubbliche), con effetti inflazionistici che si possono ritenere limitati (l'incremento dell'indice dei prezzi infatti è attorno allo 0,7%).

Nella *seconda ipotesi*, l'aliquota ordinaria viene pure mantenuta al 19%. Le aliquote del 9% e del 13% vengono ancora accorpate al 14%. L'aliquota minima sale dal 4% al 5%, anziché al 6%. Riguardo agli spostamenti dei prodotti, i mutamenti sono analoghi a quelli dell'ipotesi precedente, con alcune eccezioni:

a) le carni rosse permangono al 19%;

b) salgono dal 13% al 19% (anziché al 14%) alcuni prodotti che non sembrano "meritare" una aliquota ridotta, come i cibi per cani e gatti, i dischi e le piante ornamentali.

Il gettito, di 5200 miliardi, è un po' più elevato che nella prima ipotesi e gli effetti sul costo della vita sono dello stesso ordine di grandezza, cioè attorno allo 0.7%.

Vengono infine formulate alcune ipotesi di razionalizzazione settoriale.

Nel comparto immobiliare, analogamente a quanto accade in altri paesi, si propone di fermare l'Iva allo stadio delle vendite da parte del costruttore, nel caso di fabbricati destinati all'abitazione, anche quando l'acquirente ha partita Iva. Per questi soggetti, dunque, l'Iva sarebbe indeducibile e l'immobile

circolerebbe nelle fasi successive subendo le stesse imposte previste nel caso di passaggio di proprietà tra persone fisiche.

Nel comparto agricolo, come misura di semplificazione, si propone di abolire il regime speciale basato su aliquote particolari per i prodotti agricoli, sostituendolo con un regime di forfait per i produttori con ricavi medi e bassi. Tale regime di forfait prevede il pagamento accorpato di Irpef ed Iva da parte del venditore produttore agricolo, sulla base di una piccola quota dei ricavi, con indeducibilità dell'Iva sugli acquisti (per gli acquirenti di prodotti agricoli, l'Iva sarebbe invece deducibile secondo le aliquote previste dalla nuova struttura).

Nel comparto dei servizi viene prospettata un'analogha possibilità di semplificazione e di fosfatizzazione, anche se entro fasce di ricavo molto più basse di quelle previste per l'agricoltura (in prima ipotesi, fino a 25 milioni di ricavo). La contestuale andata a regime degli studi di settore, prevista per il 1995, impedirà che tale soglia possa essere usata come "rifugio" per l'evasione.

3. L'Irpef

L'imposta di cui si tratta qui di seguito si chiama *formalmente* ancora Irpef, ma è *sostanzialmente* una imposta "nuova".

La vecchia Irpef non è una imposta giusta, non solo perché è *concentrata* sul reddito ma anche, e soprattutto, perché è *accertata* solo in base al reddito: esclusi gli elementi (ridicoli) che si devono elencare nel Mod. 740 (il c.d. "redditometro"), l'accertamento dell'Irpef non viene fatto, e non può essere fatto, con riferimento agli elementi patrimoniali. Reddito e patrimonio sono, invece, le due facce della stessa medaglia e perciò è essenziale *vedere* (anche) il patrimonio, per *tassare* il reddito. In specie, i redditi "sfuggenti", perché prodotti in forma autonoma, non sono seriamente controllabili se è impossibile farne un *riscontro patrimoniale*.

Finora non è stato possibile farlo: l'ufficio delle imposte che vuole iniziare una verifica su di una attività, non può infatti "vedere" i relativi movimenti finanziari. Per farlo deve attivare una vischiosa procedura, che tra l'altro prevede l'invio per posta di una richiesta di informativa a tutte le banche d'Italia. Ciò rende di fatto impraticabile la procedura, garantendo nella realtà la persistenza del segreto bancario.

La *giusta imposta* si basa sempre sul reddito, ma utilizza il riscontro del patrimonio per controllare se il reddito dichiarato è davvero quello prodotto.

Il superamento del segreto bancario, oltre al superamento di contabilità fasulle, previste apposta per legalizzare l'evasione, ed al superamento di un sistema penale di "manette per tutti", anche per chi ha commesso irregolarità formali, che intasa il sistema garantendo l'impunità agli evasori veri, consente di fare, della nuova Irpef, appunto una *giusta imposta*.

Giusta non solo perché il rapporto fiscale viene messo su di un binario di *certezza* (studi di settore, concordato, giustizia veloce) e perché le aliquote sono rimodulate (togliendo agli evasori l'alibi delle aliquote "proibitive"), ma anche perché l'evasione è contrastata per davvero e non per finta.

Il recupero di materia imponibile che deriva dal nuovo equilibrio dell'imposta (e dalla riscrittura dei testi di legge, che fanno cadere molta zavorra costituita da regimi di favore vari) consente di costruire nuove "curve Irpef".

Il confronto non va infatti svolto con la vecchia Irpef (con le sue basi abbattute dall'erosione e dall'evasione). Si devono prospettare le nuove "curve Irpef" in un contesto radicalmente diverso.

Prudenzialmente, le stime che seguono sono tuttavia condotte prevedendo un recupero contenuto di materia imponibile. Ciò dipende comunque da prudenza contabile, e non da tolleranza dell'evasione.

Su queste basi si può iniziare l'esposizione della logica che la riforma tributaria qui proposta segue riguardo all'Irpef.

La contropartita dei cambiamenti previsti sul fronte della tassazione dell'energia e dei consumi è costituita da importanti sgravi e semplificazioni che si manifestano - principalmente - in una riforma complessiva dell'Irpef. Riforma che è da un lato ordinata ad eliminare le distorsioni strutturali dell'imposta; dall'altro lato, a renderla coerente con i principi generali di questo progetto: *semplicità*; riduzione dell'*enfasi* finora posta sulle imposte dirette; *trasparenza*, conseguente alla concessione di deduzioni dirette alla base dell'imponibile, che rendono chiara la misura degli abbattimenti di cui si gode e consentono anche di attivare il "contrasto di interessi"; sostegno alla *famiglia* e agli *anziani* (esentati, se hanno più di 70 anni e meno di 20 milioni di reddito).

Le distorsioni della struttura dell'attuale Irpef si possono riassumere in quattro punti principali:

- 1) la base imponibile non è generale (sono, per esempio, esclusi i redditi di capitale) e vengono dunque meno in radice i requisiti di equità verticale ed orizzontale che una vera imposta personale dovrebbe garantire. Per contro, vi sono lacune vistose dell'imponibile, costituite (come appena notato) da un eccesso di evasione che si affianca a un eccesso di erosione, determinato da molteplici regimi di agevolazioni particolari. Inoltre, la base imponibile presenta sovrapposizioni ed incroci, con quelle di altre imposte, che devono essere eliminate;
- 2) le aliquote Irpef hanno una forte progressività, con scaglioni di imposta relativamente ristretti. Questa progressività può avere effetti negativi sull'offerta di lavoro e può inoltre causare una maggior propensione ad evadere o trasferire l'imposta e richiedere quindi una rimodulazione, più o meno accentuata;
- 3) l'Irpef incorpora una visione riduttiva degli elementi costitutivi della capacità contributiva. Le agevolazioni concesse alle famiglie sono, in specie, insufficienti per compensare le attuali distorsioni, che penalizzano i nuclei monoreddito e quelli con un maggior numero di figli a carico; alcuni fattori che limitano la capacità contributiva, come l'età avanzata o lo stato di salute, sono ignorati;
- 4) l'Irpef è anche poco trasparente e troppo complicata sotto molteplici aspetti: un eccessivo numero di scaglioni ed aliquote; un'elevata diffusione di eccezioni al regime generale; un abnorme numero di dichiarazioni (20 milioni circa per i mod. 730 e 740) che i contribuenti devono annualmente compilare e l'amministrazione finanziaria deve verificare. Di riflesso, i contribuenti non riescono ad individuare

immediatamente l'onere dell'imposta e sono sottoposti ad elevati costi di adempimento. L'amministrazione deve, per contro, destinare ad attività di verifica formale una quantità ingente di risorse, che potrebbero essere adibite a controlli sostanziali.

Per superare questi inconvenienti, si propone di attuare una riforma Irpef basata su *quattro principi*, al cui interno formulare alcune varianti, nei casi in cui sembra opportuno offrire al Parlamento più opzioni per distribuire il carico dell'imposta tra le diverse classi di reddito.

- 1) L'onere dell'imposta sarà ridotto di circa il 12%: il 2% circa è dovuto a modifiche della base imponibile; il 10% circa all'aumento dei prelievi indiretti sostitutivi, in particolare di quelli sull'energia e dell'Iva. La riduzione del gettito potrà peraltro essere più contenuta, se lo richiedessero esigenze di bilancio.

La variazione di base imponibile deriva principalmente dall'esclusione degli affitti figurativi imputati per l'abitazione occupata dal proprietario e dalla sottoposizione al regime Irpeg della maggior parte dei redditi delle società di persone.

Queste riduzioni dell'imponibile sono compensate a livello di finanza locale e di incremento della tassazione delle società e dunque non causano cadute del gettito complessivo e/o "buchi" di finanza pubblica.

Si ipotizza poi un recupero prudenziale pari al 25% circa dei redditi da lavoro autonomo ed impresa, in conseguenza di un minor grado di erosione ed evasione, recupero derivante da sei fattori: (i) riduzione delle agevolazioni conseguente alla riscrittura più rigorosa dei nuovi testi legislativi, che lasceranno cadere molta "zavorra"; (ii) adozione sistematica dell'accertamento per adesione basato su studi di settore;

(iii) verifica delle posizioni patrimoniali dei contribuenti, con la caduta effettiva del segreto bancario; (iv) venir meno del principio attuale, per cui la contabilità dell'imprenditore non è una prova come le altre (com'è giusto), ma una prova "privilegiata" a favore dell'operatore e contro il fisco (com'è assurdo); (v) modifica del regime dell'impresa familiare; (vi) contrasto della corruzione, basato sull'anagrafe patrimoniale dei funzionari (S.I.S.).

2) *Un criterio base della riforma è che nessuno deve lavorare per lo Stato più di quanto lavora per sé: non ci sono aliquote marginali che superano il 45%, quelle medie per la stragrande maggioranza dei contribuenti restano al di sotto del 25-30%. Il numero degli scaglioni verrà ridotto drasticamente e la progressività rimodulata. Su questi aspetti, si formulano qui di seguito quattro ipotesi alternative di "curva Irpef": una struttura ad una aliquota, una struttura a due aliquote e due strutture a tre aliquote. I caratteri essenziali di queste quattro strutture sono riportati nelle tavole sulle "Ipotesi 1-4", insieme con il profilo delle aliquote medie e marginali, confrontate con quelle a legislazione vigente. Le prime tre ipotesi incorporano una rimodulazione del grado attuale di progressività: salvaguardando però i bassi redditi, che potrebbero essere penalizzati dalla riduzione delle aliquote, con un ammontare adeguato di abbattimenti iniziali, che spostano significativamente in avanti i livelli attuali di reddito esente. Tali abbattimenti vengono accordati ai lavoratori dipendenti, indipendenti e ai pensionati; e si compongono di una quota comune per tutti, una quota aggiuntiva a titolo di solidarietà per i pensionati, un'altra quota concessa a titolo di rimborso ai lavoratori delle spese di produzione (si tratta, in specie, della deducibilità diretta dall'imponibile delle spese sostenute per trasporti in genere - abbonamenti, etc. - e, soprattutto, a*

Ipotesi 1

Nuova struttura di aliquote ed esenzioni

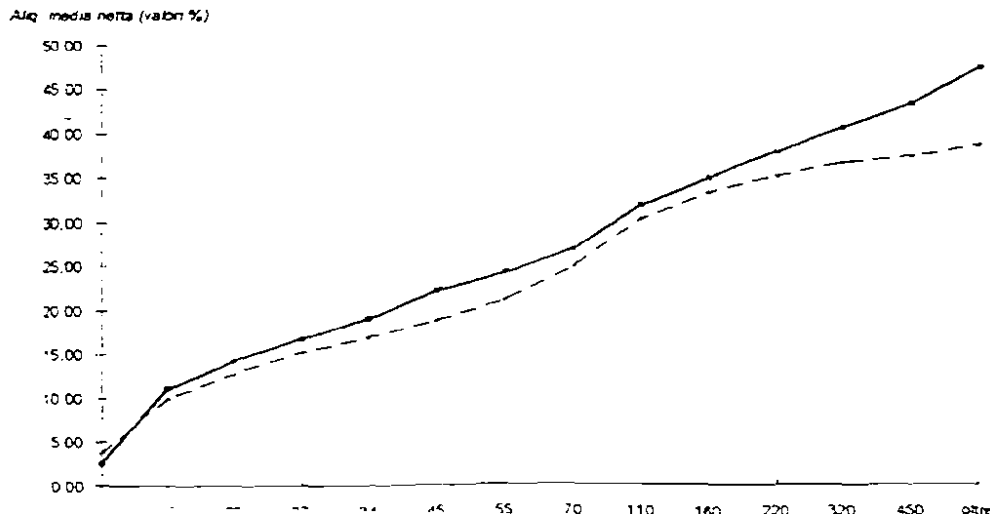
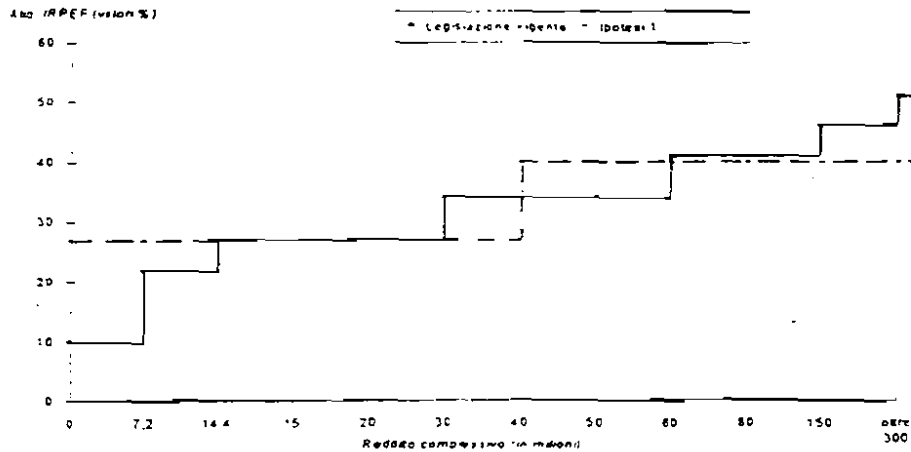
Scazioni a due aliquote

Fino a 50 milioni	27%
oltre 50 milioni	40%

Oneri deducibili alla base ("onerone") nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni	10 milioni
Per lavoro autonomo ed impresa	6 milioni
Per ogni figlio a carico	0,750 milioni (quota singola)
Per coniuge a carico	4,5 milioni
Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni	esenzione totale



