LUISS Guido Carli
LIBERA UNIVERSITA' INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

**DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT**

**Cattedra di Diritto Tributario**

# ANALISI DEL SISTEMA FISCALE ITALIANO: CARATTERISTICHE E CRITICITÀ IN PROSPETTIVA DI UNA RIFORMA FISCALE SOSTENIBILE

**RELATORE**
**Chiar.mo Prof.**
**Fabio Marchetti**

**CANDIDATO**
**Antonio Ficarra**
**Matr.: 639291**

**CORRELATORE**
**Chiar.ma Prof.ssa**
**Mirella Pellegrini**

**ANNO ACCADEMICO 2012-2013**

# INDICE

PREFAZIONE ..... 5
INTRODUZIONE ..... 6
CAPITOLO 1: IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI
1.1 Il sistema tributario Italiano dopo l'unità d'Italia: aspetti e caratteristiche… ..... 12
1.2 Dal 1923 al 1948: Meda, De Stefani, Thaon de Revel ..... 15
1.3 Gli anni cinquanta e sessanta ..... 18
1.4 La riforma Visentini ..... 22
1.4.1 IRPEF ..... 23
1.4.2 IRPEG ..... 34
1.4.3 ILOR ..... 35
1.4.4 INVIM ..... 35
1.4.5 IVA ..... 36
1.4.6 Finanza statale vs finanza locale ..... 37
1.5 Le riforme degli anni novanta ..... 38
1.6 1996-2006: da Visco a Tremonti ..... 40
1.6.1 La riforma Visco ..... 41
1.6.2 La riforma Tremonti ..... 46
1.6.2.1 IRE ..... 47
1.6.2.2 IRES ..... 52
1.6.2.3 DIT e IRAP ..... 56
1.6.2.4 Imposta sui servizi ..... 56
1.6.2.5 La "Manovra dei cento giorni" ..... 57
1.6.2.6 Semplificazione ..... 58
1.6.3 Visco e Tremonti: le due riforme a confronto ..... 59
1.7 Il secondo governo Prodi (2006-2008) ..... 63
1.8 Berlusconi 2008-2011 ..... 67

1.9 Il governo Monti ..... 70
1.10 Il governo Letta ..... 73

CAPITOLO 2: IL SISTEMA TRIBUTARIO AL GIORNO D'OGGI. DISAMINA DEL SISTEMA D'IMPOSTE E VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI NEGATIVI

2.1 Il Sistema tributario italiano: un quadro delle imposte ..... 75
2.1.1 imposte dirette ..... 79
2.1.2 le imposte indirette ..... 85
2.1.3 Le imposte locali ..... 90
2.2 I problemi del sistema tributario italiano ..... 94
2.2.1 I problemi dell'IRPEF ..... 95
2.2.1.1 eccesso di obiettivi ..... 95
2.2.1.2 erosione e tax expenditures ..... 96
2.1.1.3 aliquote troppo elevate ed eccesso di progressività ..... 98
2.2.1.4 imposta marginale ..... 101
2.2.1.5 Eccesso di deduzioni e detrazioni ..... 104
2.2.1.6 misure di sostegno alla famiglia ..... 105
2.2.2 cuneo fiscale sul lavoro ..... 105
2.2.3 Evasione ed elusione ..... 107
2.2.3.1 Le determinanti dell'evasione ..... 111
2.2.3.2 le conseguenze dell'evasione ..... 118
2.2.3.3 misure per l'emersione e misure di contrasto all'evasione ..... 118
2.2.4 Complessità e burocrazia ..... 122
2.2.5 metodi di accertamento e rapporti contribuente-fisco ..... 124
2.2.6 Spesa pubblica ..... 126
2.2.7 debito pubblico e crescita ..... 132
2.2.8 conclusioni ..... 139

CAPITOLO 3: IL SISTEMA FISCALE DEL FUTURO

3.1 Modelli a confronto ..... 142
3.1.1 La teoria della progressività ..... 143
3.1.1.1 Il “libro bianco sul fisco” della sinistra ..... 144
3.1.2 La teoria della proporzionalità ..... 148
3.1.2.1 La *flat rate tax* ..... 149
3.1.2.2 Il “libro bianco sul fisco” della destra ..... 156
3.2 Le principali raccomandazioni OCSE ..... 162
3.3 Una proposta di riforma del sistema tributario ..... 169
CONCLUSIONI ..... 183
BIBLIOGRAFIA ..... 189

# PREFAZIONE

Le imposte sono la quintessenza dello Stato. Senza imposte non ci sarebbe alcuno Stato, poiché è proprio grazie alla riscossione delle imposte che lo Stato svolge la propria attività.

Nell'antichità una delle imposte più importanti era la "decima", ovvero il versamento della decima parte del raccolto, del bestiame o del ricavato di un'attività estrattiva. Nell'impero romano le imposte iniziano ad avere una strutturazione maggiore. Vi era la "*tributa*" o "*munera*" che colpiva i beni mobili e immobili (assimilabile alle nostre imposte dirette), e vi erano poi imposte di vario genere assimilabili alle nostre imposte indirette, quali ad esempio: l'imposta fondiaria il cui presupposto era l'utilizzo del demanio pubblico, l'imposta di capitazione basata sull'esistenza di uomini o animali, la *vectigalia* (una forma di dazio) su circolazioni di merci e persone. Nel medioevo le imposte non erano corrisposte in denaro, ma in natura, attraverso ad esempio prestazioni gratuite di lavoro. Nel XVII secolo in Francia, ma anche in altri Paesi europei, il sistema tributario esentava dall'imposizione nobiltà e clero, gravando, di fatto, l'imposizione sulla parte "povera" della popolazione. È solo agli inizi del XIX secolo che si sviluppa in diversi Paesi europei un'idea di sistema tributario che dovesse essere equo e trasparente. In tale periodo nascono le prime imposte su salari, profitti e rendite. In Italia il sistema tributario assume una fisionomia "moderna" in seguito all'unificazione (1861), durante il periodo di governo della cosiddetta "destra storica" guidata da Cavour.

Data la centralità delle imposte, l'importanza che rivestono, la funzione cui assolvono, ho, sin dall'inizio della mia carriera universitaria, provato un forte interesse nei confronti di tale argomento, che mi ha portato a scrivere una tesi di laurea in ambito tributario.

# INTRODUZIONE

*«Non pretendiamo che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose. La crisi può essere una grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. E' nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera se stesso senza essere superato. Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e disagi, inibisce il proprio talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni. La vera crisi è l'incompetenza. Il più grande inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita ai propri problemi.*

*Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. È nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è esaltare il conformismo. Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla».*

*Albert Einstein*

La situazione che l'Italia si trova oggi ad affrontare è una situazione di grave crisi che, per la verità, si protrae già da qualche anno. Una crisi finanziaria, che si è presto riversata nell'economia reale, ha portato ad una preoccupante recessione che sta accompagnando il Paese ormai da troppo tempo. In tale contesto macroeconomico si innesta il problema del debito pubblico italiano, un debito che ha ormai superato i duemila miliardi di euro[1], e a cui deve essere posto inevitabilmente un freno. La strutturazione di una riforma fiscale degna di questo nome è ormai operazione non più procrastinabile, alla luce dei problemi suddetti e di tutti gli altri che il Paese si trova ad affrontare[2]. Ed è proprio il periodo di crisi quello giusto, come scrive Albert Einstein, per implementare una riforma che apporti cambiamenti significativi e che sia risolutiva una volta per tutte riguardo ai problemi che affliggono il sistema tributario italiano. È arrivato il momento di riformare il sistema tributario. Ma farlo non è semplice. Bisogna

[1] Il rapporto debito/Pil si attesta intorno al 130%.
[2] E che saranno approfonditamente trattati nel corso dell'elaborato.

tenere in considerazione i vincoli a cui si è soggetti e definire in maniera chiara gli obiettivi che si intendono raggiungere, alla luce dei problemi cui si vuole dare una soluzione.

L'obiettivo che ci si pone nell'elaborato è quindi quello di capire com'è strutturato al giorno d'oggi il sistema tributario italiano, quali sono le imposte più rilevanti, qual è la loro funzione, e qual è la loro strutturazione. Dopo di che si cercherà di individuare le problematiche afferenti il sistema di tributi: alcune sono proprie dell'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche), altre riguardano l'imposizione indiretta, altre il sistema di tributi nel suo complesso. Dopo aver individuato in maniera puntuale tutti i problemi del sistema tributario, si cercherà di delineare una riforma fiscale sostenibile, ovvero una riforma fiscale che miri, senza dubbio ad apportare quante più possibili migliorie nel sistema tributario, ma che sia allo stesso tempo fattibile, e non un'ideale di riforma senza attinenza alla realtà.

L'obiettivo che ci si pone non è di poco conto. Si parla di riforma fiscale in Italia da ormai più di vent'anni, ovvero da quanto si è capito che l'ultima riforma fiscale degna di questo nome, ovvero la riforma Visentini del 1973, aveva strutturato il sistema fiscale in maniera adeguata per i tempi in cui è stata proposta, ma era ormai fortemente inadeguata alla situazione in cui versava l'Italia a partire dagli anni novanta. Si avverte già da tempo la necessità di una riforma fiscale che, modificando lo *status quo*, risolva i problemi dell'Italia. E le molte riforme fiscali proposte nel corso degli anni dai diversi governi (sia di centro destra sia di centro sinistra) sono un chiaro sintomo della malattia di cui è afflitto il sistema tributario e a cui si è cercato una cura. Purtroppo la maggior parte di progetti di riforma sono rimasti solo progetti mai attuati, mentre altri, attuati solo in parte, hanno apportato cambiamenti poco rilevanti. È arrivato il momento di proporre e attuare, non *una* riforma fiscale, ma *la* riforma fiscale. È quello che si cercherà di fare nel corso dell'elaborato, il quale è suddiviso in tre capitoli.

Nel primo capitolo si effettuerà un *excursus* storico che va dal 1861 al 2013. Si analizzeranno le riforme più importanti in ambito tributario dall'unità d'Italia ad oggi. D'altra parte, per capire dove andare, è necessario prima capire da dove si arriva.

Nel secondo capitolo si analizzerà il sistema tributario così come ci si presenta oggi dinanzi. Si effettueranno approfondimenti in merito alle imposte più rilevanti del sistema, analizzando più nello specifico la composizione del gettito. Nella seconda parte del capitolo sia analizzeranno, uno per uno, i problemi che caratterizzano il sistema tributario. Tra i più rilevanti si ricordano: erosione, evasione, elusione, eccesso di progressività[3], problemi legati all'imposta marginale, cuneo fiscale sul lavoro troppo elevato, sistema in generale troppo complesso e farraginoso e troppo farcito di norme ed eccezioni, metodi d'accertamento e rapporto contribuente fisco, spesa pubblica, debito pubblico e crescita. Di questi ed altri problemi si tratterà ampiamente nel capitolo 2.

Nel terzo capitolo si esporrà un'idea di riforma fiscale che si possa effettivamente concretizzare. Dopo avere preso in esame alcuni modelli di riforma proposti nel passato (tra cui il modello di *flat rate tax* proposto da Hall e Rabushka[4]), si proporrà quella riforma fiscale che si crede e si spera possa risolvere quei problemi che caratterizzano il sistema di tributi italiano. Si anticipa che il cambiamento di maggiore portata riguarderà l'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero l'imposta centrale del nostro ordinamento.

L'obiettivo dell'elaborato è difficile da raggiungere poiché i problemi di cui si tratterà non sono di facile risoluzione e presentano molte interconnessioni. Inoltre, molte problematiche non sono strettamente inerenti l'ordinamento tributario, ma sono più problematiche di carattere macroeconomico, altre per lo più a stampo politico. Tuttavia di esse non si può non tenere conto nel momento

[3] In generale eccesso di pressione fiscale.

[4] Ma si prenderanno in esame anche le proposte di riforma di cui si sono fatti portatori sia la destra politica (con Giulio Tremonti), sia la sinistra politica (con Vincenzo Visco per lo più). Tali idee di riforma fiscale sono espresse nei rispettivi "libri bianchi sul fisco".

in cui si propone una riforma tributaria di portata generale, qual è quella qui presentata.

# CAPITOLO 1: IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI

Gli ormai più di 150 anni di storia dall'unità d'Italia sono caratterizzati per una notevole tribolazione in ambito tributario e da una serie di riforme che si sono susseguite nel tempo, alcune estremamente importanti, altre meno, altre addirittura rimaste solo progetti di riforma mai attuati. È possibile suddividere tali 150 anni di riforme in sottoperiodi aventi caratteristiche differenti. Ad essi saranno dedicati i successivi paragrafi di tale capitolo:

- 1861-1923: il periodo che va dall'unità d'Italia sino alla riforma Meda
- 1923-1948: periodo che va dalla riforma Meda sino alla promulgazione della Costituzione, passando per la riforma De Stefani (1923) e la riforma Thaon de Revel (1940)
- 1948-1973: periodo che inizia con la promulgazione della Costituzione e termina con la riforma Visentini. Di fondamentale importanza in questo periodo è la riforma Vanoni
- 1973-1990: periodo che inizia con la riforma Visentini e termina alle porte degli anni novanta
- 1990-1996: periodo caratterizzato dalla nascita di idee liberali propugnate dai governi di centro-destra. Nel 1994 vi è la stesura del "libro bianco sul fisco", da parte di un team di politici-economisti guidati da Giulio Tremonti. Tale libro è di importanza centrale poiché le idee in esso espresse caratterizzeranno lo scenario politico-economico italiano nei successivi quindici anni
- 1996-2006: da Visco a Tremonti. Periodo caratterizzato dalla riforma Visco da cui nascono la *Dual income tax* e l'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), imposta ancor oggi vigente e assai discussa. Il confronto sarà con la successiva riforma Tremonti e la legge delega

80/2003, legge rimasta largamente inattuata, ma che conteneva un'idea di riforma fiscale totalmente rivoluzionaria per il nostro paese[5]

- 2006-2008: governo Prodi caratterizzato da un'alta instabilità politica. Da un punto di vista strettamente tributario vi è l'istituzione della "commissione Biasco", la cui finalità è di individuare le problematiche del sistema fiscale italiano nell'ambito dell'imposizione societaria, e l'istituzione di una commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, guidata da De Vincenti e Paladini
- 2008-2011: governo Berlusconi durante il quale si ripropongono idee di riforma già presentati nel precedente libro bianco del 1994 e nella legge delega n. 80/2003. In particolare tale periodo è caratterizzato dalla volontà di attuare il federalismo fiscale di modo da risolvere definitivamente i conflitti tra Stato centrale ed enti locali, assegnando maggiori poteri agli enti locali, non solo in termini di potere di spesa, ma anche e soprattutto in termini di potere impositivo
- 2011-2013: periodo in cui il governo Monti, il cosiddetto "governo dei tecnici", chiamato a governare per far fronte ad una situazione di emergenza del Paese, emana una serie di provvedimenti finalizzati al contenimento del deficit pubblico e all'implementazione di piani di sviluppo che stimolino la crescita e che portino quindi ad un aumento costante del PIL nel corso del tempo
- 2013: governo Letta in carica da poco tempo, si caratterizza per un'elevata instabilità politica frutto dei continui compromessi tra i due partiti di riferimento al governo (PD e PDL)

Nel prosieguo del capitolo saranno analizzate le caratteristiche del sistema tributario italiano durante i 150 anni della sua storia, con la finalità di capire come nasce il sistema tributario, come si evolve, e come si presenta oggi dinanzi

[5] In ossequio a tale legge il sistema fiscale si sarebbe dovuto basare su principi propri di quella *flat rate tax* di cui si parlerà diffusamente nel testo.

a noi in seguito alle molteplici riforme che si sono susseguite nel corso del tempo. Tale analisi non vuole essere un mero elenco formale delle riforme attuate, ma è tesa a dare una panoramica generale sulle caratteristiche più significative che il sistema tributario italiano ha assunto negli ultimi 150 anni, soffermandosi più diffusamente su quelle riforme ritenute di notevole importanza e interesse. L'obiettivo finale, che sarà raggiunto nell'ultimo capitolo, è quello di capire come modificare il sistema tributario attuale per renderlo migliore in senso assoluto.

## 1.1 Il sistema tributario Italiano dopo l'unità d'Italia: aspetti e caratteristiche

Il 1861 è l'anno dell'unificazione d'Italia. Regni prima separati ed eterogenei da un punto di vista culturale, economico e della struttura del sistema tributario (che è quello che a noi interessa), sono riuniti in un unico Stato. Al momento dell'unità del Regno d'Italia viene esteso a tutto il Paese il sistema tributario sabaudo. È tuttavia necessario avviare un processo di omogeneizzazione, con la finalità di creare un sistema di principi e valori che siano validi per tutti. Ed è proprio questo l'obiettivo che si pone la cosiddetta "Destra storica"[6], che governa il paese dal 1861 al 1876. Come scrive il Marongiu, «può affermarsi che proprio nel quindicennio di governo della Destra storica fu costruito un sistema tributario, anzi il sistema tributario italiano perché ad esso fu data quella fisionomia che ha conservato sino a pochissimi anni fa, fino alla più recente riforma [del 1971-1973]»[7]. Il sistema tributario in quegli anni era caratterizzato da una suddivisione tra:

- Imposte dirette tra cui l'imposta fondiaria sui terreni e fabbricati, e l'imposta di ricchezza mobile[8]

[6] Così chiamata in contrapposizione alla seguente in ordine temporale "sinistra storica" che governerà il paese dal 1876 (governo De Pretis) al 1896 (governo Minghetti).
[7] G. Marongiu, *Alle radici dell'ordinamento tributario*, CEDAM, 1988, pag. 671.
[8] Istituita con la Legge del 14 luglio 1864 n. 1830.

- Imposte indirette, tra cui le più rilevanti: tassa sugli affari, le tasse sui consumi (tassa sul macinato, tassa sulla birra e le acque gassate, tassa su polveri e altre materie esplosive, tassa sullo zucchero, tassa sull'olio di semi), imposta sulle successioni, imposta di manomorta, dazi, monopoli fiscali.

Per quanto riguarda le imposte dirette si caratterizzano per essere imposte reali, e quindi per non tenere conto della situazione personale del soggetto sottoposto a tali imposte. Nello specifico, l'imposta di ricchezza mobile è un'imposta di tipo reale, proporzionale e residuale sul reddito complessivo da capitale e lavoro, e va quindi a colpire tutti i redditi prodotti diversi dalla fonte fondiaria.

Riguardo al rapporto tra imposte dirette ed indirette sono sicuramente di maggiore rilevanza le imposte indirette, che da sole garantiscono allo Stato più del 60% delle entrate tributarie complessive. Tale fattore segnala la volontà da parte della classe dirigente di volere sfruttare le masse. Infatti, fermo restando l'importanza dell'imposta di ricchezza mobile, che era comunque di tipo reale proporzionale e residuale, e non ottemperava quindi al principio di capacità contributiva[9], la maggior parte de carico tributario era sulle spalle dei "poveri". Ed è normale che sia avvenuto questo, alla luce del periodo storico in cui ci si trova, caratterizzato dal fatto che solo il 2% della popolazione residente aveva diritto di voto, e tale 2% era costituito dalla classe aristocratica, che riusciva così ad instaurare un rapporto diretto di fiducia con i governatori del tempo, che governavano di conseguenza il Paese nell'interesse degli elettori (aristocratici). Ergo, non si poteva certo da questi pretendere una grossa attenzione nei confronti delle masse, che erano sfruttate e spremute fino all'osso da un punto di vista tributario, proprio attraverso l'imposizione indiretta. La situazione si modifica agli inizi del novecento, allorquando il diritto di voto viene esteso ad una porzione sempre più ampia della popolazione, sino a giungere al suffragio

[9] Il principio di capacità contributiva era già conosciuto a quei tempi. Infatti, il sistema tributario di quell'epoca aveva come imprescindibile base costituzionale lo Statuto Albertino del 4 marzo 1848 che, all'articolo 25, sanciva il principio della capacità contributiva, secondo cui *"essi ("i regnicoli") contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato".*

universale nel 1913. In seguito a tali eventi, dal popolo si erge prepotente una voce che chiede una sistematizzazione delle imposte indirette (troppe) associata ad una loro diminuzione, e l'istituzione di un'imposta sul reddito, che sia un'imposta personale e non reale, progressiva e non proporzionale. Un'imposta insomma che sia espressione della capacità contributiva del contribuente. Tale voce del popolo resterà inascoltata per lungo tempo: molti sono stati i progetti di riforma sull'imposizione diretta che non hanno trovato alcuna attuazione. Per i primi sviluppi positivi in questo senso si dovrà attendere la riforma De Stefani del 1923.

Un ulteriore aspetto da segnalare riguarda la liberta impositiva concessa in questo periodo agli enti locali, che avevano così la possibilità di istituire tributi propri per finanziare la loro spesa. Tali tributi si andavano a sovrapporre ai tributi erariali (ovvero quelli destinati allo Stato). Ma c'è di più. Il sistema tributario nel suo complesso appariva totalmente disconnesso, non essendoci un disegno comune di progettazione che effettivamente attribuiva potere impositivo allo Stato riguardo determinate materie, e agli enti locali su altre materie. Non vi era quindi alcuna integrazione fra tributi erariali e tributi locali. Si venivano così a creare fenomeni di doppia imposizione che portavano la stessa materia imponibile ad essere contemporaneamente sottoposta a tassazione da due enti diversi. Quindi, uno stesso fenomeno espressione di capacità contributiva, era effettivamente tassato due volte, prima dalla Stato, e poi dalle diverse entità locali allora esistenti.

In conclusione possiamo dire che i primi sessant'anni di storia del sistema tributario italiano sono caratterizzati per la creazione di un sistema che predilige le imposte indirette a quelle dirette, le imposte reali a quelle personali, e che assegna una considerevole autonomia agli enti locali.

## 1.2 Dal 1923 al 1948: Meda, De Stefani, Thaon de Revel

I circa trent'anni di storia che si andranno a trattare in questo paragrafo si contraddistinguono per la volontà da parte dei governi di quel tempo di raggiungere i seguenti obiettivi:

- Riorganizzazione del sistema fiscale complessivo, eliminando ogni fenomeno di doppia imposizione
- Sistematizzazione delle imposte dirette, con la creazione di un'unica imposta diretta in luogo delle precedenti, che presentasse caratteristiche di progressività
- Riorganizzazione delle imposte indirette, con la finalità di eliminare le molteplici imposte indirette esistenti, per crearne una che ricomprenda tutte le precedenti ma che sia più facilmente gestibile. A questo si deve e si vuole associare una diminuzione delle aliquote, che avevano ormai raggiunto livelli troppo elevati
- Risoluzione dei conflitti impositivi tra Stato e autonomie locali. Si vuole quindi creare un sistema tributario che integri in maniera organica le imposte erariali e quelle locali.

Il primo progetto di riforma degno di nota fu presentato nel 1923 dall'allora ministro delle finanze Filippo Meda. Tale progetto prevedeva un radicale cambiamento nell'ambito dell'imposizione diretta attraverso l'istituzione di tre imposte differenti, che andavano a sostituire le precedenti imposte dirette. Tali tre imposte erano:

1. Un'imposta normale sull'entrata che andava a sostituire le precedenti imposte fondiarie sui terreni e fabbricati e l'imposta di ricchezza mobile, e che classificava i redditi in categorie, ovvero: redditi da capitale (A1), redditi da capitale derivanti da fabbricati (A2), redditi da capitale derivanti da terreni (A3), redditi derivanti misti lavoro-capitale (B), redditi derivanti dal lavoro (C), redditi derivanti dal pubblico impiego (D). Le aliquote

d'imposizione erano diversificate per categoria e variavano da un minimo del 9% ad un massimo del 18%. Tale imposta conservava ancora la caratteristica di essere un'imposta di tipo reale e proporzionale;

2. Un'imposta complementare sul reddito, motivata dal fatto che era previsto, per l'imposta normale sull'entrata, un meccanismo di esenzione per i redditi più bassi. Di conseguenza tale imposta complementare sul reddito colpiva i redditi superiori a quelli esenti dall'imposta sull'entrata, e li colpiva in maniera progressiva, con aliquote che andavano dall'1% al 25%;
3. Un'imposta integrativa sul patrimonio che colpiva i redditi derivanti dall'impiego di capitale. La presenza di un'imposta di questo tipo era giustificata dal fatto che l'imposta complementare di cui sopra, non effettuava alcuna discriminazione tra redditi da capitale e da lavoro, e vi era quindi la necessità di istituire un'imposta integrativa sul patrimonio con funzione perequativa.

La riforma Meda non fu mai attuata, ma costituì un punto di riferimento imprescindibile per la successiva riforma De Stefani del 1923 attraverso la quale fu istituita un'imposta complementare sul reddito[10], ovvero un'imposta personale sul reddito complessivo caratterizzata da un'accentuata progressività: erano, infatti, previsti 16 scaglioni di reddito con aliquote che variavano dal 2% al 65%. Si deve attendere il 1923 per avere una prima forma di vera e propria progressività caratterizzante le imposte dirette, anche se si tratta di un'imposta complementare, giacché le imposte "principali" sul reddito mantengono ancora le loro caratteristiche ancestrali (imposte reali e proporzionali).

Nel campo dell'imposizione indiretta si rileva un'importantissima novità derivante dall'introduzione di un'imposta generale sugli scambi commerciali (rinominata in seguito IGE), che colpiva appunto gli scambi di merci e le prestazioni di servizi erogate in ambito commerciale. Viene quindi compiuto un

[10] Complementare alle altre imposte dirette esistenti, ovvero l'imposta sulla ricchezza mobile e l'imposta fondiaria sui terreni e fabbricati.

primo significativo passo nella direzione di una sistematizzazione e semplificazione (soprattutto in termini di diminuzione del numero) delle imposte indirette.

Il ministro dell'economia De Stefani si dimostra anche molto attento ai problemi sociali introducendo un'imposta sul celibato. Tale imposta era giustificata dal fatto che lo Stato aveva una forte propensione a provvedere ai bisogni della famiglia, che era considerata un istituto centrale nella società di quel tempo. Mancando tuttavia le risorse[11] per potere soddisfare i bisogni della famiglia, si decide di introdurre un imposta sui celibi, ovvero su coloro che non avevano una famiglia. Si riescono così a reperire le risorse necessarie per fare fronte ai bisogni della famiglia e dei figli.

La riforma Thaon de Revel è principalmente ricordata per l'introduzione dell'IGE[12] (imposta generale sull'entrata), che andava a sostituire la precedente imposta generale sugli scambi commerciali sopra trattata. Da questa l'IGE si differenzia in merito al presupposto[13], in quanto nella nuova imposta rientravano i corrispettivi di merci e servizi di carattere commerciale in ogni momento del ciclo produttivo. L'IGE è un'imposta plurifase cumulativa, poiché colpisce gli scambi in tutti i passaggi del processo produttivo e distributivo ed ha la caratteristica di gravare ogni volta sul valore pieno dei beni e servizi scambiati. È quindi un'imposta evidentemente distorsiva, poiché colpisce in maniera più forte quei beni che hanno attraversato più fasi di un determinato processo produttivo prima della vendita diretta (è un'imposta che favorisce le concentrazioni d'imprese). Ci si accorse sin da subito del fatto che l'IGE era un'imposta

[11] Si rammenta che si vive in un periodo storico in cui vi sono risorse scarse. La prima guerra mondiale è appena terminata, e l'Italia, come molti altri Paesi, ha sostenuto ingenti spese per poterla finanziare. Molte sono state le imposte dai vari governi introdotte aventi natura ordinaria o straordinaria con l'obiettivo di risanare il debito accumulato in seguito alle ingenti spese di guerra. Di conseguenza, la pressione fiscale è già alta e reperire nuove risorse da destinare a finalità di utilità sociale non è affatto facile. De Stefani ci riuscì con l'imposta sul celibato.

[12] Entrata in vigore con il R.D.L. 9 gennaio 1940 n. 2, convertito in L. 19 giugno 1940 n. 762.

[13] Presupposto o "fatto generatore" è quell'atto o evento al verificarsi del quale il tributo è dovuto.

distorsiva, ma dato l'elevato gettito[14] che garantiva allo Stato, si procrastinò, finché si potette, una riforma in merito alla strutturazione di tale imposta[15].

### 1.3 Gli anni cinquanta e sessanta

Il 1948 è probabilmente l'anno che segna il passaggio da un'era ad un'altra. Infatti, l'1 gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione Italiana[16]. Tralasciando ogni possibile risvolto politico, poiché tale argomento esula dalla finalità di tale elaborato, si analizzano gli effetti che l'entrata in vigore della Costituzione ha avuto sul sistema tributario. Nello specifico di assoluta importanza sono gli articoli 53, 2, 23 e 119.

Gli articoli 53 e 2 sono inscindibilmente legati: l'art. 53 dice che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato ai criteri di progressività». E il dovere di concorrere alle spese pubbliche è uno dei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» sanciti dall'art. 2 della Costituzione. Il passaggio è epocale: è la Costituzione italiana, la fonte delle fonti per eccellenza, a sancire i principi ai quali il sistema tributario italiano deve conformarsi, ovvero il principio di capacità contributiva e quello di progressività. Per capacità contributiva si intende capacità economica; un fatto espressivo di capacità contributiva è un fatto di natura economica, un fatto che esprime forza economica. Vi possono essere indici diretti di capacità contributiva come il reddito e il patrimonio, ma vi possono essere anche degli indici indiretti di capacità contributiva, quali il consumo e gli affari. Il punto focale risiede comunque nel fatto che ciascun contribuente deve concorrere alle spese pubbliche in relazione a quelle che sono le risorse in suo possesso. Ed il principio della progressività è un corollario al principio di capacità contributiva, dal

[14] L'IGE assicurava all'erario circa un quarto delle sue entrate.
[15] L'IGE fu sostituita dall'IVA nel 1974. L'IVA è un'imposta plurifase non cumulativa (o sul valore aggiunto) ed è un'imposta efficiente nel senso che non crea alcuna distorsione.
[16] Approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre 1947.

momento che, per avere un sistema fiscale in cui su ciascuno si effettua un prelievo direttamente proporzionale alle risorse da lui possedute, è necessario che l'imposta sia progressiva (e non proporzionale come in molti casi in passato), ovvero sia un'imposta che cresca, al crescere dell'imponenza del fatto espressione di capacità contributiva. Ma vi è di più. Se, infatti, lo Stato preleva i tributi in base ad un dovere di solidarietà, ciò vuol dire che la funzione dei tributi non è meramente fiscale (ovvero quella di procurare entrate allo Stato), ma anche extrafiscale. Il sistema tributario non è più il fine, ma è un mezzo per raggiungere una molteplicità di finalità (soprattutto sociali) sancite all'interno della Costituzione. Non è più giustificabile quella «finanza di imperio che, per sua natura, aveva ed ha come unica regola quella di acquisire comunque un introito finanziario ricavato dal reddito o dal patrimonio del contribuente per far fronte alle ineludibili "ragioni di bilancio" (ordinarie e/o straordinarie, nazionali e/o locali)»[17].

Inoltre, dall'art.53 della Costituzione, combinato con il principio di uguaglianza sancito dall'art.3 della Costituzione, discende il principio di "eguaglianza tributaria" secondo cui «a situazioni eguali devono corrispondere eguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale»[18].

L'art.23 della Costituzione assegna alla legge il diritto di imporre qualsivoglia prestazione di carattere tributario, rappresentando quindi una forte tutela nei confronti del contribuente. Nello specifico l'art.23 recita: «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

Infine, l'art. 119 statuisce l'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali, e quindi stabilisce in maniera chiara le competenze di Stato, Regioni e Comuni, assegnando poteri e responsabilità agli stessi, nella definizione di un contesto strutturato in maniera organica.

[17] P. FERRARI, *Il concetto di tributo nella dottrina nella legislazione e nella dottrina italiana dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra.*

[18] Corte Cost., 6 luglio 1972, n. 120, in *Boll. Trib*., 1972, 1452.

La riforma Vanoni del 1951 si innesta in tale contesto, e rappresenta il primo tentativo di uniformare il sistema tributario agli articoli Costituzionali introducendo:

- Una dichiarazione unica, analitica annuale ed obbligatoria per l'accertamento dell'imposta
- Una riduzione delle aliquote
- Un'imposta sulle società e sulle obbligazioni

Riguardo al primo punto, con la legge Vanoni vengono sanciti i seguenti principi: principio della dichiarazione annuale, principio dell'accertamento del reddito effettivo, e principio della dichiarazione analitica. L'obbligo di dichiarazione annuale elimina il ricorso al sistema indiziario che era un sistema che facilmente si prestava ad abusi e causava sperequazioni. Si assiste ad una riorganizzazione e razionalizzazione dell'operato dell'amministrazione finanziaria di cui si aumentano poteri di accertamento. Maggiori adempimenti sono richiesti da questo momento ai contribuenti, poiché dovrà essere sottoposto a tassazione il reddito effettivamente percepito. Come contro altare a tali richieste che l'amministrazione finanziaria avanza nei confronti del contribuente, lo Stato dispone una riduzione delle aliquote, sia con la finalità di avvantaggiare il contribuente ormai oberato da pesanti imposte derivanti da aliquote troppo elevate, sia assistito dalla speranza che con tale riduzione possano emergere imponibili prima non dichiarati. Ben presto i risultati diedero ragione alla bontà di tale riforma, mostrando nel quinquennio che va dal 1948 al 1953 un aumento delle entrate tributarie di più del 50%.

In merito all'introduzione dell'imposta sulle società, si accoglie l'idea che le società sono autonome entità dotate di personalità giuridica e quindi dotate di autonoma capacità contributiva. Essendo la capacità contributiva delle società distinta da quella delle persone fisiche che compongono la società, è giusto

creare un'imposta che colpisca tali soggetti[19], L'imposta sulle obbligazioni è imposta complementare rispetto all'imposta sulle società, ed ha come finalità quella eliminare ogni possibilità di evasione da parte degli enti societari.
In sintesi la riforma Vanoni è sicuramente importante ed apporta novità di notevole interesse[20]. Tuttavia non determina variazioni strutturali nell'architettura del sistema tributario italiano, dal momento che i tributi caratterizzanti il sistema sono sempre gli stessi e non vengono in alcun modo modificati. Infatti, nel campo dell'imposizione diretta primeggiano l'imposta di ricchezza mobile, l'imposta sul reddito da terreni, l'imposta sul reddito da fabbricati urbani, e l'imposta sui redditi agrari (tutte imposte reali e proporzionali). Vi è anche un'imposta complementare sul reddito a carattere personale e progressiva, ma è ancora troppo poco significativa (incide poco rispetto al totale delle entrate tributarie). Per quanto riguarda l'imposizione indiretta, il sistema si caratterizza per una molteplicità di tributi indiretti tra cui l'IGE, le imposte sui consumi e le imposte sugli affari sono sicuramente le più rilevanti. Per quanto concerne la finanza locale, Vanoni esprime in più momenti la volontà di una riorganizzazione dei tributi locali ed una loro riprogettazione che sia congrua con la strutturazione dell'imposizione a livello statale. Tuttavia, tutto ciò a cui si assiste è una diminuzione delle pretese locali, che ha comportato un abbassamento delle aliquote dei tributi locali. Insomma, la riforma Vanoni, partita con le migliori intenzioni, che si sostanziavano nella volontà di ossequiare i dettami costituzionali, non ha raggiunto lo scopo prefissatosi, pur apportando novità importanti.

In definitiva, trascorso più di un secolo dall'unità d'Italia, il sistema tributario italiano conserva ancora le caratteristiche che sin dall'inizio lo hanno contraddistinto: prevalenza di imposte reali rispetto a quelle personali, prevalenza di imposte indirette (sia in termine di numero, sia in termine di

[19] La norma prevedeva che i soggetti passivi dell'imposta sulle società fossero solo le società di capitali. Restavano escluse le società cooperative e le mutue assicuratrici ad esempio.
[20] Sicuramente la più importante novità è quella dell'obbligo di dichiarazione annuale.

rilevanza di gettito) rispetto a quelle dirette, mancanza di correlazione tra finanza statale e finanza locale, che porta ad una sovrapposizione di tributi e a fenomeni di doppia imposizione. Si avverte sempre più l'esigenza di una riforma tributaria che apporti cambiamenti radicali nella struttura del sistema di imposte, cambiamenti che la Costituzione prescrive di apportare. Si avverte l'esigenza di riformare: il sistema delle imposte dirette istituendo un'unica imposta diretta personale improntata a criteri di progressività; il sistema delle imposte indirette, riducendo le aliquote delle stesse, creando un sistema più semplice ed organico derivante dalla diminuzione del numero delle stesse; il sistema di imposte erariali-locali, di modo da creare un'efficiente ed efficace integrazione. Si deve attendere il 1973 per avere una riforma che sia degna di questo nome e che raggiunga quegli obiettivi che l'Italia non è stata capace di raggiungere nella sua ormai più che secolare storia. Si tratta della riforma Visentini trattata nel successivo paragrafo.

### 1.4 La riforma Visentini

La riforma tributaria del 1973, meglio nota come "riforma Visentini", può essere considerata la più importante riforma in ambito tributario sin dall'unità d'Italia. Infatti, oltre ad apportare notevoli cambiamenti, attraverso tale riforma saranno disegnate quelle caratteristiche che il sistema tributario italiano a grandi linee mantiene ancora oggi. Gli obiettivi che tale riforma si pone ricomprendono la revisione del sistema tributario complessivo, rendendolo:

- Semplice: riduzione del numero di tributi
- Organico: riempire le lacune tributarie (fatti espressione di capacità contributiva non sottoposti a tassazione) ed eliminare fenomeni di doppia imposizione
- Coordinato: risoluzione dei conflitti tra finanza statale e locale
- Equo: optare per imposte personali e progressive che permettano di ossequiare nel migliore dei modi l'art.53 della Costituzione

- Flessibile: creare un sistema che sia facilmente gestibile e che meglio si adatti alle esigenze di politica economica del momento

In linea di massima possiamo dire che tutti questi obiettivi sono stati raggiunti. In luogo di quaranta imposte prima vigenti, furono create cinque imposte aventi caratteristiche differenti:

- L'IRPEF[21], un'imposta personale e progressiva sul reddito delle persone fisiche
- L'IRPEG[22], un'imposta proporzionale sul reddito delle persone giuridiche
- L'ILOR[23], un'imposta locale sui redditi di tipo reale e proporzionale
- L'INVIM[24], l'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili
- L'IVA[25], l'imposta sul valore aggiunto, regina delle imposte indirette, che andava a sostituire la precedente IGE

Saranno adesso analizzate le caratteristiche di tali tributi, concentrando maggiormente l'attenzione sull'IRPEF, imposta che tra tutte è sicuramente la più rilevante. Un ultimo paragrafo sarà poi dedicato ai rapporti tra Stato ed enti locali, e alle modalità di risoluzione dei conflitti tra gli enti collocati a differenti livelli.