Ipotesi 2

Nuova struttura di aliquote ed esenzioni

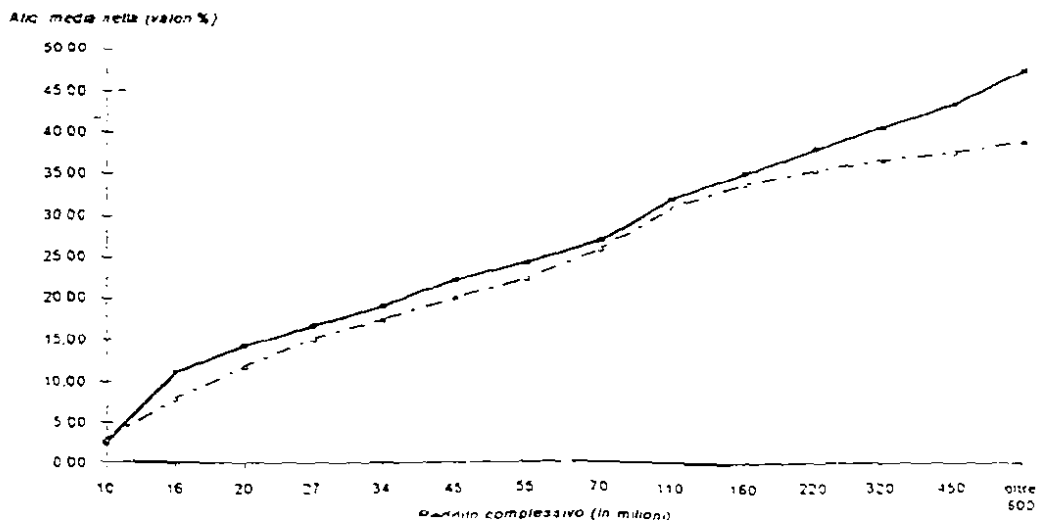
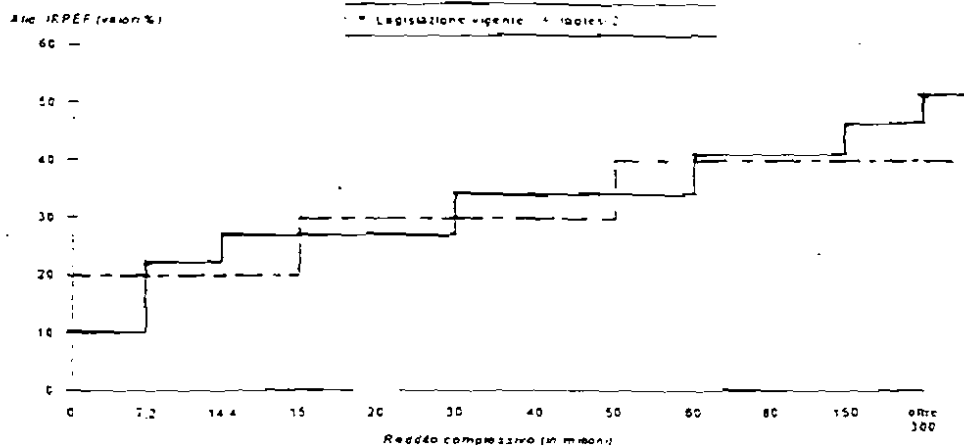
Scazioni a tre aliquote

Fino a 15 milioni	20%
da 15 a 50 milioni	30%
oltre 50 milioni	40%

Oneri deducibili alla base ("onerone") nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni	10 milioni
Per lavoro autonomo ed impresa	6 milioni
Per ogni figlio a carico	1 milione (quota singola)
Per coniuge a carico	6 milioni
Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni	esenzione totale



Ipotesi 3

Nuova struttura di aliquote ed esenzioni

Aliquota unica 28%

Oneri deducibili alla base ("onerone") nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

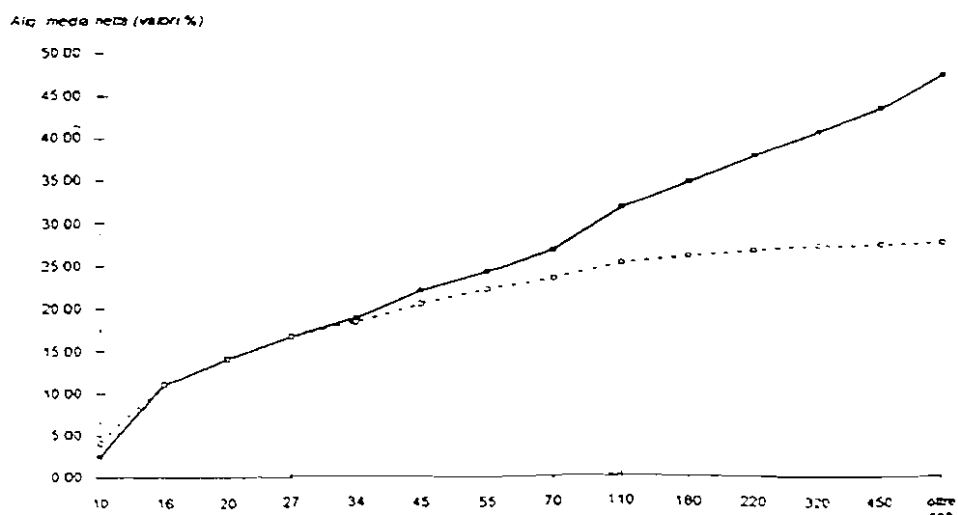
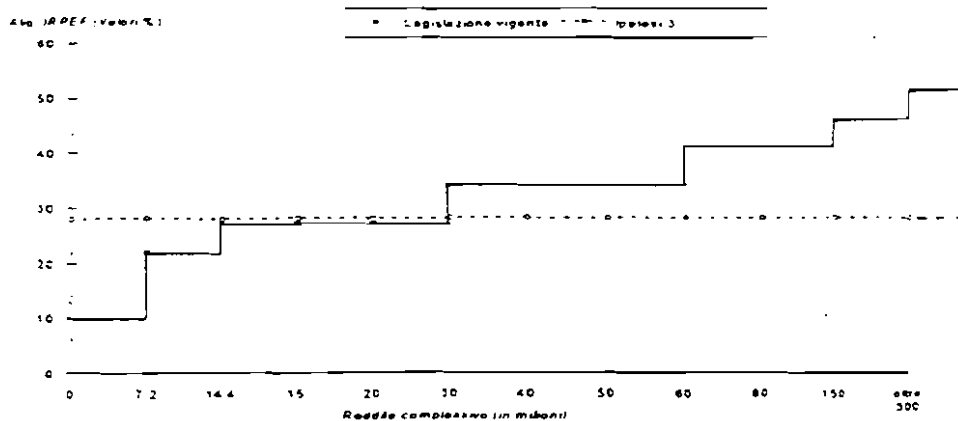
Per lavoro dipendente e pensioni 10 milioni
(di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici)

Per lavoro autonomo ed impresa 7 milioni
(di cui 2 milioni solo in sostituzione degli oneri analitici)

Per ogni figlio a carico 0,750 milioni (quota singola)

Per coniuge a carico 4 milioni

Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni esenzione totale



Ipotesi 4

Nuova struttura di aliquote ed esenzioni

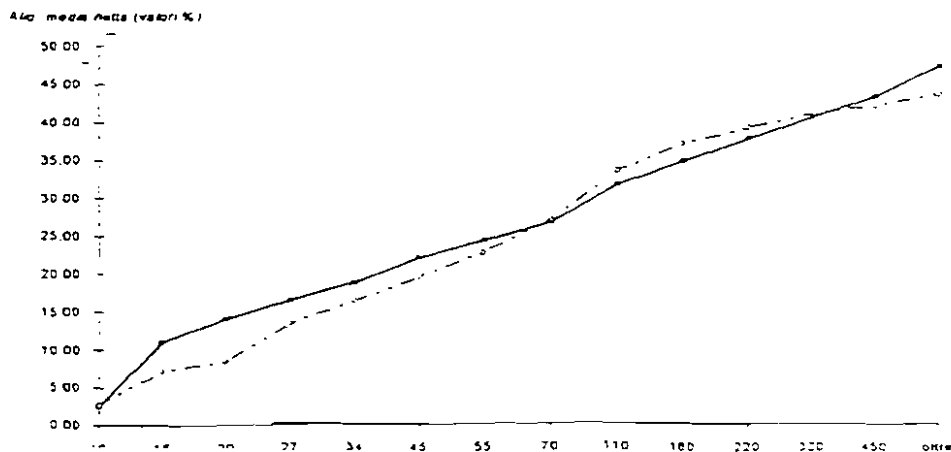
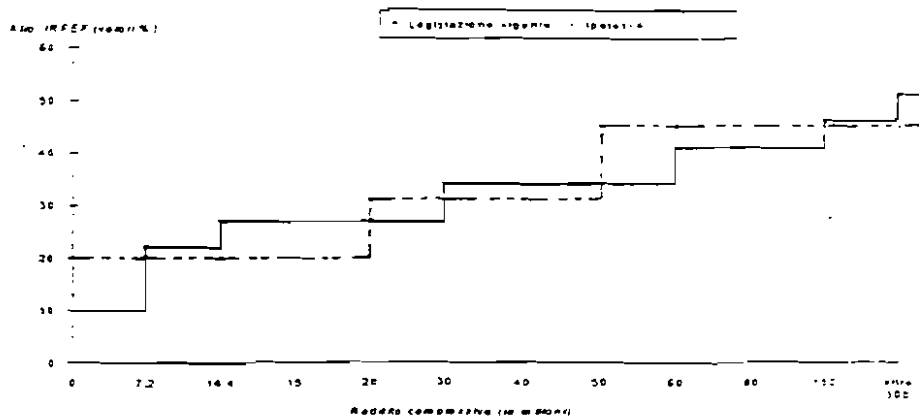
Scaloni a tre aliquote

Fino a 20 milioni	20%
da 20 a 50 milioni	31%
oltre 50 milioni	45%

Oneri deducibili alla base ("onerone") nei limiti di 7 milioni

Esenzioni alla base

Per lavoro dipendente e pensioni	10 milioni
Per lavoro autonomo ed impresa	4,5 milioni
Per ogni figlio a carico	1 milione (quote singola)
Per coniuge a carico	6 milioni
Per anziani con più di 70 anni e redditi inferiori a 20 milioni	esenzione totale



manutenzione dell'automobile, ciò anche per attivare il "contrasto di interessi").

Tra queste tre ipotesi alternative, quella a due aliquote aggiunge un po' di complessità e toglie un po' di trasparenza, rispetto alla struttura ad una aliquota, ma salvaguarda meglio i redditi medi e bassi, detassando al contempo quelli più alti, in misura che per la quasi totalità dei contribuenti è di circa il 2 - 3%.

La struttura a tre aliquote presenta un profilo che avvantaggia comparativamente i bassi redditi più di quelli centrali.

Quella ad una aliquota riduce notevolmente la progressività attuale, presenta i maggiori effetti di trasparenza e di semplificazione, ma comporta una agevolazione molto forte per i redditi medio alti.

Fermo che si tratta di un problema più teorico che pratico, perché i contribuenti che dichiarano redditi elevati sono pochi (proprio per effetto di aliquote troppo alte), ragioni etiche imporrebbero, comunque, l'adozione compensativa nelle ipotesi suddette di un contributo di solidarietà, dovuto al di sopra di 300 milioni circa.

In una logica redistributiva più marcata si pone invece l'ultima ipotesi di struttura a tre aliquote, che intende in particolare migliorare la posizione dei bassi redditi, anche a costo di provocare perdite per quelli medio alti, in un contesto caratterizzato dall'espansione delle imposte indirette, dalla riduzione delle prestazioni sociali e dall'aumento ciclico della disuguaglianza dei redditi.

Sul piano dell'equità orizzontale, le quattro ipotesi di riforma ipotizzate mantengono, in sostanza, lo scarto attuale delle aliquote teoriche tra dipendenti ed indipendenti, ma avvicinano quello tra aliquote effettive,

in conseguenza della riduzione che si è supposta dell'evasione e dell'erosione.

- 3) Sul piano delle agevolazioni, la deduzione per le spese mediche verrebbe concessa per qualunque importo, ma solo se si tratta di prestazioni specialistiche. Per le altre spese si propone di introdurre una deduzione per le spese socialmente meritorie, concedendo al contribuente un "bonus" multiuso ("onerone"), con obbligo di documentazione, che può raggiungere i 7 milioni, detraibili alla base. Da questa agevolazione sono esclusi i possessori di soli redditi di capitale e si può configurarne una formulazione alternativa in termini forfetari. Le principali categorie di spese socialmente meritorie riguarderebbero, oltre la sanità, le erogazioni per previdenze integrative, per spese relative alla prima casa, per bisogni dei portatori di handicap, per volontariato, per ricerca, per tutela dell'ambiente naturale o artistico, per formazione ed istruzione, per filantropia e beneficenza, per attività politiche e sociali.

La valutazione dell'impatto dell'"onerone" sul gettito è stata condotta assumendo, sulla base dell'esperienza storica, un tasso di utilizzo pari a quello attuale, per numero di contribuenti ed ammontari richiesti. Nel caso di variazioni del tasso di utilizzo si potrà peraltro procedere alla revisione degli importi ipotizzati per le agevolazioni, e rimodulare i limiti per le varie categorie di spese: si dovrà comunque prevedere che il rapporto tra "onerone" e reddito non superi un certo livello, in particolare per quei soggetti il cui imponibile è costituito in prevalenza da redditi "sfuggenti", per non cumulare i benefici della eventuale evasione con quelli della deducibilità.

Si tratta comunque di un punto ancora soggetto a precisazioni. La dimensione e la funzione dell' "onerone" dipendono, infatti, dalle scelte che il paese e il Parlamento devono fare, in generale in materia di previdenza integrativa, e in particolare in materia di regime sostanziale e fiscale del trattamento di fine rapporto (Tfr).

L'Italia è infatti l'unico paese occidentale in cui, attraverso il congegno del Tfr, i lavoratori prestano forzosamente soldi ai datori di lavoro, e per di più sono costretti a prestarli ad un tasso di rendimento reale prossimo allo zero. Va aggiunto che le imprese scaricano subito, dal loro imponibile, il "costo" di questo prestito. In questo modo le imprese ci guadagnano tre volte: perché hanno una parte di finanziamento automatico, a basso costo, con pieno effetto fiscale. Il Tfr ha una "storia" molto particolare (a suo tempo certo giustificata), ma ora è un istituto anomalo ed atipico; ed è dunque giusto che, per il *futuro*, esso venga *gradualmente* sostituito da fondi pensione che, a seguito del ridimensionamento dell'azione pubblica, assumano la funzione che hanno nel resto del mondo (e che un tempo era propria, in Italia, anche delle antiche "mutue"). E' vero che, in questo modo, si sottrae finanziamento a basso costo alle imprese, ma è anche vero che saranno i fondi pensione a investire nelle imprese stesse, in forme più razionalmente coerenti con i principi di mercato.

Il superamento dell'arcaico sistema Tfr può essere attuato nel modo seguente:

- a) mettendo, in tutto o in parte, la quota annua di nuovo Tfr in busta paga (si tratta di un importo pari a 1/13,5 del salario o dello stipendio annuo) e consentendo al dipendente di dedurre un importo equivalente, se

decide di impiegarlo in una pensione privata con le caratteristiche di sicurezza e di redditività offerte dal mercato;

- b) per sbloccare la situazione esistente, si può usare la leva fiscale, consentendo alle imprese di scaricare, in tutto o in parte, il costo del Tfr non nel periodo in cui viene maturato (criterio di piena "competenza") ma nel periodo in cui sorge il dovere di erogazione in favore del dipendente (criterio di "competenza" attenuata) e garantendo il vecchio regime (piena "competenza") solo per un importo pari alla quota di Tfr che viene destinato al nuovo sistema pensionistico.

In altri termini è chiaro che, se il Tfr *non* si sblocca, seguendo il percorso di cui sopra, le agevolazioni per il sostegno fiscale per le pensioni integrative devono trovare capienza all'interno dell'"onerone". In questo caso (esigenza di sostenere comunque la previdenza integrativa) si può anche ipotizzare un incremento delle aliquote congiunto con un incremento del (la parte di) "onerone" specificatamente utilizzabile per pensioni integrative. Se invece il sistema Tfr si sblocca, il fabbisogno per le pensioni integrative è da esso in parte notevole soddisfatto, e di conseguenza le aliquote possono restare ferme, ampliandosi le possibilità di utilizzo dell'"onerone" ad altro titolo.

- 4) Tutte le ipotesi di strutture alternative dell'imposta qui formulate prevedono l'arricchimento dei requisiti della capacità contributiva, da realizzarsi in due forme:

- a) si propone di aumentare la detrazione per il coniuge a carico nelle famiglie monoreddito (il cui effetto è potenziato dalla riduzione del numero delle aliquote) e di raddoppiare quelle per i figli a carico. Questi correttivi consentono tra l'altro di incrementare notevolmente le

soglie attuali di esenzione, e possono essere ulteriormente rafforzati, parametrando la detrazione per il coniuge a carico con l'ammontare del reddito del coniuge lavoratore, anche al fine di meglio assecondare gli orientamenti in materia della Corte Costituzionale. Questi correttivi vanno comunque incontro a un duplice limite:

- in parte, perché la compensazione totale delle distorsioni attuali non sarebbe corretta sul piano dell'equità (ad es: la famiglia monoreddito comporta meno spese e meno sacrifici connessi col lavoro dei due coniugi);

- in parte, perché la compensazione integrale, per i bassi redditi, richiederebbe l'attribuzione di sussidi, risultando incipienti le agevolazioni sotto forma di detrazione. A questo fine, si propone di coordinare le detrazioni Irpef con l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, che dovrebbe essere riparametrato ed esteso all'intera collettività;

b) la seconda forma di arricchimento dei requisiti di capacità contributiva che si propone è costituita dall'*età*. In particolare, si ipotizza di detassare gli anziani (oltre 70 anni) che non superino un determinato livello di reddito (pari a 20 milioni). Questo intervento costituisce un aspetto nuovo e particolarmente rilevante nell'economia del presente progetto di riforma, e si giustifica con la maggiore intensità dei bisogni personali dell'anziano, specie in carenza di adeguate forme pubbliche di assistenza, e con la sua minore attitudine ad acquisire reddito. L'effetto di trasferimento intergenerazionale che così si realizzerebbe sarebbe il risultato di un patto tra tutte le generazioni attuali e non creerebbe diritti acquisiti, a differenza di quanto avviene per il sistema pensionistico.

4. La tassazione delle imprese

Il sistema di tassazione delle imprese in Italia ha due aspetti negativi fondamentali:

a) la tipologia dei *soggetti passivi* è troppo segmentata:

- gli imprenditori persone fisiche pagano le tasse in un modo (anzi in vari modi);
- le società di capitali (società a responsabilità limitata, società per azioni, società in accomandita per azioni) pagano le tasse in un altro modo;
- le società di persone (società in nome collettivo, società in accomandita semplice) pagano le tasse in un terzo modo ancora, che ha elementi in comune tanto con il primo quanto con il secondo.

b) le *basi imponibili* sono tendenzialmente costruite sullo “standard” europeo, ma ancora contengono, al loro interno, un eccesso di differenziali.

Molti criteri di tassazione sono ispirati da una logica di “beneficio” fiscale (ammortamenti anticipati generalizzati e permanenti; valutazione delle scorte secondo il metodo “Lifo”; assenza di una normativa ordinata ad escludere la deducibilità degli oneri finanziari sul debito “finto”, nel caso di soci residenti, e sul debito “eccessivo”, nel caso di soci non residenti, etc.).

Altri criteri di tassazione sono, invece, ispirati da una logica di “maleficio” fiscale (per cominciare, l’aliquota di imposta del 52% - Irpeg + Ior- è eccessiva e perciò non competitiva, in rapporto con quelle degli altri Paesi industrializzati; la disciplina della deducibilità fiscale delle perdite su crediti è penalizzante e strutturata in modo tale da incentivare il ricorso alle procedure concorsuali; assenza di riconoscimento fiscale del gruppo di imprese, etc.).

Quello che ne risulta è un equilibrio di squilibri, fortemente irrazionale sul piano economico. Sostanzialmente, se l'impresa va bene (e quanto più impiega capitale), il fisco la sostiene, consentendole un rilevante differimento dalla tassazione; al contrario, se l'impresa va male il fisco presenta di colpo la sua fattura come creditore privilegiato, così ulteriormente aggravando la situazione economica e soprattutto finanziaria dell'impresa in crisi.

La riforma che qui si propone è ordinata a superare questo sistema, sulla base dei seguenti criteri essenziali:

a) *separazione del regime di tassazione della impresa individuale e dell'impresa esercitata in forma societaria:*

- le imprese individuali sono assoggettate ad un regime fiscale basato sull'imposta personale progressiva e su di una tecnica di accertamento dell'imponibile che utilizza "standard" appropriati, a partire dagli "studi di settore";
- le imprese esercitate in forma societaria indipendentemente dal tipo giuridico in cui sono incorporate o esercitate (società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata, per azioni, in accomandita per azioni), sono invece assoggettate ad un'unica imposta generale sulle società (Tgs: Tributo generale sulle società), basato sulla combinazione reddito/patrimonio. La combinazione in un unico tributo di questi due elementi economici è, in specie, conforme al criterio di capacità contributiva, come deve intendersi in un economia sempre più sofisticata ed internazionale. Nella nuova geopolitica della ricchezza, la possibilità di occultare elementi di capacità contributiva è infatti crescente e, di

conseguenza, deve essere trovato un correttivo nel naturale radicamento del patrimonio al territorio nazionale dove ha sede la società.

- Un'apposita normativa transitoria disciplinerà, comunque, il passaggio da un regime all'altro, evitando penalizzazioni e regimi di blocco;

b) *allargamento e razionalizzazione della base imponibile*. Questo effetto si ottiene con l'eliminazione dei citati "benefici" e "malefici", compensati da una drastica riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società che, invece dell'attuale 52,2% (misto Irpeg + Ilor; in caso di soci persone fisiche Irpef + Ilor), sarà fissata al 35%. Questa ultima aliquota è, in specie, corrispondente alla media delle aliquote in vigore nei maggiori Paesi della Ue, negli Stati Uniti e nel Giappone. Gli imprenditori persone fisiche beneficeranno invece della nuova "curva Irpef";

c) *introduzione di strumenti normativi che scoraggino l'abuso dello strumento societario*, riconducendolo alla finalità per cui è stato storicamente concepito: l'esercizio di un'attività d'impresa.

In sintesi, l'obiettivo della riforma è quello di superare il vecchio sistema fiscale che, irrazionalmente e/o velleitariamente, cerca di compensare un "deficit" strutturale di base imponibile con un "surplus" irrazionale di aliquota. L'effetto che in questo modo si è finora ottenuto è stato quello di alterare le condizioni di concorrenza, favorendo le imprese che possono evadere o eludere, penalizzando per converso le imprese che non hanno questa possibilità o volontà, così nel complesso disincentivando gli investimenti stranieri in Italia e per contro favorendo quelli italiani all'estero.

Su queste basi, le ipotesi di riforma riguardano distintamente:

- la tassazione delle imprese individuali;

- la tassazione delle società.

4.1 La tassazione delle imprese individuali

Attualmente, le imprese individuali sono 2.500.000 e producono, in termini di gettito, circa 13 mila miliardi di lire per Irpef e 1.200 miliardi di lire per Ilor.

Su questa realtà la riforma agisce - come premesso - in una doppia logica:

- allargamento/razionalizzazione della base imponibile;
- abbattimento delle aliquote.

Per quanto riguarda l'abbattimento delle aliquote, si fa rinvio alle ipotesi di nuova "curva Irpef", quasi tutte migliorative dell'attuale combinazione Irpef/Ilor (l'Ilor scompare).

Ciò premesso va poi notato che, a partire dalla riforma fiscale del 1971 - 1973, il mito della "grande dimensione" ha portato a considerare quasi con fastidio la presenza, nel nostro sistema economico, di un vastissimo numero di imprese individuali.

Fastidio perché, una volta pensata la fiscalità solo per la grande dimensione, si è scoperto un mondo, quello appunto della impresa individuale, cui la "grande" fiscalità non poteva e non può adattarsi, nonostante le violenze giuridiche ripetutamente operate nel corso del tempo.

Eppure, la piccola impresa è una delle principali ricchezze del paese. La rete delle piccole imprese costituisce il tessuto connettivo della nostra economia; è il mondo della piccola impresa che, grazie alla sua estrema elasticità, ha "tenuto"

nei periodi recessivi più gravi; è lo stesso ambiente in cui spesso nascono le future grandi aziende ed in cui spesso si forma la classe imprenditoriale del futuro.

E' dunque doveroso, nell'interesse del Paese, riconoscere a questo mondo uno statuto fiscale proprio, che ne accompagni la vita e lo sviluppo. In particolare:

- A) *date* le caratteristiche proprie del mondo dell'impresa individuale, sintetizzabili come segue:
- a) alto "turn over" in entrata ed in uscita;
 - b) duplice "identità" patrimoniale dei soggetti e più precisamente un'identità riferita all'impresa ed un'identità riferita alla persona dell'imprenditore;
 - c) elevata variabilità dimensionale con soggetti che vanno dal piccolo al grande;
 - d) elevato numero dei soggetti;
 - e) semplicità e informalità amministrativa e decisionale.
- B) è *essenziale*, per una fiscalità che non ostacoli lo sviluppo e la crescita di questo mondo, adottare modalità e forme di tassazione che si adeguino alle caratteristiche strutturali, economiche e sociali proprie delle imprese individuali.

Come segue:

aa) per quanto riguarda il "turn over", il sistema deve prendere in considerazione sia il momento dell'ingresso nell'impresa che quello dell'uscita dall'impresa, evitando di bloccare entrambi i movimenti. Più precisamente:

- viene previsto un regime fiscale permanente, che favorisca la formazione di nuove imprese;

- viene prevista, sempre in modo permanente, la possibilità per le imprese individuali di trasformarsi in società senza costi fiscali specifici. Ciò per consentire, da un lato l'adeguamento della forma giuridica alla crescita reale dell'impresa e, dall'altro lato, il progressivo superamento del sistema dell'impresa familiare;

bb) per quanto riguarda la duplice "identità" patrimoniale, il sistema separa con chiarezza i rapporti economici del contribuente persona fisica da quelli del contribuente imprenditore. Così, oltre a prevedere una netta separazione tra patrimonio personale e patrimonio aziendale, si prevede anche per l'imprenditore l'obbligo di avere un conto corrente bancario sul quale far transitare *soltanto* i movimenti aziendali e non anche quelli personali;

cc) per quanto riguarda la varietà dimensionale, il sistema prevede la possibilità di adeguare gli adempimenti *contabili* alla effettiva dimensione aziendale.

Come si è premesso, nel mondo dell'impresa individuale si passa infatti dal piccolo al grande attraverso una gamma vastissima di gradazioni. E' conseguentemente impossibile prevedere a tavolino fasce standard di contabilità più o meno semplificata. Questa è la strada seguita fino ad ora, ma con pieno insuccesso.

Per verificarlo, basta notare che oggi l'elemento discriminante, tra contabilità semplificata e contabilità ordinaria, è costituito dal volume di affari, grandezza questa sicuramente inadatta a rappresentare con efficienza la realtà. In specie, non si comprende per quale astruso ragionamento debbano essere fiscalmente considerate dimensionalmente uguali (ma nella realtà ovviamente non lo sono affatto) due aziende entrambe con volume di affari annuo di 500 milioni di lire, delle quali una commerci in gioielli e l'altra in beni di largo consumo.

In materia di contabilità, devono essere abbandonati teoremi di questo tipo che, fino ad oggi, sono stati alla base di una serie lunghissima di interventi normativi, che hanno progressivamente prodotto una contabilità fiscale assolutamente estranea alla realtà aziendale.

Di fatto, la normativa emanata nel corso di questi anni ha completamente distorto il ruolo della contabilità, trasformandola in un'astrusa serie di adempimenti privi di qualsiasi collegamento con le necessità gestionali delle imprese e mirati a documentare esclusivamente una realtà virtuale, la realtà "fiscale".

Il paradosso è così che, per il fisco, la realtà virtuale *da esso stesso creata* si sostituisce alla realtà effettiva; il fisco si è, in specie, autolimitato, vietandosi di superare la barriera della contabilità anche se i dati in suo possesso fanno presumere che si tratti di un falso.

E l'evasore è certamente un abilissimo "falsario" contabile: egli infatti, proprio perché evade, è capace di produrre quelle perfette contabilità virtuali con le quali erige un insormontabile barriera a difesa di quanto ha evaso. Una contabilità errata si può trovare più facilmente presso un imprenditore corretto che presso un imprenditore con il vizio dell'evasione. La verità è che:

- dal punto di vista aziendale, la contabilità vera è quella che serve all'imprenditore per gestire la sua azienda. Conseguentemente, è lui che decide come deve essere fatta la contabilità, e non un terzo estraneo, che nulla sa dei suoi problemi gestionali;
- dal punto di vista fiscale, e per contro, la contabilità non può essere un ostacolo insormontabile per il fisco, quando solide ragioni di sostanza fanno ritenere non veritiera una contabilità formalmente ineccepibile, questa deve poter essere disattesa.

Sono, queste, due logiche che devono essere *conciliate* nell'interesse comune di entrambi le parti del rapporto fiscale: il contribuente deve *sapere* che è a posto, se ha tenuto una contabilità veritiera, adatta alla sua azienda e capace di rappresentare con chiarezza i fatti economici intervenuti; il fisco deve poter *superare* una contabilità formalmente ineccepibile e strutturalmente molto sofisticata, quando ragioni oggettive la fanno ritenere non veritiera.

La soluzione del problema attraverso la composizione delle due logiche non è difficile, perché è nei fatti. In specie, la produzione di una contabilità ha due momenti specifici e precisamente:

- quello della rilevazione cronologica degli atti amministrativi (presso gli antichi romani, il libro nel quale venivano annotati periodicamente i fatti economici si chiamava "adversaria");
- quello della sistematizzazione ragionata dei dati rilevati, ovviamente finalizzata alla gestione.

E' chiaro che, mentre il primo è una semplice elencazione di atti economici, il secondo, naturalmente nell'osservanza di alcune regole fondamentali, può essere più o meno complesso, a seconda delle necessità dell'azienda.

Su queste basi, dato che l'annotazione cronologica dei fatti amministrativi è una costante operativa, una soluzione equilibrata pare poter essere la seguente:

- l'eliminazione di quasi tutti i registri contabili fiscalmente obbligatori;
- la loro sostituzione con un solo libro contabile *obbligatorio* (libro giornale) sul quale annotare cronologicamente, anche in forma semplificata e sintetica, i fatti economici avvenuti;

- la sistematizzazione dei dati rilevati fatta liberamente dall'imprenditore in funzione delle proprie necessità, con l'unico vincolo di rappresentare in modo chiaro gli andamenti aziendali;
- la previsione di un ruolo di certificatori (come già da anni esiste in Germania) che garantiscano la sufficienza della sistematizzazione dei dati in relazione alla dimensione dell'azienda e la correttezza formale della contabilità;
- la possibilità per il fisco di superare lo scudo della contabilità in presenza di fatti oggettivi ben definiti che possono far presumere una realtà effettiva diversa da quella contabile.

dd) infine, per quanto concerne il numero dei soggetti, elevatissimo in rapporto alla capacità operativa degli uffici, il sistema prevede sistemi di accertamento di massa fondati su "studi di settore" che, attraverso parametri di riferimento preventivi e mediante l'utilizzo a consuntivo dell'istituto dell'accertamento con adesione (c.d. concordato), consentano all'Amministrazione finanziaria di concentrare l'attività di controllo sui casi con indice di pericolosità fiscale elevata.

Naturalmente, il passaggio dal vecchio al nuovo dovrà essere graduale e, fino a che non sarà stato operato, verranno mantenuti gli strumenti di accertamento oggi in essere. Resta, in specie, ferma la applicazione di registratori di cassa, scontrini, etc. fino a che l'entrata a regime del nuovo sistema (minori aliquote, caduta dello scudo contabile e del segreto bancario, "studi settore", ecc.) non ne avrà provato la sopravvenuta effettiva inutilità. In specie, lo smantellamento delle sovrastrutture formali dell'attuale sistema dovrà essere valutato *coerentemente* con l'ipotesi, realistica, di graduale emersione di materia imponibile.

Ma alla contabilità così semplificata si aggiunge una opzione alternativa per rendere gli obblighi ancora meno onerosi. Adattando opportunamente lo strumento dell'accertamento con adesione, appena varato dal Parlamento, si potrà anche "concordare" il reddito ad *inizio d'anno*, sulla base degli studi di settore. In questo modo, versando subito una parte delle imposte calcolate, con un piccolo sovrapprezzo potrà essere applicata ex-ante la nuova normativa, in particolare si potrà così ottenere la "perdita di valore fiscale delle scritture contabili con la sola eccezione dei registri IVA".

In sintesi, chi opterà per questo sistema avrà maggiore certezza fiscale e minori costi amministrativi (potendo dedicare i suoi talenti ed il suo tempo al lavoro produttivo).