### *1.4.1 IRPEF*

L'imposta sul reddito delle persone fisiche (d'ora in poi IRPEF), nasce come un'imposta che intende ricomprendere all'interno della base imponibile tutti i redditi conseguiti da un determinato soggetto, indipendentemente dalla fonte da cui provengano[26]. Proprio con riferimento alla base imponibile, la determinazione del reddito complessivo avveniva mediante la sommatoria dei

[21] Istituita con il dpr 597/1973.
[22] Istituita con il dpr 598/1973.
[23] Istituita con il dpr599/1973.
[24] Istituita con il dpr 643/1972.
[25] Istituita con il dpr 633//1972.
[26] Il modello che si cerca di seguire è quello della *comprehensive income tax* di ispirazione anglosassone.

diversi redditi conseguiti dal contribuente ed appartenenti alle diverse categorie reddituali esistenti: redditi da cespiti, redditi da lavoro dipendente, redditi da lavoro autonomo, redditi d'impresa, redditi da capitale e redditi diversi. L'IRPEF è un'imposta personale e progressiva, ovvero un'imposta che tiene conto delle situazioni soggettive del contribuente, ovvero un'imposta che tende ad aumentare con l'aumentare del reddito. In merito alla progressività si può dire che nel 1973 l'imposta si caratterizzava per una spiccata progressività, un elevato numero di scaglioni e aliquote molto alte sui redditi elevati. Infatti, l'aliquota variava da un minimo del 10% sui redditi fino a 2 milioni di lire, ad un massimo del 72% sui redditi superiori ai 500 milioni di lire. La figura seguente mostra nel dettaglio la strutturazione dell'imposta.

**Figura 1: strutturazione dell'IRPEF nel 1974**

**L'IRPEF nel 1974**
*Scaglioni di reddito e aliquote*

| reddito per scaglioni (in milioni di lire) | | aliquota |
|---|---|---|
| fino a | 2 | 10% |
| 2 | 3 | 13% |
| 3 | 4 | 16% |
| 4 | 5 | 19% |
| 5 | 6 | 22% |
| 6 | 7 | 25% |
| 7 | 8 | 27% |
| 8 | 9 | 29% |
| 9 | 10 | 31% |
| 10 | 12 | 32% |
| 12 | 14 | 33% |
| 14 | 16 | 34% |
| 16 | 18 | 35% |
| 18 | 20 | 36% |
| 20 | 25 | 38% |
| 25 | 30 | 40% |
| 30 | 40 | 42% |
| 40 | 50 | 44% |
| 50 | 60 | 46% |
| 60 | 80 | 48% |
| 80 | 100 | 50% |
| 100 | 125 | 52% |
| 125 | 150 | 54% |
| 150 | 175 | 56% |
| 175 | 200 | 58% |
| 200 | 250 | 60% |
| 250 | 300 | 62% |
| 300 | 350 | 64% |
| 350 | 400 | 66% |
| 400 | 450 | 68% |
| 450 | 500 | 70% |
| oltre | 500 | 72% |

FONTE: *L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri*, in *Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, a cura di De Vincenti C. e Paladini R., in Tributi, Supplemento n.1/2008.

La personalizzazione di tale imposta si sostanziava nel fatto che erano presenti delle detrazioni per lavoratori dipendenti e pensionati, per quota esente, per il coniuge a carico e per i figli a carico. Le detrazioni concesse e il loro ammontare sono specificate nella figura seguente.

**Figura 2: Detrazioni dell'IRPEF nel 1974**

**L'IRPEF nel 1974**
***Le detrazioni dall'imposta***
(importi in lire)

| | |
|---|---|
| Per i lavoratori dipendenti e pensionati(*) | 36.000 |
| - se con reddito < 4 milioni ulteriori | 36.000 |
| (*)e per redditi di impresa se < 3 milioni | |
| | |
| Per quota esente | 36.000 |
| Per il coniuge a carico | 36.000 |
| per un figlio | 7.000 |
| per due figli | 15.000 |
| per tre figli | 25.000 |
| per quattro figli | 35.000 |
| (limite di reddito per essere a carico | 600 mila lire) |

FONTE: *L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri,* in *Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie,* a cura di De Vincenti C. e Paladini R., in Tributi, Supplemento n.1/2008.

Nel corso degli anni l'IRPEF, pur mantenendo immutati i propri principali tratti caratteristici, sarà più volte modificata per meglio adattarsi alla situazione congiunturale del momento[27]. Le principali modifiche hanno riguardato il numero di scaglioni, le aliquote e la strutturazione delle deduzioni e delle detrazioni[28]. A tal proposito il numero degli scaglioni è stato fortemente ridotto, le aliquote più alte sono state gradualmente abbassate, quelle più basse per lo più eliminate, e le detrazioni (con le varie riforme trasformate in deduzioni e poi di nuovo in detrazioni) sono diventate sempre più complesse, arzigogolate e numerose ed hanno quindi nel corso del tempo reso il sistema tributario italiano complicato, pieno di regole, e difficile da comprendere appieno per il

[27] In ciò si sostanzia l'elevata flessibilità dell'imposta.
[28] Per una disamina approfondita in merito all'evoluzione dell'IRPEF, vedi *"L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri", in Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie,* a cura di De Vincenti C. e Paladini R., *in Tributi, Supplemento n.1/2008.*

contribuente medio[29]. Viene in seguito a mancare quella caratteristica che la riforma Visentini vuole attribuire al sistema tributario italiano: la semplicità.

In merito alla struttura dell'imposta in senso stretto resta da analizzare solamente l'unità impositiva di tale imposta, per capire se essa sia la famiglia oppure il singolo individuo. Il sistema fiscale nascente all'alba degli anni settanta introduce l'obbligo del cumulo dei redditi dei coniugi, penalizzando, di fatto, l'istituto familiare poiché, in presenza di un'imposta progressiva sul reddito, i redditi dei coniugi considerati cumulativamente scontano un onere maggiore[30], rispetto a quello cui sarebbero stati sottoposti, qualora i redditi fossero stati considerati separatamente e dunque sottoposti a tassazione individualmente. Per fare maggior chiarezza si consideri il seguente esempio, strutturato secondo quelli che erano gli scaglioni e le aliquote nel 1974 (figura 1). Consideriamo due soggetti coniugati, uno con un reddito di 4.000.000 di lire, e l'altro un reddito di 6.000.000 di lire. Ipotizzando una tassazione separata, il reddito di 4.000.000 di lire subirà una tassazione pari a 490.000 lire[31], ed il reddito di 6.000.000 di lire subirà una tassazione di 900.000 lire[32]. Il nucleo familiare pagherà quindi complessivamente un'imposta pari a 1.390.000 lire. Ipotizzando invece una tassazione congiunta, il reddito di 10.000.000 di lire subirà una tassazione pari a 2.020.000 lire[33], ben più alta di 1.390.000 lire. Attraverso tale esempio si dimostra di come, in presenza di un'imposta progressiva[34], scegliendo la famiglia come unità impositiva, si sottopongono i redditi considerati cumulativamente, ad una tassazione più elevata, e non di poco.

Tale impianto, distorsivo e fortemente penalizzante per la famiglia, fu però sin da subito modificato, passando ad un'unità impositiva individuale. Infatti, con la storica sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale il 14 luglio 1976, si

[29] In merito alla strutturazione attuale dell'IRPEF si veda il capitolo 2 del presente elaborato.
[30] E sono quindi sottoposti ad un'imposta più elevata.
[31] Risultanti da (2.000.000*0,1)+(1.000.000*0,13)+(1.000.000*0,16)= 490.000.
[32] Risultanti da (2.000.000*0,1) + (1.000.000*0,13) + (1.000.000*0,16) + (1.000.000*0,19) + +(1.000.000*0,22) = 900.000.
[33] Risultanti da (2.000.000*0,1) + (1.000.000*0,13) + (1.000.000*0,16) + (1.000.000*0,19) + +(1.000.000*0,22) + (1000000*0,25) + (1000000*0,27) + (1000000*0,29) + (1000000*0,31) =2.020.000.
[34] Qualora l'imposta fosse stata proporzionale, non vi sarebbe stata alcuna differenza nello scegliere un'unità impositiva personale o familiare.

sancisce definitivamente il carattere individuale del prelievo, determinando la necessità a che l'unità impositiva dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche sia il singolo individuo. Infatti, La Corte Costituzionale in tale sentenza precisa: «la convivenza dei coniugi indubbiamente influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, ma non é dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate, tra l'altro, dall'esistenza di figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati»[35]. Quindi dal 1976 in poi l'unità impositiva sarà sempre il singolo individuo, ma viene comunque data la facoltà ai coniugi, qualora lo preferiscano, di optare per una tassazione congiunta. Ma è, si ripete, una facoltà, non un obbligo.

Si passano adesso in rassegna i problemi che hanno caratterizzato l'IRPEF sin dalla sua nascita e che sono non di poco conto, se si considera che taluni non sono stati ancora risolti e permangono nel nostro sistema tributario. Nel secondo capitolo alcuni di essi saranno trattati più approfonditamente e si amplierà la trattazione includendo anche altri temi di interesse. I principali problemi dell'IRPEF riguardano:

- Assenza di una nozione puntuale di reddito
- Erosione
- Evasione
- Inadeguatezza degli strumenti di accertamento
- Inflazione e *fiscal drag*

In merito all'assenza di una nozione puntuale di reddito, si ravvisa tale lacuna presente all'interno del nostro sistema tributario, che specifica che il «presupposto dell'imposta è il possesso di redditi, in denaro o in natura, continuativi od occasionali, provenienti da qualsiasi fonte»[36], ma nulla dice su

[35] Corte Costituzionale, sentenza del 14 luglio 1976.
[36] Come specificato nel D.P.R. 597 del 29 settembre 1973.

cosa si intenda per "reddito". La teoria in questo ci viene in soccorso dicendoci che esistono tre nozioni di reddito:

1. Reddito prodotto: la base imponibile è costituita dal valore dei nuovi beni e servizi che in un dato periodo sono stati prodotti con l'impiego di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di capitale fisico, di capitali finanziari e di fattori non riproducibili. In simboli:
   $RP = \Sigma Y_i$ con i= lavoro, terra, capitale ecc.
   Dove RP è il reddito prodotto, e Y il reddito.
2. Reddito entrata: secondo tale concezione si considera reddito tutto ciò che entra nella disponibilità del contribuente in un determinato arco di tempo. Il reddito entrata è quindi «l'ammontare massimo di risorse che può essere potenzialmente consumato in un dato periodo, garantendo alla fine dello stesso la medesima situazione patrimoniale esistente all'inizio del periodo»[37]. In ossequio a questa accezione, il reddito è quindi dato dalla somma tra consumo e la variazione del patrimonio in un dato periodo di tempo, oppure come somma tra la sommatoria dei redditi, i capital gains e le entrate di natura straordinaria. In simboli:
   $RE_t = W_t - W_{t-1} + C_t = \Sigma Y_i + CG_t + AE_t$
   Dove RE è il reddito entrata, $W_t$ rappresenta il valore della ricchezza (patrimonio) alla fine del periodo t, $C_t$ indica il consumo nel periodo t, $CG_t$ si riferisce ai capital gains realizzati nel periodo t, ed infine $AE_t$ sono le entrate di natura straordinaria riferite al periodo t.
3. Reddito spesa: si sottopone a tassazione solamente il reddito consumato, escludendo la parte del reddito risparmiata. La logica di tale accezione di reddito risiede nella volontà di tassare i contribuenti per ciò che sottraggono alla collettività in termini di risorse (consumi), e non sulla base del contributo che essi danno alla formazione delle risorse. Si può

[37] P. BOSI, M. C. GUERRA, I *tributi nell'economia italiana*, Bologna Il Mulino, ed. 2007, p.47.

ricavare la formula del reddito spesa, utilizzando quella del reddito entrata ed esprimendo l'equazione in funzione del consumo:

$RS_t = C_t = RP_t$ (che è uguale a $\Sigma Y_i$) + $CG_t - (W_t - W_{t-1})$

La riforma Visentini ha cercato di trarre ispirazione principalmente dal concetto di reddito entrata nella strutturazione del sistema tributario. Tuttavia, in seguito alla reale attuazione della riforma, le intenzioni sono state disattese, e il sistema tributario è stato improntato ad un criterio di reddito prodotto. Ad oggi possiamo definire il nostro sistema tributario un sistema "ibrido" in quando convivono elementi propri del concetto di reddito prodotto, elementi caratterizzanti il concetto di reddito entrata, ed elementi propri del concetto di reddito spesa.

Per sviscerare il problema dell'erosione, bisogna prima di tutto capire che cosa si intende con erosione. L'erosione è la «smagliatura nel disegno di un tributo, che si traduce nell'esclusione dalla base imponibile idealmente corrispondente al presupposto di un'imposta di quote di reddito, per finalità estranee alla logica del tributo»[38]. In altre parole l'erosione consiste in un affievolimento della base imponibile del tributo (l'IRPEF in questo caso), a causa di varie forme di agevolazione e di esenzione, di inadeguatezze nel metodo di accertamento, o di regimi fiscali sostitutivi. L'IRPEF nasce, nelle intenzioni del legislatore, come un tributo sul reddito complessivo di un determinato soggetto, ma nella pratica risulta essere un tributo che colpisce i soli redditi da pensione e da lavoro dipendente proprio a causa del fenomeno dell'erosione che porta determinate categorie reddituali ad essere sottoposte a regimi sostitutivi particolarmente favorevoli (redditi da capitale), o a stimare determinati redditi tramite metodi forfetari (redditi fondiari), e a tassare quindi un reddito "normale" piuttosto che un reddito effettivo. Per non parlare delle innumerevoli esenzioni e agevolazioni concesse, e che hanno come risultato finale la riduzione della base imponibile del tributo, e quindi determinano la sua parziale incapacità di raggiungere gli obiettivi per cui è stato istituito (principalmente creare un sistema tributario equo

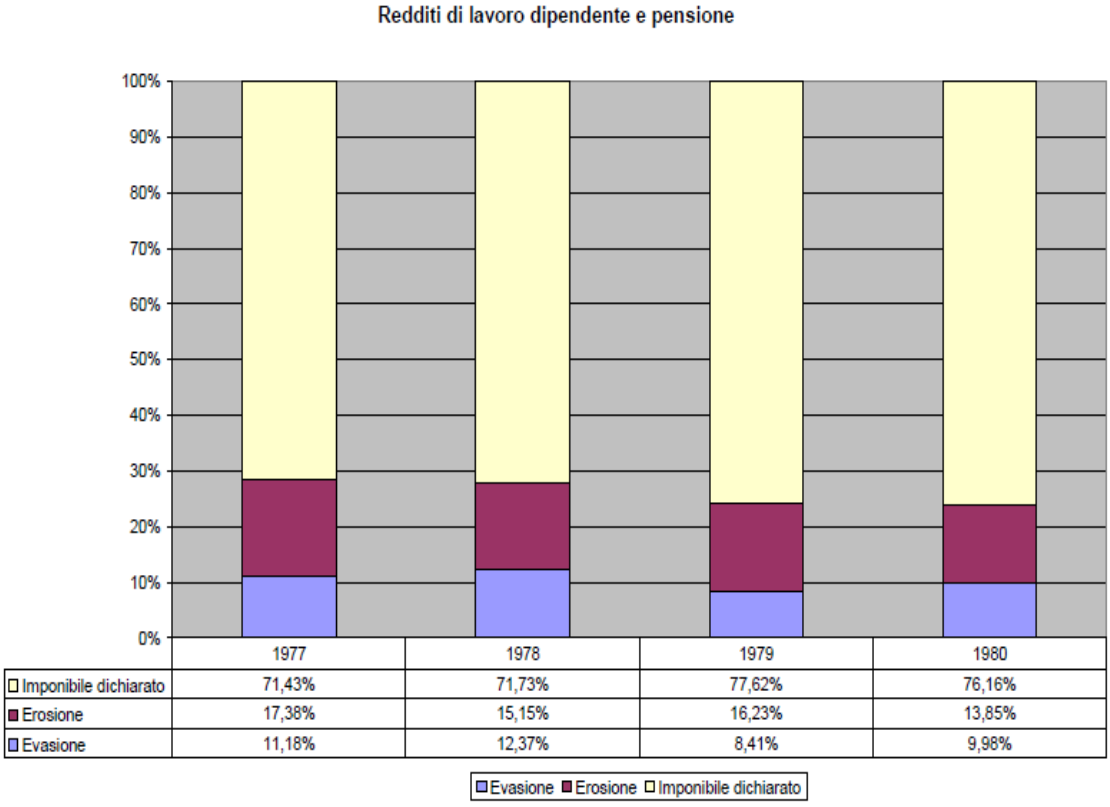
[38] P. BOSI, M. C. GUERRA., *ivi*, p.95.

basato sui principi di capacità contributiva e progressività). Per citare un'affermazione di Vincenzo Visco del 1984: «l'Irpef non è certamente un'imposta generale sul reddito, ma assume piuttosto le caratteristiche di un'imposta speciale su alcuni redditi, in particolare sui redditi da lavoro dipendente e da pensione. […] Risultano esenti di diritto quasi la totalità dei redditi di capitale non azionari, dei redditi dell'agricoltura e buona parte dei redditi da fabbricati […]. L'erosione è quindi una delle caratteristiche fondamentali dell'Irpef»[39].

L'ulteriore problema che sorgeva con l'IRPEF era quello dell'evasione fiscale. L'evasione fiscale consiste in un'attività di occultamento di imponibili o imposte, che si sostanzia, nella maggior parte dei casi, in una mancata dichiarazione da parte del contribuente dei redditi da lui percepiti. I danni per lo Stato sono molteplici, a partire dalle minori entrate tributarie e, quindi, ad una significativa mancanza di gettito che comporta per lo Stato minori risorse da potere destinare allo svolgimento della propria attività. L'evasione e l'erosione hanno, sin dall'istituzione dell'imposta, avuto un'importanza non di poco conto. Il grafico seguente mostra l'imponenza di tale fenomeno dandone contezza attraverso i dati.

[39] C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *Libro bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in Tributi, Supplemento n.1/2008, p.26.

**Figura 3: evasione ed erosione per i redditi di lavoro dipendente e da pensione negli anni 1977-1980**

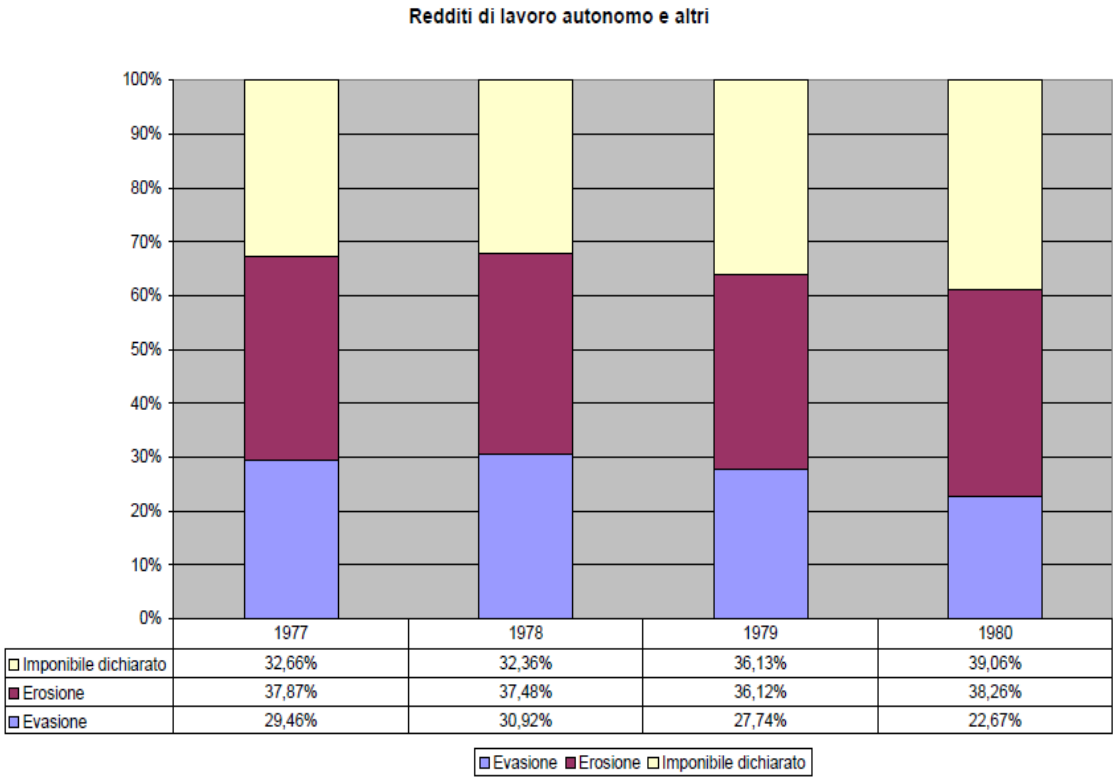



| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|---|---|---|---|
| Imponibile dichiarato | 71,43% | 71,73% | 77,62% | 76,16% |
| Erosione | 17,38% | 15,15% | 16,23% | 13,85% |
| Evasione | 11,18% | 12,37% | 8,41% | 9,98% |

FONTE: *L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri*, in *Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, a cura di De Vincenti C. e Paladini R., in Tributi, Supplemento n.1/2008.

Dall'analisi di tale grafico emerge che, nel periodo tra il 1977 e il 1980, l'evasione e l'erosione cumulativamente incidono sul reddito complessivo per una percentuale che varia dal 20% al 30%. E questo per i soli redditi da pensione e da lavoro dipendente. I dati mostrano una situazione di gran lunga peggiore nel momento in cui si sposta l'attenzione sui redditi di lavoro autonomo e altri, ovvero su quei redditi "più facili" da evadere rispetto al reddito da lavoro dipendente o che si prestano più facilmente ad attività di erosione. Per tali redditi si fa riferimento agli impietosi dati contenuti nel grafico appresso. Sin da ora preme dire che tali dati troveranno un ridimensionamento con il passare del tempo, anche se i problemi dell'imposta resteranno irrisolti fino ai giorni nostri.

**Figura 4: evasione ed erosione per i redditi di lavoro autonomo e altri negli anni 1977-1980**




| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|---|---|---|---|
| Imponibile dichiarato | 32,66% | 32,36% | 36,13% | 39,06% |
| Erosione | 37,87% | 37,48% | 36,12% | 38,26% |
| Evasione | 29,46% | 30,92% | 27,74% | 22,67% |

FONTE: *L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri*, in *Libro Bianco: L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, a cura di De Vincenti C. e Paladini R., in Tributi, Supplemento n.1/2008.

Una situazione, quella mostrata dal grafico, che definire pessima costituisce un eufemismo, se si pensa che l'imponibile dichiarato si attestava attorno a valori compresi tra il 30% e il 40%. In conclusione, per citare Vincenzo Visco, «erosione ed evasione […] rendono l'Irpef un'imposta assolutamente non assimilabile al modello teorico di riferimento. […] Non siamo in realtà di fronte ad un'imposta sul reddito, ma ad un'imposta solo su alcuni redditi. La situazione descritta sarebbe molto discutibile già per un'imposta proporzionale, ma trattandosi di un'imposta progressiva, essa appare chiaramente insostenibile ed inaccettabile».

Per quanto concerne l'inadeguatezza degli strumenti di accertamento, tale problema è strettamente collegato al fatto che all'amministrazione finanziaria sono stati attribuiti nuovi e più forti poteri in tema di accertamento, ma non nuovi

mezzi e uomini. Infatti, nell'Italia pre-riforma Visentini, il numero dei contribuenti ammontava a circa 4,8 milioni. Nell'Italia post-riforma il numero dei contribuenti era passato a 22 milioni: un aumento di più del 400%. Di conseguenza l'amministrazione finanziaria si è trovata a dover compiere controlli e verifiche di natura pervasiva su un numero ingente di contribuenti potendo però contare su risorse (mezzi e uomini) fortemente limitate, per non dire inadeguate alla situazione. Di conseguenza l'amministrazione finanziaria non ha potuto assolvere appieno e nella maniera più congrua al proprio incarico, effettuando controlli superficiali su un numero estremamente limitato di contribuenti. Questo ha avuto come conseguenza l'aumento dell'evasione, andando a creare un circolo vizioso tale per cui meno controlli hanno amplificato l'incentivo a evadere.

Rimane da esaminare l'ultimo problema caratterizzante l'IRPEF: il *fiscal drag*. Bisogna innanzi tutto fare una premessa in merito al contesto generale in cui ci si trova: durante tutti gli anni settanta e i primi anni ottanta si assiste ad una forte spinta inflazionistica, cui si associa in Italia una spesa pubblica in costante aumento, dovuta principalmente alla volontà di costruire uno Stato sociale e di implementare quella riforma previdenziale che permette di sostituire il sistema contributivo, con quello retributivo in cui la pensione dipende dalle retribuzioni degli ultimi anni. Lo Stato necessita quindi di sempre maggiori risorse e trova nel *fiscal drag* un potente alleato. L'effetto *fiscal drag* consiste nell'aumento del carico fiscale per il contribuente generato dall'inflazione, in presenza di un'imposta progressiva. Ovvero, si ha effetto *fiscal drag* nel momento in cui il contribuente vede aumentare il proprio reddito nominale, ma vede rimanere invariato il proprio reddito reale (o addirittura diminuire il proprio reddito reale) proprio a causa dell'inflazione, ma viene comunque assoggettato ad un'imposizione più onerosa in conseguenza del verificarsi di due fattori: aumento dell'aliquota media effettiva, e diminuzione delle detrazioni spettanti (in quanto nel nostro sistema le detrazioni sono decrescenti al crescere del reddito nominale). Nel periodo considerato nell'effetto *fiscal drag* è stato di grande rilevanza ed ha permesso allo Stato di garantirsi maggiori entrate senza, di fatto,

aumentare in maniera esplicita le aliquote. Questo ha portato i contribuenti a lamentele costanti. I portavoce di tali lamentele sono stati principalmente i sindacati che nel 1989 hanno stipulato un accordo con il Governo con cui si stabilisce la restituzione automatica del *fiscal drag*, qualora il tasso di inflazione superi il 2%, attraverso l'aggiornamento degli scaglioni e degli importi delle detrazioni.

### *1.4.2 IRPEG*

L'imposta su reddito delle persone giuridiche è un'imposta che ha come soggetti passivi tutti i soggetti diversi dalle persone fisiche, ad eccezione delle società di persone per le quali era valido il "principio della trasparenza". L'IRPEG andava a sostituire la precedente imposta sulle società. L'aliquota IRPEG fu inizialmente del 25%, ma fu in seguito elevata gradualmente attraverso più interventi legislativi, fino a raggiungere il picco del 37% nel 1995. Inoltre inizialmente non vi era la previsione di alcun meccanismo che evitasse la doppia imposizione degli utili societari, e quindi gli utili erano prima tassati in capo alla società secondo l'aliquota IRPEG vigente, e poi in capo al socio secondo le aliquote IRPEF. È evidente che vi era la necessità di istituire meccanismi adeguati finalizzati ad eliminare o comunque attenuare in qualche modo il fenomeno della doppia imposizione. Molteplici sono state le riforme che si sono susseguite dal 1977 al 2004 per far fronte a tale problema. In primis nel 1977 fu introdotto il meccanismo del credito d'imposta, il quale attribuiva al socio un credito d'imposta (sotto forma di detrazione) pari ad un terzo del valore degli utili che avessero concorso a formare la base imponibile. Tale meccanismo fu più volte modificato nel corso del tempo, assumendo vesti differenti, finché non fu sostituito nel 2004, con la riforma Tremonti, dal meccanismo dell'esenzione[40].

[40] Di cui si parlerà nel capitolo 2, cui si rimanda.

### *1.4.3 ILOR*

L'ILOR (imposta locale sui redditi) è un'imposta assolutamente innovativa. È un'imposta diretta, reale e proporzionale (aliquota 16,2%). I soggetti passivi dell'imposta possono essere sia persone fisiche, sia persone giuridiche per le quali si verifichi il presupposto dell'imposta, ovvero il possesso di redditi da capitale o redditi misti (capitale-lavoro). Nell'idea del legislatore doveva essere un'imposta patrimoniale che andasse a colpire i beni detenuti dal contribuente. Nella realtà si trasformò in un'imposta che colpiva non più il possesso di beni patrimoniali, ma il reddito derivante dall'utilizzo di beni patrimoniali. Sempre nelle idee del legislatore doveva essere un'imposta locale (da cui il nome), che doveva quindi servire per finanziare la spesa degli enti locali. Nella realtà tale tributo si trasformò sin da subito in un tributo erariale, appropiandosi lo Stato interamente del gettito derivante dalla riscossione dell'ILOR[41]. L'ILOR fu sostituita dall'IRAP nel 1997, in seguito all'implementazione della riforma Visco trattata successivamente.

### *1.4.4 INVIM*

L'INVIM (imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili) è un'imposta indiretta locale, che andò a sostituire la precedente imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili. Il presupposto per l'applicazione dell'INVIM era il trasferimento di un bene immobile (sia a titolo oneroso che a titolo gratuito) all'interno del territorio dello Stato. La base imponibile dell'imposta era costituita dalla differenza tra il valore finale del bene ed il suo vale iniziale. Tale differenziale poteva essere anche molto elevato se si considera che tale periodo storico è caratterizzato da una galoppante inflazione, che porta ad un aumento costante dei prezzi. Il valore di un immobile nell'arco di pochi anni poteva anche aumentare del 50-60 per cento[42]. Per questo lo Stato ha

[41] Sulle modalità di finanziamento degli enti locali si veda il paragrafo 1.4.6.
[42] A volte anche di più. Tali aumenti del valore degli immobili erano giustificati, oltre che dall'inflazione, anche dal fatto che vi era una corsa all'acquisto degli immobili, in quanto il denaro perdeva facilmente e

pensato bene di introdurre una forma di imposizione sugli incrementi di valore degli immobili. Per quanto concerne le aliquote, l'INVIM era un'imposta progressiva a scaglioni basati su percentuali del valore di riferimento (differenziale tra valore finale e valore iniziale). Le aliquote erano così strutturate: fino al 20% del valore di riferimento, aliquota dal 3% al 5%; dal 20% al 50% del valore di riferimento, aliquota dal 5% al 10%; dal 50% al 100% del valore di riferimento, aliquota dal 10% al 15%; dal 100% al 150% del valore di riferimento, aliquota dal 15% al 20%; dal 150% al 200% del valore di riferimento, aliquota dal 20% al 25%; oltre il 200% del valore di riferimento, aliquota dal 25% al 30%. Quindi le aliquote potevano variare all'interno di un range di riferimento, in relazione a quelle che erano le scelte dei singoli comuni in merito al livello di aliquote prescelto. Questo si nelle intenzioni e nella realtà un tributo locale a differenza dell'ILOR. L'INVIM ha subito numerose modifiche nel corso del tempo, la più rilevante delle quali nel 1976, nel momento in cui l'INVIM diventa "imposta decennale", ed è dovuta, non solo nei casi in cui vi sia un passaggio di proprietà, ma anche per il semplice possesso degli immobili per una durata ultradecennale. Nel 1992 tale imposta fu abolita e sostituita dall'ICI, poi a sua volta sostituita recentemente dall'IMU.

### *1.4.5 IVA*

L'Istituzione dell'IVA (imposta sul valore aggiunto) con il dpr 633/1972, rappresenta un passaggio estremamente importante che porta ad una riorganizzazione dell'imposizione indiretta. Infatti, L'istituzione dell'IVA è accompagnata dall'abolizione dell'IGE, delle imposte sui consumi e delle imposte sugli affari. Accanto all'IVA, nel sistema delle imposte indirette, viene istituita l'imposta di registro, ed insieme all'INVIM trattata nel paragrafo precedente, furono mantenute le accise, le imposte sulle successioni e donazioni e le imposte di fabbricazione. L'IVA sarà ampiamente analizzata nel capitolo

velocemente di valore, mentre gli immobili non perdevano valore, ma anzi ne guadagnavano. Di conseguenza il mercato immobiliare era particolarmente fiorente, ed il fatto che tutti volessero investire in immobili non faceva altro che favorire l'incremento dei prezzi degli immobili stessi.

successivo. Tuttavia diciamo sin da subito che è un'imposta plurifase non cumulativa, che elimina completamente le distorsioni provocate dalla precedente IGE.

### *1.4.6 Finanza statale vs finanza locale*

In apertura del paragrafo dedicato alla riforma Visentini, si era detto di come uno degli obiettivi di tale riforma fosse quello di creare un sistema tributario "coordinato" che portasse ad una risoluzione definitiva dei conflitti in termini impositivi tra Stato ed enti locali, eliminando ogni fenomeno di doppia imposizione. Tali conflitti furono risolti attribuendo alla Stato centrale non solo piena potestà impositiva, ma anche la totale responsabilità relativa all'attività di accertamento e riscossione. Furono aboliti una serie di tributi indiretti[43] che risalivano all'epoca dell'unità d'Italia, e su cui i governi locali avevano fino a quel momento fatto affidamento per potersi finanziare. Di conseguenza, a partire da questo momento, gli enti locali saranno caratterizzati da una più che ridotta autonomia, dovendo contare, per finanziare la propria spesa, su strumenti di finanza derivata, quali compartecipazioni, addizionali, sovraimposte, o in generale trasferimenti da parte dello Stato centrale[44]. Questo ha portato ad una forte deresponsabilizzazione dei governatori locali che hanno sempre più fatto ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa corrente, dal momento che avevano sempre lo Stato alle spalle, che continuamente accorreva per ripianare i disavanzi (tale meccanismo ha avuto come conseguenza l'aumento vertiginoso del debito pubblico[45]).

Adesso il sistema tributario nel suo complesso è quanto meno coordinato, nonostante le critiche da più parti mosse, che reputavano inefficiente ed inefficace l'aver ridotto così tanto l'autonomia degli enti locali[46]. Tuttavia, dal

[43] Come ad esempio l'imposta di famiglia e le imposte sui consumi.
[44] Oltre al gettito derivante dall'INVIM, comunque di poco conto rispetto al totale delle entrate.
[45] Per una trattazione completa in merito all'andamento del debito pubblico si rinvia al paragrafo 2.2.7.
[46] Tant'è vero che nell'immediato futuro tale autonomia sarà più volte aumentata, attraverso una serie di interventi legislativi, ultimo dei quali la riforma Tremonti (legge 42/2009) che prevedeva l'introduzione del federalismo fiscale.

punto di vista di coloro che avevano ideato la riforma Visentini, un tale accentramento dei poteri impositivi era reso necessario dal fatto che solo il governo centrale potesse determinare quale fosse la giusta imposta che i cittadini dovessero pagare, in relazione agli obiettivi di natura fiscale, ma anche e soprattutto di natura extrafiscale, che lo Stato intendeva raggiungere e che erano fissati dalla Costituzione. Quindi, esclusivamente lo Stato centrale doveva avere il potere di decidere quanto far pagare ai cittadini e perché[47].

Abbiamo dunque sviscerato la riforma Visentini, operazione necessaria, poiché il sistema tributario costruito attraverso tale riforma è a grandi linee quello che ci troviamo davanti ai giorni nostri. Possiamo in conclusione dire che è stata una riforma degna di questo nome, poiché ha apportato grossi cambiamenti, ma soprattutto, dati gli obiettivi che si è posta, è riuscita a raggiungerli in maniera adeguata ed esaustiva.

### 1.5 Le riforme degli anni novanta

In questo paragrafo si discuterà brevemente delle riforme tributarie che hanno caratterizzato gli anni novanta, e che sono figlie del contesto storico-economico in cui l'Italia si trovava. Ci si fermerà alle porte del 1996, nel momento in cui si insedierà il primo governo Prodi, ricordato in ambito delle riforme tributarie, per la "riforma Visco", cui sarà dedicato, per la sua importanza, un paragrafo a parte, ponendola a confronto con la successiva "riforma Tremonti"[48] del 2003, il cui obiettivo è, di fatto, "cancellare" la riforma Visco. Agli inizi degli anni novanta, il debito pubblico è in continuo aumento e devono essere prese delle misure per contenerlo. Agire sull'IRPEF è sicuramente l'azione più facile da compiere: vengono innalzate le aliquote IRPEF di un punto a partire dal terzo scaglione, e la deducibilità di determinate spese (spese sanitarie, interessi su mutui) viene trasformata in detraibilità al 27%. L'obiettivo era ottenere un maggiore gettito da

[47] L'obiettivo ultimo era la creazione di uno Stato sociale e il perseguimento di quell'uguaglianza sociale che deve essere costituzionalmente garantita.
[48] La cosiddetta "riforma della riforma".

tale imposta, facendo in modo di rendere più oneroso il pagamento per i redditi medio-alti[49]. Viene introdotta una *"minimum tax",* ovvero viene determinato *ex lege*, per presunzione legale assoluta, l'esistenza di un reddito minimo al di sotto del quale il contribuente non può dichiarare. Qualora il contribuente dichiari un reddito più basso rispetto a quello che avrebbe dovuto dichiarare rispettando la normativa inerente la *minimum tax,* la maggiore porzione di reddito derivante dalla differenza tra reddito calcolato con la normativa *minimum tax* e reddito dichiarato, viene immediatamente iscritta a ruolo. L'obiettivo della *minimum tax* era evidentemente quello di procurare maggiori entrate allo Stato. Tuttavia tale imposta durò pochissimo, in quanto fu abolita dopo circa un anno. Nel 1993 ci fu l'istituzione di un'imposta sul capitale proprio delle imprese, che accentuò ancor di più, come se ce ne fosse bisogno, la convenienza fiscale per l'indebitamento[50]. Altri interventi normativi che hanno caratterizzato la prima metà degli anni novanta hanno riguardato: normative per contrastare l'evasione; riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria; riforma del processo tributario; istituzione dell'ISI (imposta straordinaria sugli immobili), dopo pochi mesi rinominata ICI (imposta comunale sugli immobili), ed entrata stabilmente nel novero di imposte del sistema tributario, come imposta locale, con aliquota fissata al 4 per mille, e base imponibile la rendita catastale rivalutata.

Il 1994 è l'anno del primo governo Berlusconi. In tale periodo gli obiettivi sono i seguenti:

- Riduzione del debito pubblico[51]
- Semplificazione rapporti contribuente-fisco
- Introduzione strumenti volti a favorire la crescita e la ripresa economica
- Introduzione strumenti deflattivi del contenzioso

[49] Appunto per questo furono alzate di un punto le aliquote a partire dal terzo scaglione. Inoltre, con la trasformazione delle spese sopra citate da deducibili in detraibili, si ha un aggravio d'imposta per i redditi medio - alti, e si ottiene un vantaggio per i redditi medio - bassi.
[50] Tale distorsione sarà risolta, come vedremo, con la DIT introdotta dalla riforma Visco.
[51] Che era comunque aumentato e non di poco nel periodo tra il 1990 e il 1994, nonostante la volontà del governo di diminuirlo e le misure messe in atto per diminuirlo (evidentemente inefficaci).

Le idee politiche portate avanti dalla "destra" guidata da Berlusconi sono state scritte all'interno del "libro bianco sulla riforma fiscale". Tale testo, elaborato in primis dall'allora ministro delle finanze Giulio Tremonti, contiene quelle idee politiche e idee di riforma che hanno costituito il programma politico dei governi di guidati da Berlusconi nel successivo ventennio. Alla riforma prospettata all'interno di tale libro bianco, per la sua importanza, sarà dedicato un paragrafo ad hoc all'interno dell'ultimo capitolo. Tuttavia, si anticipano sin da subito le tre direttrici lungo cui tale riforma si muove:

- Dal centro alla periferia (federalismo fiscale)
- Dalle persone alle cose (tassazione ambientale e dei consumi)
- Dal complesso al semplice (certezza e semplicità del diritto)

Alcune delle proposte presentate da Tremonti nel libro bianco saranno in seguito attuate, altre sono solo rimasti progetti di legge (come ad esempio la riforma sull'imposizione diretta).

Il primo governo Berlusconi viene dopo poco tempo scalzato dal governo Dini, che dura in carica solo due anni (1995-1996), non apportando per altro alcun significativo cambiamento in ambito tributario, ma proseguendo lungo la strada tracciata dal governo precedente, finalizzata a introdurre misure per favorire la crescita e semplificare il rapporto contribuente-fisco.

### 1.6 1996-2006: da Visco a Tremonti

Andremo adesso ad analizzare un decennio della storia italiana in cui si alternano governi appartenenti a fazioni opposte, e che di conseguenza si fanno portatori di idee diverse e spesso contrastanti. Infatti, la riforma Visco del 1997 e i cambiamenti da essa apportati, modificano, e non in maniera trascurabile, il sistema tributario italiano, che sarà però modificato nuovamente pochi anni dopo dalla riforma Tremonti (governo guidato da Berlusconi insidiatosi nel 2001) attraverso la legge delega 80/2003. Saranno quindi esposti i tratti fondamentali

della riforma Visco; dopo si tratterà diffusamente della legge delega 80/2003; infine, una sezione sarà dedicata al confronto tra le due riforme.

### *1.6.1 La riforma Visco*

Il governo Prodi inizia il suo mandato nel 1996. Si trova sin da subito a dover fronteggiare quei problemi che ormai da anni caratterizzano il sistema tributario italiano, e che riguardano:

- Eccessiva progressività dell'imposta personale sul reddito
- Eccessivo peso della tassazione sulle imprese
- Elevato cuneo fiscale sul lavoro[52]
- Doppia imposizione
- Fiscal drag
- Inefficienza dell'operato dell'amministrazione finanziaria
- Bassa autonomia degli enti locali

A fronte di tali problematiche, Il governo Prodi si pone i seguenti obiettivi:

- Estensione delle basi imponibili e riduzione della pressione fiscale soprattutto tramite lotta ad evasione ed elusione
- Riduzione della pressione fiscale sulle imprese e riduzione del cuneo fiscale sul lavoro
- Creare un sistema impositivo sulle imprese neutrale rispetto alla scelta delle fonti di finanziamento (istituzione DIT)
- Attuare una politica di decentramento fiscale, tramite l'istituzione dell'IRAP, e la previsione di addizionali all'IRPEF

[52] IL cuneo fiscale sul lavoro è dato dalla differenza tra quanto è pagato dal datore di lavoro in termini di retribuzione per un determinato lavoratore dipendente, e il reddito effettivamente percepito dal lavoratore dipendente. Tali due somme possono divergere a causa delle imposte contributive versate sia dal datore di lavoro per conto del dipendente, sia dal dipendente stesso a diversi enti quali l'INAIL, l'INPDAP e l'INPS. Si veda il paragrafo 2.2.2 per un approfondimento sul cuneo fiscale sul lavoro.

- Riformare l'amministrazione finanziaria attraverso la costituzione delle "agenzie fiscali". La finalità è rendere più pervasiva ed efficace l'attività di controllo
- Creare un sistema uniforme di tassazione dei redditi da capitale in capo agli intermediari finanziari

Inoltre, in aggiunta a tale contesto descritto, si sottolinea che l'Italia si appresta ad entrare nella moneta unica, e quindi uno degli obiettivi che il governo Prodi si pone (ma anche i governi successivi), riguarda la riduzione del debito pubblico e il rispetto dei parametri contenuti nel trattato di Maastricht, tra i quali i più importanti riguardavano il rapporto tra deficit pubblico e PIL (doveva essere non superiore al 3%), e il rapporto debito pubblico e PIL (doveva essere non superiore al 60%)[53].

La riforma Visco riesce ad ottenere solo in parte gli obiettivi che si era preposta. Tra tutti meritano una più attenta attenzione l'istituzione della DIT e dell'IRAP, dal momento che la DIT è un istituto assolutamente innovativo nel panorama italiano, mentre l'IRAP è un'imposta nuova, che tutt'oggi permane, nonostante le molteplici critiche, nel sistema di tributi italiano.

La DIT (*dual income tax*) è un nuovo regime impositivo sulle imprese. Con il sistema previgente, in cui vi era la possibilità di deduzione degli interessi passivi ai fini IRPEG e gravava sulle imprese l'imposta sul capitale proprio, si assisteva ad un massimo *favor* da parte del legislatore nei confronti dell'indebitamento. Il sistema di'imprese in Italia è di conseguenza, in questo periodo storico, costituito da imprese con una struttura finanziaria fortemente orientata all'indebitamento a causa dell'imposta sul capitale proprio[54], e della possibilità di dedurre gli interessi passivi ai fini IRPEG (a cui non corrispondeva in maniera parallela una possibilità di deduzione del costo opportunità del capitale proprio). Tale sistema

[53] Gli altri parametri erano i seguenti: tasso d'inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi; tasso d'interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio degli stessi tre Paesi; permanenza negli ultimi due anni nello SME (sistema monetario europeo) senza fluttuazioni della moneta nazionale.

[54] Di cui si è parlato in precedenza.

era un sistema distorsivo, in quanto interferiva con le scelte finanziarie delle imprese, creando un incentivo a scegliere una forma di finanziamento piuttosto che un'altra. Il risultato è stato un eccessivo indebitamento per le imprese collegato ad una sottocapitalizzazione delle stesse. Con l'istituzione della DIT si crea un sistema neutrale: si utilizza un coefficiente di remunerazione ordinario (CRO) per suddividere il risultato d'esercizio in reddito ordinario da una parte, e sovra reddito dall'altra. La remunerazione ordinaria del capitale proprio investito nell'impresa veniva tassata con un'aliquota ridotta del 19%; il sovra reddito, ovvero quegli extra profitti eccedenti la remunerazione ordinaria, erano tassati con l'aliquota ordinaria allora pari al 37% (poi ridotta a 36% nel 2001 e 34% nel 2003). Il coefficiente di remunerazione ordinario era determinato dal Ministero delle Finanze tenuto conto dei rendimenti finanziari medi dei Titoli di Stato, aumentabili fino al 2% per tenere conto del maggiore rischio. Quindi Il CRO poteva variare in media dal 5,5% al 7%. La motivazione alla base della suddivisione del reddito in reddito ordinario e sovra reddito, ci è data dallo stesso Visco: «L'idea di base è che parte dei profitti serve per remunerare il capitale di rischio apportato agli azionisti a un tasso pari a quello prevalente sul mercato finanziario più un premio al rischio. I rimanenti profitti sono invece considerati una rendita e sono tassati con l'aliquota massima dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sostanza, finché in un'impresa il profitto è lo stesso che si sarebbe ottenuto investendo il proprio risparmio in un qualsiasi titolo obbligazionario, lo si tassa con un'aliquota bassa; il resto è una rendita e si tassa con un'aliquota massima dell'imposta personale sul reddito»[55]. Il sistema creato appare meno distorsivo rispetto al precedente in quanto, a fronte della possibilità di deduzione degli interessi passivi, si crea un vantaggio per le imprese che decidono di capitalizzarsi, apportando capitale proprio. C'è da aggiungere che il regime DIT fu limitato agli incrementi patrimoniali successivi all'introduzione

[55] Vincenzo Visco, 2000.

della riforma[56], per cercare di limitare le perdite di gettito per lo Stato conseguenti all'introduzione di tale istituto. La "DIT piena", così come applicata dai Paesi scandinavi, avrebbe previsto l'estensione del sistema DIT, non solo agli incrementi di capitale, ma a tutto il capitale proprio. Questo doveva essere il passaggio successivo. Ovvero, dopo un primo periodo di "ambientamento" con il nuovo sistema impositivo, si sarebbe dovuti passare da una "DIT incrementale" ad una "DIT piena". In ultimo, sempre per cercare di contenere le perdite di gettito derivante da un'applicazione integrale del nuovo sistema, fu stabilito che l'aliquota minima complessivamente gravante sull'utile d'impresa non potesse essere inferiore al 27%. Tale vincolo, assieme a quello della DIT incrementale piuttosto che piena, limitava in misura rilevante gli effetti positivi che l'applicazione di una DIT con meno vincoli e limitazioni poteva comportare. Per questo si decise di introdurre un coefficiente moltiplicativo degli utili agevolabili pari a 1,2 nel 2000, e 1,4 nel 2001. Nel 2001 sarà anche disposta la soppressione del vincolo dell'aliquota media minima e saranno progressivamente abbassate le aliquote IRPEG ordinarie.

Concludiamo la disamina della DIT con un'affermazione di Vincenzo Visco, che ci fa capire la logica che lo ha ispirato nell'istituzione di un tale complicato ma efficace meccanismo: «Prima di proporre il modello DIT mi ero mosso con un progetto diverso: un sistema di tassazione onnicomprensivo con indicizzazione, che prevedesse un'aliquota massima IRPEF (attiva dai 60 milioni di reddito) uguale a quella sulla società, e inferiore al 40%. Comunque il concetto di fondo importante è sempre quello: le aliquote sulle società non devono essere diverse da quelle dell'imposta sul reddito e poi sono sempre le persone fisiche che pagano le tasse. Con la DIT questo collegamento avviene a due livelli: sull'aliquota base per il rendimento ordinario, che da l'integrazione con gli altri redditi da capitale, e sull'aliquota massima per gli extraprofitti. E, infatti, 37

[56] La DIT si applicava solo agli incrementi patrimoniali effettuati nell'esercizio successivo a quello in vigore il 30/9/1996.

(DIT) + 4 (IRAP) fa 41, che era l'aliquota massima IRPEF nel mio progetto di riforma che poi il parlamento volle elevare a 46 »[57].

L'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), nasce dalla volontà di semplificare il sistema tributario, creando un'imposta che vada a sostituire un insieme frammentario di imposte, e attribuendo il relativo gettito alle Regioni che, avendo così cospicue entrate derivanti da tale tributo, vedono aumentare la loro autonomia. L'IRAP sostituisce una serie di tributi prima esistenti quali: i contributi sanitari, la tassa sulla salute, l'ILOR, l'ICIAP[58], l'imposta sul capitale proprio delle imprese e altri tributi minori. Il presupposto dell'IRAP è l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni, o all'erogazione di servizi. I soggetti passivi sono in linea di massima le società, ma anche le persone fisiche, i produttori agricoli e in generale tutti i soggetti per i quali si verifica il presupposto sopra enunciato. A fronte di un'aliquota piuttosto bassa, stabilita nel d.lgs. n. 446/1997 che introduce l'IRAP, pari al 4,25%[59], l'Irap si applica ad una base imponibile decisamente ampia, costituita per la più dalla stessa base imponibile ai fini IRPEG; ovvero l'IRAP si applica sul valore della produzione netta, ma ai fini di tale imposta non sono deducibili né il costo del lavoro, né gli interessi passivi (elementi invece deducibili ai fini IRPEG). Questo implica il calcolo dell'imposta su una base imponibile molto ampia costituita dalla somma di: utili, costo del lavoro e interessi passivi. In merito all'indeducibilità degli interessi passivi ai fini IRAP, si sottolinea che tale elemento contribuisce a rendere il sistema fiscale ancora più neutrale rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese, diminuendo la convenienza delle imprese ad optare per il capitale di credito piuttosto che per il capitale proprio. L'IRAP fu tuttavia oggetto di molteplici critiche[60], che porteranno il successivo governo

[57] Vincenzo Visco, 2000.
[58] Imposta comunale per esercizio imprese, arti e professioni.
[59] Tale aliquota sarà più volte modificata nel corso degli anni, ed inoltre verrà data facoltà alle diverse Regioni di deciderne l'aumento o la diminuzione all'interno di un determinato range di riferimento. Per tale ragione, ancor oggi, è possibile assistere ad un'estrema eterogeneità in merito al livello di aliquote passando da una Regione ad un'altra.
[60] Che saranno successivamente esaminate.

Berlusconi a deliberare in merito ad una sua graduale eliminazione, che però non fu mai attuata.

Si è quindi analizzata sotto gli aspetti più importanti la riforma Visco, che ha apportato significativi e migliorativi cambiamenti nel sistema tributario italiano. La situazione sarà però stravolta dal successivo governo Berlusconi che, reputando inefficiente e distorsivo o, per usare un termine tremontiano, "dirigistico", il sistema proposto da Visco, proporrà riforme finalizzate alla cancellazione delle principali novità apportate da Visco, ovvero DIT e IRAP. In mezzo al governo Prodi e a quello Berlusconi, ci sono stati i governi D'Alema (1998-2000) e Amato (2000-2001), i cui interventi in ambito tributario sono però stati di modesta entità ed hanno principalmente riguardato la promulgazione di agevolazioni fiscali per le imprese (obiettivo stimolare la crescita economica), aiuti fiscali alla famiglia, miglioramento dell'azione dell'amministrazione finanziaria attraverso la ristrutturazione delle procedure di riscossione.

### *1.6.2 La riforma Tremonti*

La "riforma Tremonti", si pone una serie di obiettivi a tutto campo, la maggior parte dei quali è rintracciabile nella legge delega n.80/2003, attraverso la quale il Parlamento concede al governo una delega affinché quest'ultimo attui una serie di provvedimenti relativamente alle materie contenute nella delega. Gli obiettivi della riforma Tremonti sono i seguenti:

- Nel campo dell'imposizione diretta, sostituzione dell'IRPEF con l'IRE
- Riformare l'imposizione sulle imprese, riducendo la pressione fiscale attraverso una riduzione delle aliquote. Si prevede inoltre l'introduzione di nuovi istituti come quello della PEX (*partecipation exemption*) e del consolidato fiscale
- Rendere il sistema "più neutrale" attraverso l'eliminazione di DIT e IRAP
- Nel campo dell'imposizione indiretta, si prevede una sistematizzazione dei tributi attraverso l'istituzione di un'imposta sui servizi

- Rilancio dell'economia e stimolo alla crescita
- Semplificazione in materia di dichiarazione e versamento delle imposte
- Recupero di risorse attraverso l'istituzione di scudi fiscali e l'attuazione della politica dei condoni
- Modifica della tassazione sui redditi di natura finanziaria, di modo da ottenere una convergenza sui livelli di tassazione dei titoli del debito pubblico (12,5%)

#### 1.6.2.1 IRE

Per quanto concerne il progetto di riforma inerente la tassazione diretta, esso consiste in una sostituzione dell'IRPEF con l'IRE. Premettendo sin da subito che tale sostituzione non è mai avvenuta, tale progetto di legge è contenuto all'interno della legge delega del 7 aprile 2003 n. 80[61]. Nello specifico all'art. 3 di tale legge si dichiara la volontà di istituire un'imposta sul reddito nuova, che sia comunque basata su una progressività per scaglioni, ma che implichi una progressività di molto ridotta. Obiettivo che si raggiunge con la riduzione delle aliquote a due: un'aliquota del 23% per i redditi fino a 100.000 euro, e un'aliquota del 33% per i redditi superiori a 100.000 euro. Tra le principali novità si rileva inoltre:

- L'identificazione di un reddito minimo personale escluso da imposizione
- La sostituzione delle detrazioni con deduzioni, concentrate sui redditi medio-bassi, per meglio garantire la progressività dell'imposta. Le deduzioni riguardavano elementi che il legislatore reputava meritevoli di tutela (famiglia, salute, casa, istruzione, formazione ecc.)
- Una clausola di salvaguardia, in modo che, a parità di condizioni, il nuovo regime risultasse per il contribuente sempre più favorevole o uguale, mai peggiore del precedente.

[61] Per un esame più approfondito si veda direttamente il testo di legge: legge del 7 aprile 2003, n. 80 "*delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale*", pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 91 del 18 aprile 2003.

L'impianto impositivo sopra descritto ricorda nei tratti essenziali un impianto tipico di una *flat rate tax*[62]. Tuttavia mentre la *flat rate tax* pura prevede un'unica aliquota di tassazione uguale per tutti i livelli di reddito (un'aliquota proporzionale, "piatta" appunto), l'IRE tremontiana prevede due aliquote associate a due scaglioni. Tuttavia, essendo il primo scaglione di reddito molto ampio, circa il 99% dei contribuenti italiani sarebbe rientrata all'interno del primo scaglione di riferimento. Quindi, nella sostanza si sarebbe potuto parlare dell'imposta personale, come un'imposta su un'aliquota. Inoltre l'IRE si allontanava, e non poco, dalla *flat rate tax*, nel momento in cui prevedeva deduzioni decrescenti al crescere del reddito, con la finalità di raggiungere una progressività che non era più garantita dalla strutturazione delle aliquote[63]. Quindi, così come l'IRE era struttura nella legge delega, non permetteva di ottenere molti dei vantaggi propri di una *flat tax* (semplicità, trasparenza, chiarezza, meno costi di transazione, meno distorsioni). A ciò si aggiunga che la riforma dell'imposizione diretta, sarebbe dovuta essere una riforma a costo zero per lo Stato: non avrebbe dovuto comportare oneri ulteriori rispetto al sistema precedente, e avrebbe dovuto garantire la stessa quantità di gettito. In realtà molte delle simulazioni effettuate[64] mostrano sostanziali perdite di gettito per lo Stato, ben al di sopra delle previsioni presentate dal governo Berlusconi. Una di queste simulazioni, effettuate con il modello MAPP98[65], mostra che, in seguito all'implementazione dell'IRE, la stragrande maggioranza dei contribuenti sarebbe stata sottoposta ad un'aliquota unica del 27,76%, e questo avrebbe comportato per lo Stato una perdita di gettito che si aggirava intorno ai 59.000 miliardi di lire, cioè quasi il 50% in più di quanto previsto dal governo. Il governo era quindi consapevole, e non poteva essere altrimenti, del fatto che ci

[62] Per un'ampia trattazione in merito alla *flat rate tax* si veda il capitolo tre.
[63] Nella *flat rate tax* pura si prevede una deduzione fissa per tutti i livelli di reddito.
[64] Che si basano comunque su talune ipotesi soggettivamente ed autonomamente effettuate dai diversi studiosi che hanno proposto dei modelli di micro simulazione, a causa dell'indeterminatezza della legge delega, che si limitava ad esplicitare solo i tratti essenziali dell'IRE, lasciando al governo la successiva determinazione dei dettagli dell'imposta.
[65] Per una più dettagliata analisi attraverso tale modello si veda M. BALDINI, P. BOSI, M. MATTEUZZI, *L'imposta sul reddito nel disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Luglio 2002.

sarebbe stata una perdita di gettito in seguito alla sostituzione dell'IRPEF con l'IRE. Tale perdita di gettito fu però definita dallo stesso Tremonti solo "potenziale", in quanto si ritiene che possa essere recuperata e/o coperta (a detta dello stesso Tremonti)[66]:

a) Per il 50% tanto per via fiscale (i contribuenti pagano imposte sui consumi e sui risparmi), quanto per via di maggiore sviluppo indotto (aliquote più basse implicano maggiore occupazione, che implica maggiore reddito, implica più ampie basi imponibili, implica maggiore gettito)
b) Per il 30% in seguito all'emersione di basi imponibili prima sommerse, derivanti da una mancata dichiarazione dei redditi. Infatti, con aliquote più basse diminuisce l'incentivo all'evasione e all'elusione da parte del contribuente.
c) Per il 20% tramite una riduzione della spesa pubblica

A questo punto occorre effettuare una valutazione in merito alla bontà della riforma considerata sotto tre aspetti: equità verticale, equità orizzontale ed efficienza.

L'equità verticale fa riferimento al fatto che a una maggiore capacità contributiva, deve corrispondere una maggiore imposta. Da questo punto di vista le simulazioni effettuate mostrano che, in seguito all'applicazione dell'IRE, si ha un sensibile abbassamento delle aliquote medie, per tutti i livelli di imponibile. Tuttavia il guadagno non è uniformemente distribuito, poiché i maggiori benefici della riforma andranno ai gruppi sociali più ricchi e saranno destinati alle aree geografiche che già stanno meglio. Il grafico sotto mostra la variazione percentuale del reddito disponibile equivalente per alcune caratteristiche demografiche della famiglia.

[66] GIANNINI S., GUERRA M. C., *Requiem per la riforma Visco?,* Centro di analisi delle politiche pubbliche, Ottobre 2001.

**Figura 5: variazione percentuale del reddito disponibile equivalente per alcune caratteristiche demografiche della famiglia**

| Condizione capofamiglia | | Area geografica | |
|---|---|---|---|
| Operaio | 2.9% | Nord ovest | 4.9% |
| Impiegato | 4.2% | Nord est | 4.1% |
| Dirigente | 8.3% | Centro | 4.7% |
| Lib.Prof., impr. | 9.1% | Sud | 3.6% |
| Autonomo | 6.9% | Isole | 3.6% |
| Disoccupato | 3.3% | | |
| Pensionato | 2.7% | | |
| Altro | 2.8% | | |
| Numero componenti | | Età del capofamiglia | |
| 1 | 3.3% | <=30 | 3.8% |
| 2 | 4.3% | 31-40 | 5.2% |
| 3 | 4.9% | 41-50 | 5.7% |
| 4 | 5.0% | 51-60 | 4.6% |
| 5 | 4.6% | 61-70 | 4.0% |
| >5 | 5.1% | >70 | 2.5% |
| Media | 4.6% | | |

FONTE: BALDINI M., BOSI P., MATTEUZZI M., *L'imposta sul reddito nel disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Luglio 2002.

Risulta evidente che si tratta di un miglioramento paretiano in senso stretto, ovvero una situazione in cui si riesce a migliorare lo status di determinati soggetti senza per questo peggiorare quello degli altri. Si riesce addirittura a rendere migliore la situazione di tutti i soggetti (in termini di maggiori risorse disponibili). Tuttavia, il maggior valore generato dalla riforma è distribuito in maniera iniqua. L'indice di Gini, che è un indicatore di disuguaglianza distributiva[67], passa da un valore di 0.34 (situazione pre-riforma IRE), ad un valore di 0.353 (post introduzione IRE). Da un punto di vista dell'equità verticale, la riforma è da giudicare in maniera negativa.

L'equità orizzontale si riferisce al fatto che ad uguale capacità contributiva deve corrispondere un'uguale imposta. L'equità orizzontale deve essere valutata principalmente con riferimento al trattamento fiscale della famiglia. Anche in

[67] È un indicatore che va da 0 in caso di perfetta eguaglianza, a 1 nel caso opposto.

questo caso gli effetti derivanti dall'introduzione dell'IRE non sono positivi, in quanto si stima una penalizzazione delle famiglie monoreddito, rispetto ai bisogni evidenziati dalle scale di equivalenza ISE, per qualunque livello di reddito familiare e numerosità del nucleo familiare. Di convesso, le famiglie bireddito ottengono vantaggi ed un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quello previsto dalle scale di equivalenza dell'ISE. Tali elementi possono essere letti alla luce del fatto che si vuole incentivare la produzione di un secondo reddito all'interno del nucleo familiare (così da aumentare la materia imponibile complessiva e quindi il gettito per lo Stato).

Le valutazioni in merito all'efficienza sono sicuramente positive. E non potrebbe essere altrimenti per un'imposta fortemente ispirata alla *flat rate tax*. Il principale elemento di efficienza riguarda la forte diminuzione di distorsioni presenti nel mercato causati dall'elevata aliquota marginale effettiva, che diminuisce in seguito all'implementazione della riforma. «Uno dei principali argomenti avanzati dai sostenitori della riduzione del peso dell'imposta sul reddito è che elevate aliquote marginali deprimono la propensione degli agenti ad offrire lavoro; la riduzione delle aliquote dovrebbe provocare un forte aumento dell'occupazione e dell'attività imprenditoriale che, incrementando la base imponibile, riuscirebbe in questo modo a recuperare almeno una parte, possibilmente significativa, della riduzione iniziale del gettito. Il taglio delle aliquote potrebbe inoltre spingere all'emersione chi oggi opera in nero, dal momento che la convenienza stessa del sommerso ne risulterebbe ridimensionata. Infine, vi sarebbero importanti conseguenze sull'offerta di lavoro femminile, che sembra più sensibile di quella maschile a variazioni del salario netto»[68]. Se sono sicuramente condivisibili le riflessioni in merito all'aliquota marginale effettiva e all'incentivo all'occupazione, qualche perplessità generano le previsioni in merito al recupero dell'evasione, in quanto, se è vero com'è vero, che i lavoratori

[68] M. BALDINI, P. BOSI, M. MATTEUZZI, *op. cit.*, p.13.

che operano in nero non hanno redditi particolarmente elevati, non è detto che la riforma possa costituire un serio incentivo all'emersione.

In conclusione, in merito alla riforma sull'IRE, si può dire che essa pecca nei seguenti aspetti[69]:

- La legge delega è formulata in maniera poco chiara
- Il primo scaglione è troppo ampio e le aliquote marginali massime troppo basse, per assolvere ad obiettivi di redistribuzione e sociali[70]
- Riduzione significativa di gettito
- Aumento delle disuguaglianze
- Effetti peggiorativi sul nucleo familiare

Si rammenta in ultimo che la sostituzione dell'IRPEF con l'IRE rimase solo nelle idee del legislatore. L'unico elemento della riforma sull'imposizione diretta che ha trovato attuazione riguarda la sostituzione delle detrazioni con delle deduzioni.

#### 1.6.2.2 IRES

Se la riforma nel campo dell'imposizione diretta non fu mai attuata, lo stesso non può dirsi della riforma sulle società, che ha trovato attuazione in maniera quasi del tutto completa. I tratti essenziali della riforma in ambito societario sono rintracciabili all'art. 4 della legge delega 80/2003. L'obiettivo principale della riforma sulla tassazione dei redditi societari riguarda la volontà di armonizzazione del sistema di tassazione dei redditi societari italiano con quello dei principali paesi dell'Unione Europea. Le principali novità introdotte dalla riforma riguardano:

[69] Per una più approfondita trattazione si veda M. BALDINI, P. BOSI, *L'Imposta sul reddito della Legge delega della riforma fiscale: prime interpretazioni e analisi degli effetti di gettito e distributivi*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma, Febbraio 2002.

[70] Si tratta del classico *trade off* tra equità ed efficienza. Come detto prima, l'abbassamento delle aliquote marginali effettive ha effetti positivi in termini di efficienza, ma comporta iniquità non indifferenti in termini redistributivi.

- Abolizione DIT
- Soppressione IRPEG ed istituzione IRES
- Abolizione del meccanismo del credito d'imposta e istituzione di un meccanismo di esenzione parziale
- Istituzione del regime PEX
- Istituzione di un nuovo *pro rata* patrimoniale
- Istituzione del consolidato fiscale (nazionale e mondiale)
- Istituzione del regime della trasparenza fiscale, attraverso il quale viene attribuita la facoltà alle società di capitali, i cui soci siano a loro volta società di capitali residenti, ciascuna con una percentuale di partecipazione non inferiore al 10% e non superiore al 50%, di optare per il regime di trasparenza fiscale previsto per le società di persone.

Non ha invece trovato attuazione la normativa che faceva riferimento ad una graduale soppressione dell'IRAP, dal momento che il governo non è riuscito a trovare quelle risorse da destinare alle Regioni, in luogo della potenziale perdita di gettito derivante dall'eliminazione dell'IRAP.

Per effetto del d.lgs. n. 334/2003 entra in vigore l'IRES (imposta sul reddito delle società). Fermo restando il presupposto dell'imposta, la base imponibile, e i soggetti passivi, elementi immutati rispetto alla precedente IRPEG, ciò che viene modificata è l'aliquota che passa al 33%, dal precedente 34%. Importante novità è quella che riguarda l'abolizione del meccanismo del credito d'imposta e la sua sostituzione con un meccanismo d'esenzione parziale. Il credito d'imposta prevedeva che l'imposta pagata dalla società fosse un'imposta corrisposta a titolo d'acconto in quanto, al momento della distribuzione dell'utile, il socio pagava un'imposta calcolata sull'intera base imponibile, ma era a lui concesso un credito d'imposta commisurato all'imposta pagata dalla società sugli utili di spettanza del socio[71]. Il meccanismo dell'esenzione parziale prevede invece che l'imposta

[71] Tale sistema funzionava perfettamente quando socio e società appartengono allo stesso regime fiscale. Invece, quando il socio è residente in uno Stato diverso da quello della società, il meccanismo del credito

assolta dalla società è assolta a titolo definitivo. Di conseguenza, al momento della distribuzione dell'utile, per evitare fenomeni di doppia imposizione[72], l'utile distribuito è "esente" da tassazione, ma solo parzialmente. Si realizza quindi una doppia imposizione degli utili, seppur in forma attenuata. Le percentuali di esenzioni delle basi imponibili si differenziano a secondo che il soggetto che percepisce l'utile sia un soggetto IRES o una persona fisica, e la partecipazione sia o meno qualificata[73]. Tali percentuali sono state modificate più volte nel corso del tempo. Ad oggi i dividendi distribuiti ad altre società (soggetti passivi IRES) sono tassati nella misura del 5% del loro ammontare. I dividendi distribuiti a persone fisiche in possesso di una partecipazione qualificata, rientrano nella base imponibile del socio per il 49,72% del loro ammontare (subendo quindi una tassazione con le aliquote dell'IRPEF). Invece, i dividendi distribuiti a persone fisiche in possesso di una partecipazione non qualificata, vengono tassati con un'imposta sostitutiva pari al 20% che si applica all'intero ammontare del dividendo percepito. Tali percentuali d'esenzione sono da collegare in maniera diretta con l'aliquota IRES oggi vigente pari al 27,5%. Infatti, le percentuali d'esenzione sono strutturate di modo che la tassazione complessivamente gravante sul contribuente si avvicini il più possibile alla tassazione che il contribuente subirebbe tramite l'applicazione delle aliquote dell'imposta personale sul reddito[74].

Il regime PEX (*partecipation exemption*) riguarda non solo i dividendi (come sopra descritto), ma anche le plusvalenze realizzate in seguito alla cessione di partecipazioni. Per potere usufruire del regime PEX devono essere presenti quattro condizioni, due inerenti la partecipante, e due riguardanti la partecipata:

---

d'imposta presenta difficoltà applicative. In un periodo storico caratterizzato da una forte globalizzazione e circolazione elevata di capitali, non si poteva non prevedere un meccanismo più adeguato alle esigenze di competitività internazionale.

[72] In quanto quell'utile ha già subito una tassazione in capo alla società, scontando l'aliquota IRES.

[73] Una partecipazione in una società quotata è qualificata se supera il 5% del capitale, o attribuisce diritti di voto nell'assemblea ordinaria superiori al 2%. Una partecipazione in una società non quotata è qualificata se supera il 25% del capitale, o attribuisce diritti di voto nell'assemblea ordinaria superiori al 20%.

[74] Infatti, in caso di partecipazione non qualificata, la tassazione complessiva (IRES+IRPEF) è pari al 42%. In caso di partecipazione qualificata, la tassazione complessiva varia tra il 35,8% e il 43%.

- La partecipante, quando avviene la cessione, deve avere detenuto la partecipazione da almeno un anno ininterrottamente
- La partecipazione deve essere iscritta tra le immobilizzazioni finanziarie
- La partecipata non deve risiedere in una Stato o territorio a regime fiscale privilegiato (paesi cosiddetti "*black list*")
- La società partecipata deve essere un'impresa commerciale, come definita dall'art.55 del T.u.i.r.

Il *pro rata* patrimoniale era un meccanismo che non permetteva l'integrale deducibilità degli interessi passivi. Era effettivamente un meccanismo anti elusivo finalizzato ad evitare che il socio finanziasse la propria società tramite un capitale che, nella forma, era capitale di credito (e quindi avrebbe consentito alla società una deduzione degli interessi passivi), ma, nella sostanza, era capitale proprio (nessuna deducibilità per la società). Il *pro rata* patrimoniale era stato comunque introdotto nel caso fossero presenti nel bilancio della società partecipazioni rientranti nel regime PEX. Il *pro rata* patrimoniale fu in seguito abolito e sostituito dalla normativa contro la *thin capitalization* (capitalizzazione sottile), che aveva la stessa finalità del *pro rata*, ovvero limitare la deducibilità degli interessi passivi derivanti da finanziamenti erogati o garantiti dai soci. Ad oggi, anche la normativa contro la *thin capitalization* è stata abolita per fare spazio alla normativa generale sugli interessi passivi ex art.96 T.u.i.r.[75]. Secondo la normativa vigente, gli interessi passivi sono deducibili fino a concorrenza degli interessi attivi e nel limite del 30% del ROL (reddito operativo lordo).

Il consolidato fiscale è un regime che attribuisce la facoltà (è un'opzione) alle società appartenenti ad un determinato gruppo di redigere il bilancio congiuntamente, attraverso la determinazione in capo alla società o all'ente controllante di un'unica base imponibile corrispondente alla somma algebrica delle basi imponibili delle società appartenenti al gruppo. La tassazione

[75] Cui si rimanda per una più approfondita trattazione.

consolidata, nazionale o mondiale, colpisce quindi il reddito del gruppo visto come un'unica entità economica. I principali vantaggi per le società appartenenti al gruppo riguardano la possibilità di compensare utili e perdite infragruppo, la possibilità di compensazione dell'IVA infragruppo, e la possibilità di sfruttare eccedenze di ROL non utilizzate da altre società appartenenti al gruppo[76].

#### 1.6.2.3 DIT e IRAP

Il terzo obiettivo che si poneva la riforma Tremonti era quello di rendere il sistema neutrale rispetto alle scelte d'investimento delle imprese, attraverso l'eliminazione della *Dual income tax* e dell'IRAP. Infatti, la DIT veniva vista da Tremonti come un meccanismo distorsivo che incentivava le imprese alla patrimonializzazione piuttosto che all'utilizzo del debito, mentre l'IRAP era considerata un'imposta distorsiva in quanto penalizzante il debito e il costo del lavoro. Mentre la DIT fu abolita, l'IRAP non fu mai abolita.

#### 1.6.2.4 Imposta sui servizi

Uno degli obiettivi di maggior rilievo del governo Berlusconi riguardava la riorganizzazione complessiva del sistema di imposte indirette. L'art. 6 della legge delega 80/2003 prevedeva la concentrazione in un'unica obbligazione fiscale ed in un'unica modalità di prelievo, dei seguenti tributi: imposta di registro, imposte ipotecarie e catastali, imposta di bollo, imposta sulle concessioni governative, tassa sui contratti di borsa, imposta sulle assicurazioni, imposta sugli intrattenimenti. L'obiettivo è quello di razionalizzare il sistema attraverso la creazione di una "imposta sui servizi" in luogo di una serie di imposte indirette precedentemente esistenti. Secondo il testo di legge, dovevano invece essere mantenute le accise, con un miglioramento però da un punto di vista dell'efficienza, ottimalità e semplificazione. L'obiettivo che si prepongono

[76] Per una trattazione completa ed esaustiva della disciplina sul consolidato fiscale, si rimanda agli artt. Da 117 a 129 del T.u.i.r., per quanto concerne il consolidato fiscale nazionale. La disciplina del consolidato mondiale è invece contenuta nella Legge del 22 dicembre 2011 n.214.

le accise riguarda la «salvaguardia della salute e dell'ambiente privilegiando l'utilizzo di prodotti ecocompatibili»[77].
La riforma delle imposte indirette rimase largamente inattuata. Nello specifico l'imposta sui servizi non fu mai istituita.

1.6.2.5 La "Manovra dei cento giorni"

Rilanciare la crescita della produttività del paese era di prioritaria importanza. Con l'espressione "Manovra dei cento giorni"[78] ci si riferisce a tutti quegli incentivi alle imprese concessi dal governo Tremonti, finalizzati a rilanciare gli investimenti. «Si tratta di un incentivo a tutto campo: tutti gli investimenti (compresi gli autoveicoli, tutte le tipologie di immobili strumentali per natura, gli interventi di ampliamento e ammodernamento), indipendentemente dal fatto che siano investimenti nuovi o di rimpiazzo, di tutti gli operatori economici (compresi i lavoratori autonomi, le banche e le assicurazioni) e comunque finanziati (con debito o capitale proprio) sono incentivati, a condizione che risultino superiori, nell'esercizio considerato, alla media degli investimenti realizzati nei precedenti cinque periodi di imposta. La Tremonti-bis[79] estende l'agevolazione anche agli investimenti in "capitale umano", rappresentati dalle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale e, fino ad un massimo del 20% del loro ammontare, dalle retribuzioni complessive corrisposte durante il periodo di imposta al personale impegnato nelle attività di formazione e aggiornamento. Una così ampia estensione dell'agevolazione viene motivata "funzionalmente" dalla volontà di "trasmettere un impulso positivo all'economia in fase di stagnazione" e di "lanciare un ponte verso la riforma fiscale" le cui linee essenziali vengono illustrate nella relazione di accompagnamento al d.d.l. dei "cento giorni"»[80]. In sintesi, furono concessi

[77] Art.7 comma 1 lettera a) della legge delega 80/2003.
[78] Legge n. 383/2001.
[79] Con l'espressione "Tremonti - bis" ci si riferisce in generale a tutti gli incentivi concessi alle imprese.
[80] GIANNINI S., GUERRA M. C., *Requiem per la riforma Visco?,* Centro di analisi delle politiche pubbliche, Ottobre 2001.

incentivi generalizzati alle imprese con l'obiettivo di rilanciare l'economia stagnante del Paese.
Sempre con l'obiettivo di rilanciare la crescita, ma anche con quello di reperire sempre maggiori risorse per lo Stato, il governo Berlusconi fa uso di uno strumento che caratterizzerà i governi di centro-destra anche nei successivi anni: lo scudo fiscale. In generale si ha un utilizzo quasi spregiudicato di *tax expenditures*, intendendo con tale espressione tutte quelle deduzioni, detrazioni, esenzioni e regimi di favore, che riducono il carico fiscale per cittadini e imprese. Un'analisi condotta dalla "commissione Ceriani" ha messo in mostra più di 720 *tax expenditures* presenti nel nostro ordinamento. Tale strumento oltre a creare distorsioni non indifferenti e causare problemi di erosione fiscale, rende il sistema tributario eccessivamente complesso e artificioso.

#### 1.6.2.6 Semplificazione

La semplificazione del sistema tributario complessivo è sempre stata nelle idee dei governi guidati da Berlusconi. Sin dal Libro bianco del 1994 la semplificazione del sistema era il presupposto imprescindibile su cui creare poi un sistema di imposte efficace ed efficiente. Le principali semplificazioni riguardavano: diminuzione degli adempimenti formali; potenziamento degli studi di settore (accertamento basato sulla concezione di reddito "normale" piuttosto che "effettivo"); introduzione per le piccole e medie imprese e per i lavoratori autonomi di un regime semplificato per gli obblighi documentali e la determinazione degli imponibili; previsione di nuovi strumenti deflattivi del contenzioso.
La più importante novità in tema di semplificazione riguardava la volontà di riunire all'interno di un unico codice tutte le fonti della materia tributaria. Infatti, il sistema normativo era estremamente frammentato e confusionario. In un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, si vuole istituire un codice tributario contenente, nella parte generale, i criteri e i principi cui l'ordinamento si deve ispirare, e nella parte speciale la disciplina dei singoli tributi. Il contribuente

sarebbe stato così enormemente avvantaggiato nella comprensione della normativa ed aiutato negli adempimenti ad esso spettanti, in ragione del fatto che avrebbe potuto fare affidamento su un unico codice, contenente la disciplina di tutte le imposte, in luogo invece dell'antecedente situazione caratterizzata da una sovrapposizione e stratificazione normativa che rendeva il sistema di ardua comprensione.
Si aspetta ancora oggi l'istituzione di un codice tributario.