Infine, non fanno parte dell'universo delle imprese individuali, ma ne sono in qualche modo l'anticamera, l'attività che la disciplina normativa vigente riconduce sotto la definizione di "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa senza vincolo di subordinazione". Si tratta di uno sterminato numero di soggetti che:

- non sempre assumono nel tempo la forma dell'impresa;
- operano nei confronti di imprese;
- ingolfano gli uffici con dichiarazioni che potrebbero essere evitate.

Nei confronti di queste attività, eccezione fatta per quelle di amministratore o sindaco di società, si prevede che, sui corrispettivi percepiti, sia applicata una ritenuta secca a titolo d'imposta, prevedendo naturalmente un limite massimo annuale di corrispettivi.

4.2 La tassazione delle società

La platea dei soggetti passivi del nuovo tributo è costituita dalle società di persone, di capitali, dagli enti commerciali.

Società di capitali ed enti commerciali sono attualmente 520.000, di cui più della metà, circa il 52,2%, non paga imposta essendo strutturalmente (per un triennio continuativo e/o per più trienni) in perdita.

I dati statistici di seguito esposti forniscono una rappresentazione più specifica di questa realtà:

	Società di persone	Società di capitale enti commerciali
- numero di contribuenti totale	870.000	520.000
- numero di contribuenti con reddito positivo	700.000 (80%)	250.000 (48%)
- reddito complessivo (in miliardi)	40.000	65.000
- reddito medio (in milioni)	46	125
- gettito (in miliardi)	14.400	34.000

I dati qui sopra esposti rendono evidente che il primo intervento da fare consiste nella *riduzione* della platea delle società, dato che non può esistere una Amministrazione finanziaria in grado di controllare un numero così elevato di soggetti.

Gli elementi necessari per operare questa politica "malthusiana" sono i seguenti:

- a) disincentivare l'utilizzo di società di comodo, attraverso l'introduzione di presunzioni legali di redditività. La legge finanziaria per il 1995 già contiene un primo intervento in questo senso, intervento che va però ulteriormente sviluppato ed affinato;
- b) rafforzare le norme sulla c.d. interposizione societaria, per fare il "lifting" del velo societario, in caso di società inerti;
- c) introdurre una normativa come quella esposta qui di seguito, volta ad evitare l'abuso dell'indebitamento finanziario, quale strumento di elusione fiscale a disposizione dei soci residenti e non residenti;

- d) introdurre una normativa ordinata al riconoscimento fiscale del Gruppo di imprese non solo come strumento di equità del prelievo, ma anche come strumento di riduzione del numero dei soggetti nei cui confronti si deve rivolgere l'azione di controllo dell'amministrazione finanziaria.
- e) estendere alle società di piccole dimensioni identificate secondo appropriati coefficienti il sistema di accertamento del reddito basato sugli "studi di settore".

Per le società che residuano fisiologicamente, la riforma prevede la soggezione ad un unico tributo, il tributo generale sulle società (Tgs) che, come già notato, si basa su di una combinazione di elementi di reddito/patrimonio. Attualmente, già insistono sulle società entrambe queste forme di prelievo (sul reddito, sul patrimonio) che, tuttavia, in assenza di una concezione strutturale unitaria, si sovrappongono irrazionalmente. La Tgs si basa invece su di un doppio congiunto titolo di prelievo recuperando razionalità con la previsione di un abbattimento dell'imposta patrimoniale in caso di perdita d'esercizio.

Relativamente alla impostazione attuale, la struttura del nuovo tributo si caratterizza in specie in funzione degli elementi qui di seguito indicati:

- abbattimento dell'aliquota sulla componente reddituale;
- estensione e razionalizzazione della base imponibile;
- razionalizzazione della componente patrimoniale.

Nei termini seguenti:

A) *Abbattimento dell'aliquota sulla componente reddituale*

L'ampliamento della base imponibile nei termini qui di seguito articolati presuppone una drastica riduzione dell'aliquota sulla componente reddituale, tale da rendere il sistema fiscale italiano competitivo con quello degli altri paesi industrializzati. L'obiettivo è quello di creare una situazione di pari convenienza, fra la localizzazione italiana e le più probabili localizzazioni alternative di investimenti produttivi, tanto per le imprese straniere quanto per le imprese italiane.

Dall'esame delle aliquote in vigore nei principali Paesi membri dell'Ue, oltre che negli Stati Uniti e nel Giappone, risulta - come premesso - che quella media corrisponde a circa il 35%. Si veda in questo senso la tabella di analisi comparata alla fine di questo paragrafo.

Proprio questo è il livello di aliquota della Tgs.

B) *Estensione e razionalizzazione della base imponibile.*

Gli interventi che a questo scopo vengono ipotizzati sono i seguenti:

a) *ammortamenti anticipati.* Si prevede il superamento dell'attuale disciplina degli ammortamenti anticipati, che li rende sempre disponibili per la generalità delle imprese. La normativa in materia di ammortamenti anticipati penalizza i beni capitali a più lunga durata (edifici industriali ed impianti), relativamente a quelli che hanno una vita più ridotta. Più in generale, gli ammortamenti anticipati sono uno strumento di beneficio fiscale per le imprese che impiegano capitale produttivo piuttosto che per quelle che impiegano lavoro.

Dall'esame comparato degli altri Paesi, considerati ai fini della determinazione dell'aliquota, pare opportuno adottare una diversa concezione dell'ammortamento anticipato, non concesso mai genericamente, ma sempre in modo selettivo per settori industriali o aree geografiche.

La previsione di ammortamenti anticipati non è dunque destinata a scomparire dalla disciplina delle Tgs, ma piuttosto ad essere ristrutturata, intendendola come incentivo temporaneo o mirato a sostenere lo sviluppo di determinati settori ed eventualmente di determinate aree geografiche. La possibilità di consentire il relativo beneficio in via amministrativa consentirà la necessaria selettività e rapidità di intervento;

b) *valutazione delle scorte.* Fra gli strumenti di beneficio fiscale che l'attuale sistema prevede c'è anche la possibilità di valutare le scorte secondo il metodo c.d. Lifo. Questo metodo, determinando una valutazione delle rimanenze finali sulla base dei costi sostenuti nell'esercizio in cui le stesse si sono formate, consente generalmente di mantenere implicito il valore del magazzino, deprimendo l'utile imponibile dell'esercizio.

E' interessante a questo proposito il confronto internazionale, da cui risulta che questo metodo viene ammesso in circa la metà dei maggiori Paesi aderenti all'Ue, e che tale ammissibilità è meno frequente in presenza di aliquote sul reddito pari o inferiori al 35%.

Poiché questo è il livello di aliquota che si propone per la Tgs, si ritiene opportuno sostituire al Lifo il metodo del "costo medio ponderato" come

criterio di valutazione minima delle rimanenze finali fiscalmente consentito.

Verrà comunque fatta salva la possibilità di adottare alternativamente il metodo del “primo entrato, primo uscito”, cosiddetto Fifo, così come quello del prezzo al dettaglio per gli esercenti attività di commercio al minuto.

Verrà infine introdotta una normativa transitoria per consentire di rateizzare la tassazione delle riserve inventariali che emergeranno in modo fortemente diluito nel tempo;

c) *riconoscimento fiscale delle perdite sui crediti*. Fra gli interventi di razionalizzazione della base imponibile dovrà essere riformulata la disciplina per il riconoscimento fiscale delle perdite su crediti consentendolo in forma specifica, e non solo forfetaria, anche in presenza di una crisi finanziaria dell'impresa non necessariamente formalizzata con l'apertura di procedure concorsuali;

d) *tassazione delle plusvalenze*: attualmente è prevista la rateizzazione dell'imposizione in un periodo massimo di cinque esercizi, in presenza del requisito dell'ininterrotto possesso triennale. Attualizzando al tasso del 10% l'onere tributario che ne consegue con l'attuale 52,2% (Irpeg + Ilor), la rateizzazione dell'imposizione corrisponde ad una tassazione in un'unica soluzione con un'aliquota dal 40% circa nettamente superiore a quella prevista per la Tgs.

Vene quindi meno la necessità di prevedere una tassazione differenziata per le plusvalenze di lungo periodo in quanto assorbita dal livello contenuto dell'imposizione ordinaria sul reddito.

Va tuttavia valutata l'opportunità di mantenere una rateizzazione ridotta, ad esempio in due esercizi, limitatamente alla parte della plusvalenza eccedente gli ammortamenti e le svalutazioni precedentemente dedotti;

e) *contributi industriali*. L'azione di allargamento della base imponibile può interessare anche la riformulazione della disciplina fiscale dei cosiddetti contributi industriali o più correttamente dei contributi diversi da quelli spettanti in base a contratto e da quelli in conto esercizio. Questi contributi possono, alternativamente, essere considerati come un apporto al patrimonio netto o come una riduzione del costo dell'investimento. La disciplina attuale, abbastanza irrazionalmente, recepisce entrambe queste due concezioni, consentendo contemporaneamente una sospensione di imposta per una metà del contributo ed una tassazione rateizzata, fino ad un massimo di dieci esercizi, per l'altra metà.

Si ritiene di superare questa contraddizione, recependo integralmente la concezione reddituale che vede nel contributo industriale una riduzione del costo dell'investimento. Conseguentemente, l'intero importo del contributo sarà assoggettato a tassazione, mantenendo inalterato l'arco di tempo attualmente previsto di dieci esercizi;

f) *sottocapitalizzazione delle imprese*. All'allargamento della base imponibile si deve provvedere restringendo ulteriormente il campo dell'elusione. In questo senso è già intervenuta la legge finanziaria per il

1995, cancellando la possibilità di utilizzare il disavanzo di annullamento nell'ambito di operazioni di fusione e scissione per iscriverne plusvalenze in franchigia d'imposta successivamente rilevanti anche ai fini del calcolo di ammortamenti fiscalmente deducibili. E' stato, in questo modo, cancellato un istituto che aveva fondamenti di razionalità, ma il cui utilizzo aveva deviato dagli scopi per cui era stato originariamente concepito.

La riforma consente di ritornare su questo punto, sulla base di una concezione radicalmente nuova, così come illustrato alla lettera l);

Rimanendo agli interventi di carattere antielusivo, vanno specificamente illustrati quelli che devono essere introdotti per ostacolare l'uso distorto dell'indebitamento finanziario.

Si noti: non si intende disincentivare il ricorso al debito reale, cui anzi si attribuisce un ruolo importante nel favorire l'iniziativa imprenditoriale. Ciò che va invece scoraggiato è l'attribuzione alle imprese di architetture finanziarie non concepite per favorire lo sviluppo o per necessità ma solo per contenere gli oneri fiscali del socio.

A questo proposito l'approccio antielusivo va differenziato a seconda che la società abbia soci residenti piuttosto che non residenti.

Nel primo caso, si deve considerare che la tassazione dei redditi di capitale con ritenuta secca in capo alle persone fisiche, in particolare la tassazione dei titoli del debito pubblico, crea una specie di "paradiso fiscale domestico" che consente l'estrazione di redditi dall'impresa a favore dei soci così sfuggendo sia all'imposizione societaria che a quella progressiva sul reddito.

Tale ipotesi si verifica, ad esempio, quando alla sottocapitalizzazione della società corrisponde deposito riconducibile al socio di titoli di Stato a garanzia di un indebitamento bancario.

Per contenere questo fenomeno, le cui proporzioni sono straordinariamente rilevanti, è necessaria l'introduzione di norme antielusive, ordinate ad impedire la deducibilità degli interessi passivi dal reddito d'impresa, se gli interessi sono corrisposti su prestiti direttamente o indirettamente riconducibili ai soci ed in capo a questi tassati con ritenuta definitiva. E' senz'altro opportuno escludere l'applicabilità di queste norme antielusive, se il rapporto debito/patrimonio netto sia contenuto entro limiti oggettivamente fisiologici.

Diverso deve invece essere l'approccio antielusivo nel caso di soci non residenti, perché in questo caso è la pura e semplice sottocapitalizzazione dell'impresa nazionale che va contrastata.

E' evidente che un'azione in questo senso si legittima, dal punto di vista sostanziale, solo a seguito dell'introduzione di un'aliquota in linea con la media internazionale.

Si ipotizza conseguentemente una normativa che, in presenza di soci non residenti, limiti la deducibilità degli oneri finanziari in capo alla società nazionale, quando i rapporti di "debt to equity" risultino anomali rispetto a quelli usuali di mercato e non giustificati dalla situazione soggettiva della casa madre estera.

Per creare validi riferimenti all'economia reale, nella dichiarazione dei redditi delle società andrà opportunamente inserita in modo sistematico la rilevazione di alcuni elementari indici finanziari;

g) *ritenuta sugli interessi corrisposti a non residenti*. Andrà inoltre opportunamente prevista l'abolizione della ritenuta del 15%, attualmente dovuta sugli interessi pagati a soggetti non residenti. Nonostante l'elevatezza dell'aliquota, e l'entità dell'indebitamento verso l'estero, il gettito che ne deriva è praticamente trascurabile. Ciò in quanto l'effetto della norma è semplicemente quello di costringere le imprese nazionali a contrarre finanziamenti esteri per il tramite del sistema bancario nazionale (c.d. "back to back").

Potrà tuttavia essere mantenuta una ritenuta minima ai fini statistici ed al fine di acquisire allo Stato in termini di gettito quello che attualmente viene acquisito dalle banche in termini di commissioni. Il tutto con il vantaggio di una maggiore chiarezza dei bilanci;

h) *riduzione della misura del credito d'imposta ed adeguamento dell'imposizione di conguaglio*. Già oggi, in presenza di un'imposizione sul reddito d'impresa operata con un'aliquota aggregata (Irpeg + Ilor) del 52,2%, il meccanismo del credito d'imposta non attribuisce al socio un credito corrispondente all'intero onere sopportato dalla società. Il credito è infatti limitato alla sola Irpeg che, con l'aliquota del 36%, corrisponde a circa il 70% del prelievo complessivo sul reddito. Il 30% corrispondente all'Ilor costituisce invece un prelievo a titolo definitivo in capo alla società.

Questa considerazione, oltre a quella della minore progressività della nuova curva di aliquote dell'imposta personale sul reddito, suggerisce di attuare la riforma riducendo il credito d'imposta non solo per adeguarlo

alla nuova aliquota del 35%, ma anche per concepire come definitiva una analoga quota del 30% del prelievo operato in capo alla società.

Per evitare il formarsi di ingiustificate posizioni creditorie non dovrà poi essere operata alcuna ritenuta sugli utili distribuiti dalle società di persone.

Il fenomeno di doppia imposizione economica che ne consegue troverà infine un correttivo nella disciplina del gruppo di imprese, dove la sostanziale unità dell'iniziativa imprenditoriale richiede al sistema impositivo un approccio egualmente unitario.

Per quanto concerne l'imposizione di conguaglio, anche questa dovrà essere rideterminata al fine di adeguare l'onere in caso di distribuzione alla nuova aliquota della Tgs;

i) *riconoscimento fiscale del gruppo d'impresa*. Introduzione di un sistema facoltativo per la tassazione del gruppo di imprese, limitatamente alle società residenti, sulla base della somma algebrica degli imponibili risultanti dalle dichiarazioni dei redditi delle singole entità legali, corretta da alcune rettifiche fra le quali, in primo luogo, l'eliminazione dei dividendi e della svalutazione delle partecipazioni, rispettivamente provenienti dalle, e relative alle, società del gruppo;

l) *valutazione delle partecipazioni*. E' già stato notato che, fra gli interventi antielusivi contenuti nella legge finanziaria per il 1995 è stata cancellata la possibilità di utilizzare in sede di fusione e scissione il disavanzo di annullamento per l'iscrizione di plusvalenze in franchigia d'imposta e

tuttavia fiscalmente riconosciute, fra l'altro anche ai fini del calcolo di ammortamenti deducibili.

Si è già fatto riferimento al fondamento razionale di questo riconoscimento, che sostanzialmente consiste nel dare rilevanza fiscale all'ammortamento della differenza fra il prezzo pagato per l'acquisto di una partecipazione ed il sottostante patrimonio netto contabile. Questa differenza è soggetta ad ammortamento sul bilancio consolidato, e, in caso di fusione della società acquisita, anche sul bilancio civilistico dell'incorporante: non è quindi fuor di luogo che tale differenza possa divenire fiscalmente rilevante.