### *1.6.3 Visco e Tremonti: le due riforme a confronto*

In linea di principio entrambe le riforme si pongono l'obiettivo di rendere il sistema tributario complessivo neutrale. Dal momento che i principali cambiamenti che hanno interessato il nostro ordinamento in seguito all'implementazione delle due riforme hanno riguardato principalmente l'imposizione societaria, si discorrerà dell'adeguatezza dell'impianto Visco (DIT e IRAP) confrontandolo con quello Tremonti (eliminazione DIT) sotto tre punti di vista:

1. Neutralità e scelte finanziarie delle imprese
2. Neutralità e scelte nell'uso dei fattori produttivi
3. Natura degli incentivi fiscali

Riguardo al primo punto, possiamo dire che un sistema fiscale si definisce neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese, nel momento in cui incide nello stesso modo sul rendimento che l'impresa ottiene dall'impiego dei singoli tipi di finanziamento. La letteratura economica rintraccia due modelli di riferimento entrambi neutrali rispetto alle scelte finanziarie delle imprese: il modello del *cash flow* e *l'ACE (allowance for corporate equity).* Il primo colpisce i flussi di cassa dell'impresa non ammettendo in deduzione né gli oneri finanziari (costo del capitale di credito), né il costo opportunità (assimilabile al costo del capitale proprio). Il secondo (ACE) si basa su una logica opposta ma ugualmente neutrale in merito alle scelte finanziarie delle imprese, in quanto si

propone di tassare il solo extra-profitto, concedendo la deducibilità sia degli oneri finanziari, sia del costo opportunità. Nessuno di questi due istituti è stato mai adottato in Italia. Tuttavia, la riforma Visco ha previsto l'istituzione di un meccanismo di tassazione "semi-neutrale", come quello della DIT incrementale, in cui il costo opportunità è riferito solo ad una misura dell'aumento di capitale proprio (e non a tutto il capitale proprio). Tuttavia, nel lungo periodo, il costo opportunità sarebbe stato riferito all'intero capitale proprio, implementando una DIT piena che gode delle caratteristiche proprie di un sistema neutrale. Quindi, sotto questo aspetto la riforma Visco introduce un miglioramento: mentre nel sistema antecedente era piuttosto evidente il *favor* per il debito (deducibilità degli oneri finanziari e imposta sul capitale proprio), con la riforma Visco si elimina, almeno parzialmente, tale distorsione proprio attraverso la DIT e l'eliminazione dell'imposta sul capitale proprio, lasciando le imprese più o meno indifferenti in merito a quale fonte di finanziamento scegliere per finanziare i propri investimenti. Con l'attuazione della riforma Tremonti, e la conseguente soppressione della DIT, si ha un ritorno al passato, un passato in cui si orientano le imprese all'utilizzo del capitale di credito piuttosto che al capitale proprio. È vero che a fronte di un'impossibilità di deduzione del costo opportunità si creano delle limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi. Ma sono delle limitazioni che hanno finalità antielusive[81], e quindi non una norma di sistema finalizzata a rendere il sistema neutrale. In conclusione la riforma Visco ha reso il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto a quello ante riforma, ma la riforma Tremonti ha comportato un ritorno ad un sistema distorsivo proprio a causa dell'abolizione della DIT.

In merito al secondo punto, ovvero l'influenza che le due riforme hanno avuto sulle scelte delle imprese in merito all'utilizzo dei fattori produttivi, valgono le seguenti considerazioni in merito all'IRAP, poiché è questa l'imposta influente in questo senso. Le valutazioni che si andranno a fare sono strettamente correlate ad

[81] Si pensi al *pro rata* e in seguito alle norme contro la *thin capitalization*.

un confronto con il sistema antecedente all'introduzione dell'IRAP. Si consideri che la base imponibile dell'IRAP è in linea di massima costituita dalla somma tra utili, costo del lavoro e interessi passivi. La parte di IRAP gravante sul costo del lavoro è andata a sostituire i precedenti contributi sanitari la cui aliquota generale era del 9%. La parte di IRAP gravante sugli utili è andata a sostituire l'ILOR, che insisteva con un'aliquota del 16,2%. La parte di IRAP gravante sugli interessi passivi, istituisce un prelievo sul fattore produttivo "capitale di debito" fino a quel momento esente da qualsiasi tributo, e costituisce un contrappeso non indifferente alla possibilità di dedurre gli interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile IRPEG. Da questo si evince di come l'IRAP non sia un'imposta caduta dal cielo, né tanto meno un'imposta penalizzante per le imprese, ma anzi un'imposta che introduce molteplici elementi di neutralità nel sistema. L'IRAP è stata spesso vista sotto una luce negativa (e da molti è vista come tale tutt'oggi), è vista come un'imposta che penalizza il lavoro (aumentando il cuneo fiscale), come un'imposta che penalizza il debito, come un'imposta ingiusta poiché prelevata sui costi sostenuti dalle imprese, e quindi prelevata anche nel caso in cui l'impresa non sia in utile ma in perdita. A tali detrattori dell'IRAP deve essere continuamente ricordato quali tributi l'IRAP è andata a sostituire, e quali obiettivi essa si prefigge di raggiungere. Tra i principali detrattori dell'IRAP sicuramente ci sono stati i vari governi di centro-destra che si sono succeduti nel corso del tempo, primo tra tutti quel governo guidato da Berlusconi, con braccio destro Tremonti, che si era posto l'obiettivo di eliminare l'IRAP. Tuttavia, essendosi reso conto dell'importanza di tale tributo e non riuscendo a reperire sufficienti risorse che finanziassero la sua soppressione, si era inizialmente deliberato per una «graduale eliminazione dell'IRAP, con prioritaria e progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro e di eventuali ulteriori costi»[82]. L'IRAP non fu mai soppressa, anche se sono state prese, dai governi successivi, alcune misure

[82] Art.8 comma 1 della legge delega 80/2003.

volte a ridurre il cuneo sul lavoro, attraverso un'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP. Tuttavia si tratta per lo più misure temporanee volte a stimolare la crescita.

Sotto il profilo della natura degli incentivi fiscali, le due riforme sono molto differenti, pur cercando entrambe le riforme di incentivare gli investimenti. Tuttavia, mentre con la riforma Visco si tratta di un'agevolazione selettiva che si sostanzia in una riduzione dell'aliquota sui profitti solo al verificarsi di determinate condizioni (dipende dalla tipologia di investimento e dalle modalità di finanziamento), la riforma Tremonti introduce un'agevolazione generalizzata che si sostanzia in una deduzione dalla base imponibile, commisurata all'incremento degli investimenti effettuati (per potere usufruire dell'agevolazione non hanno importanza le modalità con le quali si compie l'investimento). «La scelta delle basi agevolate comporta incentivi diversi nei confronti delle imprese. La selettività delle agevolazioni sotto il regime Visco diversifica il prelievo sulle imprese in base ai comportamenti che esse adottano nelle scelte di investimento poste in atto nell'esercizio in corso; cerca inoltre di orientarle nelle direzioni desiderate (verso talune tipologie di investimenti che siano finanziate con capitale proprio). La natura incrementale dell'incentivo riconosciuto sotto il regime Tremonti, invece, diversifica il prelievo sulla base delle scelte di investimento operate in passato dalle imprese; infatti, assume a riferimento nel calcolo degli incrementi proprio tali investimenti. L'incentivo Tremonti, inoltre, promuove genericamente un aumento degli investimenti senza orientarli verso una particolare direzione»[83].

In conclusione possiamo giudicare in maniera più che positiva la riforma Visco, soprattutto per la sua capacità di restringere il divario di trattamento che il fisco riserva alle due fonti di finanziamento. Un ritorno alla DIT sarebbe oggi più che mai auspicabile, alla luce del fatto che, da un'analisi della struttura finanziaria

[83] G. MAURIZI, D. MONACELLI, *Il processo di riforma della tassazione dei redditi societari in Italia*, studi e note di economia, Marzo 2002, p.34.

della maggioranza delle imprese, si nota un eccessivo abuso dell'indebitamento[84].

### 1.7 Il secondo governo Prodi (2006-2008)

Il secondo governo Prodi è un governo caratterizzato da un'alta instabilità politica, e la poca durata dello stesso mette in evidenza tale fattore. Da un punto di vista delle riforme in ambito tributario, tale governo cerca di correggere quelli che crede essere gli errori commessi dal governo precedente. Nello specifico si propone la correzione dei due moduli creati da Tremonti, attraverso una rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote dell'IRPEF, e la trasformazione delle deduzioni in detrazioni. Inoltre, si ravvisa in tale periodo uno dei primi casi di imposta negativa: viene attribuito al soggetto un credito (rimborsabile), nel caso in cui l'ammontare delle detrazioni a lui spettanti superi l'imposta lorda. È questo un sostegno non differente ai percettori di redditi medio-bassi, che segnala la volontà del governo Prodi di voler implementare riforme che vadano principalmente a favore di che sta peggio[85]. Vi sono poi ulteriori piccoli interventi che non hanno però di molto modificato lo status quo[86]. Importantissime invece sono state le modifiche introdotte nell'ambito dell'imposizione societaria, che sono state frutto dell'intenso lavoro fatto dalla "commissione di studio sull'imposizione fiscale delle società", istituita nel giugno del 2006, con lo scopo di evidenziare le problematiche del sistema d'imposizione in ambito societario, ricercando adeguate soluzioni per farvi fronte, e proponendo quindi i giusti correttivi da adottare per ottenere un sistema migliore. I risultati di tale lavoro sono presentati in una relazione finale[87]

[84] Il che ha notevoli conseguenze quali: un maggiore rischio di default delle imprese; un crescente costo del debito; fenomeni di *debt overhang* (morsa debitoria).
[85] Tale elemento ha caratterizzato anche i precedenti governi di centro-sinistra.
[86] Ad esempio fu istituita l'imposta di scopo (per i comuni), e fu modificata la disciplina sulla tassa di successione e donazione.
[87] S. BIASCO, A. DI PIETRO, S. GIANNINI, G. ROXAS, *Commissione di studio sull'imposizione fiscale sulle società*, in Tributi, Supplemento n.3/2008.

consegnata al viceministro delle finanze Vincenzo Visco. Tra le problematiche del sistema di tassazione in ambito societario, si individuano:

- Sistema PEX troppo complicato e di difficile applicazione
- Norme contro la *thin capitalization* poco efficaci
- Sistema fiscale poco neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese
- Aliquota IRES troppo elevata
- Difficoltà di integrazione tra IAS/IFRS[88] e principi contabili nazionali
- Sistema complessivo caratterizzato da forte incertezza dovuta ai molteplici e repentini cambiamenti normativi verificatisi nel corso del tempo, che non hanno permesso alle imprese di compiere scelte consapevoli e basate su un sistema fiscale stabile. Inoltre, l'eccessiva produzione normativa ha portato ad una sovrapposizione e stratificazione di norme, che rende ancor più complicato e di difficile lettura il sistema fiscale.

A fronte di tale contesto, la "commissione Biasco" ha cercato di proporre dei correttivi che limitassero al massimo i cambiamenti radicali degli istituti esistenti, con la finalità di non ingenerare nuove turbative alla pianificazione fiscale delle imprese. Al contempo tali correttivi si prefiggono l'obiettivo di stimolare la crescita, la produttività, la competitività e gli investimenti attraverso l'eliminazione di distorsioni e asimmetrie, e la semplificazione del sistema. Tra gli interventi proposti si ricordano:

- Modifica del regime PEX, tornando ad una tassazione del 5% delle plusvalenze, e introducendo un regime generalizzato di irrilevanza delle minusvalenze
- Abolizione della *thin capitalization* accompagnata da una reintroduzione della *Dual income tax*, per rendere il sistema fiscale maggiormente neutrale

[88] Gli IAS/IFRS sono i principi contabili internazionali, emanati dallo IASB, che devono essere utilizzati dalle imprese (in un primo momento solo dalle imprese quotate) per la redazione del bilancio.

- Riduzione aliquota IRES in linea con la tendenza all'abbassamento dell'aliquota che si sta verificando nei principali Paesi UE
- Proposizione di criteri che regolino la compatibilità tra IAS e principi contabili nazionali
- Proposizione di correttivi alla disciplina del consolidato, che evitino un utilizzo elusivo dell'istituto
- Proposizione di un regime di neutralità fiscale per le operazioni straordinarie
- L'incentivo alla promulgazione di un codice tributario che contenesse tutte le leggi in materia di imposizione fiscale sulle società
- Revisione delle normative riguardanti la fiscalità internazionale quali la CFC, la normativa sull'esterovestizione, e la normativa in tema di deducibilità dei costi sostenuti per operazioni effettuate con società residenti in Paesi *black list*

Molte delle proposte avanzate nel rapporto finale della commissione Biasco hanno trovato reale attuazione. Ci si riferisce ai correttivi in merito alla PEX e al consolidato, ai correttivi in merito ai principi contabili IAS, e all'introduzione di un regime di neutralità fiscale in seguito alle operazioni di finanza straordinaria. Non hanno trovato attuazione le direttive in tema di semplificazione e razionalizzazione del sistema di tassazione delle società, che passava anche, ma non solo, attraverso l'istituzione di un codice tributario. Tuttavia le novità più importanti proposte dalla commissione ed in seguito effettivamente implementate riguardano: la riduzione dell'aliquota IRES al 27,5%; l'introduzione del meccanismo ACE; l'abolizione della norma contro la thin capitalization; la previsione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi passivi.

La riduzione dell'aliquota IRES al 27,5% dal precedente 33%, fu resa necessaria dal processo di concorrenza fiscale internazionale che era in atto. Infatti, in questo periodo vi fu una corsa al ribasso delle aliquote d'imposizione sulle società da parte di quasi tutti i paesi UE, con la finalità di attrarre investimenti

all'interno del proprio Paese. Il grafico sotto mette in evidenza tale tendenza alla riduzione delle aliquote, mostrando la discesa delle aliquote legali di tassazione sulle imprese nell'UE-15.

**Figura 6: aliquote di tassazione sulle imprese nell'UE-15**

| 1982 | | 1995 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Germania* | 62.0 | Germania* | 56.8 | Germania* | 38.3 |
| Austria | 61.0 | Italia* | 52.2 | Italia* | 37.3 |
| Svezia | 60.0 | Lussemburgo* | 40.9 | Spagna | 35.0 |
| Finlandia | 60.0 | Belgio | 40.2 | Belgio | 33.9 |
| Portogallo* | 55.0 | Grecia | 40.0 | Francia | 33.3 |
| Francia | 50.0 | Irlanda | 40.0 | Paesi Bassi | 30.5 |
| Paesi Bassi | 48.0 | Portogallo* | 39.6 | Lussemburgo* | 30.4 |
| Irlanda | 45.0 | Francia | 36.7 | Regno Unito | 30.0 |
| Belgio | 45.0 | Paesi Bassi | 35.0 | Grecia | 29.0 |
| Grecia | 43.4 | Spagna | 35.0 | Danimarca | 28.0 |
| Regno Unito | 40.0 | Austria | 34.0 | Svezia | 28.0 |
| Italia* | 39.0 | Danimarca | 34.0 | Finlandia | 26.0 |
| Spagna | 33.0 | Regno Unito | 33.0 | Austria | 25.0 |
| Lussemburgo | - | Svezia | 28.0 | Portogallo* | 22.5 |
| Danimarca | - | Finlandia | 25.0 | Irlanda | 12.5 |

FONTE: Eurostat

D'altronde, nel momento in cui un'impresa deve prendere una decisione in merito alla localizzazione di un investimento, il fattore fiscale è sicuramente un fattore di rilievo che influenza la scelta finale dell'impresa, anche se non è il più importante.

Infine, si cerca di raggiungere una maggiore neutralità del sistema d'imposizione attraverso l'introduzione dell'ACE e della nuova normativa in tema di deducibilità di interessi passivi, che va a sostituire le precedenti norme contro la *thin capitalization*. L'ACE[89] (*allowance for corporate equity*) è un meccanismo che prevede l'esclusione dalla base imponibile di quanto corrisponde al rendimento figurativo degli apporti di capitale. La principale differenza con la DIT risiede nel fatto che, in tale istituto la porzione di profitto individuata dal tale rendimento figurativo veniva tassata con un'aliquota ridotta (19%) rispetto a

[89] Nella pratica l'ACE trova reale attuazione durante il successivo governo Monti.

quella ordinaria (prima 37%), mentre l'ACE propone una totale esclusione e non una più lieve tassazione. Incentivando gli apporti di capitale, il sistema fiscale risulta più equo rispetto al passato, un passato in cui veniva concessa la possibilità di deduzione degli interessi passivi, con dei limiti che erano però inefficaci. Infatti, la normativa contro la *thin capitalization* era «complicata, asimmetrica, facilmente aggirabile e di difficile possibilità di accertamento»[90]. Per questo fu abolita e furono istituite norme "di sistema" che limitassero la deducibilità degli interessi passivi: si decise che gli interessi passivi fossero deducibili fino a concorrenza degli interessi attivi e nel limite del 30% del ROL. Tali norme contribuirono a rendere il sistema neutrale rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese.

Un altro avvenimento da segnalare in questo periodo riguarda l'istituzione di una commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, istituita su impulso del viceministro dell'Economia e delle Finanze Vincenzo Visco, e coordinata da Claudio De Vincenti e Roberto Paladini. Tale commissione inizia i lavori nel marzo del 2007 e li termina nel febbraio del 2008. L'obiettivo è individuare le criticità proprie dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, proponendo un modello alternativo di tassazione. I risultati di tale lavoro sono riassunti in un dossier[91] che contiene una proposta di riforma riguardante l'imposizione diretta, che sarà analizzata nell'ultimo capitolo di tale elaborato.

### 1.8 Berlusconi 2008-2011

L'ultimo governo Berlusconi (2008-2011) si caratterizza per la marcata volontà di attuare quelle riforme che negli anni passati non è riuscito ad attuare, e le cui linee guida sono rintracciabili nel libro Bianco sulla riforma fiscale redatto da Tremonti nel 1994, e nella legge delega n.80/2003. Infatti, il progetto di legge più

[90] S. BIASCO, A. DI PIETRO, S. GIANNINI, G. ROXAS, *op. cit.*, p.113.
[91] C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *op. cit*.

importante presentato in questo periodo, ovvero il disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale del 30 giugno 2011, ricalca in pieno l'antecedente legge delega n.80/2003 nei paragrafi precedenti analizzata. Gli obiettivi contenuti all'interno del suddetto disegno di legge delega fiscale del 30 giugno 2011 riguardano:

- Una riduzione delle aliquote dell'imposta personale sul reddito (che dovevano essere pari al 20%, 30%, 40%), con una contestuale riduzione degli scaglioni da cinque a tre[92]
- Una graduale eliminazione dell'IRAP, con prioritaria esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile
- Aumento dell'imposizione indiretta
- Semplificazione del sistema tributario attraverso l'accorpamento di una serie di imposte in un'unica "imposta sui servizi"
- Rideterminazione della disciplina dell'obbligazione fiscale che minimizzi lo sforzo che il contribuente è tenuto a sostenere per effettuare gli adempimenti fiscali

Come si nota, tale legge sembra essere stata ricalcata in tutto e per tutto alla legge delega 80/2003, e come essa non ha trovato attuazione, a causa del fatto che pochi mesi dopo la presentazione di tale progetto di legge si è assistito alla caduta del governo Berlusconi e all'istituzione di un "governo di tecnici" guidato da Mario Monti[93].

Le principali novità presentate dal governo Berlusconi e che hanno trovato concreta attuazione riguardano:

[92] Tale proposta era contenuta nel libro bianco del 1994. Per un'analisi completa si veda G. TREMONTI, *La riforma fiscale, libro bianco*, Ministero delle Finanze, Dicembre 1994.

[93] Infatti, il governo Berlusconi non ha avuto il tempo di definire in maniera più precisa e puntale quelle che dovevano essere le modalità di attuazione della riforma, i tempi, e le caratteristiche specifiche dei singoli nuovi tributi.

- L'introduzione dell'ACE[94] (aiuto per la crescita economica), che sembra cosa diversa dall'ACE (*allowance for corporate equity*) proposta dalla commissione Biasco, ma che in realtà è la stessa cosa, in quanto prevede la deducibilità del rendimento del capitale di rischio, valutato attraverso l'applicazione di un rendimento nozionale al capitale proprio di nuova immissione
- La riforma sui redditi di natura finanziaria, la cui aliquota è stata elevata al 20%, con esclusione dei soli titoli del debito pubblico tassati con un'aliquota del 12,5%
- Abolizione dell'ICI sulla prima casa
- Più pervasivo utilizzo degli studi di settore
- L'istituzione di una *Robin Hood tax*, ovvero un'addizionale IRES del 5,5% per tutte quelle società che avessero ricavi al di sopra di un tetto fissato, e che operassero nei settori previsti da tale legge (per lo più nel settore degli idrocarburi)
- Previsione di misure per stimolare la crescita (ad esempio detassazione del lavoro straordinario)
- La "Tremonti-ter" ovvero quell'insieme di incentivi e agevolazioni fiscali concessi dal governo, tra cui i vari scudi fiscali tesi a fare in modo che i capitali prima espatriati all'estero in paradisi fiscali ritornino in Italia

Tuttavia, la più importante novità riguarda la legge 42/2009, ovvero la legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale. L'obiettivo che tale legge si prefigge è l'inizio di un processo di decentramento fiscale[95] attraverso il quale attribuire sempre maggiore potere impositivo agli enti locali, da collegare al potere di spesa di cui già sono in possesso. Giacché un'analisi puntuale di tale legge esula dalle finalità di tale elaborato, si rimanda ad altri testi per una

[94] In realtà tale istituto era previsto nella delega fiscale del governo Berlusconi, ma fu nella pratica introdotto dal governo Monti con il d.l. n. 201/2011, il cosiddetto "Decreto Salva Italia".
[95] Quest'obiettivo era uno dei capisaldi di quella riforma che Tremonti proponeva nel suo libro bianco.

disamina completa della legge 42/2009[96]. In questa sede si sottolinea il riaccendersi prepotente di quella tendenza al decentramento fiscale che ha caratterizzato il nostro Paese nel corso del tempo (escludendo il periodo degli anni settanta con la riforma Visentini). Ad oggi il federalismo fiscale è in *stand-by*, dal momento che solo pochi decreti attuativi sono stati emanati e il processo di attuazione del federalismo fiscale si è arrestato nello stesso momento in cui il governo Berlusconi è stato sostituito dal governo Monti, ed è stata avvertita come prioritaria la necessità di una gestione fortemente accentrata delle risorse, per ridurre gli sprechi, e di conseguenza l'enorme debito pubblico.

### 1.9 Il governo Monti

Prima di analizzare le principali novità in ambito tributario apportate dal governo Monti, bisogna fare una doverosa premessa riguardante tale governo. Il governo Monti è un "governo d'emergenza", un governo costituito da tecnici e non da politici. Tecnici chiamati a governare per far fronte ad una grave situazione di crisi, essendo il "rischio default" per il Paese ai massimi storici. Pur essendo il governo interamente composto da tecnici, nel momento in cui si dovevano approvare nuove riforme, esso si doveva costantemente confrontare con le diverse parti politiche per raggiungere un accordo, frutto di una mediazione, che accontentasse tutti. Dunque, non bisogna meravigliarsi se dall'analisi delle riforme attuate in tale periodo non scaturisse nulla di radicale in termini di cambiamento del sistema tributario. Infatti, i diversi decreti attuati[97] dal governo Monti si pongono i seguenti obiettivi:

- Riduzione del debito pubblico
- Assicurare una stabilità finanziaria

[96] Per il testo normativo si veda legge 5 maggio 2009 n. 42, "*delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione*", pubblicata nella *gazzetta ufficiale* n. 103 del 6 maggio 2009.

[97] Quali: il "Decreto Salva Italia", il "Decreto Milleproroghe", il "Decreto Crescitalia", il "Decreto semplificazioni", il "Decreto fiscale", il "Decreto Sviluppo", e il "Decreto sulla *Spending Review*".

- Istituire misure per favorire la crescita

Si cerca di raggiungere gli obiettivi suddetti attraverso:

- Aumento delle entrate tributarie per lo più attraverso un aumento della tassazione indiretta
- Lotta all'evasione e all'elusione
- Semplificazione del sistema tributario
- Riduzione degli sprechi e maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse

Il "Decreto Salva Italia"[98] è il primo intervento del governo Monti e probabilmente il più importante. Esso contiene le misure e gli interventi che devono essere implementati il prima possibile per stabilizzare una critica situazione finanziaria del Paese, e per favorire la crescita economica. Sotto il primo punto di vista si delibera:

- Un aumento dell'aliquota IVA ordinaria dal 20% al 21%[99]
- Revisione della tassazione immobiliare e istituzione dell'IMU
- Aumento delle accise sui carburanti
- Altre misure di poco rilievo, ma che procurano comunque maggiori entrate allo Stato (si pensi al "superbollo auto", o alla normativa relativa alla revisione del bollo sui titoli finanziari e all'introduzione di un bollo ordinario e straordinario per il 2012 sulle attività scudate)

Sotto il profilo dello stimolo alla crescita economica:

- Si istituisce l'ACE[100] per stimolare la patrimonializzazione delle imprese
- Si introducono agevolazioni legate al costo del lavoro. Con l'obiettivo di diminuire il cuneo fiscale sul lavoro, si rende deducibile dall'IRES e dall'IRPEF, l'IRAP relativa al costo del personale dipendente

[98] D.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 220/2011
[99] Tale aliquota sarebbe ulteriormente dovuta aumentare al 22% a decorrere dall'1 luglio 2013. Tuttavia tale aumento è stato fino ad ora scongiurato e rimandato. Il governo Letta, al giorno d'oggi in carica, vorrebbe evitare tale aumento e per questo è in cerca di nuove risorse da utilizzare per scongiurarlo.
[100] Di tale meccanismo si è ampiamente parlato nelle pagine precedenti.

- Numerose altre piccole misure finalizzate ad una maggiore semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario, soprattutto in un'ottica di miglioramento dei rapporti tra contribuente e fisco

In generale, possiamo dire che le misure introdotte dal governo Monti hanno come finalità principale quella di reperire maggiori risorse da destinare alla riduzione del debito pubblico. Il primo passo da compiere in questo senso è l'azzeramento del deficit pubblico[101]: le uscite dello Stato non devono essere superiori alle entrate. Per raggiungere tale obiettivo si possono seguire due strade diverse: o si aumentano le entrate dello Stato (aumento della pressione fiscale oppure attraverso un recupero di risorse derivante da una lotta all'evasione), o si riducono le uscite dello Stato (diminuzione della spesa pubblica). Il governo Monti decide di percorrere congiuntamente le due strade aumentando la pressione fiscale principalmente attraverso un aumento delle aliquote IVA e l'istituzione dell'IMU, e diminuendo la spesa pubblica attraverso una riduzione degli investimenti, e l'eliminazione di quella spesa pubblica considerata inefficiente (*spending review*). Merita maggiore attenzione l'istituzione dell'IMU, ovvero l'imposta municipale unica, che è andata a sostituire la precedente ICI. L'IMU garantisce un gettito di gran lunga maggiore rispetto a quello ottenibile attraverso l'ICI, in conseguenza di due fattori: l'IMU si applica anche all'abitazione principale; si modificano i coefficienti per la determinazione della base imponibile (adeguamento delle rendite catastali). Soprattutto il fatto di applicare l'IMU anche all'abitazione principale (mentre la precedente ICI esentava l'abitazione principale dall'applicazione del tributo), ha portato ingenti entrate nelle casse dello Stato[102]. Quindi, l'IMU e l'aumento delle aliquote IVA, sono stati i due interventi più importanti del governo Monti in un'ottica di ottenimento di maggiori risorse da destinare al risanamento dei conti pubblici.

[101] Vi è una stretta connessione tra deficit e debito: il deficit è una grandezza flusso riferita ad un determinato arco temporale, mentre il debito è una grandezza stock riferita ad un determinato momento. È evidente che se si ha un deficit in un determinato anno, tale deficit si riversa nell'ammontare del debito, aumentandolo.

[102] Infatti, mentre l'ICI era un tributo strettamente locale, ed il gettito era interamente di competenza dei Comuni, con l'istituzione dell'IMU parte del gettito viene destinato anche allo Stato centrale.

Oltre a questo si è assistito ad un'imponente lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale attraverso un inasprimento delle sanzioni, un potenziamento dell'azione dell'amministrazione finanziaria, e l'utilizzo di strumenti maggiormente efficaci[103]. Le maggiori risorse ottenute dalla Stato in seguito all'attività di recupero dell'evasione potranno essere utilizzate per diminuire la pressione fiscale[104]. Riguardo la diminuzione della spesa pubblica, la contrazione che si è avvertita è stata notevole ed ha avuto come base imprescindibile, non solo una diminuzione complessiva degli investimenti, ma anche e soprattutto una riduzione degli sprechi, attraverso un'attenta individuazione di quella spesa inefficiente da eliminare[105].

In conclusione, è possibile dire che gli interventi del governo Monti sono stati degli interventi mirati, la cui implementazione è stata causata da una situazione di profonda crisi in cui si trovava il Paese. Non si può quindi parlare di una riforma tributaria in senso stretto.

### 1.10 Il governo Letta

L'attuale governo è guidato da Enrico Letta[106]. L'elevata instabilità politica che caratterizza tale governo non permette di implementare quelle riforme di cui il Paese avrebbe bisogno. Da un punto di vista strettamente tributario si continua a percorrere la strada tracciata dal precedente governo Monti. L'obiettivo di annullamento del deficit finalizzato alla diminuzione del debito pubblico è la priorità. Dal lato delle uscite si cerca di porre in essere quanti più interventi possibili finalizzati al contenimento della spesa pubblica. Dal lato delle entrate si nota una maggiore volontà di tale governo, rispetto al precedente, di diminuire (o

[103] Ad esempio la normativa relativa al limite previsto per l'utilizzo del contante (che passa da 2.500€ a 1.000€) è una normativa rilevante finalizzata a contrastare l'evasione.
[104] Ad esempio per evitare ulteriori aumenti dell'aliquota IVA.
[105] Si veda paragrafo 2.2.6 per approfondimenti in merito alla spesa pubblica.
[106] Si rammenta che si termina di scrivere l'elaborato i primi giorni di Settembre. Alcune osservazioni potrebbero quindi apparire parzialmente incomplete a chi leggerà l'elaborato. Si rimanda alla cronaca per aggiornamenti in merito al governo Letta.

comunque di non aumentare ulteriormente) la pressione fiscale. Il blocco[107] del pagamento dell'IMU è un chiaro segnale della suddetta volontà[108]. L'aver fermato l'ulteriore aumento IVA che il governo Monti aveva previsto è un altro segnale.

Ciò che si nota con molta evidenza è la volontà del governo di mettere in atto una lotta senza quartiere all'evasione[109]. Si è capito che da lì bisogna partire, anche se riforme strutturali che stimolino la crescita e la produttività costituiscono la base imprescindibile per la crescita del Paese nel medio-lungo periodo.

[107] Quanto meno per adesso. Il dibattito sull'IMU è acceso più che mai.
[108] È anche un chiaro segnale del compromesso politico che il PD è costretto ad accettare.
[109] Nell'arco di poco tempo i risultati sono già positivi in termini di recupero di basi imponibili.

# CAPITOLO 2: IL SISTEMA TRIBUTARIO AL GIORNO D'OGGI. DISAMINA DEL SISTEMA D'IMPOSTE E VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI NEGATIVI

L'obiettivo di questo capitolo è dare una panoramica generale sul sistema di tributi italiano, per capire quali sono i più importanti tributi e in che misura essi incidono sul totale delle entrate dello Stato. Tale trattazione non vuole essere una mera elencazione di tutti tributi con una loro pedissequa spiegazione. Appunto per questo si farà un quadro generale del sistema fiscale, soffermandosi solo su quei tributi ritenuti di maggiore interesse, fermo restando che taluni sono già stati trattati nel capitolo precedente. Nella seconda parte del capitolo, dopo aver capito come funziona il sistema tributario, si effettuerà un'analisi finalizzata all'individuazione degli elementi negativi del nostro sistema tributario, ovvero quegli elementi per cui è necessario apportare dei correttivi. Per ognuno di tali elementi saranno proposte soluzioni finalizzate ad un miglioramento in generale dell'ordinamento.

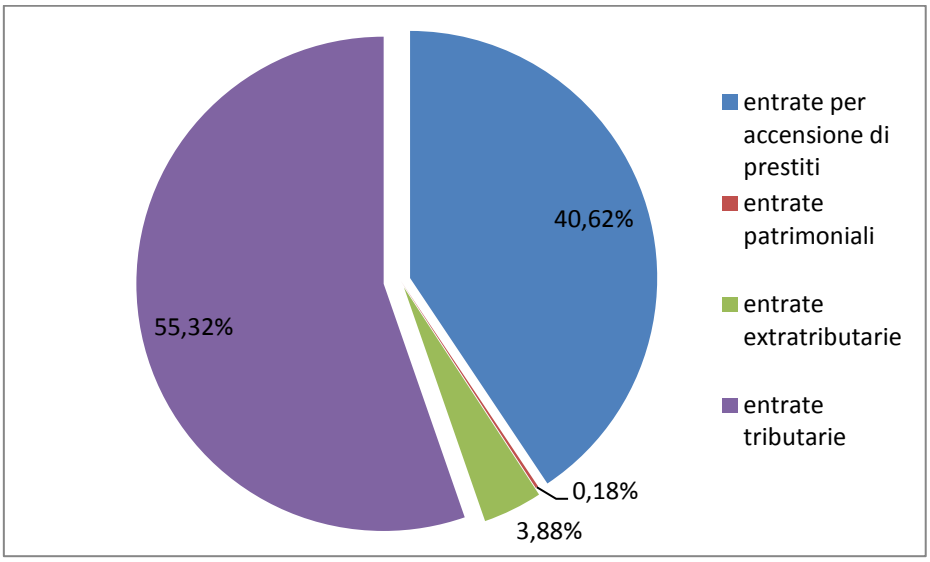
## 2.1 Il Sistema tributario italiano: un quadro delle imposte

Partiamo da una doverosa premessa che consiste nel capire come lo Stato si procura i mezzi per assolvere ai propri compiti. Esso può contare su quattro tipi di entrate:

- Entrate tributarie, costituite da quei tributi che lo Stato impone ai cittadini di pagare
- Entrate extratributarie, costituite da quei proventi relativi a beni o imprese appartenenti allo Stato
- Entrate patrimoniali, derivanti dalla vendita di beni di proprietà dello Stato
- Entrate per accensioni di prestiti (titoli del debito pubblico)

Il grafico sotto mostra la suddivisione delle entrate dello Stato in ossequio al bilancio di previsione dell'anno 2010, mostrando come gli elementi più importanti siano costituiti dalle entrate tributarie e dall'emissione dei titoli del debito pubblico.

**Figura 7: Entrate della Stato italiano nel 2010**




FONTE: elaborazione propria

Negli ultimi anni, in seguito all'aumento della pressione tributaria e alla necessità di ridurre il debito pubblico, annullando il deficit, si è registrato un aumento significativo delle entrate tributarie.

Le entrate tributarie sono quelle entrate che a noi interessano e che andremo ad analizzare, poiché riguardano il sistema dei tributi. Con il termine tributi ci si riferisce ad un qualunque prelievo riscosso in forma coattiva. I tributi si suddividono in: imposte, tasse e contributi.

Le imposte sono quella parte di ricchezza privata prelevata dai cittadini, da parte dello Stato, per soddisfare i bisogni pubblici. La caratteristica principale delle imposte risiede nel fatto che esse sono prelevate coattivamente e vi è l'assenza di un collegamento diretto tra prelievo e controprestazione dello Stato.

Le tasse si caratterizzano invece per lo stretto collegamento che vi è tra prelievo al cittadino e controprestazione da parte dello Stato. Appunto per questo le tasse

sono prelevate solo da quei soggetti che effettivamente richiedono una prestazione allo Stato, o che ricevono in generale un servizio da parte dello Stato. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, il valore della controprestazione dello Stato è maggiore del valore della tassa, e quindi la tassa non è da sola sufficiente a coprire il costo complessivo del servizio.

I contributi sono quel particolare tipo di tributi richiesti a quei soggetti che ritraggono un beneficio dall'esecuzione di un'opera pubblica destinata, di per sé, alla collettività indistinta.

Le imposte possono essere classificate secondo differenti criteri, in relazione a quelle che sono le caratteristiche di cui si tiene conto. Una prima classificazione può essere effettuata in base al livello di governo che si appropria del gettito dell'imposta. A riguardo si distingue tra:

- Imposte a livello statale, dette anche imposte erariali, sono quelle imposte il cui gettito è destinato allo Stato centrale (IRPEF, IRES, IVA, ISOS)
- Imposte a livello locale, sono quelle imposte che servono a finanziare gli enti locali (Regioni, Provincie, Comuni). Le più importanti sono l'IRAP e l'IMU.

Un ulteriore classificazione suddivide le imposte in:

- Imposte dirette, ovvero quelle imposte che colpiscono una manifestazione immediata della capacità contributiva del soggetto (imposte sul reddito e sul patrimonio)
- Imposte indirette, ovvero quelle imposte che colpiscono una manifestazione mediata della capacità contributiva del soggetto (imposte sui consumi principalmente)

Le imposte in Italia sono diverse decine, e questo tende a rendere complesso il sistema tributario, problema di cui si parlerà più avanti. Tuttavia, se si classificano le imposte in base alla loro importanza, ovvero in base alla rilevanza di gettito, si nota che le prime otto imposte sono in grado di fornire circa l'88%

delle entrate tributarie in senso stretto, come mostra il grafico in basso, i cui dati si riferiscono all'anno d'imposta 2010.

**Figura 8: gettito delle otto principali imposte nel 2010**

| | Tipo di imposta | Gettito (milioni di euro) | % entrate trib. in senso stretto |
|---|---|---|---|
| **Entrate tributarie in senso stretto** | | **445.416** | 100,0 |
| *di cui:* | | *Stato (imposte erariali)* | |
| Irpef, Imposta sul reddito delle persone fisiche | Diretta | 159.938 | 35,9 |
| Ires, Imposta sul reddito delle società | Diretta | 37.731 | 8,5 |
| Isos, Imposte sostitutive sui redditi di capitale | Diretta | 7.598 | 1,7 |
| Iva, Imposta sul valore aggiunto | Indiretta | 112.894 | 25,3 |
| Imposte sugli oli minerali | Indiretta | 19.764 | 4,4 |
| Lotto e lotterie | Indiretta | 11.743 | 2,6 |
| | | *Amministrazioni locali* | |
| Irap, Imposta regionale sulle attività produttive | Diretta* | 32.008 | 7,2 |
| Ici, Imposta comunale sugli immobili | Patrimoniale* | 8.643 | 1,9 |
| **Gettito delle otto principali imposte** | | **390.319** | 87,6 |

* Indiretta secondo la classificazione della Contabilità nazionale.

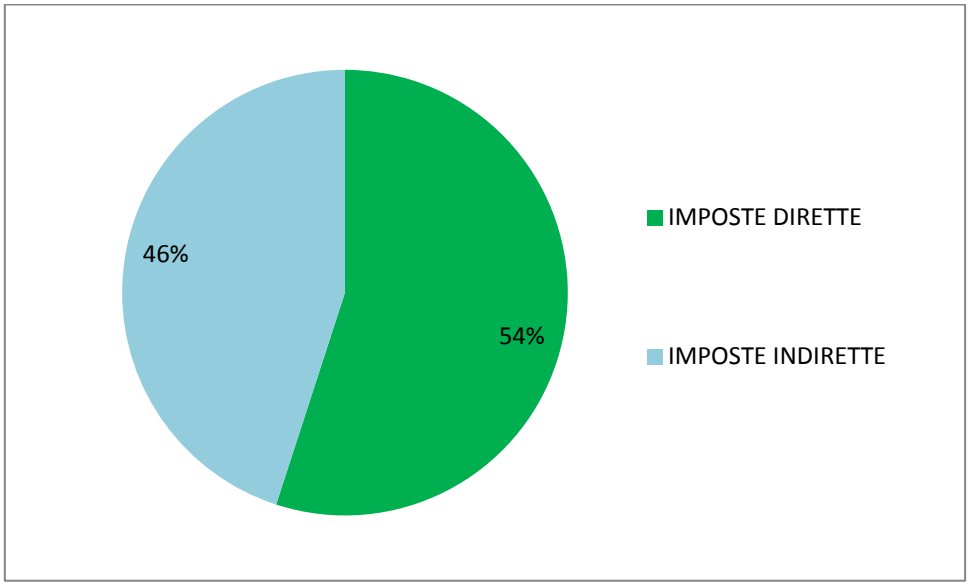
FONTE: BOSI P., GUERRA M. C., I tributi nell'economia italiana, Bologna, Il Mulino, ed. 2010

L'IRPERF, l'imposta più importante nell'ambito dell'imposizione diretta, e l'IVA, l'imposta di maggiore rilevanza tra le imposte indirette, producono insieme più del 60% del gettito complessivo. Un'ulteriore considerazione merita l'imposta patrimoniale sugli immobili, prima ICI, oggi IMU, il cui gettito è aumentato, e non di poco, in seguito alle modifiche apportate dal governo Monti[110].

Riguardo la suddivisione tra imposte dirette ed imposte indirette, si segnala una prevalenza delle imposte dirette. Stando, infatti, ai dati del 2012[111], il gettito derivante dalla riscossione delle imposte dirette è di poco superiore a quello derivante dalle imposte indirette.

[110] Si veda capitolo 1 per approfondimenti.
[111] Fonte: http://www.tesoro.it/ufficio-stampa/comunicati/2013/comunicato_0030.html.

**Figura 9: Imposte dirette e imposte indirette**




FONTE: elaborazione propria

### *2.1.1 imposte dirette*

Le principali imposte dirette sono:

- L'IRPEF, l'imposta sul reddito delle persone fisiche
- L'IRES, l'imposta sul reddito delle società
- L'ISOS, ovvero le imposte sostitutive

L'IRPEF è sicuramente la più rilevante tra queste, e la più significativa dell'intero sistema tributario, dal momento che è l'imposta caratterizzante il sistema complessivo. È quell'imposta creata con la riforma Visentini, che permette di improntare il sistema tributario italiano a criteri di progressività. L'IRPEF è quindi un'imposta personale e progressiva che colpisce il reddito complessivo delle persone fisiche. La base imponibile dell'imposta è costituita dalla somma dei redditi percepiti dal soggetto passivo[112]. È possibile individuare sei categorie reddituali (redditi fondiari, redditi da capitale, redditi da lavoro

[112] Il soggetto passivo è il soggetto su cui ricade l'obbligo del pagamento del tributo. Esso può essere diverso dal soggetto inciso, che è il soggetto che effettivamente sopporta l'onere del tributo. Soggetto passivo e soggetto inciso sono diversi, ad esempio, nel caso in cui vi sia un sostituto d'imposta (soggetto passivo), che opera per conto di un soggetto inciso (contribuente).

dipendente, redditi da lavoro autonomo, redditi d'impresa, e redditi diversi), costruite in modo che in esse sia ricompresa tutta la materia imponibile. Ognuna di queste sei categorie reddituali segue modalità di formazione dell'imponibile estremamente eterogenee, e si caratterizza per le diverse modalità con cui concorre alla formazione dell'imponibile IRPEF. Infatti, è sin da subito opportuno sottolineare che non tutti i redditi sopra enunciati rientrano effettivamente nell'applicazione dell'IRPEF, dal momento che ad esempio alcuni sono sottoposti a regimi sostitutivi (redditi da capitale e plusvalenze finanziarie). Il grafico appresso mostra una panoramica sintetica delle diverse categorie reddituali presenti, delle modalità di definizione delle basi imponibili, e delle modalità di tassazione.

**Figura 10: Quadro riassuntivo della tassazione delle diverse categorie di reddito**

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA TASSAZIONE DELLE DIVERSE CATEGORIE DI REDDITO

| Categoria di redditi | Definizione della base imponibile | Tassazione |
|---|---|---|
| **A. Redditi fondiari** | | Irpef ordinaria<br>Autotassazione |
| – Redditi dei terreni (dominicale e agrario) | Tariffa d'estimo catastale rivalutata | |
| – Redditi dei fabbricati | | |
| Abitazione principale | Rendita catastale | Esclusi da imposta: deduzione dal reddito com plessivo di ammontare pari alla rendita |
| Fabbricati non locati | Rendita catastale maggiorata di un terzo | |
| Fabbricati locati | 85% del reddito effettivo (o, se maggiore, rendita) | Deduzione del 30% per canoni convenzionali |
| **B. Redditi di capitale** | Reddito effettivo | Regimi sostitutivi (Irpef ordinaria sul 49,72% dei dividendi qualificati) |
| **C. Redditi di lavoro dipendente** | Reddito effettivo di cassa al lordo delle spese di produzione | Irpef ordinaria<br>Ritenute alla fonte a titolo d'acconto (definitiv se il contribuente non ha altri redditi né oner personali deducibili o detraibili) |
| **D. Redditi di lavoro autonomo** | Reddito effettivo di cassa al netto delle spese di produzione (individuate analiticamente o forfe-tariamente a seconda della tipologia di reddito) | Irpef ordinaria<br>Autotassazione<br>Ritenuta d'acconto del 20% se il committente è sostituto di imposta |
| **E. Redditi di impresa**<br>(imprese individuali e società di persone) | Reddito effettivo di competenza: utile economico con variazioni positive o negative per diversità fra criteri civilistici e fiscali (es. plusvalenze, ammor-tamenti, rimanenze, interessi passivi) | Irpef ordinaria<br>Autotassazione<br>Tassazione in capo ai soci *pro quota* |
| **F. Redditi diversi** | | |
| – Plusvalenze finanziarie e redditi dei pro-dotti derivati | Reddito, al netto delle minusvalenze e delle per-dite | Regimi sostitutivi<br>Irpef ordinaria sul 49,72% delle plusvalenze qualificate al netto delle relative minusvalenze |
| – Altri redditi diversi | Criteri eterogenei | Regimi eterogenei |

FONTE: BOSI, GUERRA, I *tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, ed. 2010

Dopo aver individuato le singole componenti di reddito, queste vanno sommate algebricamente per ottenere il reddito complessivo. Dal reddito complessivo si effettuano le cosiddette "deduzioni tradizionali", tra le quali le più importanti riguardano: i contributi previdenziali e assistenziali, le spese mediche per l'assistenza ai portatori di handicap, gli assegni corrisposti al coniuge[113]. Si ottiene così il reddito imponibile su cui applicare la scala delle aliquote, che ad oggi, dopo non poche modifiche nel corso degli anni[114], sono le seguenti:

| Scaglioni di reddito imponibile in euro | Aliquota legale |
|---|---|
| Fino a 15.000 | 23% |
| Da 15.000 a 28.000 | 27% |
| Da 28.000 a 55.000 | 38% |
| Da 55.000 a 75.000 | 41% |
| Oltre 75.000 | 43% |

Le aliquote sopra rappresentate non includono le addizionali che sia le Regioni che i Comuni applicano alla base imponibile IRPEF. Tali addizionali possono variare all'interno di un determinato *range* a discrezione del singolo ente locale.
In seguito all'applicazione delle aliquote si ottiene l'imposta lorda da cui devono essere sottratte le detrazioni spettanti. Le detrazioni svolgono un ruolo di essenziale importanza in quanto contribuiscono a determinare la progressività dell'imposta (essendo decrescenti al crescere del reddito), e permettono di affrontare problemi di equità orizzontale (attenzione alla famiglia). Dato l'elevato numero di detrazioni presenti nel nostro ordinamento, ci si limita in questa sede a ricordare le principali categorie di detrazioni, rimandando ad un manuale di

[113] Vi sono molte altre deduzioni previste, quali ad esempio: le erogazioni liberali, fino a 1032,91 euro, all'istituto per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana; le somme corrisposte ai dipendenti scrutinatori negli uffici elettorali; le donazioni a favore di Onlus fino al 10% del proprio reddito complessivo ed entro 70.000 euro.
[114] Si pensi a quella che era la struttura delle aliquote e degli scaglioni nel 1974, come descritto nel capitolo 1, e a com'è invece oggi.

diritto tributario per una disamina completa[115]. Possono essere individuate cinque categorie di detrazioni:

- Detrazioni per fonte di reddito
- Detrazioni per carichi di famiglia
- Detrazioni per oneri personali
- Detrazioni per canoni di locazione e mutui per la prima casa
- Altre detrazioni con finalità di incentivazione

Per come sono strutturate, le detrazioni determinano una *no tax area*, ovvero un livello di reddito escluso da tassazione, pari a 8000 euro per un lavoratore dipendente, 7500 euro per un pensionato, e 4.800 euro per un lavoratore autonomo.

Definite e attuate le detrazioni si ottiene l'imposta netta, che non corrisponde ancora tuttavia all'imposta da versare, dal momento che dall'imposta netta devono essere sottratte le ritenute alla fonte a titolo d'acconto.

Dei problemi dell'IRPEF si è già detto nel capitolo 1, ma molti aspetti saranno ulteriormente approfonditi in seguito. Ci si limita qui a sottolineare il problema dell'erosione fiscale. Infatti, l'IRPEF dovrebbe essere un'imposta sul reddito complessivo, determinato in relazione alle diverse categorie reddituali sopra menzionate. Tuttavia, taluni redditi, anche di ammontare rilevante, vengono esclusi dall'ambito di applicazione dell'imposta personale, sfuggendo alla progressività, essendo sottoposti a regimi sostitutivi con aliquote proporzionali e più basse rispetto a quelle proprie dell'IRPEF. Così l'IRPEF finisce per essere, nella sostanza, un'imposta sui redditi da lavoro dipendente e sui redditi da pensione. Il problema è aggravato dal fatto che un'elevata evasione caratterizza i redditi da lavoro autonomo, che in maniera molto lieve sono sottoposti alla progressività dell'imposta personale. Il grafico in basso ci mostra la distribuzione

[115] F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, UTET, nona edizione, 2012. Vedi anche. BOSI, GUERRA, *op. cit.*

in percentuale dell'ammontare di redditi dichiarati per l'anno d'imposta 2006. Il dato che emerge in maniera più che palese è che circa l'80% dei redditi dichiarati sono redditi da lavoro dipendente. Tale dato deve essere letto alla luce del fatto che per i redditi da lavoro dipendente non vi è praticamente possibilità di evasione (vigendo il meccanismo del sostituto d'imposta), mentre per le altre tipologie di redditi, le possibilità di evasione-elusione non mancano di certo, e quindi viene sottostimata, rispetto a quella reale, la percentuale di tali redditi rispetto al totale.

**Figura 11: distribuzione in % dell'ammontare dei redditi dichiarati (anno d'imposta 2006)**

| | |
|---|---|
| Dominicale | 0,15 |
| Agrario | 0,09 |
| Allevamento | 0,01 |
| Fabbricati | 4,33 |
| Lavoro dipendente | 79,33 |
| Lavoro autonomo | 4,58 |
| Redditi d'impresa | 5,06 |
| Redditi da partecipazione | 5,54 |
| Redditi da capitale | 0,31 |
| Redditi diversi | 0,49 |
| Plusvalenze e tassazione separata | 0,11 |
| Totale | 100 |

FONTE: elaborazione propria su dati del dipartimento della finanza

Riguardo l'IRES, molto si è già detto nel capitolo precedente[116]. Qui ci si limita a ricordare che l'imposta sulle società è un'imposta proporzionale con aliquota 27,5%, e i soggetti passivi sono:

- Società ed enti commerciali residenti
- Enti non commerciali residenti
- Società ed enti non residenti, commerciali e non commerciali[117]

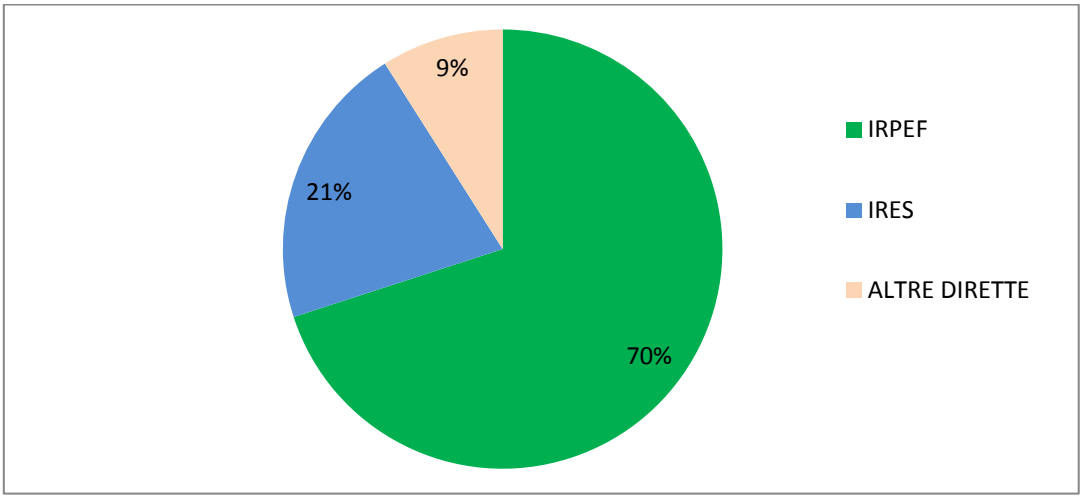
Tralasciando gli aspetti più formali dell'imposta, si pone l'attenzione su quell'aspetto considerato di maggiore interesse, trattano ampiamente nel

[116] Cui si rimanda per approfondimenti. Infatti, la normativa riguardante l'imposizione sulle società è rimasta praticamente invariata sin dalla riforma Tremonti del 2003.
[117] Per approfondimenti si veda Art. 73 T.u.i.r.

precedente capitolo, che riguarda la discriminazione che si ha tra capitale proprio e capitale di debito. Nello specifico ci si pone la seguente domanda: il sistema tributario risulta distorsivo riguardo le scelte finanziarie compiute dalle imprese? La risposta è "ni". Si, perché è evidente un maggiore *favor* del legislatore nei confronti del debito, dal momento che si ammettono in deduzione gli interessi passivi e non il costo opportunità relativo al capitale proprio. No, perché la deducibilità degli interessi passivi è limitata (30% del ROL), e perché si intravede un'apertura riguardo un trattamento fiscale "di favore" per il capitale proprio in seguito all'introduzione della normativa ACE. Tale normativa prevede l'esclusione dalla base imponibile del reddito d'impresa del rendimento nozionale riferibile ai nuovi apporti di capitale di rischio e agli utili accantonati a riserva. Il rendimento nozionale del nuovo capitale proprio si determina mediante l'applicazione di un'aliquota alla variazione in aumento del capitale proprio rispetto a quello esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31/12/2010. L'aliquota è pari al 3% nel primo triennio. In seguito sarà fissata tramite decreto emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanza, tenuto conto del rendimento dei titoli pubblici. Tale aliquota può essere aumentata di ulteriori tre punti percentuali per tenere conto del maggior rischio.
Da ciò si evince una situazione meno distorsiva rispetto al passato, ma non ancora di perfetta parità di trattamento tra capitale proprio e capitale di debito.

In conclusione possiamo dire che tra le imposte dirette dominano l'IRPEF e l'IRES. Infatti, come mostra il grafico seguente, i cui dati si riferiscono al bilancio 2008, il 91% del gettito delle imposte dirette deriva da IRPEF e IRES. Il residuale 9% è riferibile alle imposte sostitutive (ISOS), all'IMU, e all'IRAP. Questi ultimi due tributi sono considerati dalla contabilità nazionale imposte indirette, ma in realtà da un punto di vista strettamente economico sono imposte dirette. Di esse molto si è già detto in precedenza e si farà un approfondimento nel paragrafo successivo dedicato alla finanza locale.

**Figura 12: COMPOSIZIONE GETTITO IMPOSTE DIRETTE**




FONTE: elaborazione propria

### *2.1.2 le imposte indirette*

Tra le imposte indirette primeggia l'Iva (imposta sul valore aggiunto), che è classificabile tra le imposte sui consumi. L'IVA è un'imposta plurifase non cumulativa[118], ovvero un'imposta che colpisce tutti le fasi del processo produttivo che attraversa un determinato bene, ma solo per l'incremento di valore realizzato in ogni specifica fase. Al fine di realizzare una tassazione solo sull'incremento di valore, si utilizza il metodo "imposta da imposta"[119], tale per cui il tributo si applica sul valore pieno di ciascun acquisto e di ciascuna vendita. L'impresa versa però all'erario (imposta da versare) solo la differenza tra l'imposta riscossa dal cliente a cui ha venduto il bene o il servizio (Iva a debito), e l'imposta pagata per gli acquisti effettuati (Iva a credito). Quindi, relativamente a questa imposta, i soggetti passivi (cedente e cessionario) non sono i soggetti che effettivamente sopportano l'onere del tributo. I soggetti incisi sono, infatti, i consumatori finali che acquistano un bene o un servizio assoggettato all'imposta, ma non hanno il diritto di detrarla: da quest'aspetto si sostanzia la natura dell'Iva come imposta sui consumi.

[118] A differenza della precedente IGE che era un'imposta plurifase cumulativa. Un'imposta sui consumi di questo tipo può anche essere un'imposta monofase, ovvero un'imposta che si applica solo e soltanto in un singolo stadio del processo produttivo. Non si hanno esempi di imposte monofase nella realtà.
[119] L'altro è il metodo "base da base".

La corte di giustizia ha evidenziato che le caratteristiche essenziali dell'IVA sono quattro[120]:

- Si applica in modo generale alle operazioni aventi ad oggetto beni o servizi
- È proporzionale al corrispettivo dei beni e servizi forniti
- È riscossa in ciascuna fase del procedimento di produzione e di distribuzione, compresa la vendita al minuto, a prescindere dal numero di operazioni effettuate in precedenza
- Gli importi pagati in occasione delle precedenti fasi del processo sono detratti dall'imposta dovuta, cosicché il tributo si applica, in ciascuna fase, solo al valore aggiunto, e, in definitiva, il peso dell'imposta grava sul consumatore finale

Le aliquote sono differenziate a secondo della tipologia di beni oggetto del tributo. L'aliquota ordinaria che grava sulla generalità dei beni è pari al 21%[121]. Vigono poi altre due aliquote del 10% e del 4%: la prima si applica ai generi di largo consumo (carne, pesce, uova, miele, zucchero), la seconda ai generi di prima necessità (latte, burro, cereali, pasta, pane).

Tralasciando gli aspetti più formali dell'IVA, si analizzano due aspetti. Il primo riguarda l'efficienza di tale imposta; il secondo è inerente l'incentivo all'evasione dell'imposta.

Riguardo l'efficienza, possiamo dire che l'IVA è un'imposta estremamente efficiente ed assolutamente non distorsiva, soprattutto se paragonata alla precedente IGE. Infatti:

1. È irrilevante, da un punto di vista della tassazione complessiva, il numero di passaggi che attraversa un determinato prodotto prima di giungere al consumatore finale. Non si penalizza quindi il consumatore finale, che è colui che sopporta effettivamente l'onere del tributo;

[120] Corte di Giustizia, 3 ottobre 2006, causa C-475/03, *Banca pop. di Cremona, in Giur. It*., 2007, 2, 493.
[121] Fino a pochi mesi fa era del 20%. È stata aumentata per esigenze legate al gettito.

2. Dal momento che l'imposta complessivamente pagata sui beni non dipende dal numero di fasi del processo produttivo attraverso cui i beni sono passati, l'IVA, rispetto all'IGE, non fornisce alcun incentivo alla concentrazione verticale delle imprese. Con l'IGE la presenza di un tale incentivo creava un intralcio alla razionale divisione di lavoro tra le imprese. Con l'IVA le imprese possono liberamente specializzarsi, senza che il fattore fiscale influisca in alcun modo sulle loro decisioni.
3. L'IVA non altera la trasparenza del processo di formazione dei prezzi. Infatti, è possibile conoscere, in ogni fase del processo produttivo, qual è l'onere d'imposta che grava su un determinato bene. Tale fattore fa dell'IVA un'imposta perfettamente efficiente in ambito europeo, soprattutto riguardo esportazioni ed importazioni[122].

Per quanto concerne l'incentivo all'evasione, l'IVA è una delle imposte più evase nel nostro paese. Un'evasione che avviene ormai non solo nella fase finale dell'applicazione dell'imposta, ma anche a monte. Infatti, si potrebbe pensare che l'imposta venga evasa solo nel momento in cui avviene la vendita al consumatore finale, dal momento che tale soggetto non ha alcun interesse a che vi sia una giusta applicazione dell'imposta (con relativa emissione della fattura), non avendo alcun diritto alla detrazione . E così è nella realtà, visto che si creano palesi possibilità di collusione tra venditore e consumatore finale, nella misura in cui quest'ultimo è posto dinanzi all'alternativa di partecipare all'evasione (pagando un prezzo più basso), oppure non partecipare all'evasione (pagando il "giusto prezzo" per il bene acquistato). Questo fenomeno è molto esteso nel campo delle prestazioni di servizi. Tuttavia, l'evasione è molto diffusa anche a monte della catena di produzione. Infatti, potrebbe venire naturale pensare che non vi sia nessun problema nella giusta applicazione dell'imposta, fintanto che

[122] L'obiettivo è evitare che gli Stati pongano in essere comportamenti finalizzati ad agevolare le esportazioni e ad aggravare l'onere delle importazioni. Tuttavia, nello stesso momento in cui si conosce in maniera precisa e puntuale il carico fiscale che ha sopportato un determinato bene, è possibile determinare, in maniera trasparente e senza equivoci, l'ammontare dell'imposta sulle importazioni, e la misura dei rimborsi all'esportazione.

l'acquirente è a sua volta un soggetto tenuto al versamento dell'Iva, e, quindi, l'imposta gli viene restituita solo nel momento in cui vi è una regolare fattura attraverso cui si "scarica" l'IVA sugli acquisti. In realtà vi sono forti incentivi all'evasione anche nel caso in cui l'operazione sia conclusa tra due soggetti passivi IVA. Tale incentivo all'evasione può essere dato da diversi fattori tra cui i più rilevanti sono due:

- Può accadere che, pur essendo previsto il meccanismo della rivalsa, l'imprenditore può decidere, a causa di difficili condizioni del mercato, di ridurre il prezzo del bene offerto prima dell'applicazione dell'imposta. Quest'operazione trasferisce l'onere dell'imposta all'indietro dal consumatore al produttore. L'impresa, dunque, per evitare di essere essa stessa il soggetto inciso dal tributo, può decidere di evadere l'imposta;
- L'impresa può avere l'intenzione di occultare il proprio reale giro di affari, che verrebbe fuori in tutto la sua imponenza da un'analisi delle scritture contabili che sono obbligate a tenere ai fini IVA. Tale valore del giro d'affari dovrebbe allora trovare un adeguato riscontro nelle dichiarazioni dei redditi ai fini IRES (IRPEF) e IRAP, precludendo ogni possibilità di evasione anche per tali tributi. Ergo, evadere parte dell'IVA permette di occultare al fisco informazioni che l'impresa preferisce rimangano private.

A tutto questo si aggiunga che l'IVA è un'imposta complessa, che richiede molteplici adempimenti di natura contabile ai soggetti passivi dell'imposta. Tali soggetti passivi sono spesso micro imprese e piccoli prestatori d'opera, che spesso non hanno le competenze adeguate per potere adempiere a tutti gli obblighi imposti dalla legge. Inoltre, dal momento che tali soggetti sono un numero molto rilevante, poiché il tessuto d'imprese del nostro Paese è costituito da una moltitudine di imprese di piccole dimensioni e da una molteplicità di lavoratori autonomi, l'amministrazione finanziaria ha difficoltà non di poco conto ad accertare una così amplia platea di soggetti passivi. Se a questo si

aggiunge che tali soggetti, nella maggior parte dei casi, offrono i propri servizi direttamente alla clientela finale, si capisce di come l'imposta sia aggirabile e soggetta a una significativa evasione.

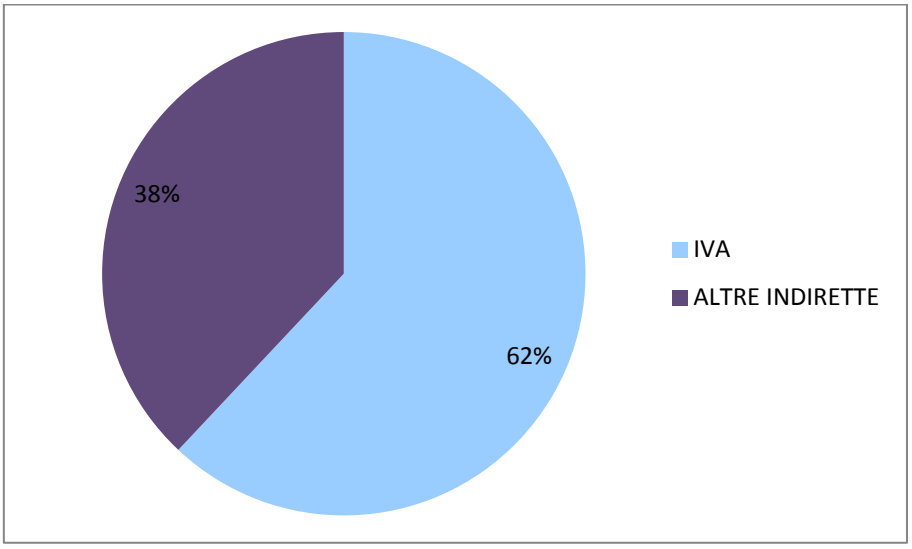
Detto dell'IVA, si propone una panoramica generale delle altre imposte indirette presenti nel nostro sistema tributario. Si premette che le imposte indirette hanno come finalità principale quella dell'acquisizione di gettito, non assolvendo nessun dettame costituzionale e non prefiggendosi, in linea generale, alcun obiettivo di natura extrafiscale[123]. Al frammentato universo dei tributi indiretti, può essere dato un parziale ordine effettuando la seguente suddivisione in:

- Imposte sugli affari: imposta di registro, imposte ipotecarie, imposte catastali, imposta sulle assicurazioni, imposta di bollo, imposta di successione e donazione, tassa sulle concessioni governative
- Imposte sulla produzione: imposte sugli oli minerali (insieme di tributi che tassano in maniera differenziata beni quali gasolio, olio combustibile, benzine), accise su spiriti e birra
- Monopoli fiscali e lotto. Sorprendentemente il gettito derivante da tale categoria è abbastanza elevato (circa 10 miliardi di euro nel 2008). Ciò segnala preoccupanti tensioni verso il rischio e il gioco d'azzardo

Il grafico appresso mostra qual è la percentuale di gettito, derivante dalla riscossione delle imposte indirette, da attribuire all'Iva, e quella invece da attribuire alle altre imposte indirette. I dati si riferiscono all'anno d'imposta 2008 e mostrano una notevole incidenza dell'IVA sul gettito totale derivante dalle imposte indirette.

[123] L'unica eccezione è forse data dalle accise sulle fonti di energia (volontà di ridurre il consumo di materie inquinanti) e su alcuni beni quali tabacco e spiriti (volontà di limitare il consumo di beni dannosi per la salute dei cittadini).

**Figura 13: COMPOSIZIONE GETTITO IMPOSTE INDIRETTE.**




FONTE: elaborazione propria

### *2.1.3 Le imposte locali*

In applicazione dell'art. 119 della Costituzione, recentemente modificato in seguito alla modifica a sua volta del titolo V della Costituzione, le autonomie locali (Regioni, Provincie, Comuni), sulla carta, dovevano essere dotate di una sempre maggiore autonomia impositiva che si sostanziava nel potere di imporre tributi propri, e quindi di ottenere, in maniera del tutto autonoma dallo Stato centrale, risorse per potere finanziare la propria attività. Tale obiettivo è stato solo parzialmente raggiunto con l'istituzione dell'IRAP, il più importante tributo a livello regionale, e dell'IMU, l'imposta sugli immobili a livello comunale. Se si escludono tali due tributi, si nota che le autonomie locali si finanziano attraverso addizionali[124], sovrimposte[125], compartecipazioni[126], tasse[127], tariffe[128], trasferimenti[129]. Le fonti di finanziamento delle Regioni sono da attribuire a:

[124] Consistono nell'applicazione, da parte di un ente decentrato, di una propria aliquota all'imponibile di un'imposta di un livello di governo superiore.
[125] Consistono nell'applicazione, da parte di un ente decentrato, di una propria aliquota al gettito dell'imposta di un livello di governo superiore.
[126] Quote di un'imposta di un livello di governo devolute ad un altro livello di governo, sulla base di criteri che tengono conto di aspetti locali (base imponibile locale, gettito), o indici a cui si vuole commisurare la ripartizione delle risorse fra gli enti partecipanti. Si veda BOSI, GUERRA, *op. cit*.

- IRAP
- Addizionale regionale all'IRPEF
- Compartecipazione al gettito IVA
- Una serie di tributi minori tra cui i più importanti: compartecipazione all'accisa sulla benzina, tributi legati al trasporto autostradale, imposta sulle discariche.

I principali tributi comunali riguardano:

- IMU
- Addizionale comunale all'IRPEF
- Un insieme di tributi minori tra cui spiccano: l'imposta comunale sulla pubblicità, il diritto sulle pubbliche affissioni, la tassa per le occupazioni di spazi e aree pubbliche, la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU).

A livello provinciale il tributo più importante probabilmente è rappresentato dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile da circolazione dei veicoli a motore. Tuttavia, in relazione alle tendenze di riforma in attuazione, il ruolo delle Province è sempre più diminuito nel corso del tempo. Si va addirittura nella direzione di una loro soppressione.

Il grafico in basso ci fornisce una panoramica di quella che è la composizione del gettito dei tributi degli enti locali nell'anno d'imposta 2008[130]. Il conto economico consolidato delle amministrazioni locali nel 2008 mostrava entrate tributarie per 102,8 miliardi di euro (la cui composizione è indicata nel grafico sotto) su un totale di entrate correnti pari a 226 miliardi di euro ( di cui 93,2 miliardi costituiti da trasferimenti).

---

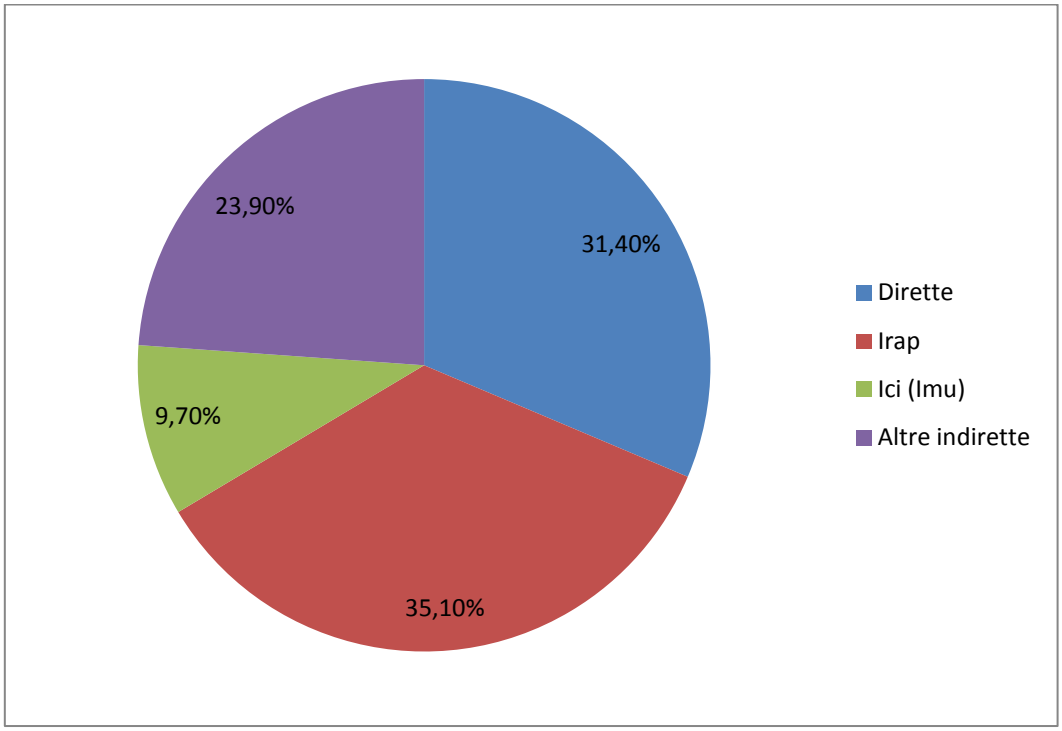
[127] Del concetto di tassa si è già parlato precedentemente. Si ricorda in breve che la tassa è quel particolare tipo di tributo che serve a finanziare i beni divisibili. Con la tassa vi è un rapporto di correlatività tra il pagamento richiesto al contribuente e uno specifico servizio pubblico erogato dall'ente.

[128] La tariffa è il prezzo di un bene o servizio. Le tariffe sono entrate di diritto pubblico non aventi natura fiscale (nonostante siano riscosse tramite i mezzi propri delle entrate tributarie). Le tariffe devono quindi essere corrisposte da chi effettivamente fruisce di un servizio pubblico.

[129] Si tratta di trasferimenti di risorse dallo Stato centrale agli enti decentrati.

[130] Per i dati si fa riferimento a BOSI, GUERRA, *op. cit.*

**Figura 14: LE IMPOSTE DI REGIONI PROVINCE E COMUNI NEL 2008**




FONTE: elaborazione propria

Ciò che salta immediatamente all'occhio è la rilevanza delle imposte dirette, dell'IRAP per le Regioni, e dell'ICI (IMU) per i Comuni[131]. Resta tuttavia una predominanza di addizionali, compartecipazioni e trasferimenti, che effettivamente limitano la discrezionalità degli enti locali, quella discrezionalità richiesta in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione e all'attuazione del federalismo fiscale. Anche tributi come l'IRAP e l'IMU non sono "tributi propri", ovvero tributi istituiti dagli enti locali, ma sono "tributi propri derivati", ovvero tributi istituiti a livello statale il cui gettito è destinato agli enti locali. È evidente che il potere impositivo degli enti locali è fortemente limitato dal fatto che tali enti minori possono variare le aliquote, possono variare l'articolazione delle detrazioni e deduzioni, ma solo nei limiti indicati dalla legge statale. È quindi evidente la dipendenza continua degli enti decentrati nei confronti dello Stato centrale. La volontà di attribuire una maggiore autonomia agli enti minori

[131] Inoltre, la rilevanza di tale imposta è aumentata ancor di più sin dal momento in cui è venuto meno l'esonero dalla tassazione della prima casa (governo Monti).

ha da sempre (ad eccezione della riforma Visentini) caratterizzato il nostro Paese. Ma tale tendenza è limitata da diversi fattori, tra cui:

- Quasi tutta la materia tassabile è già assoggettata a tassazione da tributi erariali. Inoltre, anche qualora si riuscisse a trovare "nuova" materia imponibile da assoggettare a tassazione[132], ci si troverebbe dinanzi a una pressione fiscale già troppo elevata. Vi sarebbe quindi la necessità di ridurre le aliquote dei tributi erariali;
- L'attività di accertamento e riscossione e in generale la gestione dei tributi è un'attività estremamente dispendiosa e necessita di costi amministrativi elevati. Attribuendo tali competenze allo Stato centrale, è possibile sfruttare economie di scala;
- La situazione economico-finanziaria del Paese, in questo momento, impone una gestione accentrata delle risorse per ridurre gli sprechi, annullare il deficit, diminuire il debito pubblico, e in generale, stabilizzare l'economia.

Termina qui una disamina molto generale del sistema tributario Italiano. In definitiva possiamo dire che quella volontà di rendere il sistema progressivo, che ha caratterizzato la storia del nostro Paese sin dall'unità d'Italia, ha trovato attuazione attraverso le diverse riforme e nello specifico attraverso la riforma Visentini. Il nostro sistema fiscale è caratterizzato da un'elevata pressione fiscale che si attesta intorno al 45%, da una predominanza della tassazione diretta[133] rispetto a quella indiretta, da una tendenza al decentramento (che però non ha trovato sostanziale attuazione).

Adesso saranno passati in rassegna i principali problemi del sistema tributario, con la proposizione di diverse soluzioni in merito ad una loro risoluzione.

[132] Per evitare il sorgere di fenomeni di doppia imposizione.

[133] E non poteva essere altrimenti, dal momento che il nostro sistema tributario è figlio della riforma Visentini con la quale si da vita all'IRPEF.

## 2.2 I problemi del sistema tributario italiano

Sono molti i problemi che affliggono il sistema tributario italiano. Tra questi alcuni dei più significatici sono propri dell'imposta personale sul reddito complessivo (IRPEF). E non può essere altrimenti, dal momento che tale imposta è l'imposta centrale del nostro ordinamento, e anche quell'imposta su cui nel passato (e probabilmente anche nel futuro) si sono concentrati i più rilevanti progetti di riforma. Altri problemi che saranno analizzati riguardano trasversalmente più imposte, altri si riferiscono al sistema complessivo d'imposte, altri prendono in considerazione tematiche inerenti il contesto macroeconomico. Saranno dunque analizzate variabili non strettamente tributarie, ma che influiscono, e non poco, sulle variabili più propriamente fiscali. Anche di tali elementi si deve avere contezza, qualora ci si appresti a proporre riforme che modifichino alla radice il sistema di tributi.
I problemi propri del nostro sistema tributario riguardano le seguenti aree tematiche:

1. Problemi relativi all'IRPEF, tra cui:

- Eccesso di obiettivi assegnati a tale imposta
- Erosione e tax expenditures
- Aliquote troppo elevate ed eccesso di progressività
- Imposta marginale elevata
- Eccesso di deduzioni e detrazioni
- Misure di sostegno alla famiglia
- Fiscal drag[134]

2. Cuneo fiscale sul lavoro
3. Evasione ed elusione fiscale
4. Sistema complesso e farraginoso
5. Metodi di accertamento e rapporti contribuente-fisco

[134] Si rimanda al capitolo 1 per la trattazione di tale argomento (paragrafo 1.4.1).