L'irrazionalità della precedente disciplina consisteva nel fatto che tale riconoscimento dipendesse da un'operazione di fusione (o di scissione), che nulla toglieva o aggiungeva sul piano economico, che poteva essere realizzata soltanto tra società nazionali, in qualche modo incentivando l'acquisizione di queste società piuttosto che di quelle estere: il che ovviamente è una discriminazione assurda.

Eguale irrationalità erano le possibilità che la precedente disciplina offriva, di un'applicazione dell'istituto in chiave puramente elusiva.

Nella riforma c'è spazio per riconsiderare il tema, non tanto del disavanzo di fusione (o di scissione), quanto piuttosto del riconoscimento fiscale dell'ammortamento della differenza tra il prezzo pagato per l'acquisizione di una partecipazione ed il patrimonio netto contabile sottostante comunemente definito "goodwill".

La scelta di riconsiderare questo tema deriva dalla consapevolezza che, in un'economia avanzata, gli investimenti maggiori sono quelli che riguardano partecipazioni di controllo piuttosto che beni di investimento primari.

Il riconoscimento fiscale del “goodwill”, se rimane al di fuori dei trucchi elusivi, può quindi costituire un importante incentivo all’espansione anche internazionale delle imprese italiane ed alla mobilità del mercato mobiliare.

Si può in specie pensare di consentire le deducibilità fiscali del goodwill già in sede di valutazione della partecipazione acquisita, senza imporre l’assurdo rito della fusione che oltretutto faciliterebbe solo l’acquisizione di imprese nazionali ma non di quelle estere. E’ comunque necessaria l’assistenza di un serio impianto antielusivo volto soprattutto ad evitare che la partecipazione acquisita provenga dal medesimo gruppo cui appartiene l’acquirente.

C) Razionalizzazione della componente patrimoniale.

La componente patrimoniale della futura Tgs è simile alla struttura dell’attuale imposta sul patrimonio netto delle società.

Si rende tuttavia necessario un fondamentale intervento di razionalizzazione volto a ridurre l’onere in presenza di perdite d’esercizio.

Basta considerare, a questo proposito, il meccanismo previsto dall’art. 148 della abrogata imposta sulle società, che prevedeva una riduzione della componente patrimoniale per un importo corrispondente a dieci volte il rapporto tra perdita di esercizio e patrimonio netto civilistico.

Il limite massimo della riduzione non poteva allora eccedere il 90% dell’imposta dovuta. Oggi le esigenze di gettito richiedono di prevedere un limite più basso dell’importo massimo della riduzione.

Come necessario contrappeso alla riduzione dell’imposta dovuta in caso di perdita di esercizio, dovrà essere limitata la detrazione dal patrimonio netto imponibile del valore delle partecipazioni richiedendo, oltre all’ininterrotto

possesso trimestrale, anche il raggiungimento di una soglia di partecipazione minima.

Verrà inoltre prevista l'inclusione nella base imponibile dell'indebitamento ritenuto eccedente, sulla base della normativa volta a contrastare la sottocapitalizzazione delle imprese.

Effetti sul gettito

Gli effetti sul gettito prodotti dalle variazioni congiunte degli imponibili e dell'aliquota sono pari a circa 4.000 miliardi di maggiore gettito.

ANALISI COMPARATA

	ALIQUOTA	LIFO	AMMORTAMENTO ANTICIPATO	TASSAZIONE PLUSVALENZE
1) REGNO UNITO	33%	NO	Selettivo Settoriale	Differita se reinvestita
2) USA	35%	SI	Selettivo Settoriale	Ordinaria (compensazione limitata con minusvalenze)
3) GERMANIA (branch)	30%-45% 42%	SI	Selettivo Settoriale	Rateizzata se reinvestita
4) FRANCIA	33%	NO	Selettivo Settoriale	Aliquota ridotta Compensazione limitata con minusvalenze
5) GIAPPONE	37.5%	SI	Selettivo Settoriale	Aliquota ridotta
6) SPAGNA	35%	NO	Beni usati Credito per nuovi investimenti	Esenti se reinvestite
7) BELGIO	39%	SI	Selettivo Settoriale	Rateizzata se reinvestita
8) DANIMARCA	34%	NO	Selettivo Settoriale	Rateizzata se reinvestita
9) GRECIA	35%	SI	Selettivo Territoriale	Normale
10) IRLANDA	40%	NO	Selettivo Territoriale	Differibile
11) LUSSEMBURGO	33%	SI	Selettivo Settoriale	Ordinaria - Esente quella su partecipazioni
12) OLANDA	35%	SI	Selettivo Settoriale	Ordinaria - Esente quella su partecipazioni
13) PORTOGALLO	36%	NO	Per necessità finanziarie	Ordinaria Rateizzate quelle immobiliari se reinvestite

5. La tassazione dei redditi da capitale

Gli italiani oggi hanno una ricchezza finanziaria che supera i tre milioni di miliardi, articolata in: titoli del debito pubblico, titoli obbligazionari privati, titoli azionari, depositi e attività sull'estero.

Su queste forme di ricchezza grava un regime fiscale estremamente differenziato (i principali regimi fiscali sono 16).

La segmentazione dei regimi fiscali produce effetti negativi sulla struttura dei mercati finanziari e sul piano dell'equità (redditi eguali sono tassati in modo diverso a seconda del titolo).

Data questa situazione, la riforma della tassazione delle attività finanziarie è proposta con due vincoli e un obiettivo.

Il primo vincolo è quello di non turbare il mercato del debito pubblico. Conseguentemente, la relativa fiscalità resta invariata.

Il secondo vincolo è quello del gettito. Conseguentemente, non è possibile ridurre il prelievo sugli interessi bancari e postali, per cui non muta la forma di tassazione.

Rispettati questi vincoli, l'obiettivo è solo quello della razionalizzazione e semplificazione del sistema. L'obiettivo viene raggiunto sostituendo tutti i precedenti regimi fiscali con un sistema binario, basato sulla distinzione tra risparmio gestito da intermediari finanziari e risparmio amministrato in proprio dal titolare. Nei termini seguenti:

a) per risparmio gestito dagli intermediari (banche, fondi comuni di investimento, Sim e fiduciarie) si intende la massa di ricchezza finanziaria affidata in gestione "in monte" (fondi etc.), in gestioni personalizzate

(banche, fiduciarie e Sim) e quella amministrativa e/o in deposito/custodia presso le banche e gli altri intermediari. Su questa massa di ricchezza, il nuovo regime fiscale si articola come segue:

- i) ritenute “secche” (a titolo di imposta) su interessi, dividendi e altri proventi, di pertinenza della massa gestita. Si tratta delle ritenute ordinarie presenti nel regime attuale. L’unica variante è che le ritenute sono (come già ora per i fondi comuni di investimento) tutte operate a titolo di imposta;
- ii) imposta patrimoniale dello 0,1% (salve riduzioni per fondi specializzati) sul valore netto del fondo: a titolo di esempio, si tratta di 100.000 lire ogni 100 milioni di risparmio gestito. Nel campo di applicazione dell’imposta si intendono compresi i patrimoni individualmente gestiti e il controvalore dei titoli delle altre attività affidati in amministrazione e/o in deposito custodia. Il tutto calcolato come media annua della valorizzazione dei relativi portafogli effettuata dall’intermediario alla fine di ogni mese, al lordo, se consentito o possibile, dei prelievi nel frattempo effettuati. Il prelievo è operato con obbligo di rivalsa, così da evitare forme elusive in assenza di liquidità disponibile nel patrimonio gestito;
- iii) nessuna tassazione sul passaggio di ricchezza dal gestore al privato (la tassazione in capo alla gestione, è infatti, definitiva).

In sostanza, si tratta del regime fiscale attualmente previsto per i fondi comuni di investimento, *esteso all’universo del risparmio gestito in tutte le forme.*

In sintesi, le caratteristiche di questo prelievo sono: semplicità; assenza di adempimenti per il contribuente; anonimato compensato da elementi di tassazione patrimoniale. La scelta di un regime così strutturato è mirata all’obiettivo di canalizzare e concentrare il risparmio presso gli intermediari

finanziari, che sono affidabili per il fisco in quanto sostituti di imposta e fonte di gettiti tendenzialmente stabili, nonché fattore di tendenziale invarianza nella destinazione dei flussi di risparmio.

b) per risparmio non gestito si intende quello amministrato direttamente dal titolare, perciò non amministrato né dato in custodia. I redditi che derivano dalla ricchezza così posseduta restano assoggettati al regime attuale. Tuttavia, a differenza di quanto si prevede per il risparmio gestito, gli intermediari incaricati del pagamento dei relativi redditi sono tenuti a comunicare al fisco i dati relativi ai beneficiari, con eccezione dei titoli del debito pubblico.

Le plusvalenze, che nel caso del risparmio gestito sono sinteticamente assoggettate all'imposta patrimoniale, vengono incluse nell'imponibile dell'imposta personale, con un abbattimento forfetario differenziato in funzione della rilevanza della partecipazione (le partecipazioni poco rilevanti godono di abbattimenti relativamente maggiori). Ciò in sostituzione dell'attuale regime (sospeso per le azioni quotate in borsa), troppo complesso e irrazionale. L'applicazione di questa forma di tassazione sarà operata con la collaborazione degli intermediari che sono tenuti a comunicare al fisco i dati relativi alle operazioni nelle quali sono intervenuti.

Nel complesso gli effetti sul gettito sono sostanzialmente invariati, salvo:

- il recupero a tassazione patrimoniale (finora limitata ai fondi comuni) di tutto il risparmio gestito;
- il recupero indiretto di base Irpef conseguente alle segnalazioni di cui sopra al punto b).

Nel complesso, la stima è di un incremento pari circa a 1000 miliardi.

6. I tributi minori

L'area impositiva riguarda i seguenti tributi:

TRIBUTI	GETTITO
<i>Imposta di bollo</i>	<i>L. 8.500 miliardi circa</i>
<i>Tasse sulle concessioni governative e sulle concessioni regionali e comunali</i>	<i>L. 5.000 miliardi circa</i>
<i>Imposta sui contratti di assicurazione</i>	<i>L. 5.000 miliardi circa</i>
<i>Accise diverse da quelle sui tabacchi e da quelle che confluiscono nel tributo generale sull'energia</i>	<i>L. 1.500 miliardi circa</i>

Per un maggior dettaglio sui tributi minori si rinvia alle seguenti tabelle:

Tab. A - Imposta di bollo

IMPOSTA DI BOLLO VERSATA	NUMERO OPERAZIONI	GETTITO (Lit. Milioni)
<ul style="list-style-type: none"> • Agli uffici del Registro: .. versamenti delle Banche per: <ul style="list-style-type: none"> - Contratti Bancari - Assegni Bancari - Libretti Risparmio - Ricevute; Quietanze - Estratti Conto - Ricevute Bancarie - Contratti Di Borsa .. altri versamenti • Con altre modalità 	<p>1.230.000</p> <p>600.000.000</p> <p>16.000.000</p> <p>190.000.000</p> <p>600.000.000</p> <p>20.000.000</p>	<p>8</p> <p>300</p> <p>30</p> <p>370</p> <p>1.200</p> <p>142</p> <p>450</p> <p>2.000</p> <p>4.044</p>
TOTALE		8.544

Tab. B - Concessioni governative

TASSE DI C.C.GG.	NUMERO VERSAMENTI	GETTITO (Lit. Milioni)
• Versamenti in modo ordinario:		
.. Voci di Tariffa:		
- Registro Imprese	320.000	40
- Porto d'Armi (*)	840.000	200
- Brevetti	120.000	50
- Trasporto Merci	550.000	55
- Albo Costruttori	30.000	18
- Libri Sociali (*)	5.800.000	580
- Attività Ind. e Comm.	200.000	66
- Partita Iva	5.600.000	730
- Altre Voci	4.000.000	330
.. Tasse Scolastiche	4.100.000	140
.. Diritti di Cancelleria	320.000	11
.. Brevetti Europei	80.000	20
.. Marchi di Fabbrica	5.000	1
.. Diritti Metrici	555.000	9
TOTALE	22.520.000	2.250
• Versamenti in modo straordinario		2.460
TOTALE		4.710

Tab. C - L'imposta sulle assicurazioni

RAMI	PREMI (Mld di lire)	ALIQUOTE (%)
<i>Rami danni</i>	32.845	
Aeronautica	150	7,50
Auto rischi diversi	4.116	13,50
Cauzione	435	12,50
Credito	330	12,50
Furto	1.160	22,25
Grandine	488	2,5 (es.)
Incendio	2.891	22,25
Infortuni	3.305	2,50
Malattia	1.315	2,50
Perdite pecuniarie	66	21,25
RC diversi	2.121	22,25
RC obbligatoria	14.690	12,50
Trasporti	1.268	7,50/12,50
Tutela giudiziaria	79	12,50/21,25
Altri rami	431	21,25
<i>Ramo vita</i>	12.508	2,5
TOTALE	45.353	

GETTITO TOTALE (Lit. miliardi)

4.914

Se questi tributi fossero davvero "minori", non sarebbe neppure il caso di parlarne, essendo sufficiente proporre "tout court" la eliminazione anche perché impongono ai contribuenti una infinità di insopportabili adempimenti. In realtà il gettito che ne deriva è, nel suo complesso, considerevole (pari a circa 20.000 miliardi). Non è, quindi, ragionevole ipotizzarne la completa soppressione quanto, piuttosto, secondo la logica che ispira questa riforma ("e pluribus unum"), l'accorpamento in funzione di una disciplina comune unificante (combinata con l'eliminazione con tutto ciò che è superato e anacronistico).

I tributi cosiddetti minori sono conseguentemente accorpati in un unico tributo (TABS - tributo sugli altri beni e servizi). Nei termini che seguono:

presupposto: possesso o consumo, di beni o servizi, pubblici o privati;

soggetti attivi: principalmente lo Stato, ma anche le Regioni o i Comuni, in dipendenza delle rispettive competenze amministrative connesse al presupposto di imposta;

soggetti passivi: soggetti possessori di beni o fruitori di servizi;

modalità di applicazione: il contribuente si rivolge allo sportello del cittadino (vedi cap. III) per iscrizioni, richieste di registrazione degli atti, inizio attività, etc. o per l'esigenza di comunicare variazioni e cancellazioni. I controlli sono operati in via automatica e ai contribuenti viene richiesto, in via epistolare o telefonica, di sistemare situazioni anormali o carenti nei versamenti.

I pagamenti vengono effettuati con versamenti presso gli uffici postali ovvero presso lo sportello. E' previsto anche il pagamento a mezzo marche da bollo, ma viene eliminata la carta da bollo, perché il titolo di prelievo deve essere la effettiva fruizione del servizio pubblico, e non la pura domanda di accesso. Ove possibile e razionale sarà mantenuto o esteso l'incasso del tributo tramite i sostituti di imposta (assicurazioni, banche, etc.).

Sono, in specie, previste “marche da bollo pluriennali”: con il beneficio di un piccolo sconto, sarà così possibile saldare in un’unica soluzione le tasse annuali sui documenti, per tutta la durata dei documenti stessi (senza dovere fare adempimenti di sportello ogni anno).

CAPITOLO TERZO: Dal complesso al semplice

0. Premessa

Nel sistema fiscale attuale la struttura dell'amministrazione finanziaria è organizzata in modo sostanzialmente indipendente dall'architettura delle tasse: è come se una fabbrica fosse costruita senza tenere conto di cosa ci si deve produrre.

C'è di più e di peggio : nel sistema fiscale attuale non è il fisco che va dal cittadino, ma il cittadino che è costretto ad andare dal fisco, portandogli non solo il suo tributo in danaro, ma anche un tributo in tempo perso (per avere un'idea, ogni anno vanno, dal cittadino al fisco, 200 milioni di pratiche).

La riforma che si sviluppa qui di seguito è ordinata ad invertire la tendenza: non è il cittadino a dover andare dal fisco, ma è il fisco che si sforza - quanto più è possibile - di andare dal cittadino. Si cerca infatti di avvicinare i soggetti del rapporto tributario, nella direzione: "*da sudditi a cittadini*".

1. La riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria e lo "sportello del cittadino"

Come si è notato appena qui sopra, fino ad oggi il rapporto tra gli *attori* del sistema fiscale è stato frammentato, in un gioco di reciproche diffidenze: l'ufficio diffida del contribuente, il contribuente dell'ufficio, il legislatore di tutti e due.

In specie, la logica (si fa per dire) che caratterizza questo regime è stata una logica di *separazione*.

Il “prodotto” fiscale così creato è stato *imposto* al “mercato”. Più che di produzione si è, in realtà, trattato di un’orgia di autodichiarazioni, autoliquidazioni, autoaccertamenti, redditemetri, catasti elettrici, etc., basata sull’idea che quello che non poteva o voleva fare la burocrazia fiscale, lo dovevano fare i cittadini. Spesso si è trattato di adempimenti totalmente *inutili* in sé, ma *utili* a innescare la “soggezione” fiscale nel cittadino.

E’ in questi termini che “la ragione del fisco” si è imposta sulla ragione del cittadino. Con l’aggiunta di forme non sempre limpide di “mediazione” del rapporto fiscale.

Il sistema fiscale è infatti troppo spesso stato formalmente implacabile, ma nella sostanza *forte* con i soggetti economicamente e socialmente più deboli e, al contrario, *tollerante* con i più forti.

Lo sviluppo della riforma che qui si espone si muove in senso opposto: non più in senso verticale, ma in senso *orizzontale*, non più per frammentazione, ma secondo uno *schema circolare*: l’obiettivo fondamentale di questa riforma è, infatti, quello di ricostruire il circuito tassazione (legislazione) - amministrazione - cittadino.

La differenza tra il vecchio, da superare, ed il nuovo, da costruire, sta proprio in questa circolarità che, nel rispetto della norma costituzionale, tende ad accentuare il concorso di tutti all’obiettivo centrale e comune del finanziamento delle spese pubbliche.

In questa logica, non ci può essere un rapporto di sudditanza, ma solo di equilibrio, tra le ragioni dell’amministrazione e la libertà del cittadino; un equilibrio necessario tra le esigenze di efficienza fiscale e le resistenze dell’economia privata all’imposizione di ulteriori intollerabili “corvée” fiscali.

Al centro del cambiamento c'è l'istituzione dello “*sportello del cittadino*”.

Lo “sportello del cittadino” è l'immagine rovesciata dell'ufficio di oggi: se non un posto “amico” (è difficile che lo sia, trattandosi di tasse), almeno un posto non “ostile” (da cui è meglio star lontani).

Lo “sportello del cittadino” è un ufficio specializzato per accogliere il cittadino, per aiutarlo a capire cosa deve fare e dove può sbrigare le sue pratiche con il fisco.

La funzione dello sportello è, dunque, quella del servizio; il cittadino non sarà neppure obbligato a recarvisi di persona: potrà anche essere assistito per telefono o per posta (ciò sempre nella logica che è il fisco che va dal cittadino, non viceversa).

Allo sportello si presentano tutti gli atti e le istanze, si ottengono spiegazioni su richieste di pagamento e di rimborso, si ricevono certificati e autorizzazioni e si pagano tutte le tasse. Lo sportello dovrà essere organizzato per soddisfare queste esigenze. Quindi, strutture fisiche adeguate, servizio informatico efficiente e personale addestrato “ad hoc”, attraverso uno specifico percorso formativo di orientamento al servizio.

Lo sportello sarà in grado di assicurare servizi integrati di assistenza anche per i tributi locali, relativamente all'informativa sugli obblighi e sulle modalità di pagamento, dato che la responsabilità di riscuotere e accertare i tributi locali resta in carico a Comuni e Regioni.

In sintesi, lo sportello del cittadino concentra tutti i rapporti tributari. In pratica è lo sportello del nuovo ufficio tributario che viene *moltiplicato* (in numero non inferiore a 1.500) e *diffuso* capillarmente sul territorio. Nelle grandi città, non più un solo ufficio per milioni di cittadini, ma almeno 10 - 20 sportelli con un rapporto ottimale di 25.000 - 30.000 contribuenti a sportello.

Sportelli “self-service” di tipo informativo saranno poi collocati, al di fuori degli uffici tributari, in punti strategici di maggior affluenza (aeroporti, stazioni, spazi municipali, etc.), per essere utilizzati direttamente dai cittadini; in futuro, attraverso le cosiddette “autostrade informatiche”, si potranno richiedere questi servizi direttamente da casa.

Lo sportello dà anche servizi alle imprese e agli operatori economici: sarà possibile effettuare, attraverso il sistema informatico, “l’iscrizione unica delle aziende” cioè tutti gli adempimenti relativi all’avvio di un’attività economica, anche per quanto riguarda l’iscrizione all’INPS, all’INAIL e alle Camere di Commercio. Anche le aziende ed i professionisti potranno usufruire dei servizi di ufficio direttamente dalle loro sedi in via telematica.

Su queste basi, la riorganizzazione dell’Amministrazione finanziaria si articola sulle seguenti idee:

A) *potenziamento dell’Amministrazione finanziaria*

L’organizzazione dell’Amministrazione finanziaria ha gli stessi squilibri e lentezze burocratiche di tutta l’Amministrazione pubblica: soffre della concezione centralistica dell’attuale ordinamento legislativo in generale, e fiscale in particolare; non ha una distribuzione e una qualificazione del personale orientato al fine istituzionale di recuperare gettito con l’attività di accertamento; non opera in strutture adeguate e capillarmente diffuse su tutto il territorio nazionale.

Potenziare l’Amministrazione finanziaria non significa solo assumere nuovo personale. Il problema è piuttosto, e per cominciare, quello di riorientare i 70.000 dipendenti delle Finanze, secondo il disegno di un nuovo sistema professionale, che ponga al centro i compiti istituzionali di procurare imposte e di erogare servizio ai cittadini.

Oggi soltanto il 16,5 % del personale degli uffici delle entrate è impegnato in attività di accertamento, mentre il 13,5% segue le liti sugli stessi accertamenti; il rimanente 70% del personale è disperso nei meandri dei controlli formali e della farraginosità delle procedure amministrative. Il personale è, inoltre, distribuito sul territorio in numero inversamente proporzionale al gettito: al nord, dove il contribuente presenta una situazione reddituale e patrimoniale più elevata, gli impiegati sono la metà di quelli del sud e neanche i più qualificati.

Il processo di cambiamento deve prevedere: il decentramento nelle sedi *regionali* di buona parte delle responsabilità decisionali, con il potenziamento delle attività operative degli uffici; un inquadramento organico secondo profili professionali rinnovati e coerenti con i nuovi obiettivi da raggiungere; un conseguente piano massiccio di formazione; la redistribuzione territoriale delle risorse di campo; la necessità di strutture immobiliari adeguate soprattutto alle esigenze degli sportelli.

Inoltre, va notato che, per l'applicazione delle nuove tecniche di accertamento (c.d. concordato tributario), si può contare oggi al massimo su 4.000 unità; occorre selezionarne e formarne in tempi stretti altri 4.000 fra i migliori attualmente operanti nell'Amministrazione, nonché procedere all'assunzione di 2.000 nuovi funzionari da destinare a questo compito.

Il numero di nuovi "procuratori delle imposte" può essere, in complesso, stimato in circa 10.000 unità e, per lo sviluppo della loro operatività, devono essere garantite: l'individuazione di una carriera "forte", attrattiva e su base distintiva; la definizione di valori obiettivi e risultati della professione; la redazione di un codice di deontologia professionale che renda visibile all'interno e all'esterno la nuova professione; la disponibilità di un idoneo sistema di incentivazione e di retribuzione.

La correttezza e la trasparenza dei comportamenti sono infine affidate al Servizio Ispettivo di Sicurezza (SIS), recentemente istituito e da mettere al più presto a regime. Con il SIS viene, per la prima volta, reintrodotta in Italia, l'anagrafe dei beni patrimoniali direttamente o indirettamente posseduti da coloro che, a vario titolo, dipendano da o prestano servizi per l'Amministrazione finanziaria. Sarà così possibile, attraverso un corpo scelto, dotato di poteri ispettivi e guidato da magistrati, prevenire comportamenti devianti e di corruzione;

B) *riorganizzazione della struttura dell'Amministrazione finanziaria*

Si deve intervenire sulla *struttura* dell'Amministrazione finanziaria, con un triplice movimento:

- *rafforzamento al centro* della struttura nel suo insieme.

Va per cominciare affidato al centro (Ministero delle Finanze) il compito di analizzare il complesso del carico fiscale e parafiscale del contribuente, per valutare ogni provvedimento, tanto in termini di adempimenti (e loro costo), quanto in termini di livello di pressione complessiva. Al centro va, in specie, affidato il potere di indirizzo da esercitare attraverso le direttive come principale strumento di orientamento.

Al centro devono poi essere definiti i criteri per l'organizzazione dei servizi di controllo, ispettivi e di accertamento che, in coerenza con l'accorpamento e la semplificazione degli adempimenti fiscali e parafiscali, devono essere svolti da strutture specifiche e coordinate con quelle degli enti locali. Al centro deve essere, ancora, attribuito il compito di controllare la corretta applicazione, nonché l'equilibrio e la trasparenza dell'imposizione; questo controllo va esercitato quando la cattiva gestione degli uffici periferici crea la necessità di un intervento correttivo.

Al centro deve, infine, essere affidato il sistema globale di gestione integrata della nuova fiscalità disegnata sul contribuente che,

salvaguardando le autonomie istituzionali, consenta di evitare duplicazioni di dati, di procedure e di strutture, per ottenere un sistema omogeneo di gestione, di controllo delle imposte, degli adempimenti e dei flussi finanziari nei confronti dei cittadini e delle imprese e di analisi delle informazioni a supporto delle politiche fiscali centrali e locali.

- ***riorganizzazione delle strutture regionali.***

Le nuove Direzioni regionali delle entrate assumono, nell'ottica del decentramento, un ruolo di cerniera tra centro e uffici, anche in collegamento con le *Regioni*. Queste ultime, per competenza e posizione, assumeranno un ruolo estremamente rilevante nella cogestione dei tributi erariali trasferiti in (parziale) compartecipazione (IRPEF o IVA) ed, in specie, dovranno operare nell'analisi delle realtà locali e collaborare nella predisposizione degli studi di settore.

Nell'ambito degli indirizzi strategici fissati dal centro, le Direzioni regionali dovranno poi definire obiettivi e piani operativi degli uffici tenendo conto delle situazioni socio-economiche locali, e saranno responsabili dei risultati di accertamento e di recupero di gettito.

- ***riorganizzazione degli uffici periferici***

Si è già descritta la funzione degli "sportelli del cittadino", che sono la parte avanzata dell'ufficio destinata al servizio del contribuente per ogni sua esigenza fiscale; concetto analogo si applica ai controlli sui contribuenti, attraverso un'organizzazione che accorpi le competenze di tutti i tributi in un unico organismo operativo, che accerta tutti i tributi che gravano sul contribuente e non il singolo tributo. Quindi un unico ufficio, sia per il servizio che per l'accertamento.

Questa riorganizzazione porta ad un numero di uffici delle entrate pari ad almeno 1500; ogni ufficio dispone di 25-30 funzionari, dei quali i 2/3 dedicati all'accertamento e il resto allo sportello, con un rapporto di un

funzionario ogni 700-800 contribuenti. Questa dimensione appare ottimale in quanto agile e facilmente governabile e, tra l'altro, semplifica il problema del reperimento delle sedi (si tratta più o meno della dimensione di uno sportello di banca).

Tutte le attività ordinarie ("routines") inerenti il trattamento e l'archiviazione dei documenti - pur considerando che la riforma riduce di 3-4 milioni il numero dei modelli 740 - vengono concentrate nei Centri di servizio, che assumono il ruolo di strutture decentrate a livello regionale al servizio dell'operatività degli uffici, liberando gli uffici stessi dall'enorme numero di compiti ripetitivi ed impedendo che queste attività sottraggano spazio e immagine alle funzioni proprie degli uffici. Per quanto riguarda la presentazione di dichiarazioni e documenti e la loro registrazione negli archivi del sistema, l'orientamento è quello di favorire, per quanto possibile, la trasmissione dei dati in via telematica per sveltire "l'iter" delle pratiche amministrative e conseguire maggiore efficienza del sistema. Alla base del funzionamento della nuova organizzazione si pone il sistema informatico del Ministero delle Finanze che, attraverso la circolarità delle informazioni nelle banche dati centrali e periferiche dell'Anagrafe Tributaria, deve garantire tutti i servizi, sia di sportello che di ausilio all'accertamento, con l'incrocio di tutti i flussi di dati interni ed esterni, e la disponibilità in tempo reale delle situazioni contabili dei contribuenti. Il sistema informatico, attraverso i collegamenti telematici con i Comuni e le Regioni, permetterà poi a questi ultimi l'accesso ai dati patrimoniali e reddituali, per avviare a regime la gestione della nuova fiscalità locale. Agli oneri connessi agli investimenti necessari a finanziare l'istituzione di nuovi uffici si farà fronte con le maggiori risorse che verranno reperite nell'ambito della riforma.

C) *riattivazione delle funzioni dell'amministrazione*

A partire dalla riforma tributaria del 1971-1973, il trattamento dell'evasione fiscale si è sviluppato su questo schema *binario*:

- in *diritto*, l'evasione fiscale è stata *punita* esemplarmente, col *massimo* edittale costituito da pene atroci;
- in *fatto*, è stata invece *garantita* sistematicamente, col *minimo* delle possibilità di essere davvero sottoposti a verifica e sanzione.

In superficie, c'era l'idea simbolica e primitiva del *taglione*. Al fondo c'era invece, e c'è ancora, un'idea cinica di giustizia fiscale: basta la *previsione* della sanzione (e tanto più feroce questa è, tanto meglio); non occorre la sua *applicazione* (il popolo si accontenta, infatti, e si appaga con rappresentazioni puramente virtuali).

Quel che in specie interessava al legislatore fiscale, non era che l'evasione fosse *evitata* in concreto, ma che fosse *punita* in astratto. E tanto più forte era la simbologia punitiva propria della sanzione, tanto meglio.

Fino al paradosso di prevedere sanzioni troppo elevate per essere applicate. E' proprio questo, superare l'*ipocrisia legale*, il passaggio-chiave che si deve fare, prima per aprire e poi per cambiare il sistema.

In Italia l'evasione fiscale ha certo cause morali (anzi, immorali) e cause materiali: ha causa nella modesta lealtà dei cittadini verso le istituzioni; ha causa nella diffusione vastissima sul territorio nazionale delle micro-imprese, che per loro conto hanno oggettivamente, innegabilmente vaste "chances" di evasione.

Ma questa coppia di cause, pure forte, non basta da sola a spiegare una realtà che è oggettivamente abnorme, rispetto al resto d'Europa.

C'è infatti in Italia, a monte dell'evasione fiscale, una *terza causa* che, aggiungendosi alle precedenti, spiega il tasso abnorme della nostra evasione fiscale: alle cause morali e materiali si aggiunge, in Italia, una *causa legale* dell'evasione fiscale.

E' il sistema stesso che *legalizza* l'evasione fiscale, incoraggiandola e proteggendola. C'è la "protezione", a mezzo segreto bancario e contabilità fasulle. Ma c'è di più (e di peggio). E' infatti il fisco stesso che, prima di scendere in campo, si autolimita, legandosi le mani a triplo filo. In particolare, il sistema fiscale italiano è costruito in modo tale da:

a) *paralizzare l'azione di imposizione*. Per come è stata disciplinata negli ultimi venti anni la sua azione, l'Amministrazione fiscale italiana non può procurare entrate; deve - purtroppo - limitarsi a procurare *liti*.