6. Spesa pubblica
7. Debito pubblico e crescita

Nel prosieguo del capitolo sarà dedicato un paragrafo ad ogni problema sopra elencato, con l'obiettivo di capire quali sono le tematiche più rilevanti e come porvi rimedio. Un ultimo paragrafo sarà poi dedicato a delle riflessioni conclusive mirate a comprendere se il sistema tributario italiano è un sistema equo, efficiente e trasparente ,e rispetto a quali standard di riferimento.

### *2.2.1 I problemi dell'IRPEF*

L'Irpef è l'imposta più importante del nostro ordinamento. Di essa si è già detto molto precedentemente, sia in merito alla sua strutturazione, sia in merito alla sua evoluzione nel corso del tempo. Adesso si effettua un'analisi in merito alle criticità di tale imposta.

#### 2.2.1.1 eccesso di obiettivi

All'IRPEF, sin dalle sue origini, sono state assegnate una molteplicità di finalità, non solo di carattere tributario, ma anche extratributario. Si fa riferimento a finalità di natura sociale salvaguardate dalla Costituzione (eliminare le disuguaglianze, tutelare la famiglia), e alle diverse esigenze emerse nel corso delle diverse legislature, che hanno portato i vari governi a varare modifiche di tale imposta in relazione alle diverse contingenze[135]. Tra i più rilevanti obiettivi assegnati all'IRPEF si osserva innanzi tutto «la necessità di ottenere un gettito rilevante e crescente, perché rilevanti e crescenti sono stati i livelli di spesa pubblica; poi l'imposta doveva essere tale da incentivare la formazione del risparmio, ma contemporaneamente avrebbe dovuto discriminare qualitativamente i redditi a favore di quelli da lavoro; non avrebbe dovuto scoraggiare l'offerta di lavoro, né la partecipazione femminile; non doveva rappresentare "un'imposta sul matrimonio", ma non doveva neanche

[135] Si ricorda che la flessibilità era una delle caratteristiche che la riforma Visentini ha voluto attribuire all'IRPEF.

discriminare contro "le coppie di fatto"; doveva essere un'imposta generale, ma per esigenze di snellimento della gestione doveva essere congeniata in modo da non richiedere che tutti i contribuenti presentassero una propria dichiarazione; doveva essere uno strumento di stabilizzazione, ma ha dovuto anche finanziare i danni calamità naturali (terremoti, alluvioni); doveva assicurare l'equità orizzontale ma anche quella verticale; doveva tener conto della famiglia, ma tassare solo in modo individuale; da ultimo, deve finanziare anche il decentramento fiscale»[136].

Quello che succede nella realtà è che un'imposta che si prefigge di raggiungere tutti questi obiettivi, finisce per non raggiungerne nessuno, o comunque per raggiungerne in maniera parziale e insoddisfacente solo alcuni. Bisogna quindi mettersi d'accordo in merito alle finalità dell'imposta, restringendo il numero di finalità, e stabilire in maniera chiara, puntuale e condivisa il ristretto novero di scopi al cui realizzo l'imposta deve tendere.

### 2.2.1.2 erosione e *tax expenditures*

Dell'erosione si è già detto nel capitolo 1. Qui si rammenta che tale fenomeno è la causa prima di un'IRPEF che grava in maniera preponderante sui soli redditi da lavoro dipendente e da pensione, dal momento che per altre fonti di reddito rilevanti, quali i redditi da capitale, si prevedono regimi sostitutivi finalizzati a tassare il reddito (da capitale) alla fonte tramite un'imposta proporzionale, la cui aliquota è addirittura inferiore rispetto alla più bassa aliquota che grava sul primo scaglione dell'imposta personale sui redditi[137]. Tale regime sostitutivo per i redditi da capitale è giustificato dal fatto che i redditi da capitale sono redditi sfuggenti, difficili da sottoporre a tassazione. Infatti, il possessore di tali redditi può facilmente spostare la sede di tassazione dei redditi suddetti all'interno del Paese che reputa più conveniente da un punto di vista fiscale, ovvero sposta la

[136] M. MARE', V. PATRIZII, *La riforma del sistema di tassazione: vincoli opportunità, prospettive*, Rivista di Studi sullo Stato, 22 dicembre 2010.

[137] Si è quindi lontani dalla "DIT nordica", in cui i redditi da capitale sono sottoposti ad un'aliquota più bassa rispetto ai redditi da lavoro. Tuttavia l'aliquota che grava sui redditi da capitale è uguale alla più bassa aliquota che grava sull'imposta personale sui redditi.

produzione del reddito da capitale all'interno del Paese con la tassazione più bassa. Tale elevata mobilità di capitali ha portato i Paesi di tutto il mondo ad intraprendere un serrata concorrenza internazionale, che ha portato ad un graduale e continuo abbassamento delle aliquote di tassazione sui redditi da capitale, finalizzato all'attrazione di capitali all'interno del proprio Paese. Fino a qualche tempo fa l'Italia era uno dei Paesi con l'aliquota di tassazione più bassa, pari al 12,5% su talune tipologie di redditi da capitale, e del 27% su altre. Ad oggi la tassazione si attesta su una percentuale del 20%[138], più vicina alla media europea, ma comunque estremamente favorevole per i possessori di redditi da capitale. Vi è quindi un *trade-off* tra equità (tassare i redditi da capitale quanto quelli da lavoro sottoponendoli alla progressività dell'IRPEF) ed efficienza (attrazione di investimenti esteri all'interno del Paese). Per adesso ha predominato l'efficienza, anche se l'introduzione di una tassazione dei redditi di natura finanziaria a livello europeo, qual è la *Tobin tax*, viene da più parti giudicata come un'imposta distorsiva, che genera una diminuzione del complesso degli scambi, riduce l'efficienza e la liquidità del mercato, e sposta l'allocazione dei capitali al di fuori dell'Unione Europea.

Tuttavia, efficienza o non efficienza, tale fenomeno porta ad una distorsione nel disegno del tributo, in quanto quella che doveva essere un'imposta che doveva gravare su *tutti* i redditi del contribuente, diventa un'imposta che grava solo su *alcuni* redditi (redditi da lavoro dipendente e da pensione). Il fenomeno è aggravato da altri elementi del nostro sistema tributario quali: regimi forfetari, tassazione di un reddito normale piuttosto che effettivo, e in generale ogni tipologia di *tax expenditures*. Uno degli ultimi fenomeni di erosione della base imponibile IRPEF a cui abbiamo assistito ha riguardato l'introduzione della "cedolare secca" sugli affitti. In pratica, il reddito percepito dal proprietario di una casa data in affitto, che dovrebbe *ex lege* rientrare all'interno della base imponibile IRPEF, viene sottratto alla progressività e tassato tramite un'imposta sostitutiva del 21%. Tutti questi fenomeni concorrono allo smantellamento di un

[138] La tassazione rimane al 12,5% sui titoli del debito pubblico.

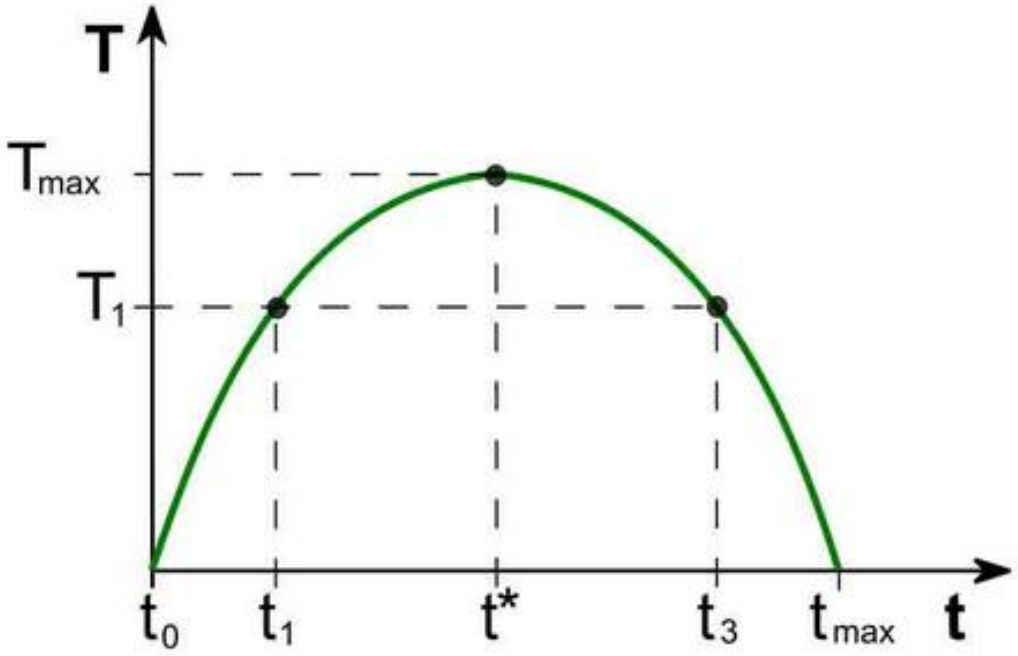
sistema creato per altri fini (soprattutto quell'equità sancita dalla Costituzione), e in generale rendono più lieve l'onere tributario però solo per taluni soggetti, lasciando ad altri il carico tributario maggiore.

2.1.1.3 aliquote troppo elevate ed eccesso di progressività

L'IRPEF si caratterizza per essere un'imposta oltremodo progressiva. La progressività era una caratteristica voluta, non solo dal legislatore del tempo, ma anche da tutto il popolo[139]. In questa sede ci si chiede, tuttavia, se la progressività non abbia raggiunto e superato un limite oltre il quale ci si preclude di raggiungere quell'obiettivo per cui la stessa imposta è stata creata: rispettare il principio di capacità contributiva, sottoponendo a tassazione maggiore chi è in possesso di redditi di mole maggiore, per ottenere un gettito elevato da destinare a finalità perequative, eliminando le disuguaglianze, e raggiungendo così finalità di redistribuzione. Nello specifico ci si chiede se il livello di tassazione sia così elevato da portare all'ottenimento di un gettito più basso. Infatti, la relazione tra aliquote e gettito è una relazione diretta, ma solo fino ad un certo punto. Ciò significa che aumentando l'aliquota di un'imposta si ottiene un gettito più elevato, ma vi è un punto oltre il quale ad aumenti dell'aliquota corrisponde una diminuzione del gettito. La relazione tra aliquota e gettito ci è spiegata dall'economista statunitense, braccio destro di Ronald Reagan, Arthur Laffer da cui prende il nome la "curva di Laffer" sotto rappresentata. In tale grafico è rappresentata l'aliquota, ovvero il livello del prelievo, sull'asse delle ascisse, e il gettito sull'asse delle ordinate.

[139]La progressività dell'imposizione era richiesta da più parti già agli inizi del novecento. Si veda capitolo 1 per approfondimenti.

**Figura 15: CURVA DI LAFFER**




Come si vede, in una prima fase il gettito aumenta all'aumentare dell'aliquota. Tuttavia oltre il punto ($t^*;T_{max}$) ad aumenti dell'aliquota corrispondono diminuzioni del gettito. Ad ulteriore dimostrazione di ciò, dal grafico si mette in evidenza che l'aliquota $t_0 - t_1$ che assorbe una percentuale modesta del reddito, e l'aliquota $t_0 - t_3$ che assorbe invece una cospicua parte del reddito, forniscono lo stesso gettito ($T_1$). Da ciò si evince che sarebbe possibile ottenere lo stesso gettito sia con una tassazione molto bassa ($t_0 - t_1$), sia con una tassazione molto alta ($t_0 - t_3$). Il perché della diminuzione del gettito in corrispondenza di un aumento dell'aliquota è spiegabile in relazione alla presenza di tre fenomeni quali l'evasione, l'elusione, e la sottrazione, che si realizzano nel momento in cui le aliquote hanno raggiunto livelli troppo elevati. I contribuenti, infatti, dati livelli così elevati di tassazione, possono decidere che per loro non vi è più convenienza a pagare la "giusta imposta" data l'entità della stessa che prende la forma di un esproprio. Decidono quindi di mettere in atto comportamenti opportunistici e/o illeciti attraverso cui pagano un'imposta di ammontare inferiore a quello che gli spetterebbe, e questo porta effettivamente meno entrate nelle casse dello Stato.

Inoltre, il gettito è nullo in corrispondenza di un'imposta la cui aliquota è il 100%: in questo caso i contribuenti faranno di tutto e di più per non pagare l'imposta (occulteranno redditi, evaderanno), in quanto altrimenti dovranno dare l'intero reddito allo Stato. L'aliquota ottimale è dunque quell'aliquota che permette di massimizzare il gettito, e che è situata nel punto di massimo della curva di Laffer ($t^*$;$T_{max}$). Tuttavia si pone l'accento sui seguenti problemi:

- Molti economisti mettono in dubbio la validità di tale teorema e sostengono che non vi sia nessuna prova empirica a sostegno di questa teoria
- Qualora un Paese si trovi oltre il punto di massimo e voglia diminuire la pressione fiscale per ottenere un gettito più elevato, deve tenere in considerazione gli effetti di breve periodo. È vero che nel lungo periodo gli effetti sull'economia consistono in un incremento delle attività produttive che portano ad una crescita economica e ad un aumento del gettito fiscale. Tuttavia, nel breve periodo, qualora si diminuisca la pressione fiscale (attraverso un abbassamento delle aliquote), l'effetto potrebbe essere una diminuzione delle entrate (meno gettito) che, se non accompagnata ad un taglio della spesa, può portare ad un aumento del deficit e del debito pubblico
- Può essere molto complesso per un Paese riuscire a capire in che punto della curva di Laffer si trova. Questo perché gli elementi che incidono sul livello di tassazione e sul gettito sono molteplici. Inoltre il punto di massimo della curva è diverso per ogni economia ed individuarlo nella pratica è operazione non di poco conto.

Fermo restando i problemi sopra esposti, resta valida da un punto di vista teorico la teoria di Laffer, di cui non mancano tuttavia i riscontri pratici: durante il governo Reagan negli Stati Uniti (anni ottanta) ci furono otto anni di crescita ininterrotta, un fatto senza precedenti nella storia americana; sempre negli Stati Uniti, ma sotto il governo Bush, si sono registrati tassi di crescita dal 2% al 4%

annuo tra il 2002 e il 2004, in seguito alla riduzione della pressione fiscale (l'obiettivo primario era superare velocemente la crisi stimolando l'economia e la crescita); stessa cosa sta accadendo all'Austria che, dopo la rivoluzione fiscale del 2004, ha visto la propria economia crescere a tassi superiori alla media europea. Tale teoria mantiene la sua massima applicabilità nei casi in cui ci si trova di fronte a Paesi con elevata pressione fiscale e con aliquote quindi molto alte. Sembra proprio il caso dell'Italia, che si caratterizza per l'elevatezza delle aliquote dell'imposta personale sul reddito. Tali aliquote appaiono ancora più elevate se confrontate con quelle degli altri paesi dell'Unione Europea, che hanno da anni avviato processi finalizzati ad una diminuzione delle aliquote, degli scaglioni e in generale ad un alleggerimento della progressività[140]. È quindi ipotizzabile che l'Italia si trovi al di là del punto di ottimo ($t^*$;$T_{max}$). Un abbassamento delle aliquote è in definitiva auspicabile, però solo se accompagnato da misure efficaci che limitino gli effetti negativi di breve periodo (necessario contenimento della spesa pubblica).

### 2.2.1.4 imposta marginale

Accanto all'aliquota legale[141] e all'aliquota media effettiva[142], di fondamentale importanza è l'aliquota marginale effettiva, vale a dire la variazione dell'imposta per una variazione unitaria del reddito complessivo:

$$AME = \Delta T/\Delta RC \quad \text{oppure} \quad 1 - \Delta \text{ reddito netto}/\Delta \text{ reddito lordo}$$

L'aliquota marginale effettiva è l'aliquota di maggiore interesse, poiché influisce direttamente sulle decisioni dei contribuenti riguardo alla produzione di reddito. Essa misura di quanto aumenta l'imposta da pagare in relazione ad una

[140] Si veda M. MARE', V. PATRIZII, *op. cit.* In tale documento si fa riferimento ad uno studio condotto da Sabriniova-Buttrick-Duncan (2008), che confronta più di 190 Paesi e l'evoluzione delle aliquote d'imposizione tra il 1980 e il 2005.

[141] L'aliquota legale è quella propria di ogni scaglione. Quindi le aliquote legali sono: 23, 27, 38, 41, 43 per cento.

[142] L'aliquota media effettiva è pari al rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo del contribuente.

variazione unitaria del reddito percepito. Quindi, l'aliquota marginale aumenta principalmente in relazione a due fattori:

- Con l'aumentare del reddito percepito il contribuente potrebbe spostarsi da uno scaglione più basso a uno più alto, ed essere di conseguenza assoggettato ad aliquote maggiori
- Con l'aumentare del reddito percepito, le detrazioni spettanti al contribuente potrebbero diminuire, essendo le detrazioni decrescenti al crescere del reddito. Di conseguenza, un soggetto che decide di guadagnare di più potrebbe vedere ridotti i benefici in termini di detrazioni prima a lui spettanti.

Per quanto concerne la struttura dell'IRPEF, si osserva che un prelievo che sembra articolato su cinque scaglioni e cinque aliquote (in base alle aliquote legali), è in realtà articolato solo su due aliquote marginali effettive che per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia risultano del: 30% fino a 55.000 €, e del 41-43% oltre i 55.000 €[143]. Questo accade poiché per i lavoratori dipendenti sono previste detrazioni decrescenti fino a 55.000 €. Un esempio chiarirà meglio il concetto: prendiamo il caso di un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia: la detrazione che ad esso spetta è inizialmente di 1.840 € che garantisce un reddito esente di 8.000 € (8.000 * 0,23=1840); dopo gli 8.000 € la detrazione comincia a ridursi di 7,17 € ogni 100 € di incremento del reddito, sicché l'aliquota marginale effettiva diventa del 30,17% (23 + 7,17). Oltre i 15.000 € e fino a 28.000 € l'aliquota marginale effettiva è del 30,34%, che risulta dall'aliquota formale del 27% più l'effetto della riduzione della detrazione che si attenua di 3, 34 € ogni 100 €. Da 28.000 fino a 55.000 € l'aliquota marginale effettiva risulta del 41,34% (38 + 3,34); oltre i 55.000 €, terminato l'effetto della

[143] Si fa qui l'esempio specifico dell'aliquota marginale per tale tipologia di lavoratore (lavoratore dipendente senza carichi di famiglia). L'aliquota marginale può essere molto diversa, e il calcolo non è di poco conto, a seconda di che tipologia di reddito si tratta (dipendente o autonomo) e in relazione alle tipologie di detrazioni spettanti.

detrazione decrescente, le aliquote effettive coincidono con quelle formali (41 e 43%)[144].

In conclusione, un'aliquota marginale effettiva così elevata, crea distorsioni non di poco conto risultando inefficiente, dal momento che crea dei disincentivi a produrre maggiori quantità di reddito e quindi a lavorare di più. Il problema potrebbe essere risolto attraverso le seguenti soluzioni:

- Ridurre l'aliquota d'ingresso nel sistema (troppo alta 23%) in quanto presenta evidenti problemi di trappola della povertà
- Rendere più uniforme la progressività. Nello specifico, il salto tra la seconda e la terza classe è troppo ampio Infatti, sullo scaglione 15.000/28.000 si applica il 27%, mentre sullo scaglione 28.000/55.000 si applica il 38%. Un salto troppo ampio quello di 11 punti percentuale.
- Rendere più piatte le detrazioni (meno decrescenti). È sicuramente questo l'intervento che in maniera più immediata abbasserebbe l'aliquota marginale, riducendo le inefficienze del sistema

Una proposta di riforma per eliminare il problema dell'aliquota marginale, potrebbe fare riferimento al modello tedesco che, pur non rinunciando ad un'aliquota marginale massima elevata (42%), riesce a rendere il sistema di progressività maggiormente continuo, attraverso l'applicazione di una formula che determina un'aliquota marginale che cresce in funzione lineare del reddito. In questo modo si evita di produrre salti di aliquota per redditi contigui che determinano un disincentivo al lavoro e distorsioni considerevoli in presenza di deduzioni (detrazioni) decrescenti e limitate ad un certo livello di reddito. Inoltre, nel sistema tedesco, sono previste deduzioni per lavoro e personali a carattere universale, che fanno coincidere l'aliquota marginale nominale e quella effettiva[145].

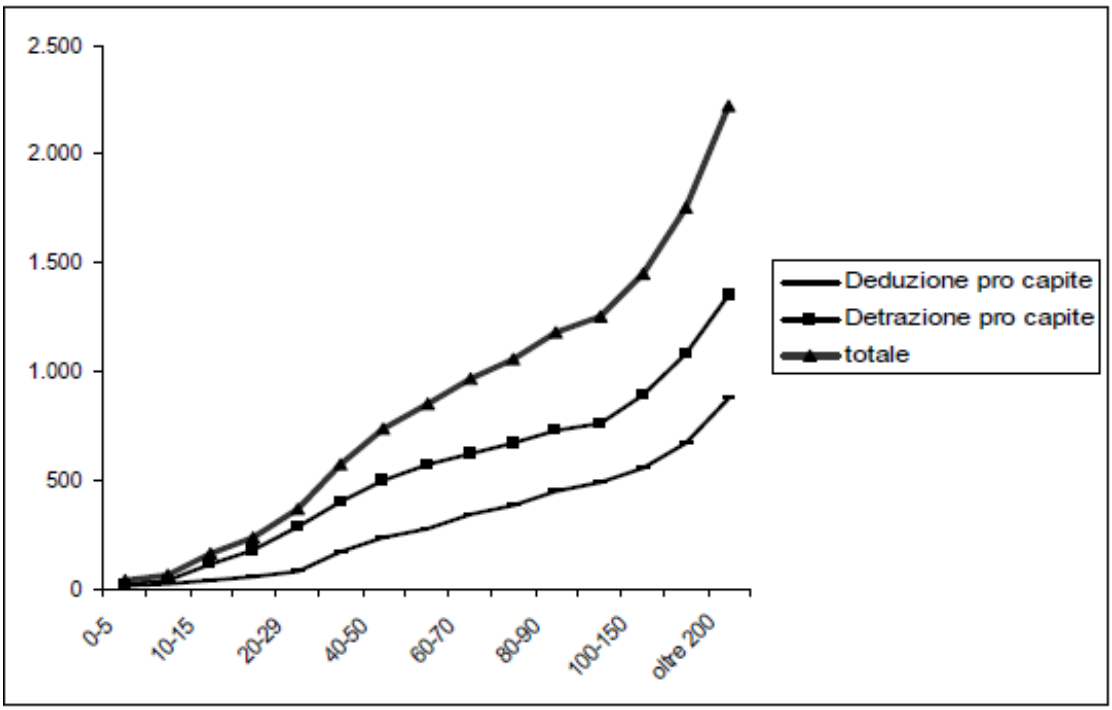
[144] Si veda V. VISCO, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale presso la VI^a commissione (Finanze Tesoro) del Senato della Repubblica*, 9 febbraio 2012.

[145] Per approfondimenti si veda F. GASTALDI, G. SALVEMINI, *Una proposta per ridisegnare la curava delle aliquote marginali dell'IRE*, working paper No 558, Università di Pavia, settembre 2006.

2.2.1.5 Eccesso di deduzioni e detrazioni

L'IRPEF si caratterizza per essere un'imposta estremamente complessa. Il calcolo dell'onere spettante al contribuente non è cosa di poco conto date le molteplici norme da considerare. Le deduzioni e le detrazioni contribuiscono a rendere tale sistema ancor più complesso. Fermo restando l'importanza di tali elementi che contribuiscono a rendere il sistema equo, si segnale la necessità di una razionalizzazione degli stessi, in termini di semplificazione e diminuzione del numero. Soprattutto con riferimento alle detrazioni, si osserva che esse sono troppe e troppo frammentate, e cercano di raggiungere troppe finalità, concedendo agevolazioni in lungo e in largo che contribuiscono a rendere l'IRPEF un'imposta ancora più erosa di quanto già non sia. Inoltre, si osserva che deduzioni e detrazioni, se si escludono quelli per redditi da lavoro e carichi di famiglia, vanno a favore dei contribuenti con redditi più elevati. Il grafico appresso chiarisce tale situazione

**Figura 16: DEDUZIONI E DETRAZIONI PRO CAPITE**




FONTE: GIANNINI S., GUERRA M. C., *Un fisco da ripensare*, Roma, 4 luglio 2011

2.2.1.6 misure di sostegno alla famiglia

La famiglia è da sempre stata un istituto che il legislatore ha voluto proteggere e salvaguardare. Ad oggi sono previsti aiuti per le famiglie, sotto forma di detrazioni per carichi di famiglia, nel momento in cui i bisogni della famiglia aumentano in presenza di più figli. Il problema nasce allorquando il contribuente non può realmente beneficiare di tutte le detrazioni ad esso spettanti poiché incapiente: può, infatti, accedere che l'ammontare delle detrazioni superi l'imposta lorda. Allora un correttivo che si potrebbe prevedere, solo in specifici casi giustificati da reali problemi di equità orizzontale[146], potrebbe essere l'introduzione di un'imposta negativa attraverso cui si eroga al contribuente, sotto forma di trasferimenti, la differenza positiva tra detrazioni spettanti e imposta lorda.

*2.2.2 cuneo fiscale sul lavoro*

Il cuneo fiscale, in generale, è un indicatore che misura la distorsione prodotta dalle imposte. Esso è pari alla differenza fra il costo (al lordo delle imposte) sostento dall'impresa che acquista un determinato fattore produttivo, e la remunerazione (al netto delle imposte) ottenuta dal soggetto che vende quel determinato fattore. Nel caso del cuneo fiscale sul lavoro, tale cuneo è rappresentato dalla differenza che c'è tra quanto pagato dal datore di lavoro (in termini di remunerazione per il lavoratore) e quanto percepito effettivamente dal lavoratore. Sono tre gli elementi che contribuiscono all'esistenza del cuneo fiscale e contributivo, e sono:

- L'imposta personale sul reddito
- I contributi sociali a carico del dipendente
- I contributi sociali a carico del datore di lavoro

[146] Si deve stare molto attenti a non aumentare, ma anzi a contenere la spesa per il welfare. Di essa si dirà nel paragrafo seguente sulla spesa pubblica.

Un ulteriore elemento che aumenta il cuneo fiscale sul lavoro riguarda L'IRAP, ed in particolare la ricomprensione del costo del lavoro all'interno della base imponibile ai fini IRAP. Questo comporta per le imprese oneri ancora maggiori in termini di costo del lavoro. In questa prospettiva molti sono stati gli interventi legislativi nel corso del tempo finalizzati ad eliminare il costo del lavoro (almeno parzialmente) dalla base imponibile IRAP, con la finalità di incentivare il lavoro, le assunzioni, e in generale la domanda e l'offerta di lavoro. Ad oggi sono diverse le deduzioni dalla base imponibile IRAP consentite tra cui si ricorda in particolare l'esclusione dalla base imponibile dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro relativi ai lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato[147].

Gli effetti distorsivi causati dal cuneo fiscale sono relativi ad una diminuzione della domanda e dell'offerta di lavoro. Questo si ripercuote negativamente sulle prospettive di crescita del Paese. Anche da un punto di vista della competitività internazionale un cuneo fiscale sul lavoro elevato ha effetti molto negativi. Infatti, l'Italia è il paese, tra tutti quelli europei, con la più elevata tassazione sul lavoro, che si aggira intorno al 43% contro una media europea del 32,9%. Ciò significa che un lavoratore italiano che percepisca una busta paga di 1.000 euro costa ad un'azienda italiana, per ragioni fiscali, circa 1.785 euro contro i 1.515 euro di un'impresa europea. Tale differenza a livello di cuneo fiscale tra Italia, e altri Paesi europei crea delle distorsioni all'interno del mercato, dal momento che tale maggiore costo del lavoro per l'impresa italiana si ripercuote sui prezzi dei beni venduti, che risultano così meno competitivi rispetto a quelli europei. In questa direzione, un'armonizzazione del carico fiscale sul lavoro, a livello europeo, è sicuramente auspicabile. E questo comporterebbe per l'Italia una diminuzione del cuneo fiscale con effetti sicuramente benefici sull'occupazione e in generale sull'economia reale.

[147] Per approfondimenti in merito alle deduzioni ai fini Irap si veda BOSI, GUERRA, *op. cit.*, p. 226 e ss.

*2.2.3 Evasione ed elusione*

Evasione ed elusione sono due fenomeni di estremo interesse, che hanno caratterizzato il nostro sistema tributario sin dalle sue origini. Partiamo dall'elusione, la quale occupa uno spazio intermedio tra risparmio legittimo d'imposta ed evasione. L'elusione consiste in un aggiramento della normativa fiscale, ovvero in un suo rispetto nella forma ma non nella sostanza, con l'obiettivo di ottenere un risparmio illegittimo d'imposta. Data la gravità e l'entità del fenomeno, sono molteplici nel nostro ordinamento le norme con *ratio* antielusiva quali ad esempio la normativa sul *trasfer pricing*, la legislazione CFC (*controlled foreign companies*), e talune norme in tema di deducibilità delle perdite. Tuttavia, una norma espressamente antielusiva, e quella di maggiore interesse, è quella contenuta nell'art. 37-bis del D.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, il quale recita: «Sono inopponibili all'Amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario, e a ottenere riduzioni d'imposte o rimborsi, altrimenti indebiti». L'amministrazione finanziaria può quindi riqualificare un determinato negozio giuridico qualora ravvisi che la forma attraverso la quale è stato concluso quel determinato negozio giuridico non sia quella corretta e quindi:

- Si sia conseguito un indebito vantaggio fiscale attraverso l'aggiramento della normativa
- Non vi siano valide ragioni economiche

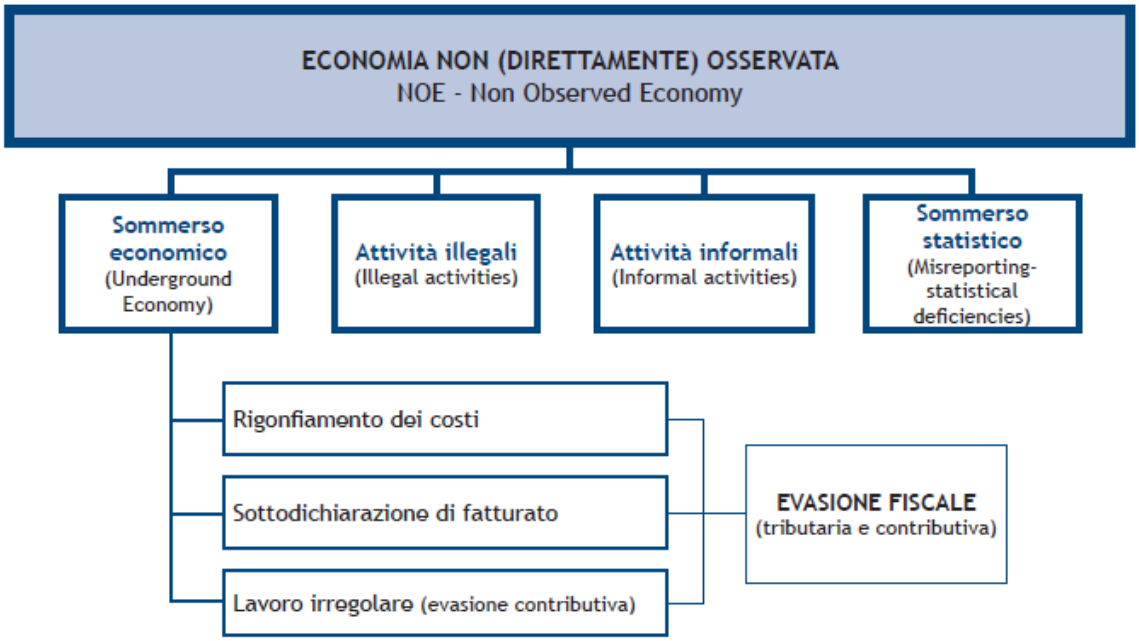
Concludendo a riguardo, si segnalano strumenti efficaci in possesso dell'amministrazione finanziaria, e leggi con scopo antielusivo che raggiungono l'obiettivo desiderato. L'unico correttivo che in questa sede si propone è la previsione di severe sanzioni in caso di elusione. Infatti, ad oggi, vi è la totale assenza di sanzioni in caso di elusione, con il solo recupero dell'imposta elusa. Non si comprende la differenza di trattamento tra evasione (per cui sono previste

sanzioni) ed elusione, dal momento che il confine che separa i due istituti è talmente sottile da essere a volte difficilmente identificabile.

Passando all'evasione, già Cosciani nella prima metà del ventesimo secolo[148] scriveva di evasione considerandola una vera e propria spina nel fianco del sistema tributario italiano. Con il termine evasione ci si riferisce a un «comportamento o insieme di comportamenti da cui *consapevolmente* deriva un valore economico dell'imposta dovuta inferiore a quello previsto dal sistema fiscale». Evadere significa dunque pagare meno imposte rispetto a quelle che si dovrebbero pagare qualora il contribuente mantenesse un comportamento perfettamente coerente con la legge e con la normativa fiscale. La mole di evasione fiscale è molto difficile da stimare, e per questo si utilizza una sua *proxy:* il tasso di sommerso economico. Il sommerso economico e l'evasione sono due concetti diversi. Il sommerso economico è la parte di economia non osservata derivante dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. In linea di principio si può affermare che il sommerso economico genera la parte prevalente di evasione fiscale. Il grafico sotto spiega la relazione tra sommerso economico ed evasione fiscale, visti nell'insieme dell'economia "non direttamente osservata".

[148] C. COSCIANI, *La riforma tributaria*, Nuova Italia, 1950.

**Figura 17: ECONOMIA NON DIRETTAMENTE OSSERVATA**




FONTE: BELLA., CRISCUOLO, DI SANZO, LIOCI, MAURO, PATRIGNANI, *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, ufficio di studi Confcommercio, maggio 2012.

Nel momento in cui si dice che il PIL italiano è pari a 1.600 miliardi per il 2012, tale misura del PIL ricomprende al suo interno anche il sommerso economico. Strumenti di misurazione complessi ci permettono di dire che in Italia la frazione di PIL dovuta al sommerso economico è pari al 17,5% circa[149]. Si aggiunga che i dati sulla pressione fiscale ci dicono che essa è pari al 45,2%. Tale percentuale, data dal rapporto tra gettito e PIL, è però la pressione fiscale apparente del 2012 in quanto il PIL al denominatore contiene al suo interno una percentuale di economia sommersa (17,5%). Per ottenere la pressione fiscale effettiva (o legale), il gettito deve essere rapportato ad un PIL che non tenga in considerazione l'economia sommersa, ovvero quell'economia che non paga imposte. Così facendo si ottiene una pressione fiscale del 55%[150]. Ciò significa che In Italia ogni euro di prodotto dichiarato sopporta un onere del 55%.

[149] Tale percentuale è comunque approssimativa e mai potrà essere precisa e puntuale. Inoltre il dato si riferisce all'anno 2008 e si ipotizza uguale a tale anno anche per gli anni successivi. Non sempre, infatti, è possibile stimare tali indici in maniera tempestiva, dal momento che i dati necessari per il calcolo sono molti e soprattutto difficili da ottenere.
[150] Derivante da 45,2 / (1-0,175).

Quindi, dal momento che il PIL 2012 è pari a 1.600 miliardi e il tasso di sommerso economico pari al 17,5%, per ottenere l'imponibile evaso basta moltiplicare i fattori suddetti. L'imponibile evaso sarà pari a 280 miliardi (1.600*0.175). Moltiplicando l'imponibile per l'aliquota media effettiva o legale di tassazione si ottiene l'imposta evasa. Essa è pari a:

- 154 miliardi di euro, qualora si utilizzi come aliquota media effettiva di tassazione il 55% (valore ricavato in precedenza dal calcolo della pressione fiscale effettiva)
- 127 miliardi di euro, qualora si utilizzi come aliquota di tassazione la pressione fiscale apparente (45,2%)

Sia che l'evasione si voglia considerare pari a 154 miliardi, sia che la si voglia considerare pari a 127 miliardi, la sostanza non cambia: si tratta di una quantità molto elevata e di gran lunga superiore a qualsivoglia Paese dell'Unione Europea con il quale la si volesse raffrontare[151]. Dell'evasione fiscale si sa molto in merito a chi evade, come e dove. Si sa che l'evasione interessa pochissimo il lavoro dipendente (soggetto al meccanismo del sostituto d'imposta e ritenute alla fonte), molto il commercio, i servizi, le costruzioni e in generale il lavoro autonomo. Si sa che evadono molto le imprese di piccole dimensioni[152], meno le imprese di medio grandi dimensioni, che tuttavia eludono in maniera rilevante. Vi è più evasione al centro-sud piuttosto che al nord. Infine, nel complesso l'evasione è più diffusa in quei settori non esposti alla concorrenza internazionale piuttosto che tra le imprese che competono nei mercati internazionali.

Non è ipotizzabile né possibile che nel 2012 si accetti un tasso di evasione così elevato, e in generale un'evasione così capillarmente diffusa nel territorio. Inoltre giacché evadere equivale a rubare (allo Stato e quindi a tutti i cittadini), non si capisce come sia possibile che, a differenza della cosa privata il cui furto è

[151] Si veda BELLA, CRISCUOLO, DI SANZO, LIOCI, MAUR, PATRIGNANI, *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, ufficio di studi Confcommercio, maggio 2012.

[152] Essendo il tessuto d'imprese italiano costituito principalmente da imprese di piccolissime dimensioni (per lo più imprese familiari), il problema dell'evasione è ancora più grande e diffuso capillarmente nel territorio.

ritenuto riprovevole dalla società, il furto della cosa pubblica (evasione) viene tollerato, a volte accettato, altre promosso come un atto di furbizia e sagacia.
Si andranno adesso ad analizzare le determinanti dell'evasione, ovvero quei fattori che incidono sul contribuente in merito alla decisione di evadere o meno. Si passerà poi ad un'analisi delle conseguenze dell'evasione, per arrivare alla proposizione di misure per l'emersione e in generale di correttivi possibili per ridurre il tasso di evasione.