Unici in Europa, i verificatori fiscali italiani non hanno infatti finora avuto il potere di "chiudere" il rapporto fiscale in contraddittorio con il contribuente. Di conseguenza, secondo una estenuante catena, a ogni verifica doveva corrispondere un accertamento e ad ogni accertamento una lite (N.B.: Il potere di chiudere le liti in contraddittorio con il contribuente, potere che c'è in tutta l'Europa e che c'era in Italia prima della riforma del 1971-1973, è stato attribuito da una nuova legge agli uffici appena tre settimane fa, e perciò deve essere messo a regime);

b) *bloccare la giustizia*, ormai concentrata in una massa pari a *oltre 3 milioni* di processi fiscali pendenti, con un tasso di accumulazione annua incredibilmente elevato. In questo ambiente, l'unica certezza non è la giustizia, ma l'ingiustizia fiscale, o nella migliore (si fa per dire) delle ipotesi, il condono (N.B.: un tentativo di "smaltire", per fini di giustizia reale, questo enorme "stock" di liti è stato avviato, con una legge approvata dal Parlamento, anche questa appena tre settimane fa).

L'evasione fiscale italiana non si spiega, dunque, solo con la scarsa lealtà fiscale di molti, o con la vastissima proliferazione sul territorio delle piccole attività economiche (che sono una delle ricchezze del Paese), ma anche - e soprattutto - con la scarsa lealtà delle istituzioni legislative *verso se stesse*.

Ciò spiega anche le ragioni e gli effetti del fallimento delle azioni anti-evasione finora tentate in Italia, che

- o erano poco serie (strumentali allo sviluppo di campagne venatorie o alla recita di giaculatorie autocelebrative);
- o (invece) erano serie, ma - queste poche - destinate a produrre *effetti minimi*, proprio perché sviluppate in un ambiente "istituzionalmente" organizzato proprio per bloccarle. Fatto cioè apposta per trasformare le pretese del fisco in liti sistematiche e continue, e poi le liti in veri e salvifici condoni (la principale massima di esperienza fiscale essendo, a questo proposito : "farla franca, farla lunga, farla fuori").

Per suo conto, e quasi per contrappasso, l'ordinamento reagiva allo sviluppo dell'evasione aumentando i balzelli e i formalismi: aliquote sempre più elevate; vincoli e contabilità fiscali sempre più complicati.

Si è così arrivati all'assurdo che c'è adesso:

- da un lato, un livello *ufficiale* del prelievo che è abnorme (come già si notava *ufficialmente*, da parte dei riformatori del 1971-1973, se le imprese davvero pagassero *tutte* le tasse, avrebbero serie difficoltà nella conservazione dell'equilibrio economico); un peso schiacciante delle formalità imposte; un regime sanzionatorio terrificante, ma virtuale, annegato in una produzione legislativa torrenziale;

- dall'altro lato, un livello *effettivo* di prelievo fiscale che viene in realtà determinato in modo autonomo da ciascun operatore, che lo gradua in funzione della lealtà e generosità; ma, troppo spesso, in funzione prevalente delle proprie "chances" di evasione.

In questo contesto, la *oppressione fiscale* (il formalismo imposto) è eccessiva per tutti gli operatori; la *pressione fiscale* è invece eccessiva solo per quelli che le tasse le pagano davvero, essendo un "optional" per gli altri.

Come è in particolare evidente, nessuna seria azione anti-evasione era e può essere efficacemente tentata, restando all'*interno* di questo "blocco" istituzionale.

E' certo necessario potenziare l'Amministrazione. Ma non è sufficiente, se l'azione non è accompagnata dall'eliminazione degli effetti di "blocco" istituzionale che hanno finora paralizzato l'attività del fisco italiano.

Ciò che in specie va fatto (in parte è già stato fatto) è dunque *rompere questo blocco*. Per farlo, si deve agire sui seguenti *punti-chiave*, che qui si anticipano in sintesi (ma su cui, comunque, si tornerà per esteso più avanti):

- a) abolire gli *scudi legali* di protezione: la contabilità (fiscale) non può più "fare stato" contro il fisco, ma essere solo una prova come tutte le altre;
- b) abolire, ancora, gli *schermi di diritto*, ma soprattutto *di fatto*, che impediscono la "trasparenza" patrimoniale.

In Italia, il segreto bancario va abolito non solo di diritto, ma anche di fatto.

Con la legge n. 413/1991, il segreto bancario è stato rimosso dall'ordinamento fiscale solo formalmente. Ciò in quanto:

- da un lato, sono stati attribuiti all'Amministrazione finanziaria ampi poteri di richiesta di informazioni e documentazione alle aziende ed istituti di credito (nonché all'Amministrazione postale), sottoposti unicamente ad un regime organizzativo interno;
- dall'altro lato, però, il concreto esercizio dei poteri risulta fortemente limitato dalle procedure necessarie per la individuazione dei rapporti e la conseguente acquisizione delle informazioni di dettaglio.

In altre parole, ai fini della verifica dei conti bancari (o postali), l'ufficio fiscale deve interpellare contestualmente tutti gli operatori del settore, per conoscere l'esistenza di eventuali rapporti riconducibili al contribuente controllato. Individuati in questo modo i rapporti, l'acquisizione dei conti e della documentazione di dettaglio comporta ulteriori e distinte richieste alle singole banche. Ciò attraverso procedure "cartolari" (lettere inviate per posta) il cui espletamento richiede tempi estremamente dilatati e costi non indifferenti.

E' evidente come entrambe le circostanze giochino a tutto svantaggio dell'entità complessiva degli accertamenti bancari eseguibili dall'Amministrazione finanziaria, che continuano quindi a rappresentare uno strumento scarsamente utilizzato (come avveniva nel sistema previgente, pur caratterizzato da vincoli ben più stringenti).

L'intervento in questo settore appare dunque necessario, per poter disporre di uno strumento efficace per combattere l'evasione, ma al tempo stesso deve essere ispirato a due criteri basilari:

- la tutela della riservatezza;

- la legittimità delle richieste di informazioni.

Si tratta, in sostanza, di mettere l'Amministrazione finanziaria nella condizione di conoscere in tempo reale l'esistenza e l'entità dei rapporti del contribuente con il sistema bancario, attraverso procedure automatizzate che, tutelando il diritto alla riservatezza, consentano di controllare che le richieste abbiano finalità esclusivamente fiscali.

L'esistenza e l'entità di tali rapporti formano, del resto, già oggetto di specifiche rilevazioni da parte di tutti gli intermediari finanziari, sia ai fini fiscali (per quanto attiene ai dati identificativi della clientela), sia per la normativa c.d. "anti-riciclaggio" (con riguardo a tutte le transazioni superiori ai 20 milioni di lire), che impone anche la gestione informatica delle rilevazioni così effettuate (c.d. "archivio unico").

L'accesso a tali informazioni può essere in specie ottenuto, alternativamente, sia attraverso un collegamento telematico con gli archivi degli operatori, sia mediante un'apposita "banca dati" centrale, nella quale far affluire le informazioni, periodicamente comunicate da parte degli operatori bancari.

In entrambi i casi, si ricorre ad una gestione centralizzata delle procedure, che consente l'adozione di specifiche cautele in tema di:

- riscontro del presupposto dell'accesso (inizio di un'attività di controllo) e relativa "registrazione" nel sistema informatico;
- gestione riservata delle informazioni, all'interno degli uffici che le acquisiscono;

c) *evasione e corruzione* sono le due facce della stessa medaglia: non c'è evasione senza corruzione e viceversa. Finora *niente* è stato fatto in questo campo. Ciò che invece si deve fare è *controllare* il

patrimonio dei *controllori*, istituendo (i) un'anagrafe patrimoniale a cui i funzionari devono dichiarare i loro beni e (ii) un servizio ispettivo incaricato di verificare la veridicità delle dichiarazioni (N.B.: un decreto legge in questo senso è già stato varato dal Governo, ma non è stato ancora convertito in legge);

- d) consentire agli uffici ed ai contribuenti di "*chiudere*" il rapporto fiscale in contraddittorio con il contribuente (come già notato, questa tecnica è appena stata introdotta, ma va messa a regime);
- e) *reformare* il processo tributario e congiuntamente *smaltire* lo "stock" di liti pendenti, perché non ci può essere amministrazione fiscale senza giustizia fiscale e non ci può essere giustizia fiscale con 3,2 milioni di liti pendenti;
- f) *ridurre* le aliquote delle imposte perché, se le aliquote sono troppo elevate, cresce irresistibilmente la convenienza a evadere. In specie, aliquote troppo elevate non portano, ma asportano gettito, essendo quasi sempre, e proprio per loro effetto, l'evasione il migliore "investimento" possibile.

La riforma dell'Amministrazione finanziaria deve essere infine completata con l'emanazione dello "Statuto del contribuente".

2. Il rapporto fisco - contribuente

Il rapporto fisco - contribuente si basa sullo "Statuto del contribuente". In specie, nello "Statuto del contribuente" devono essere garantiti i diritti fondamentali dei contribuenti:

- b) il diritto di interpellare l'Amministrazione sul regime fiscale delle operazioni economiche e giuridiche da compiere. Il parere preventivo richiesto dal contribuente all'Amministrazione sulla regolarità delle operazioni prescelte sarebbe vincolante per il fisco. In mancanza del pronunciamento ufficiale, il silenzio dell'Amministrazione deve essere considerato come assenso all'impostazione data dal contribuente; viene, quindi, preclusa l'irrogazione delle sanzioni;
- c) il diritto a non pagare più del dovuto, cui corrisponde l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di rimborsare, anche d'ufficio, l'indebito. I rimborsi dei crediti dei contribuenti devono essere effettuati entro termini brevi, allineati agli standard europei (pochi giorni o pochi mesi);
- d) il diritto a pagare le imposte nel modo più semplice e meno oneroso. Infatti, la varietà di scadenze, di modulistica e di localizzazione degli uffici preposti alla riscossione determinano oneri per i contribuenti senza effettivi benefici per l'erario. In particolare, occorre:
- standardizzare le procedure di riscossione di tutti i tributi, unificando la corrispondente normativa. La recente esperienza del c.d. "conto fiscale" non ha dato risultati soddisfacenti, non solo per l'inadeguatezza e per l'incompletezza dell'istituto, ma anche per la sua dipendenza dal sistema di riscossione tradizionale, ormai superato e inefficiente;
 - razionalizzare le scadenze degli adempimenti fiscali, sulla base di criteri di semplificazione e di flessibilità. Una drastica semplificazione potrebbe essere attuata attraverso l'unificazione e la concentrazione di tutti i termini di pagamento; per contro, esiste l'esigenza finanziaria di distribuire gli adempimenti (e quindi gli incassi erariali) lungo l'intero arco dell'anno. Il punto di equilibrio può essere comunque trovato sulla base di un principio di flessibilità, consentendo (entro limiti definiti) lo

slittamento oneroso dei pagamenti e favorendo (con opportuni incentivi) l'accorpamento e l'anticipazione dei versamenti;

- effettuare una revisione del sistema degli acconti d'imposta: gli acconti vanno eliminati in tutti i casi in cui non esista una specifica ragione di equità che giustifichi la loro permanenza;
- liberalizzare i mezzi di pagamento di tutti i tributi (assegni, bonifici, carte di credito, etc.): ciò consente, fra l'altro, la riqualificazione del ruolo degli istituti di credito, dell'Amministrazione postale e degli stessi concessionari della riscossione, mediante la fornitura ai contribuenti di servizi "personalizzati" per i pagamenti fiscali.

3. La giustizia tributaria

3.1 *Le trasgressioni amministrative*

La legge di riforma fiscale del 1971/1973 non dettava, in materia di sanzioni, principi e criteri precisi e univoci.

La legislazione delegata ha disatteso i pur generici criteri direttivi della delega: alla molteplicità di adempimenti formali e alle differenti normative in materia di dichiarazione e accertamento corrisponde, infatti, un sistema complesso e caotico di norme sanzionatorie.

Inoltre, la nuova disciplina delle sanzioni non risulta coordinata con la legge generale del 1929.

Occorre, dunque, disegnare un nuovo quadro generale e nuove fattispecie sanzionatorie, in accordo con la riforma delle procedure.

Il caotico sistema attuale, che fa corrispondere ad ogni imposta un distinto corpo normativo in tema di procedure e sanzioni, deve essere sostituito da un sistema che unifica gli adempimenti e le procedure di accertamento e le sanzioni.

Occorre, perciò, elaborare una normativa generale delle procedure, potenzialmente idonea per qualsiasi tipo di imposta; una disciplina che, per il fatto di essere "formale", sia capace di ricevere qualsiasi contenuto (qualsiasi imposta).

A ciò può corrispondere, in modo consequenziale, l'unificazione delle sanzioni.

Più in dettaglio, il nuovo sistema sanzionatorio sarà ridisegnato sulla base dei seguenti principi:

- a) dovrà essere chiarito il rapporto - se di cumulo o di alternatività - tra sanzioni amministrative e sanzioni penali;
- b) dovrà essere elaborata una disciplina-quadro delle sanzioni amministrative in materia tributaria, sostitutiva della legge del 1929, ed alternativa rispetto alla legge generale in materia di sanzioni amministrative;
- c) la coppia attuale "soprattassa-pena pecuniaria" dovrà essere sostituita da un unico tipo di sanzione amministrativa di contenuto pecuniario, fermo restando il debito per interessi moratori, in relazione al fatto che la sanzione ha funzione punitiva, gli interessi hanno funzione risarcitoria;
- d) la misura della nuova sanzione amministrativa dovrà essere fissata riducendo la discrezionalità dell'Amministrazione (ossia i casi di sanzioni oscillanti tra un minimo e un massimo);
- e) dovranno essere riviste le norme in materia di continuazione e di pluralità di sanzioni connesse ad un medesimo fatto, al fine di rapportare le misure punitive alla sostanza dell'evasione commessa (e non alla varietà di adempimenti formali connessi ad un dato fatto economico);
- f) dovranno essere fissate norme chiare in materia di imputazione dell'illecito, facendo corrispondere l'imputazione soggettiva dell'illecito all'imputazione dell'obbligo violato.

3.2 *Le trasgressioni penali*

La legislazione penale tributaria attualmente vigente è caratterizzata da una particolare tecnica giuridica: non si punisce l'evasione fiscale già concretamente consumata, ma un comportamento che precede l'evasione ed è ritenuto funzionale ad essa. Si parte, cioè, dal presupposto che chi non tiene una contabilità ordinata, chi non annota nei propri registri contabili tutto quello che

ha incassato, chi non registra puntualmente le fatture, si stia preparando a presentare una dichiarazione dei redditi infedele: la contabilità verrebbe "costruita" in modo da far emergere il risultato che si intende dichiarare.

Questa tecnica, che risponde all'esigenza di prevedere reati tributari di facile e veloce accertamento, non ha però funzionato (anzi, a giudicare dai risultati, è fallita): ha ingolfato le Procure e i Tribunali con un'enorme quantità di processi, quasi tutti riguardanti semplici violazioni formali, compiute per dimenticanza o ignoranza della legge fiscale, comunque costituite da fatti aventi minimo o nullo contenuto evasivo. Fra l'altro, le pene previste per tali violazioni sono così ridotte (quasi sempre una pena pecuniaria pari a 2 milioni), da non avere alcuna efficacia deterrente nei confronti di quei contribuenti che commettono detti reati non per errore, ma proprio con l'intenzione di preparare l'evasione. Dalla paralisi, chi ha guadagnato sono stati i veri evasori, che sono andati sostanzialmente impuniti.

La riforma fiscale, che si ispira ai principi della semplificazione e del pragmatismo, deve dunque essere completata da una riforma del diritto penale tributario, che recuperi la sua funzione di deterrente all'evasione e che, nello stesso tempo, assicuri all'erario l'effettivo pagamento delle somme dovutegli.

In specie, la riforma del sistema penale tributario si basa sui seguenti punti:

a) *riduzione delle figure di reato*: la previsione di poche, semplici fattispecie criminose evita la miriade di piccoli processi che attualmente paralizza l'attività degli uffici giudiziari; si possono, così, celebrare processi per fatti aventi rilevante contenuto economico e passibili di severe sanzioni. Ciò costituirà un monito per l'evasore, che non potrà cavarsela con il pagamento di una risibile somma di denaro, come è avvenuto finora.

Eliminate le violazioni "formali", le trasgressioni punibili penalmente saranno sostanzialmente ridotte a tre:

- l'*omessa presentazione della dichiarazione* prevista ai fini delle imposte sui redditi e dell'IIVA, nonché della dichiarazione dovuta in qualità di sostituto d'imposta;
- la *presentazione di una dichiarazione infedele*;
- l'*emissione di fatture per operazioni inesistenti e di documenti contabili alterati*.