#### 2.2.3.1 Le determinanti dell'evasione

La "decisione di evadere" può essere ricompresa all'interno della teoria tradizionale del comportamento degli agenti economici. Tale scelta è assimilabile ad una decisione di portafoglio (allocazione di fonti tra attività rischiose) in condizioni di incertezza. Il modello teorico di riferimento si deve ad Allingham e Sandmo (1972), anche se copiosa è stata la letteratura susseguente. Tralasciando le assunzioni teoriche del modello e le formule statistico-matematiche su cui si basa[153], si passano in rassegna gli aspetti più propriamente economici che caratterizzano la decisione del contribuente in merito all'evasione. I fattori che influiscono sulla decisione di evasione sono:

- Reddito
- Aliquote e progressività delle imposte
- Entità della sanzione
- Frequenza degli accertamenti
- Livello di complessità del sistema fiscale
- Efficienza ed equità della spesa pubblica.
- Tax morale

[153] Si veda Allingham e Sandmo (1972). Si veda anche L. BERNARDI, A. L. FRANZONI, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*, Pavia, Gennaio 2004. Si veda anche G. VITALETTI, *L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersion*e, Pavia, Settembre 2012.

Si precisa che in tale modello si suppone che il contribuente sia avverso al rischio. Questa è un'ottima approssimazione della realtà, essendo quello che i dati empirici mostrano nella grandissima maggioranza dei casi.

La relazione tra livello di reddito ed evasione fiscale è una relazione diretta. Ciò significa che quanto maggiore è la porzione di reddito guadagnata dal contribuente, tanto maggiore sarà la sua propensione a evadere una fetta sempre più grande del suo reddito. Questo fattore è conseguenza diretta di diversi elementi, primo tra tutti il fatto che l'avversione al rischio diminuisce all'aumentare progressivo del reddito.

Riguardo il livello di aliquote, vi sono due teorie contrastanti in merito alla possibile relazione con l'evasione fiscale. Una prima teoria postula una relazione inversa tra livello di aliquote ed evasione, in ossequio all'applicazione puntuale del modello proposto da Allingham e Sadmo. Ergo, all'aumentare delle aliquote e della progressività del sistema, l'evasione fiscale tende a diminuire, perché aumenta l'avversione al rischio del contribuente (che decide quindi di evadere meno), e aumenta la perdita reddituale in caso di accertamento, derivante dalla restituzione allo Stato di quanto evaso maggiorato di sanzioni e interessi. Tale modello teorico è però lontano dall'evidenza empirica. Per questo, una teoria alternativa propone una relazione diretta tra livello di aliquote ed evasione fiscale[154]. Dunque, l'evasione fiscale aumenta al crescere delle aliquote d'imposizione. Il fattore di maggiore rilievo in tale relazione è riferibile al fatto che maggiori sono le aliquote, maggiore è il guadagno che il contribuente può ottenere attraverso una mancata *compliance* alla normativa fiscale. È quindi evidente che un abbassamento delle aliquote avrebbe come conseguenza una minore evasione e quindi un aumento delle basi imponibili dichiarate e quindi maggiori imposte pagate dai contribuenti. Bisogna solo capire se tali maggiori imposte più che compensano la perdita di gettito che lo Stato sopporta in conseguenza dell'abbassamento delle aliquote d'imposizione. La teoria indica

[154] Il che è perfettamente coerente con quanto detto al paragrafo 2.1.1.3 in merito al livello di tassazione e alla curva di Laffer.

una perdita di gettito nel breve periodo, ma un aumento del gettito nel medio-lungo periodo.

L'entità della sanzione è una variabile inversamente correlata all'evasione. Quanto più grande è la sanzione, tanto minore sarà la propensione a evadere del contribuente in quanto, qualora egli venga scoperto e accertato, sarà sottoposto a oneri maggiori (la sanzione) e dovrà quindi sopportare perdite di maggiori entità. Tuttavia l'effetto della sanzione tende ad essere scarsamente percepito se la probabilità dell'accertamento non è sufficientemente elevata.

La probabilità di accertamento è la variabile dagli effetti più certi e rilevanti. Infatti, un suo incremento riduce il rendimento atteso dell'evasione e quindi la convenienza ad evadere. Inoltre, aumenta la possibilità di essere scoperti, la possibilità che venga comminata una sanzione, e quindi aumenta la perdita attesa per il contribuente. Tale variabile è sicuramente la più influente nella funzione di scelta del contribuente in merito alla decisione di evadere o meno. L'amministrazione finanziaria dovrebbe quindi prendere seriamente in considerazione l'idea di aumentare in maniera sostanziale i controlli e gli accertamenti. Ma che siano fatti e non solo parole, poiché quello che conta davvero è la percezione del contribuente relativamente alla probabilità di essere accertato. Il contribuente deve essere consapevole e convinto che l'azione dell'amministrazione finanziaria sia un'azione di natura pervasiva, precisa, puntuale e soprattutto efficiente. L'effetto deterrenza è uno degli effetti di maggiore forza che può influire molto sull'abbassamento del tasso di evasione. Sicuramente maggiori controlli implicano maggiori costi, e si deve quindi stare più che attenti a non aumentare le efficienze, ma anzi e ridurle, e fare in modo che il costo marginale dei controlli non superi il beneficio marginale derivante da un maggior gettito derivante da una maggiore attività di accertamento.

Riguardo la variabile "livello di complessità del sistema fiscale", possiamo dire che un sistema fiscale più complesso, rende al contribuente più gravosa l'obbligazione nei confronti della pubblica amministrazione. Tale maggiore

onere per il contribuente è rappresentato dalle difficoltà che esso incontra nella comprensione di una normativa folta e stratificata come quella tributaria. Inoltre, i costi per adempiere all'obbligazione fiscale sono tutti a carico del contribuente (costi della dichiarazione, spese inerenti l'onorario per il professionista che svolge l'incarico, ore spese per assolvere a tutti gli oneri richiesti). Quindi, quanto più complesso è il sistema fiscale e quanto più gravosa risulta l'obbligazione per il contribuente, tanto più egli reputerà conveniente una strategia di *exit* che lo porterà dall'economia emersa a quella sommersa. Posto che una semplificazione del sistema è sicuramente auspicabile, la complessità del sistema fiscale è di difficile misurazione, poiché molte sono le variabili che su di essa incidono. Possiamo tuttavia utilizzare come *proxy* della complessità del sistema fiscale, la complessità burocratica. Il termine "burocrazia", nato con un'accezione positiva, sta oggi ad indicare rigidità, lentezza, incapacità di adattamento, inefficienza, inefficacia, tendenza a regolamentare ogni singolo aspetto, il che conduce ad un accumulo di norme e direttive che impallano il sistema, rendendolo nella sostanza inerte. In Italia siamo sommersi da una burocrazia che riempie ogni aspetto della nostra vita. Ognuno di noi si è sicuramente imbattuto nelle mille pratiche da sbrigare e nei molteplici adempimenti da compiere ogni qual volta ci si interfaccia con la pubblica amministrazione. A titolo d'esempio, si espongono i seguenti dati nella tabella sotto, che mostrano il tempo occorrente (in numero di ore) per gli adempimenti fiscali in alcuni Paesi del mondo. Si pone inoltre un confronto tra le ore necessarie all'adempimento fiscale nel 2000 e quelle necessarie nel 2010.

**Figura 18: tempo occorrente per gli adempimenti fiscali in numero di ore**

| Ranking (su 25) | | 2000 | | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Lussemburgo | 59 | Lussemburgo | 59 |
| 2 | Irlanda | 76 | Irlanda | 76 |
| 3 | Estonia | 81 | Estonia | 81 |
| 4 | Norvegia | 87 | Norvegia | 87 |
| 5 | Regno Unito | 105 | Australia | 109 |
| 6 | Australia | 107 | Regno Unito | 110 |
| 7 | Canada | 119 | Svezia | 122 |
| 8 | Svezia | 122 | Canada | 131 |
| 9 | Francia | 132 | Francia | 132 |
| 10 | Danimarca | 135 | Olanda | 134 |
| 11 | Cipro | 149 | Danimarca | 135 |
| 12 | Belgio | 156 | Cipro | 149 |
| 13 | Austria | 170 | Belgio | 156 |
| 14 | Germania | 196 | Austria | 170 |
| 15 | Olanda | 250 | Stati Uniti | 187 |
| 16 | Slovenia | 260 | Spagna | 197 |
| 17 | Grecia | 264 | Germania | 215 |
| 18 | Finlandia | 269 | Grecia | 224 |
| 19 | Spagna | 298 | Finlandia | 243 |
| 20 | Giappone | 315 | Slovacchia | 257 |
| 21 | Slovacchia | 325 | Slovenia | 260 |
| 22 | Stati Uniti | 325 | Italia | 285 |
| 23 | Portogallo | 328 | Portogallo | 298 |
| 24 | Italia | 340 | Giappone | 355 |
| 25 | Messico | 552 | Messico | 404 |

FONTE: BELLA, CRISCUOLO, DI SANZO, LIOCI, MAURO, PATRIGNANI, *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, ufficio di studi Confcommercio, maggio 2012, p. 94.

L'Italia, che nel 2000 era al ventiquattresimo posto con 340 ore necessarie all'adempimento dell'obbligazione fiscale, sale al ventiduesimo posto nel 2010 con 285 ore necessarie. Un miglioramento notevole ma non ancora sufficiente ad avvicinare Paesi che richiedono meno di un terzo del tempo richiesto in Italia per ottemperare alla normativa fiscale.

"Efficienza ed equità della spesa pubblica" è un indicatore di estremo interesse. Esso è inversamente correlato al tasso di evasione. Dal momento che i cittadini

sono obbligati al pagamento delle imposte, si aspettano che lo Stato utilizzi il gettito derivante dalla riscossione delle imposte per raggiungere finalità condivise. In generale, il cittadino, quanto più sarà soddisfatto dell'operato della pubblica amministrazione e quindi quanto più efficiente ed equa giudicherà la spesa pubblica, tanto più sarà disposto ad assolvere al proprio carico tributario nella giusta misura (pagamento della giusta imposta/ riduzione dell'evasione). Infatti, la correttezza fiscale è una relazione bilaterale contribuente-pubblica amministrazione. In caso di atteggiamento scorretto da parte della pubblica amministrazione (inerente una spesa pubblica scriteriata, incoerente con le finalità che il Paese si pone), il contribuente potrebbe optare per un atteggiamento non cooperativo finalizzato all'occultamento di parte della propria base imponibile. La qualità della spesa pubblica può essere misurata dalla qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione in settori chiave quali: la sanità, l'istruzione, la giustizia civile e penale, la sicurezza interna, le infrastrutture. A tal proposito l'Italia non è sicuramente ai primi posi per qualità di servizi offerti e per efficienza della spesa pubblica[155].

L'ultimo elemento che ci resta da analizzare è la *tax morale*[156]. Con tale espressione ci si riferisce alla disponibilità dei cittadini ad assolvere l'obbligo del pagamento delle imposte. In sostanza ci si pone la seguente domanda: i cittadini pagano le imposte spinti da un senso di dovere civico, o sentono il pagamento delle imposte come un'imposizione da parte della pubblica amministrazione? La *tax morale* è strettamente correlata a fattori di natura culturale, ambientale e sociale. Vi sono culture in cui il pagamento delle imposte è sentito come necessario, utile, dovuto, indispensabile, imprescindibile e di riflesso l'evasione come un male da debellare e assolutamente inammissibile. La cultura americana è una di quelle. Da un'indagine del marzo 2006, condotta dalla sezione dell'Agenzia delle Entrate specializzata in fisco oltre confine, si evince che negli

[155] Sul tema della spesa pubblica si rimanda al paragrafo 2.2.6.
[156] Per un approfondimento su tale argomento si veda M. MARE', V. PATRIZII, *L'efficienza del sistema fiscale: il ruolo della tax morale*, Pavia, XXIV Conferenza Siep, 2012.

Stati Uniti il 90% degli intervistati ritiene inaccettabile da un punto di vista morale l'evasione fiscale, e il 60% di essi si dichiara disposto a segnalare il nome di chi evade, sentendolo come un obbligo. Di convesso vi sono culture, e dispiace dirlo ma quella italiana è una di quelle, in cui l'evasione è accettata come elemento proprio del sistema fiscale. Stando ad un sondaggio *Limes* del 1997[157], l'evasione era ritenuta riprovevole e non scusabile solo dal 50% degli intervistati. Un 25% la riteneva censurabile ma inevitabile. Un altro 25% necessaria. Già nel 1950 Cesare Cosciani aveva individuato nella "moralità fiscale" una delle cause prime dell'evasione fiscale. Egli scrisse: «le vicende della storia politica italiana degli ultimi secoli hanno influito a deprimere il senso di solidarietà politica del popolo italiano ed in modo particolare hanno spinto gli individui a considerare lo Stato anziché espressione della loro volontà, qualcosa ad essi ostile. Non è estranea a questo stato di animo la lunga dominazione straniera e l'unificazione tropo recente, e lo spirito eccessivamente individualista degli italiani. Si può sintetizzare tutto ciò in uno scarso senso di democrazia del popolo italiano, democrazia nel senso migliore della parola, cioè come desiderio di partecipare alla cosa pubblica nell'interesse di tutti e di sentire la cosa pubblica come parte di se stesso. Tutto ciò che appartiene alla collettività, allo Stato, non è considerato come cosa di patrimonio comune, ben sì di nessuno e, quindi, come cosa che non interessa a nessuno. Il fenomeno dell'evasione fiscale guardato da questo punto di vista, non è che un aspetto di una certa insofferenza verso ogni ordine statale»[158]. Dopo più di cinquant'anni il senso delle parole di Cosciani resta invariato e attuale.

Dunque, si avverte come primaria la necessità di creare una "moralità fiscale" che porti il contribuente a pagare le imposte perché vuole, perché i propri principi gli impongono un rispetto pedissequo della normativa fiscale e non perché deve, o perché qualcuno glielo impone. È solo attraverso la creazione di tale "moralità fiscale" che si potrà avere un cambiamento di rotta nel medio

[157] *Il sole 24 ore*, 5 luglio 1997.
[158] C. Cosciani, 1950.

lungo periodo. Infatti, gli interventi sulle aliquote, sulle sanzioni, sulle probabilità di accertamento, sono si necessari, ma non sufficienti da soli per far si che l'atteggiamento nei confronti dell'evasione fiscale muti radicalmente e definitivamente.

2.2.3.2 le conseguenze dell'evasione

Le conseguenze dell'evasione fiscale sono molteplici e nella maggior parte dei casi deleterie. Si può dire che l'evasione:

- È il primo freno alla crescita del Paese
- Riduce le risorse per le politiche sociali
- Porta ad un aumento della pressione fiscale e quindi al pagamento di maggiore imposte per chi già le paga
- Riduce le risorse a disposizione dello Stato per assolvere ai bisogni dei cittadini (erogazione di servizi)
- Conduce ad una distorsione nell'economia, falsando il mercato e la concorrenza
- Incentiva la corruzione e da essa è incentivata. Il legame tra evasione e corruzione è strettissimo. Infatti, il mancato pagamento dei tributi è il principale strumento attraverso cui si accumulano risorse in nero per pagare il prezzo della corruzione

Come si è visto le conseguenze dell'evasione sono tremendamente nocive, e logorano come un cancro il sistema non solo tributario del Paese. Quindi il problema dell'evasione va risolto, ma come?

2.2.3.3 misure per l'emersione e misure di contrasto all'evasione

L'evasione è un fattore che caratterizza in maniera generalizzata tutte le imposte. Vi è tuttavia un'imposta più importante delle altre, l'evasione della quale genera a cascata minori entrate (e quindi ancora evasione) nel campo delle imposte sui redditi. Essa è l'IVA. L'IVA è probabilmente l'imposta più evasa, e tale

affermazione è supportata dai dati i quali mostrano un *tax gap*[159] dell'IVA altissimo, intorno al 35%[160]. Il problema, già di rilevanti dimensioni, si amplifica nel momento in cui si va a considerare che la base imponibile evasa nel campo IVA si sostanzia in una parallela evasione dell'imponibile ai fini delle imposte sui redditi: il danno per lo Stato è duplice e derivante prima dall'evasione delle imposte indirette, e poi dall'evasione delle imposte dirette. Quindi, trovare dei meccanismi di contrasto, innanzi tutto all'evasione delle imposte indirette, è un primo passo imprescindibile. In proposito si potrebbe introdurre il meccanismo del "contrasto d'interesse". L'idea è semplice: ad oggi vi è piena collusione tra chi vende un bene o un servizio e chi lo acquista in merito all'emissione della fattura. Chi vende non la vuole emettere per evitare di pagare le imposte sui redditi (e/o per coprire parte di lavoro in nero che ha realizzato), e chi acquista non ha alcun interesse a richiedere la fattura in quanto così facendo riesce a non pagare l'IVA. Con il meccanismo del "contrasto d'interesse" si crea un incentivo a richiedere la fattura da parte dell'acquirente, in quanto ad esso è concessa una detrazione (o deduzione) in merito agli acquisti effettuati che siano documentati da fattura. Tale proposta potrebbe sembrare a primo impatto efficace e risolutiva, ma in realtà soffre di criticità non di poco conto:

- Richiede un grosso impegno da parte dei contribuenti in termini di tenuta della contabilità
- Può comportare per lo Stato perdite di gettito maggiori del recupero dell'evasione
- Va contro la logica del tributo. L'IVA nasce, infatti, come imposta sui consumi, e come tale deve gravare sui consumatori. Con il "contrasto di interesse" non grava più su nessuno.

[159] Il *tax gap* è la differenza fra il gettito potenziale dell'imposta in assenza di evasione e il gettito effettivo, ovvero quello incassato dall'erario.
[160] Si veda G. VITALETTI, *op. cit.*

Santoro reputa tale meccanismo inadeguato e inattuabile per queste e altre ragioni[161], asserendo che tale meccanismo potrebbe funzionare solo se la Stato rinunciasse all'intero gettito dell'IVA. Tuttavia l'idea di fondo non è per niente malvagia. Il meccanismo del contrasto di interesse potrebbe essere attuato con alcuni correttivi:

- Si potrebbe pensare ad una deduzione piuttosto che ad una detrazione. Questo attenuerebbe, e non di poco l'effetto sul contribuente e quindi renderebbe meno gravosa la perdita di gettito per lo Stato
- La deduzione (o detrazione) potrebbe riguardare solo una percentuale del valore del bene e non l'intero valore dello stesso. Con tale correttivo si assicura allo Stato comunque un gettito rilevante

È evidente che il meccanismo del "contrasto d'interesse" comporta una perdita di gettito del tributo (IVA) per lo Stato, ma al contempo anche un guadagno derivante dall'emersione di basi imponibili (sommerso economico) ai fini delle imposte sui redditi. Con l'attuazione di alcuni correttivi al meccanismo (come quelli sopra proposti) il saldo per lo Stato, derivante dalla differenza tra guadagno di gettito ai fini delle imposte sui redditi e perdita di gettito ai fini IVA, potrebbe essere positivo.

Un ulteriore misura per contenere l'evasione riguarda la limitazione nell'uso de contante. In questa direzione si sono mossi gli ultimi due governi[162]. Una misura sicuramente efficace ma che potrebbe essere ulteriormente potenziata. Giusto abbassare il limite di utilizzo del contante a 1.000 euro, e un ulteriore abbassamento potrebbe essere auspicabile, anche se si dovrebbero introdurre delle leggi che obblighino ad effettuare determinati pagamenti (retribuzioni e compensi) tramite strumenti tracciabili[163] (bonifici, assegni). Si potrebbe pensare di estendere l'uso di strumenti elettronici di pagamento anche alle micro

[161] Si veda A. SANTORO, *Contrasto di interessi e lotta all'evasione*, Università degli Studi di Milano - Bicocca, 2012

[162] Monti e Letta.

[163] La tracciabilità è ormai diventata elemento essenziale e base imprescindibile per l'individuazione degli evasori.

transazioni (consumazioni al bar, acquisto giornale ecc), attraverso l'introduzione di un "borsellino elettronico", che si sostanzia in una carta di credito collegata ad un conto corrente bancario, utilizzata per gli acquisti della quotidianità.
Altre idee per contrastare l'evasione riguardano:

- La previsione del meccanismo del sostituto d'imposta o di ritenute alla fonte anche per i redditi di lavoro autonomo, così come già avviene per i redditi da lavoro dipendente (il cui tasso di evasione è ridotto ai minimi termini proprio grazie ai meccanismi suddetti)
- Introduzione di una legge efficace per l'emersione del lavoro in nero[164]
- La previsione di meccanismi premiali per chi si sottopone ad una trasparenza potenziata nei confronti del fisco. A tali contribuenti si potrebbero riconoscere vantaggi in termini di semplificazione degli adempimenti, tutoraggio, corsia preferenziale per i rimborsi IVA

In conclusione possiamo dire che ridurre l'evasione è un atto necessario per la sopravvivenza del Paese. Una riduzione dell'evasione deve necessariamente portare ad una riduzione della pressione fiscale. Tuttavia per fare questo è necessario ridurre contemporaneamente la spesa pubblica, eliminando la parte inefficiente. All'attuale governo deve essere dato atto del fatto che stia facendo una lotta senza quartiere all'evasione ottenendo risultati positivi (in termini di maggiore gettito ottenuto) già in pochi mesi. Tuttavia si è più intervenuti sul fattore "probabilità di accertamento", aumentando i controlli, e questo ha comportato non pochi costi per l'amministrazione finanziaria. L'ideale sarebbe intervenire sul fattore "*tax morale*", sicuramente il più importante e quello in grado di mutare la moralità del Paese in favore di una giustizia tributaria che sia simbolo di equità, correttezza, e onestà.

[164] Per approfondimenti si veda G. VITALETTI, *op. cit.*

*2.2.4 Complessità e burocrazia*

Il sistema fiscale italiano appare complesso, complicato, poco trasparente, eccessivamente burocratizzato. Si è già precedentemente parlato della burocrazia che caratterizza il nostro sistema tributario che, nell'esempio fatto, si sostanziava nella stima delle ore necessarie al contribuente per adempiere all'obbligazione tributaria[165]. In generale è necessario l'avvio di un processo di semplificazione, finalizzato ad un recupero di efficienza, diminuzione degli sprechi, e l'introduzione di maggiori facilitazioni per i contribuenti.

All'inizio del capitolo, dalla disamina delle imposte presenti nel nostro ordinamento è scaturito che le prime otto imposte garantiscono allo Stato circa il 90% del gettito complessivo. Questo implica che esistono una moltitudine di imposte di scarso rilievo, che hanno un impatto poco significativo, per non dire irrilevante, sul totale delle entrate, e che andrebbero quindi razionalizzate. Una proposta interessante potrebbe essere quella di riunire in un'unica imposta[166] una serie di imposte minori oggi esistenti, riducendo così la complessità del sistema, il numero di adempimenti per i contribuenti, e di conseguenza il relativo costo che essi sostengono per adempiere all'obbligazione tributaria.

Nella direzione di una semplificazione si andrebbe nel momento in cui si proponesse una codificazione associata ad una chiarificazione delle leggi. Infatti, il linguaggio tecnico giuridico utilizzato dal legislatore è molto lontano dal linguaggio parlato dalle persone comuni, che sono i reali destinatari delle leggi. A ciò si aggiunga che la gran parte delle leggi fa riferimento o è collegata a leggi già esistenti, che magari sono in vigore da decenni, e nel frattempo possono aver subito numerosi emendamenti. Per una "persona media" la comprensione della materia tributaria può quindi essere qualcosa di terribilmente complesso e ardito, alla luce di una legislazione tributaria stratificata, poco comprensibile, e articolata "per rimandi". Il problema potrebbe essere risolto attraverso l'istituzione di quel codice tributario che in Italia si invoca da ormai più di

[165] Il sistema tributario attuale impone elevati costi di adempimento ai contribuenti.
[166] Una sorta di "imposta sui servizi", così come delineata nella legge delega 80/2003.

vent'anni. Il termine "codice" indica una molteplicità di aspetti, elencati da Tremonti nel suo libro bianco: «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»[167]. Quindi, si propone di riunire all'interno di un unico testo legislativo, il codice tributario appunto, tutte le norme riguardanti l'ambito tributario e che interessano tutti i tributi dell'ordinamento, così che i contribuenti, dalla semplice lettura dello stesso, possano comprendere appieno la struttura del sistema tributario e gli adempimenti che essi devono compiere.

In aggiunta a quanto detto, si segnala l'importanza della "certezza del diritto" che si potrebbe avere qualora si avesse una razionalizzazione delle norme all'interno di un codice. La certezza del diritto deriva da una piena comprensione delle norme, e soprattutto dal fatto che tali norme non siano soggette ad interpretazione, ma che vi sia un'esclusiva ed univoca chiave di lettura delle stesse.

Tale processo di semplificazione e codificazione è da solo insufficiente se non accompagnato da una serie di riforme ad esso collaterali e complementari. La riforma della giustizia è una di quelle. La lentezza e l'inefficienza della giustizia nel nostro Paese non è argomento nuovo. Ad esempio, il tempo di attesa della sentenza per far rispettare un contratto in Italia è di 1.210 giorni, contro i 300 giorni degli Stati Uniti[168]. L'inefficienza del sistema giudiziario non è per nulla da sottovalutare in quanto è fonte di incertezze rilevanti per le imprese e i

[167] G. TREMONTI, *La riforma fiscale. Libro bianco*, Ministero delle Finanze, Dicembre 1994.
[168] Si veda BELLA, CRISCUOLO, DI SANZO, LIOCI, MAURO, PATRIGNANI, *op. cit.*

cittadini, aumenta i costi associati ai rischi, conduce ad un detrimento del clima generale di fiducia, e allontana possibili investimenti dal territorio italiano.

Sempre in tema di semplificazione, si propone un potenziamento degli strumenti telematici di trasmissione. Innanzi tutto si dovrebbe fare in modo che lo stesso contribuente sia in grado di compilare da solo la propria dichiarazione, trasmettendola poi al fisco telematicamente[169]. Questo ridurrebbe enormemente i costi per il contribuente (in termini di oneri di adempimento) ma anche per il fisco (in termini di gestione delle pratiche). Tuttavia ciò che è razionalmente possibile e auspicabile, spesso non lo è a causa di diversi fattori. Il fattore politico potrebbe essere uno di questi, in quanto tale processo di semplificazione andrebbe a danneggiare lobby non di poco conto (professionisti, commercialisti, Caf) che lucrano cospicui guadagni dall'adempimento di obblighi fiscali per conto dei contribuenti[170].

In ultimo si sottolinea il fatto che tale processo di semplificazione potrebbe avere come conseguenza l'emersione di parte di economia sommersa con effetti importanti sulla riduzione del tasso di evasione.

Ci si augura insomma che il rapporto contribuente-fisco sia un rapporto sempre più diretto, semplice e trasparente.

### *2.2.5 metodi di accertamento e rapporti contribuente-fisco*

Spesso, per non dire sempre, il contribuente percepisce l'attività del fisco come una persecuzione, come un'attività a carattere vessatorio. Per capire qual è l'opinione che i contribuenti hanno del fisco e come l'attività di accertamento venga percepita si fa riferimento ad un racconto, intitolato "il cittadino Demei" che incarna il pensiero dei cittadini sul fisco, alla cui lettura si rimanda per il racconto completo[171]. La morale di tale triste e commovente storia è che l'amministrazione finanziaria opprime le persone (soprattutto le più oneste,

[169] Tale nuovo modo di procedere è stato recentemente sperimentato negli Stati Uniti. I risultati potrebbero essere analizzati, e da tale esperienza si potrebbe trarre spunto per attuare qualcosa di simile in Italia.

[170] Tale argomento sarà ripreso nell'ultimo capitolo nel momento in cui si parlerà della *flat rate tax.*

[171] G. GUARESCHI, *Il cittadino Demei*, IBL lettere, 3 settembre 2005.

lasciando invece i più ricchi e disonesti liberi da ogni controllo), e si interfaccia con il contribuente sottolineando la propria posizione di superiorità e predominanza. Il rapporto tra fisco e contribuente dovrebbe invece essere un rapporto sano, trasparente, di mutua collaborazione. Un rapporto in cui il contribuente fornisce all'amministrazione finanziaria tutte le informazioni necessarie perché reputa *giusto* farlo, e non perche *deve* farlo[172]. Di riflesso, l'amministrazione finanziaria dovrebbe entrare nella vita dei contribuenti "in punta di piedi", quasi chiedendo il permesso di entrare, e non irrompendo nelle loro case arrogandosi il diritto di frugare nella loro privacy senza nulla chiedere, ma anzi comportandosi in maniera dispotica e persecutoria.

Nell'ottica di un miglioramento dei rapporti contribuente-fisco si potrebbe pensare ad un ampliamento nell'utilizzo dello strumento dell'interpello, così che il contribuente percepisca l'amministrazione finanziaria non come un'entità astratta che si palesa solo nei casi di accertamento, ma con un valido alleato su cui fare affidamento in qualsiasi caso di bisogno. In quest'ottica la creazione di uno "sportello del cittadino", proposto da Tremonti per la prima volta nel Libro bianco, potrebbe essere estremamente efficace. Lo "sportello del cittadino" è un ufficio specializzato, capillarmente diffuso nel territorio, che si pone l'obiettivo di accogliere il cittadino, esaudire ogni sua richiesta di spiegazione in merito alla normativa fiscale, e soddisfare ogni sua richiesta in merito alle pratiche da sbrigare. L'idea è sicuramente buona, ma richiederebbe costi elevati per una concreta attuazione. Tuttavia, utilizzando le tecnologie avanzatissime al giorno d'oggi, si potrebbe creare uno "sportello del cittadino *on line*", informatizzando tutte le procedure e riducendo al minimo i costi di infrastruttura e di gestione. Ciò che importa, alla fine dei conti, è il miglioramento del rapporto contribuente fisco, e non bisogna negare che molti passi in avanti sono stati fatti in questi anni a riguardo, ma ancora molti ne vanno fatti. L'istituzione dello statuto del contribuente è stato un passo sintomatico di tale tendenza in atto, un altro è stato

[172] Si innesta qui alla perfezione il discorso precedentemente fatto in merito alla creazione di una "moralità fiscale" (tax morale).

il potenziamento degli strumenti deflattivi del contenzioso. Si deve procedere ancora in questa direzione, poiché ancora molto diffusa tra i contribuenti è l'opinione di un fisco vessatorio, iniquo, tirannico, lontano dal contribuente.

Riguardo ai metodi di accertamento, si segnala l'esigenza di introdurre una strumentazione adeguata che permetta l'individuazione e la tassazione di un reddito "effettivo" piuttosto che "normale". La forza e l'importanza degli strumenti induttivi d'accertamento (spesometro, redditometro, studi di settore[173]) non va sottovalutata, ma tali strumenti devono essere utilizzati come un mezzo per raggiungere un fine (accertamento del reddito effettivo) e non devono rappresentare essi stessi il fine. Si propone, a riguardo, un potenziamento nell'utilizzo di tecnologie informatiche[174] che permettono, attraverso un'automatizzazione dei processi, di ridurre al minimo i costi di transazione e di gestione, e di controllare enormi quantità di dati.

In conclusione, ci si augura un fisco che sia al servizio del cittadino, piuttosto che, com'è oggi, un cittadino al servizio del fisco[175].

### *2.2.6 Spesa pubblica*

C'è un legame diretto tra spesa pubblica, imposte, debito e crescita. La spesa pubblica rappresenta le uscite dello Stato, ovvero quanto lo Stato spende per erogare i servizi ai cittadini. Tale capacità di spesa può essere finanziata in due modi differenti:

- Attraverso un aumento della pressione fiscale. Infatti, maggiori entrate derivanti da maggiori imposte, implicano maggiori risorse da potere impiegare

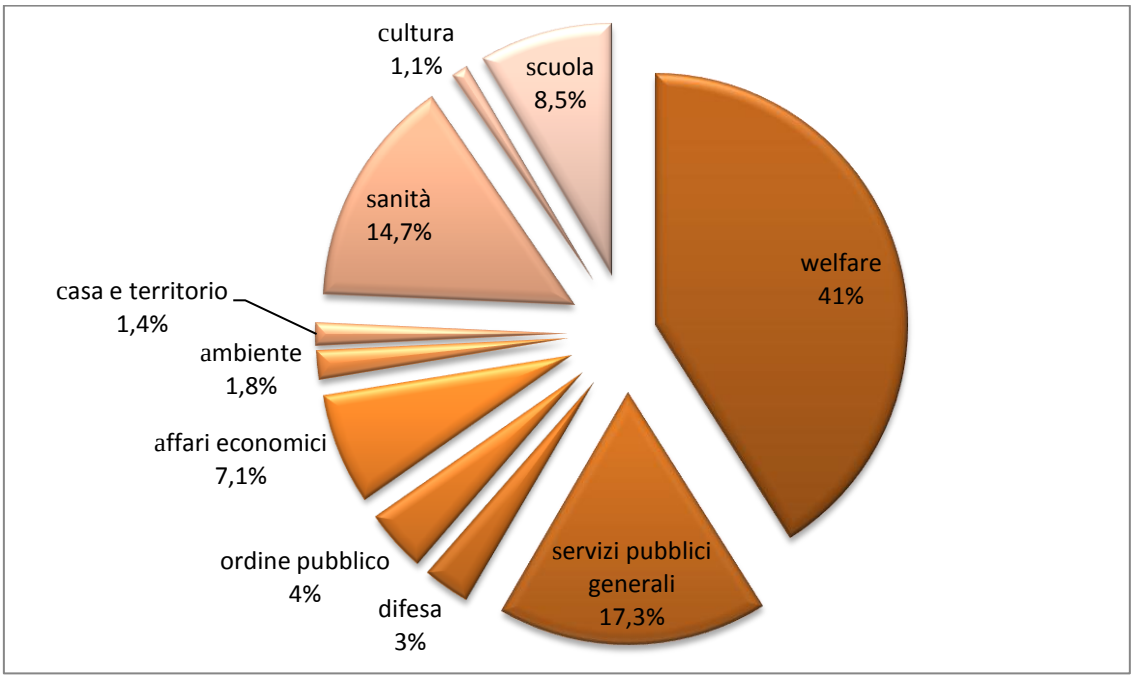
[173] Gli studi di settore sono degli strumenti induttivi di accertamento solo in parte.
[174] Anche attraverso l'incrocio di più banche dati, che permetterebbe di incrociare un numero maggiore di informazioni su uno stesso contribuente, al fine di evidenziare dati anomali, sintomo di possibili comportamenti scorretti (evasione-elusione).
[175] È quello che già nel 1994 Tremonti si augurava nel suo Libro bianco sul fisco.

- Attraverso il deficit pubblico, che si riversa nel debito pubblico. Infatti, qualora lo Stato voglia spendere di più di quanto incassa, può decidere di farlo creando nuovo debito

La crescita risolverebbe in parte il problema dei conti pubblici, qualora il tasso di crescita dell'economia fosse superiore al tasso di crescita della spesa. Rimandando al successivo paragrafo l'analisi del debito pubblico e la sua relazione con la crescita, si analizza in tale sede il livello di spesa pubblica, la sua composizione e le sue determinanti.

Nel 2011 la spesa pubblica è stata pari a 778 miliardi di euro. Nel 2012 il livello di spesa è salito a 802 miliardi, più del 50% del prodotto interno lordo. La scomposizione Cofog (*Classifications of the Functions of Government*) permette di dividere le voci di spesa sulla base della funzione svolta: servizi generali, difesa, ordine pubblico, affari economici, ambiente, casa e territorio, sanità, cultura, scuola, assistenza sociale (welfare). Il grafico sotto mostra la composizione della spesa pubblica in Italia nel 2012.

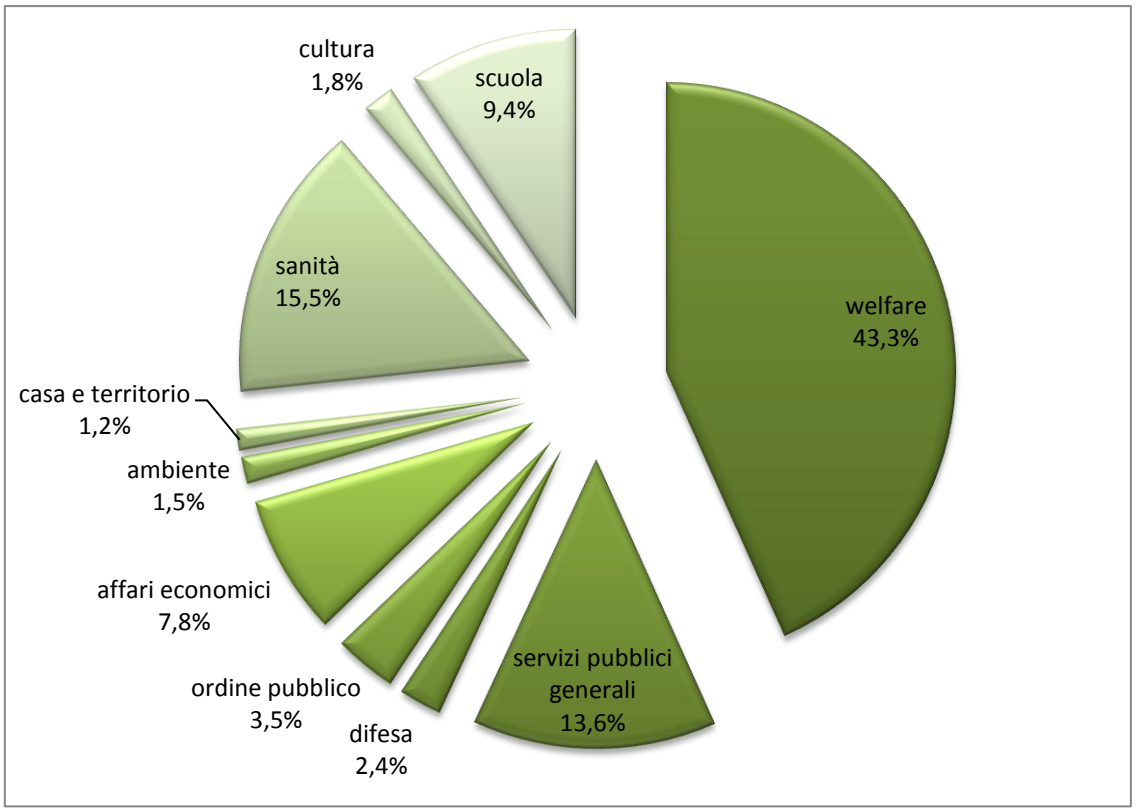
**Figura 19: SPESA PUBBLICA IN ITALIA**




FONTE: elaborazione propria su dati M. COBIANCHI, G. FERRARIS, Z. KRATCHMAROVA, *Enrico, taglia qui*, in Panorama del 10 luglio 2013.

Tali dati non differiscono molto, da un punto di vista del livello di spesa, da quelli dei maggiori Paesi europei[176]. Da ciò si deduce che ciò che conta realmente, non è tanto il livello di spesa pubblica[177], quanto la sua composizione e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse all'interno dei diversi comparti. La figura seguente mostra la composizione della spesa pubblica in Germania nell'anno 2012.

**Figura 20: SPESA PUBBLICA IN GERMANIA**




FONTE: elaborazione propria su dati M. COBIANCHI, G. FERRARIS, Z. KRATCHMAROVA, *Enrico, taglia qui*, in Panorama del 10 luglio 2013.