Per quanto riguarda la prima, è previsto un reato apposito, punito con pene più severe, per chi omette di presentare la dichiarazione per un periodo superiore a due anni: i c.d. evasori "totali e/o abituali".

Per quanto riguarda la seconda, vengono riuniti nel reato di infedele dichiarazione tutti i comportamenti che tendono alla preparazione di una dichiarazione "falsa". Si è, infatti, notato che i diversi comportamenti che portano ad una dichiarazione infedele - omesse annotazioni in contabilità, sottofatturazioni, utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti o di altri documenti falsi o alterati - non dipendono da una maggiore o minore astuzia e pericolosità dell'evasore, ma dal tipo di attività esercitata: il professionista e l'artigiano trovano più agevole e conveniente evadere per mezzo di sottofatturazioni e di omesse annotazioni in contabilità; l'imprenditore commerciale si serve, invece, preferibilmente di fatture per operazioni inesistenti o di altra documentazione falsa.

Tutti questi comportamenti, finora puniti singolarmente nel momento in cui sono tenuti, vengono dunque accorpati in una figura unica - quella della dichiarazione infedele - che è punibile nel momento in cui l'interesse dell'erario è effettivamente pregiudicato. Assume rilevanza, cioè, il momento

in cui la condotta preparatoria (ad esempio, l'omessa annotazione di compensi nelle scritture contabili) ha raggiunto il suo scopo.

- Per superare la difficoltà di determinare il reddito imponibile, tradizionalmente connessa al reato di infedele dichiarazione, si fa dipendere l'esistenza del reato dal superamento di una "soglia di punibilità", riferita non al reddito o all'ammontare dell'imposta evasa, ma all'ammontare dei componenti positivi e negativi del reddito;

b) *oculata scelta delle "soglie di punibilità" per tutti i (pochi) reati previsti.* L'operatività del sistema penale tributario dipende da questa scelta: per evitare un indiscriminato intervento del giudice penale - che, come già anticipato, è più dannoso che utile - bisogna colpire solo le evasioni che superino una certa soglia di rilevanza economica.

D'altra parte, bisogna anche evitare che i percettori di redditi non elevati siano sospinti verso una facile evasione dalla certezza di essere esenti da qualsiasi pena. Per questo motivo, per la soglia di punibilità vengono previsti:

- un *valore assoluto*, superando il quale vi è comunque la punibilità;
- un *valore determinato in misura proporzionale al reddito effettivamente percepito*, per non dare, appunto, a certe fasce di contribuenti la sicurezza di farla franca;
- un *valore minimo*, al di sotto del quale (ed a prescindere dalla percentuale di evasione sul reddito effettivo) è esclusa la punibilità;

c) *razionalizzazione e, se necessario, incremento delle sanzioni amministrative* per quelle "piccole" evasioni che, essendo inferiori alla soglia di punibilità, restano fuori dal sistema penale tributario;

d) *ripensamento delle tradizionali misure cautelari patrimoniali*: il sequestro conservativo deve essere reso più efficace e può essere applicato fin dalle prime indagini del Pubblico Ministero;

e) *introduzione di misure "premiali"*, come l'estinzione del reato per coloro che, sottoposti a procedimento penale, non solo paghino all'erario l'intera somma pretesa dal fisco, completa di soprattasse ed interessi, ma anche una somma a titolo di oblazione. Si prevedono incentivi per gli emittenti e gli utilizzatori di documenti falsi - in particolare, fatture per operazioni inesistenti - che

forniscano elementi utili per identificare, rispettivamente, gli utilizzatori e gli emittenti di tali documenti. Ciò al fine di rendere non praticabile - perché troppo rischioso - questo particolare e diffuso metodo di evasione;

f) *confluenza del regime penale proprio del sostituto d'imposta nella disciplina prevista per tutti gli altri contribuenti*, con abbandono della sanzione per l'omesso versamento d'imposta, per il quale non sembra ragionevole prevedere un regime diverso rispetto, ad esempio, ai contribuenti che omettono di versare l'IVA dovuta;

g) *permanenza del principio del doppio binario tra il procedimento penale ed il processo tributario*, con la previsione di norme volte ad assicurare una razionale "osmosi" tra i due giudizi, così che le informazioni, i dati e le notizie dell'uno possano essere utilizzati nell'altro, nel rispetto delle garanzie proprie del processo penale. Ciò onde evitare che il processo tributario possa essere sospeso in caso di contemporanea esistenza di un procedimento penale. Gli atti del processo tributario devono, invece, restare del tutto estranei al processo penale, secondo i principi propri del codice di procedura penale;

h) *introduzione di un criterio direttivo in materia di frode fiscale*: l'utilizzazione, da parte dei contribuenti, di negozi giuridici aventi legale esistenza nell'ordinamento, ancorché motivata dallo scopo di pervenire ad un risparmio di imposta, e in assenza di una norma antielusiva specifica, è considerata penalmente irrilevante.

Nei casi in cui le condotte di cui sopra e in particolare le valutazioni e le scelte gestionali siano caratterizzate dalla inesistenza dei presupposti di fatto in base ai quali sono state adottate (tra cui lo stesso negozio stipulato) integrano ipotesi di frode fiscale.

L'adozione di simile normativa comporta la concreta realizzazione del diritto di interpello e la contemporanea previsione di una efficace norma attribuyente

rilevanza all'errore di diritto. In ogni caso, su questa delicatissima materia deve esprimersi il Parlamento.

3.3 *Il processo tributario*

I provvedimenti legislativi recentemente introdotti in materia di contenzioso hanno messo in atto strumenti finalizzati, da un lato, a eliminare il pesante carico di contenzioso arretrato (circa 3,2 milioni di liti pendenti), dall'altro a porre le basi di un nuovo assetto di rapporti tra fisco e contribuente, tanto in materia di accertamento, quanto in materia di processo.

Eliminazione dell'arretrato e fondazione di un nuovo assetto processuale sono aspetti di un problema unico: non è pensabile nessuna riforma processuale se, su nuovi organi e nuovi istituti di garanzia, dovesse rovesciarsi il carico dei 3,2 milioni di controversie attualmente pendenti dinanzi alle Commissioni tributarie.

La formazione di un arretrato così pesante non dipende tanto dalla scarsa produttività delle Commissioni, quanto dal modo di agire imposto dalla legge all'Amministrazione sia nei confronti del contribuente, in sede di azione accertatrice, sia nei confronti delle Commissioni, in sede contenziosa.

L'azione dell'Amministrazione finanziaria si esprime, necessariamente, in atti autoritativi (avviso di accertamento, ruolo, etc.). Non esistendo dialogo con il contribuente, ogni mossa dell'Amministrazione produce un atto, ed ogni atto è suscettibile di produrre una controversia.

Una volta accesa la lite, mentre si riscontra una propensione all'abbandono da parte del contribuente dopo la sconfitta in primo grado, si nota, di contro, che l'Amministrazione, tendenzialmente, non desiste.

Insomma, l'Amministrazione produce atti e produce controversie, ma non ha strumenti per chiudere le liti.

L'autotutela, il concordato e la conciliazione - recentemente introdotti - sono invece strumenti posti a disposizione dell'Amministrazione per consentirle:

- a) di esercitare lo "jus poenitendi" (autotutela), ponendo così fine unilateralmente a liti che essa stessa giudica prive di senso;
- b) di prevenire le liti concordando con il contribuente il giusto imponibile secondo parametri oggettivi;
- c) di ricercare (con la conciliazione) la giusta soluzione della lite d'accordo con il contribuente, quando - mancando la prova certa - le questioni siano opinabili.

La semplificazione della struttura dei tributi, e la restituzione all'Amministrazione finanziaria del potere di amministrazione, sono i primi presupposti della riforma del contenzioso, perché non ci può essere un sistema efficiente di tutela giurisdizionale, se lo "stock" delle liti può raggiungere cifre dell'ordine dei milioni.

Già i nuovi istituti si muovono in una logica che muta il modo di porsi dell'Amministrazione rispetto al contribuente e rispetto agli organi del contenzioso.

L'opera di riforma deve però continuare, lungo le linee seguenti:

A) La prevenzione delle liti

Restituito all'Amministrazione il potere pieno di amministrazione dei tributi, ed istituito un nuovo modello di rapporto con il contribuente, il sorgere di controversie potrà essere limitato dall'operare congiunto dei seguenti istituti:

- a) il “ruling”, regolamentato con canale di applicazione ampia, con il quale al contribuente viene data certezza in ordine al regime fiscale dei suoi atti e negozi;
- b) il contraddittorio procedimentale (preventivo rispetto all’avviso di accertamento), con cui al contribuente è data facoltà di far conoscere le sue ragioni, ed all’Amministrazione di non emettere atti, se non dopo averle conosciute e vagliate;
- c) l’accertamento, formato previo contraddittorio e con adesione del contribuente.

B) *Il filtro amministrativo*

Tra l’emanazione degli atti d’imposizione e il sorgere delle liti in sede giurisdizionale, deve essere inserita una istanza di contenzioso meramente amministrativo, come ulteriore strumento di prevenzione e soluzione delle liti e di deflazione del contenzioso giurisdizionale.

Dovrà quindi essere prevista la facoltà di un ricorso in via amministrativa, da proporsi dinanzi ad organi che, pur se amministrativi, siano in posizione di imparzialità.

C) *Gli organi di giurisdizione*

Le attuali Commissioni, per la loro composizione, e per il modo del loro funzionamento, non producono una giustizia di qualità. Una prima ipotesi di soluzione razionale consiste nel *conservarle* (previa revisione), ma utilizzandole come organi di filtro amministrativo.

Per il processo giurisdizionale, l’unica seria riforma passa infatti attraverso l’affidamento delle liti d’imposta (ridotte di numero), ad un giudice togato.

Due i sistemi prospettabili: o quello tedesco del giudice speciale, o quello dell'affidamento delle liti d'imposta ad una delle giurisdizioni già esistenti. Il modello francese di affidamento del contenzioso tributario al giudice amministrativo è, in specie, quello che appare più facilmente praticabile.

In ogni caso, l'Amministrazione finanziaria dovrà essere dotata di organi in grado di gestirne la difesa in giudizio in modo tecnicamente idoneo.

Alla tutela degli interessi dell'erario ad una sicura e sollecita riscossione dovrà, in specie, fare "pendant" una strumentazione adeguata della tutela cautelare del contribuente.

4. La politica legislativa

4.1 "E pluribus unum"

La legislazione fiscale italiana ha raggiunto un livello di complessità assoluto, tale da rendere inutili o addirittura dannosi tentativi "chirurgici" di cambiamento operato dall'interno.

Non ha dunque più senso una politica legislativa che si manifesti in interventi correttivi specifici.

Come il sistema fiscale cambia, per effetto della riforma, nella sua *sostanza* economica, così deve cambiare nella sua *forma* giuridica. Forma e sostanza devono in specie trovare un nuovo piano di coincidenza.

Sul piano sostanziale, il passaggio dal complesso al semplice viene operato unificando, per blocchi di vecchi tributi, i relativi presupposti e le relative procedure. Ne deriva, a cascata, un effetto automatico di semplificazione: invece di molteplici presupposti, molteplici adempimenti formali, molteplici

uffici per la riscossione, molteplici forme di accertamento, molteplici regimi e gradi di giudizio, si avranno, con l'accorpamento, *un* presupposto, *un* adempimento formale, *un* ufficio per la riscossione, *un* accertamento, *un* processo.

Parallelamente, sul piano formale, il passaggio dal complesso al semplice viene operato riducendo da 3.363 a 1 il numero delle leggi e decreti fiscali vigenti: entra infatti in vigore *un unico codice fiscale* e contestualmente viene abrogata, e perciò perde validità, tutta la congerie di leggi precedenti.

Ciò significa che la politica legislativa deve porsi un obiettivo più radicale, che va oltre la pura semplificazione.

Un po' come è avvenuto con l'uscita dal Medioevo, quando la precedente frammentata molteplicità di regimi e di "status" (i "variopinti vincoli" di cui parlava Carlo Marx) è stata sostituita con predicati giuridici *unificanti*, sintetizzati nella politica della *codificazione*.

Qui in specie si parla di "codice" nel senso *tecnico* di legge ordinaria unificata dalle stesse scelte ideologiche di fondo. Ma non solo: di "codice" anche nel senso *politico* di legge "autostabilizzante", più certa e più duratura; di "codice", inoltre, nel senso *formale* ("morfologico") di luogo di trasformazione di norme non coordinate e redatte secondo bassi standard qualitativi, in norme organiche, sistematicamente collegate tra loro e redatte secondo criteri uniformi; di "codice", infine, nel senso *illuministico* di luogo di semplificazione, ossia di aggregazione di principi ed istituti in base a scelte razionali.

4.2 *La fabbrica della legge*

L'obiettivo speculare da perseguire con priorità assoluta è, di riflesso, quello della certezza del diritto.

La certezza del diritto è l'effetto di una combinazione di fattori, che vanno dalla semplificazione, alla stabilità, alla conoscibilità delle leggi.

In primo luogo, la *semplificazione*: bisogna ridurre le norme fiscali ai minimi termini.

In secondo luogo, la *stabilità*. E' necessario ricondurre la legge fiscale nella dimensione del tempo: la legge deve durare nel tempo. Dal codice di Hammurabi, inciso in una roccia, al motto illuminista secondo cui "la legge, opera della ragione, è una cosa solida e durevole", è comune a tutte le civiltà giuridiche la consapevolezza del ruolo "giuridico" del tempo. La legge che non dura nel tempo si svilisce, tradisce la sua essenza. Infatti, quanto più è breve il periodo di vigenza - e quindi irrazionale e artificiale il tempo della legge - , quanto più, ancora, è intermittente la disciplina introdotta - nel rapido susseguirsi in modifiche, sostituzioni, abrogazioni espresse, ma parziali, abrogazioni tacite - , tanto più è inevitabile che la credibilità della legge venga fatta dipendere dalla minaccia di tremende e perciò ridicole, sanzioni. Il tempo della legge fiscale dovrà, invece, essere tanto *lungo* da indurre, nel cittadino ottemperante, la consapevolezza della legge.

Infine, la *conoscibilità*. Questo fattore dipende in misura determinante dai primi due: se le norme divengono meno numerose e più stabili, è conseguentemente più facile conoscerle. Non ci si riferisce qui alla conoscibilità astratta delle leggi, che dipende dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ma alla conoscibilità concreta. Quest'ultima non deve essere rimessa alla sola iniziativa individuale, ma agevolata con ogni mezzo: dalla diffusione capillare di una "guida del contribuente", alla pubblicazione sui supporti più idonei dei testi coordinati delle norme fiscali, alla pubblicazione tempestiva di tutte le circolari e di tutte le risoluzioni ministeriali. L'informazione deve essere al servizio della conoscibilità delle leggi, perché la conoscenza effettiva delle leggi da parte

degli individui è conforme ad un ideale di democrazia compiuta. Bisogna evitare - come scriveva Hegel - che le leggi siano "appese così in alto da non poter essere lette".

Solo con la codificazione è appunto possibile ottenere questo risultato.

4.3 *L'agenda legislativa*

Dal punto di vista operativo, la riforma della legislazione fiscale sarà attuata mediante la richiesta, da parte del Governo al Parlamento, di una legge-delega sulla cui base si redigeranno testi di decreti legislativi, da sottoporre al preventivo esame di una Commissione parlamentare mista (costituita sul modello della vecchia Commissione dei Trenta).

In sede di lavori preparatori sarà, per la prima volta, applicata la tecnica del "drafting" legislativo: i parlamentari esprimeranno le scelte politiche sostanziali, la scrittura giuridica delle norme verrà affidata ai tecnici della legislazione (funzionari del Ministero delle Finanze e del Parlamento). Ciò al fine di assicurare che le norme siano standardizzate, secondo criteri uniformi.

Progetto di riforma tributaria

Scheda allegata

Suggerimenti & Commenti

Spedire a:	<i>Ministero delle Finanze, Segretariato Generale, Viale Europa, 242 00144 Roma</i>
Faxare a:	<i>(06) 59972161 (06) 59972998</i>