La Germania viene da tutti considerato il paese più virtuoso, non solo in termini di spesa pubblica, ma quasi in ogni comparto del settore pubblico. Appunto per questo lo utilizzeremo come benchmark, raffrontando la spesa pubblica italiana con quella tedesca.

[176] Nel 2012 la spesa pubblica tedesca è stata pari a 1.174 miliardi di euro (il 45,4% del Pil), mentre quella francese pari a 1.118 miliardi (il 56,1% del Pil).

[177] Che comunque, soprattutto per l'Italia, è di estrema importanza giacché non ci si può permettere di accumulare ancora debito, e si deve stare quindi attenti a quanto meno azzerare il deficit pubblico (entrate – uscite = > 0).

I dati mettono in mostra una situazione in cui l'Italia, rispetto alla Germania, spende molto di più per i servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico; di meno per istruzione, cultura, sanità e welfare.
Le voci di maggiore ammontare e interesse su cui si vuole concentrare l'attenzione sono:

- Le spese per interessi sul debito pubblico
- Le spese per la previdenza (welfare) con attenzione alla spesa pensionistica
- Spese per i salari dei dipendenti pubblici

Si approfondiranno tali temi poiché su di essi si devono innestare le principali riforme strutturali. Tuttavia anche le altre aree presentano porzioni di spesa inefficiente che vanno ridotte o in molti casi eliminate. Si pensi alla spesa militare per citarne solo una[178].
Riguardo le spese per interessi sul debito pubblico l'Italia non ha eguali. Nel 2012 essa ammontava a 86 miliardi (su 802 totali). Circa il 10% della spesa pubblica totale: un'enormità. In sostanza l'Italia utilizza il 10% di risorse per pagare interessi su un debito accumulato senza alcun freno nel corso degli anni[179]. Si deve ridurre la spesa per interessi, e per farlo si deve intervenire direttamente sul debito (diminuendolo). Per farlo tuttavia si necessita di un contenimento generale della spesa (assenza di deficit), e di riforme strutturali che portino il Paese ad una crescita continua nel corso del tempo. Si stima che in assenza di deficit, con cinque anni di crescita nominale al 3% annuo, il debito scenderebbe al 105% del Pil e la spesa per interessi diminuirebbe di circa lo 0,6% di Pil[180]. Le ipotesi sono forti (soprattutto riguardo la crescita), ma i risultati più che possibili.

[178] Si veda M. COBIANCHI, G. FERRARIS, Z. KRATCHMAROVA, *Enrico, taglia qui*, in Panorama del 10 luglio 2013. In tale articolo si espone una proposta di riforma attraverso cui tagliando una molteplicità di costi superflui, si ottiene un risparmio di spesa pari a 16 miliardi di euro.
[179] Sulla dinamica del debito pubblico si veda il successivo paragrafo.
[180] Si veda P. MONSURRO', *Spesa pubblica. Capitolo 2, Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*, IBL, 2013.

Le spese per il welfare sono di poco al di sotto del livello di quelle tedesche.[181] Tuttavia, data la situazione Italiana e l'inefficienza strutturale della spesa previdenziale rispetto a quella tedesca, ci si auspica una riduzione complessiva della spesa previdenziale. Ciò che più pesa è la spesa per pensioni: troppo tardi si è capito che il sistema retributivo[182] era difficilmente sostenibile. Il passaggio al sistema contributivo[183] è stata quindi una riforma necessaria, per quanto tardiva. Il sistema pensionistico è stato quindi parzialmente corretto, anche se una vera e propria riforma strutturale deve essere ancora attuata. Infatti, il sistema per cui chi lavora oggi paga le pensioni a chi ha lavorato ieri (e oggi è in pensione) funziona poco ed è poco equo. Sarebbe più giusto e corretto che i contributi versati da un determinato soggetto venissero accumulati nel corso del tempo, investiti con giudizio e parsimonia, ed erogati a tempo debito sottoforma di pensione. Una parziale o totale privatizzazione del sistema pensionistico potrebbe forse risolvere il problema e garantire una maggiore efficienza all'intero sistema di welfare. Ulteriori interventi finalizzati ad una diminuzione della spesa per il welfare, o quanto meno di quella spesa iniqua e inefficiente, riguardano[184]: una riduzione dei vitalizi della classe politica; riduzione retroattiva delle pensioni di elevato importo non frutto di adeguati contributi previdenziali versati, ma di legislazioni di favore, ricalcolandole seguendo il metodo contributivo; riduzione dei contributi figurativi che fanno crescere il montante previdenziale senza aumentare i contributi realmente versati; lottare contro le false pensioni di invalidità[185].

Le spese per i salari dei dipendenti pubblici sono ben al di sopra della media europea, e soprattutto sono lontani dal livello dei salari dei dipendenti privati, se

[181] I dati di qualche anno addietro mostrano un livello di spesa per il welfare in Italia di molto superiore a quello della Germania. Alla diminuzione della spesa previdenziale ha di molto influito il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo per le pensioni.

[182] Con il sistema retributivo la pensione è in linea con la retribuzione ricevuta dal soggetto negli ultimi anni in cui ha lavorato. Non c'è alcuna relazione con la quantità di contributi versati.

[183] Con il sistema contributivo la pensione è strettamente correlata alla quantità di contributi versati dal soggetto durante la sua vita lavorativa.

[184] Si veda P. MONSURRO', *Spesa pubblica. Capitolo 2, Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*, IBL, 2013, p. 11.

[185] Fenomeno assai diffuso in Italia, soprattutto al sud del Paese.

messi in relazione al livello di istruzione (per non parlare degli orari di lavoro e delle garanzie più favorevoli al lavoratore pubblico piuttosto che al privato). Inoltre si nota una totale assenza di relazione tra livello del salario e produttività. In teoria ad una maggiore produttività dovrebbe corrispondere un salario maggiore. In Italia, nel settore pubblico così non è. Questo crea iniquità, e remunerazioni eccessive per dipendenti scarsamente qualificati o comunque poco produttivi. Questo porta ad inefficienze e sprechi di risorse. Gli interventi proposti sono inerenti ad un adeguamento del salario in relazione alla produttività, e all'unificazione di uffici e ministeri, fondendo le strutture, per diminuire il numero di dipendenti.

Quindi, oggi il contenimento della spesa pubblica è una priorità per l'Italia. I bei tempi in cui si spendeva più di quanto si poteva sono finiti, e bisogna darsi una regolata spendendo il giusto e bene. I tagli lineari si sono dimostrati più volte inefficaci. Appunto per questo si deve attuare una *spending review* mirata, che diminuisca le spese dove possibile, ma che punti soprattutto ad un miglioramento dell'efficienza in tutti i comparti della spesa pubblica. Infatti, tutti i comparti della spesa sono rilevanti, e decidere di tagliare l'istruzione può essere una scelta deleteria tanto quanto tagliare la cultura o il welfare. Appunto per questo si dovrebbe puntare a diminuire le inefficienze, migliorando la qualità dei servizi. Il grafico sotto propone una comparazione tra diversi paesi dell'Unione Europea, comparando un indicatore di performance che misura l'efficienza del settore pubblico in diversi comparti (amministrazione, istruzione, salute, infrastrutture). L'indicatore sintetico di performance PSP (*public sector performance*) mostra un valore di 0, 83 al di sotto della media europea pari a 0,94.

**Figura 21: PUBLIC SECTOR PERFRMANCE**

| Paesi | Amministrazione | Istruzione | Salute | Infrastrutture | Indicatore sintetico di performance (PSP) |
|---|---|---|---|---|---|
| Danimarca | 1,16 | 1,00 | 1,03 | 1,03 | 1,06 |
| Svezia | 1,16 | 1,07 | 1,19 | 1,10 | 1,04 |
| Germania | 1,02 | 0,98 | 1,01 | 1,01 | 0,96 |
| Francia | 0,72 | 1,03 | 1,03 | 1,01 | 0,93 |
| Regno Unito | 1,00 | 1,05 | 0,91 | 0,99 | 0,91 |
| Spagna | 0,77 | 1,00 | 1,10 | 0,86 | 0,89 |
| **Italia** | **0,52** | **0,96** | **0,93** | **0,84** | **0,83** |
| *EU-15* | *0,88* | *1,00* | *0,99* | *0,98* | *0,94* |

FONTE: AFONSO A., SCHUKNECHT L., TANZI V., *Public sector efficiency: an international comparison,* in Public Choice, n. 123, 2005.

Quindi, le inefficienze sono molte. Esse devono essere rintracciate, corrette e migliorate. Si deve monitorare costantemente il livello della spesa per fare in modo che essa non sia mai superiore alle entrate. Si deve essere consapevoli del fatto che bisogna strutturare la spesa pubblica, soprattutto in termini di composizione, con più raziocinio. Le aree dove è possibile diminuire la spesa pubblica sono state individuate. Per il resto si propone e ci si augura una gestione più accorta e pensata delle risorse a disposizione. Il motto cui si dovrebbe ispirare la pubblica amministrazione dovrebbe essere: "spendere bene, spendere meglio".

### *2.2.7 debito pubblico e crescita*

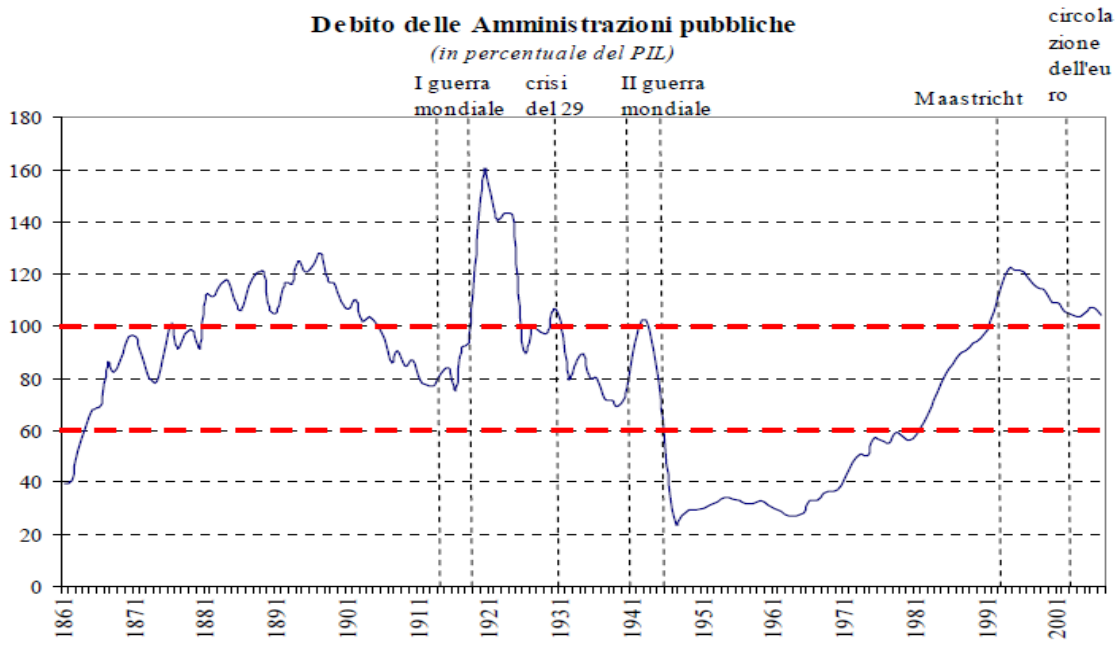
Il debito pubblico è un vero e proprio fardello per l'Italia. L'enorme mole di debito accumulata nel corso del tempo ha portato l'Italia ad essere oggi uno dei paesi più indebitati, non solo nell'Unione Europea, ma in tutto il mondo. Gli ultimi dati disponibili segnalano un rapporto debito/PIL pari al 127%[186] nel 2012. Dopo aver analizzato la dinamica del debito pubblico nel corso del tempo, si andranno ad analizzare le determinanti del debito pubblico e le sue relazioni con la crescita e con le variabili di politica economica, per giungere alle possibili

[186] MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia,* 10 aprile 2013.

misure da attuare per una sua possibile diminuzione, e alle prospettive future desumibili del documento di programmazione economica del 2013.

Il grafico sotto ci mostra il rapporto debito/Pil dal 1861 al 2001.

**Figura 22: Andamento del debito pubblico dal 1861 al 2001**




FONTE: M. FRANCESE, A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'unità d'Italia ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in Questioni di economia e finanza n. 31, ottobre 2008.

Dal grafico si evince che il rapporto debito/PIL ha avuto i suoi punti di massimo in corrispondenza delle guerre e dei momenti di crisi, diminuendo durante i periodi di "tranquillità" economica e politica. Il punto che segna una svolta nell'evoluzione del rapporto debito/PIL è rintracciabile agli inizi degli anni settanta, anni in cui iniziarono le politiche espansive attraverso cui si finanziavano investimenti e spesa pubblica in generale, non già attraverso un aumento della pressione fiscale, ma attraverso la creazione di deficit pubblico. Ciò ha portato ad un costante aumento del debito pubblico durante tutti gli anni settanta. L'enorme peso del debito pubblico fu però mitigato dall'inflazione caratterizzante quel periodo, derivante dall'emissione di moneta da parte della banca centrale per pagare il debito e sostenere l'enorme spesa pubblica. Tuttavia, si assistette ad un'esplosione del debito pubblico nel momento in cui nel 1981 ci

fu il cosiddetto divorzio tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia, da cui derivò la scomparsa dell'obbligo per la Banca d'Italia di pagare il debito pubblico attraverso l'emissione di moneta. Da questo momento in poi il debito pubblico, senza né inflazione né emissione di moneta, crebbe senza freni, dal momento che contemporaneamente non si aumentò la pressione fiscale e non si diminuì il livello di spesa pubblica. Dal 1981 al 1995 il rapporto debito/PIL si è raddoppiato, passando dal 60% al 121%. A partire dal 1995, in seguito alla stipula del trattato di Maastricht e per rientrare all'interno dei parametri di tale trattato si introdussero numerose misure per ridurre il debito, soprattutto inerenti un aumento pressione fiscale e tagli alla spesa pubblica. Tra il 1995 e il 2008 il rapporto debito/PIL scende di 16 punti percentuale (passando dal 121% al 105%). Ma dal 2008 tale rapporto continua a risalire per giungere ad un picco massimo mai toccato prima del 127% nel 2012. La situazione è riassunta nella tabella seguente.

**Figura 23: andamento del debito pubblico dal 1970 al 2013**

| Anno | Governi | Inflazione | Debito (milioni di euro) | Rapporto debito/Pil |
|---|---|---|---|---|
| 1970 | Rumor, Colombo | 5,1% | 14.285 | 40,5% |
| 1971 | Colombo | 5% | 17.585 | 45,7% |
| 1972 | Andreotti | 5,60% | 22.008 | 52,2% |
| 1973 | Andreotti, Rumor | 10,40% | 27.499 | 54,0% |
| 1974 | Rumor, Moro | 19,40% | 34.361 | 53,2% |
| 1975 | Moro | 17,20% | 43.205 | 58,4% |
| 1976 | Moro, Andreotti | 16,50% | 52.909 | 56,8% |
| 1977 | Andreotti | 18,10% | 64.063 | 56,6% |
| 1978 | Andreotti | 12,40% | 81.810 | 61,5% |
| 1979 | Andreotti, Cossiga | 15,70% | 98.632 | 60,6% |
| 1980 | Cossiga, Forlani | 21,10% | 118.038 | 58,0% |
| 1981 | Forlani, Spadolini | 18,70% | 146.410 | 60,1% |
| 1982 | Spadolini, Fanfani | 16,30% | 186.961 | 65,0% |
| 1983 | Fanfani, Craxi | 15% | 235.520 | 70,3% |
| 1984 | Craxi | 10,60% | 284.825 | 74,4% |
| 1985 | Craxi | 8,60% | 346.005 | 80,5% |
| 1986 | Craxi | 6,10% | 401.499 | 84,5% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1987 | Craxi, Fanfani,Goria | 4,60% | 460.418 | 88,6% |
| 1988 | Goria, De Mita | 5% | 522.732 | 90,5% |
| 1989 | De Mita, Andreotti | 6,60% | 589.995 | 93,1% |
| 1990 | Andreotti | 6,10% | 667.848 | 94,8% |
| 1991 | Andreotti | 6,40% | 775.011 | 98,1% |
| 1992 | Andreotti, Amato | 5,40% | 849.920 | 105,0% |
| 1993 | Amato, Ciampi | 4,20% | 959.713 | 115,1% |
| 1994 | Ciampi, Berlusconi | 3,90% | 1.069.415 | 121,2% |
| 1995 | Berlusconi, Dini | 5,40% | 1.151.489 | 120,9% |
| 1996 | Dini, Prodi | 3,90% | 1.213.508 | 120,2% |
| 1997 | Prodi | 1,70% | 1.238.172 | 117,4% |
| 1998 | Prodi, D'Alema | 1,80% | 1.254.388 | 114,2% |
| 1999 | D'Alema | 1,60% | 1.281.550 | 113,0% |
| 2000 | D'Alema, Amato | 2,60% | 1.300.269 | 108,5% |
| 2001 | Amato, Berlusconi | 2,70% | 1.358.351 | 108,2% |
| 2002 | Berlusconi | 2,40% | 1.368.897 | 105,1% |
| 2003 | Berlusconi | 2,50% | 1.394.339 | 103,9% |
| 2004 | Berlusconi | 2% | 1.445.826 | 103,4% |
| 2005 | Berlusconi | 1,70% | 1.514.408 | 105,4% |
| 2006 | Berlusconi, Prodi | 2% | 1.584.093 | 106,1% |
| 2007 | Prodi | 1,70% | 1.602.114 | 103,1% |
| 2008 | Prodi, Berlusconi | 3,20% | 1.666.637 | 105,8% |
| 2009 | Berlusconi | 0,70% | 1.763.676 | 116,1% |
| 2010 | Berlusconi | 1,60% | 1.842.856 | 118,7% |
| 2011 | Berlusconi, Monti | 2,70% | 1.897.946 | 120,1% |
| 2012 | Monti | 3% | 1.988.363 | 127,0% |
| 2013 | Monti, Letta | 1,5% | 2.034.725* | 130,3% |

FONTE: Elaborazione propria su dati Banca d'Italia
*Dato al 30 aprile 2013

Dall'analisi storica dell'andamento debito pubblico si evidenzia una sua crescita "giustificata" in corrispondenza di situazioni di emergenza (guerre e periodi di shock economici) e una crescita "ingiustificata" in assenza delle situazioni suddette. Tale fenomeno si spiega in relazione alla volontà dei governi di non effettuare scelte troppo severe innalzando la pressione fiscale e/o riducendo la spesa pubblica. In sostanza negli anni passati si è compiuta la scelta di consumare più risorse di quelle che si possedevano, rimandando alle generazioni future l'onere del pagamento di tale maggiore consumo, rappresentato dal debito

pubblico accumulato. Oggi non è più possibile accumulare debito pubblico, poiché il Paese è ad un passo dal default. Si devono prendere misure efficaci per innanzitutto contenerlo, e poi ridurlo. Le strade seguibili sono tre:

1. Seguire una politica di austerità che generi avanzi primari. Tale politica è perseguibile attraverso una diminuzione della spesa pubblica ed un aumento della pressione fiscale (aumento delle imposte)
2. Ottenere un finanziamento monetario del disavanzo da parte della BCE, che porta però ad un aumento dell'inflazione e dei tassi d'interesse[187]
3. Ripudio del debito

L'ultima soluzione potrebbe avere effetti deleteri da un punto di vista politico ed economico[188] e per questo fortemente sconsigliata dalla quasi totalità degli economisti. La seconda soluzione avrebbe degli effetti macroeconomici, quali una forte inflazione, che l'Unione Europea[189] non vuole sopportare[190]. D'altronde l'Italia, nello stesso momento in cui è entrata nell'Unione monetaria, ha rinunciato ad ogni tipo di controllo sulla moneta, e deve quindi sottostare alle direttive politiche-economiche di un governo europeo sovra ordinato. Di conseguenza non resta che attuare la politica dell'austerità, attraverso un contenimento della spesa pubblica e un aumento della pressione fiscale, con l'obiettivo principale di annullare il deficit pubblico e di porre quindi un freno deciso sulla crescita del debito pubblico. Ciò che da un punto di vista teorico non fa una piega, ha dei risvolti pratici di cui si deve tenere conto. Infatti, una politica di contenimento della spesa e di aumento delle imposte ha effetti regressivi sull'economia. Effetti che diventano ancor più regressivi in un periodo di crisi economica come quello che si sta vivendo in Italia. Dunque la politica di austerità deprime l'economia e frena la crescita, che può assumere anche valori

[187] È esattamente ciò che ha fatto l'Italia, come raccontato prima, durante tutti gli anni settanta.
[188] Si pensi al caso del default dell'Argentina di qualche anno fa.
[189] O forse sarebbe meglio dire la Germania.
[190] Si aggiunga che il contenimento del tasso d'inflazione era un punto cardine del trattato di Maastricht che l'Italia ha sottoscritto.

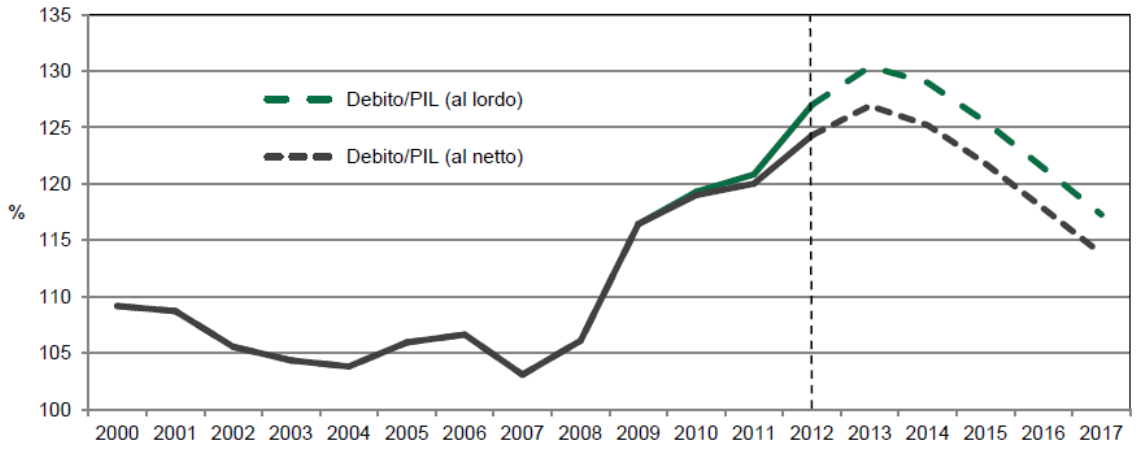
negativi[191]. In presenza di crescita negativa, il rapporto debito/PIL aumenta anche se il debito resta invariato, poiché diminuisce il termine al denominatore del rapporto (il PIL). Se si riuscisse a stimolare la crescita, riuscendo contemporaneamente a tenere a freno le spese, azzerando il deficit, si otterrebbe un effetto positivo doppio sul rapporto debito/PIL, poiché si assisterebbe ad una diminuzione del numeratore (debito) e ad un aumento del denominatore (PIL). È evidente che la coperta è corta, dal momento che per stimolare la crescita sono necessari investimenti che farebbero aumentare una spesa pubblica che non può aumentare perché deve stare al di sotto delle entrate, le quali a loro volta non possono essere aumentate poiché porterebbero ad un aumento della pressione fiscale (già elevatissima), che porterebbe ad una compressione dell'economia e ad una decrescita ancora maggiore. Il problema è centrale e di difficile risoluzione. In questo momento il contenimento della spesa pubblica è la priorità. L'eliminazione di ogni inefficienza nell'utilizzo delle risorse è il primo passo verso l'azzeramento del deficit, la creazione di un avanzo primario e la conseguente riduzione del rapporto debito/PIL. Tuttavia lo stimolo della crescita è il secondo passo, ed elemento imprescindibile per la ricostruzione economica del Paese. Nel medio periodo si dovrà necessariamente assistere a delle misure efficaci per la crescita, che stimolino l'aumento di un PIL già da non poco tempo stagnante. La crescita è la soluzione al problema del debito, è la via d'uscita alla situazione difficile del Paese. Ed allora una misura coraggiosa, dopo un periodo di stabilizzazione del deficit pubblico associato ad un contenimento della spesa pubblica, potrebbe essere quella che conduce ad una diminuzione della pressione fiscale[192]. Infatti, se si riduce la spesa pubblica, che rappresenta il fabbisogno di risorse dello Stato, a sua volta lo Stato necessiterà di minori risorse (entrate tributarie), e potrà abbassare la pressione fiscale, modificando la strutturazione di talune imposte che oggi presentano aliquote troppo elevate. Questo avrà

[191] E così è stato dal momento che nel 2012 si è assistito ad una crescita negativa del Pil pari al -2.4%.
[192] La necessità di ridurre la pressione fiscale sarà propugnata anche nel seguito di tale elaborato, nel momento in cui si proporrà una riforma fiscale che porti proprio ad un abbassamento generale della pressione fiscale.

indubbiamente effetti positivi sulla crescita e anche sull'evasione[193]. In questo processo l'Italia necessita di un appoggio dell'Unione Europea, di certo non incondizionato, ma condizionato ad un impegno serio da parte dell'Italia ad implementare quelle riforme strutturali, ormai non più procrastinabili, necessarie alla crescita del Paese.

Il governo è consapevole di quanto sopra detto. Infatti, nel documento di economia e finanza 2013, sezione I programma di stabilità, si sottolinea la presenza di un grafico, riportato appresso, che, oltre ad evidenziare il rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi euro) dal 2000 ad oggi, ne predice l'evoluzione per gli anni futuri, in relazione alle misure sul debito pubblico e sulla crescita adottate dall'Italia e contenute proprio all'interno di tale documento[194].

**Figura 24: andamento previsionale del rapporto debito/PIL**




FONTE: MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia,* 10 aprile 2013.

In seguito ad una previsione d'innalzamento del rapporto debito/PIL per il 2013 (130%), si immagina di giungere nel 2017 ad un rapporto debito/PIL pari al 115% circa. Tale valore è ancora molto lontano dal 60% pattuito nel trattato di Maastricht. Tuttavia non si può certo pretendere di cancellare in pochi anni un

[193] Come specificato precedentemente nel paragrafo trattante l'evasione e l'eccesso di progressività.
[194] Si veda MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia,* 10 aprile 2013. Si veda anche MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione II Analisi e tendenze della Finanza pubblica,* 10 aprile 2013.

debito accumulato in molti anni di sperperi (più o meno consapevoli) e gestioni incontrollate. Ci attendono anni di austerità e controllo che, si rammenta, devono *necessariamente* essere accompagnati però da sviluppo e crescita.

### *2.2.8 conclusioni*

Volendo tirare le somme, il sistema tributario italiano soffre di criticità di rilievo. Ma nel complesso esso è un sistema equo e trasparente? Riesce a raggiungere gli obiettivi ad esso assegnati dalla Costituzione (e non solo da essa)? Le caratteristiche di cui è dotato lo rendono un sistema "ottimale"?
Adam Smith ne "la ricchezza delle nazioni"[195] identifica quattro principi su cui si deve basare un sistema fiscale per poter essere definito equo, efficace, efficiente e trasparente:

1. Principio della proporzionalità: i contribuenti devono partecipare al finanziamento dello Stato proporzionalmente alla loro capacità
2. Principio della certezza e della chiarezza: l'imposta che ogni contribuente è tenuto a pagare deve essere chiaramente determinata e le sue modalità di pagamento devono essere semplici
3. Principio della comodità: l'imposta deve essere riscossa nel tempo e nei modi più favorevoli al contribuente
4. Principio di efficienza: la riscossione deve essere efficiente per evitare impieghi improduttivi delle imposte raccolte (accertamenti semplici e costi amministrativi bassi)

Adam Smith era un fautore della *Flat rate tax*. Infatti, egli sosteneva che l'aliquota dell'imposta dovesse essere bassa per non "ostacolare l'industriosità del popolo". Il contenimento dell'aliquota d'imposizione, sottolinea Smith, avrebbe avuto anche come beneficio la riduzione delle attività di contrabbando (oggi evasione fiscale).

[195] A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Newton Compton, Roma, 2008 (1776).

Rispetto ai principi suddetti, il sistema tributario italiano ha poco a che fare con ciascuno di essi. Da un punto di vista teorico il principio della capacità contributiva (quello che Adam Smith chiama principio della proporzionalità), dovrebbe essere il principio cardine del nostro ordinamento. Tuttavia, nella pratica si osserva un più che diffuso mancato rispetto di tale principio a causa di una molteplicità di fenomeni precedentemente analizzati quali erosione (causa principale), tax expenditures, evasione, elusione. Gli altri tre principi smithiani hanno come finalità la riduzione di ogni inefficienza a cui conduce la semplicità nella strutturazione e riscossione delle imposte. Tutti i sistemi tributari al giorno d'oggi cercano di raggiungere la massima semplicità (i cui benefici sono innumerevoli soprattutto in termini di riduzione dei costi di transazione), ma pochissimi ci riescono. L'Italia, come già detto largamente in precedenza, si caratterizza per avere un sistema complesso e farraginoso, estremamente burocratizzato, tutto fuorché semplice. Per non parlare del fatto che la pressione fiscale ha raggiunto livelli mai visti in precedenza e raffrontabili solo con quelli propri dei Paesi scandinavi[196]. Abbassando la pressione fiscale si avrebbero indubbi effetti benefici sull'evasione, sul cuneo fiscale sul lavoro, sulla crescita e sulla competitività internazionale del Paese. Tuttavia, l'enorme debito pubblico accumulato e la necessità di contenimento della spesa pubblica, riducono gli spazi di manovra del governo in merito alla proposizione di una riforma fiscale che rivoluzioni gli aspetti più bui del sistema tributario italiano apportando cambiamenti che lo migliorino sotto tutti i punti di vista.

Nel capitolo successivo si proporrà una riforma che apporti cambiamenti al sistema tributario attuale, risolvendo i problemi di cui si è parlato nel capitolo corrente. L'obiettivo è costruire un sistema tributario sostenibile, che sia equo, efficiente e trasparente.

[196] Tali Paesi si caratterizzano per un'elevatissima pressione fiscale, vicina al 50%. Tuttavia la quantità e la qualità dei servizi erogati ai cittadini sono di eccellente fattura e neanche lontanamente comparabili con gli standard italiani.

# CAPITOLO 3: IL SISTEMA FISCALE DEL FUTURO

Nel seguente capitolo si tenterà di delineare una riforma in ambito tributario che sia, nella realtà dei fatti e dati i molti vincoli presenti, fattibile. Nella prima parte si proporrà un confronto tra la "teoria della progressività" e la *flat rate tax*, analizzando le caratteristiche ed evidenziando i benefici di ciascuna di esse. Si prenderà poi in esame un progetto di riforma espressione della teoria della progressività, disegnato nel "libro bianco sul fisco" di Paladini e De Vincenti, e uno espressione della *flat rate tax*, delineato nel "libro bianco sul fisco" di Tremonti. In seguito, dopo aver considerato le principali raccomandazioni OCSE in merito alle linee di politica economica che l'Italia deve seguire, si cercherà di tracciare quelli che devono essere i tratti essenziali di una riforma fiscale sostenibile, proponendo una serie di correttivi nel sistema di tributi, il più importante dei quali riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Una riforma tributaria che apporti sostanziali modifiche allo *status quo* non è più procrastinabile. Si deve tuttavia trattare non di cambiamenti marginali o di aggiustamenti nel disegno delle imposte, i quali negli ultimi venti anni hanno dimostrato di non sortire gli effetti sperati, ma di una vera e propria rivoluzione nell'impostazione complessiva del sistema di imposte. La cosa più importante è riuscire a trovare, sperimentare e implementare per lungo tempo un sistema tributario che sia valido per tutti. Infatti, nel momento in cui si compiono riforme a distanza di poco tempo, si impongono alle imprese e ai cittadini costi di transazione (costi di aggiustamento, *switching cost*) che essi devono sopportare per adattarsi ad una situazione e a delle regole sempre mutevoli. Per non parlare dei costi sostenuti dalle imprese e da tutti i contribuenti in genere che hanno compiuto scelte basandosi su parametri fiscali in prospettiva non più validi, in quanto continuamente modificati. «Nel nostro sistema legale, nessuno può dire se una legge nuova sarà abrogata tra un anno o un mese o un giorno. […] Ne risulta

che, se non si tiene conto delle ambiguità del testo[197], si è sempre "certi" per quanto riguarda il contenuto letterale di ogni norma in un dato momento, ma non si è mai certi che domani ci sarà ancora la stessa regola di oggi»[198].

La situazione ideale consiste nell'implementare un'*unica* e *sola* riforma tributaria, che porti all'adozione di un sistema fiscale efficace ed efficiente, e mantenere lo stesso per molto tempo.

### 3.1 Modelli a confronto

Le imposte possono essere di tre tipi:

- *Lump sum tax*
- Progressive
- Proporzionali

Le *lump sum tax* sono le imposte in somma fissa. L'ammontare che i contribuenti devono corrispondere per tali imposte è lo stesso per tutti, ed è totalmente sconnesso dal reddito o dal patrimonio che essi possiedono. Tale tipologie di imposte sono efficienti poiché non influenzano le decisioni individuali di offerta di lavoro e di consumo, essendo costruite in modo tale da non consentire ai contribuenti di evitarle o diminuirne l'onere, modificando i propri comportamenti. Esse sarebbero preferibili da un punto di vista dell'efficienza, ma tuttavia inaccettabili, al giorno d'oggi, alla luce di quelli che sono i parametri etico-economici su cui si basa una giustizia tributaria che mira per lo più a finalità redistributive. Per questo, nei moderni sistemi tributari, non è possibile osservare imposte di questo tipo, a differenza del passato[199].

Le imposte progressive e proporzionali sono invece molto diffuse in tutti in sistemi tributari di oggi. Tali due modelli di tassazione saranno analizzati nei paragrafi seguenti.

---

[197] E già questa è un'ipotesi molto forte.

[198] B. LEONI, *La libertà e la legge*, liberilibri editore, 1995.

[199] Si pensi alla *poll tax* che nel 1381 fu imposta a tutti gli abitanti della Gran Bretagna sopra i 15 anni (con esclusione di clero e nobiltà), indipendentemente dal reddito.

### *3.1.1 La teoria della progressività*

Un'imposta progressiva è un'imposta che cresce in maniera più che proporzionale al crescere del reddito del soggetto passivo dell'imposta. Imposte di questo tipo sono relativamente recenti, soprattutto nel caso dell'Italia, dove la prima imposta progressiva fu l'imposta complementare sul reddito istituita nel 1923 dall'allora Ministro De Stefani[200]. Non fu per nulla facile istituire imposte di questo tipo in quanto venivano inizialmente considerate eccessivamente vessatorie nei confronti dei contribuenti, appropiandosi lo Stato di una porzione sempre più consistente del reddito, al crescere di quest'ultimo. Tali imposte progressive violavano apertamente i principi propri del liberalismo tanto in voga nella prima metà del ventesimo secolo. Soprattutto limitavano la libertà economica da parte dei cittadini e non incentivavano l'iniziativa economica, proponendo un'idea di Stato diversa da quell'idea di Stato minimale proposta dal liberalismo. La teoria della progressività trova il suo massimo sviluppo nel momento in cui si utilizza la teoria dell'utilità marginale per giustificarne e legittimarne l'esistenza. La teoria dell'utilità marginale ci dice che il consumo di quantità successive di un determinato bene genera incrementi di utilità progressivamente decrescenti. Spostandoci dal consumo al denaro, tale teoria ci dice che dieci dollari valgono di meno per un uomo ricco piuttosto che per un uomo povero. In sostanza il sacrificio sopportato a causa della rinuncia ad un'unità di reddito diminuisce all'aumentare del reddito stesso. Di conseguenza una tassazione progressiva avrà un impatto che un uomo ricco potrà sostenere data la mole di denaro a sua disposizione e che trova giustificazione nella teoria dell'utilità marginale decrescente. Di convesso, un uomo povero non potrà sostenere livelli di tassazione elevati (altrimenti vedrebbe diminuire di molto la propria utilità complessiva) e per questo dovrà essere sottoposto ad un prelievo esiguo. La tassazione progressiva in Italia trova la sua giustificazione nel

[200] Tuttavia, come già detto nel capitolo 1, tale imposta complementare, pur essendo progressiva, era irrilevante rispetto al gettito ottenuto dalle altre imposte (che erano tutte reali e proporzionali). La prima imposta veramente progressiva è l'IRPEF creta con la riforma Visentini del 1973.

principio di capacità contributiva il cui corollario è proprio il principio della progressività[201]. Tali principi sono sanciti all'interno della Costituzione che assegna allo Stato finalità redistributive e sociali. Quindi, l'idea di Stato vigente in Italia è quella di uno Stato interventista, che regoli la vita dei cittadini creando uno stato sociale, eliminando le diseguaglianze e le iniquità. In un contesto sociale e politico di questo tipo trova piena legittimazione la tassazione progressiva. Ma, come si affermerà anche successivamente, una cosa è dire che la progressività è giusta (seppur non efficiente), un'altra è modularla nella maniera corretta. A ciò si aggiunga che le aliquote crescenti non sono l'unico modo attraverso il quale si ottiene la progressività di un'imposta. Essa si può ottenere attraverso le deduzioni dalla base imponibile ad esempio.

In Italia i maggiori sostenitori della teoria della progressività sono da sempre stati i governi di centro-sinistra[202]. Nel 2007 fu istituita una commissione di studio guidata da De Vincenti e Paladini a cui hanno partecipato molteplici personalità di spicco nell'ambito tributario, con l'obiettivo di individuare le problematiche del sistema tributario e proporre una riforma che risolva una volta per tutte tali problemi. In tale studio[203] è stata posta l'attenzione sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, in quanto imposta più importante tra tutte, e sulle misure di sostegno alla famiglia.

#### 3.1.1.1 Il "libro bianco sul fisco" della sinistra

Il libro bianco sul fisco proposto da quella fazione politica che si fa portatrice di idee di centro sinistra propone un modello di riforma fiscale fortemente improntato a criteri di progressività. La progressività è eretta a modello da seguire in seguito ad un confronto con la *flat rate tax* (modello proporzionale) e il modello francese (*splitting* e quoziente familiare), in seguito al quale si

[201] Si veda capitolo 1.
[202] Tant'è vero che la riforma Visco del '73 nasce da tale fazione politica.
[203] C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *Libro bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in Tributi, Supplemento n.1/2008.

dimostra la superiorità di un'imposta progressiva rispetto alle altre. Tale confronto è però effettuato sulla base di tre fattori:

- Equità verticale
- Equità orizzontale
- Incentivi al lavoro

Il modello proposto dalla commissione come riforma da seguire, ovvero un modello ad aliquote marginali crescenti sul reddito individuale abbinato ad un sistema di detrazioni e assegni, è superiore da un punto di vista dell'equità sia verticale che orizzontale, lasciando qualcosa da ridire da un punto di vista degli incentivi al lavoro e dell'efficienza in generale.

I problemi del sistema tributario individuati dalla commissione, sono principalmente riferibili a criticità proprie dell'IRPEF, e riguardano:

- Base imponibile ristretta limitata sostanzialmente ai soli redditi da lavoro dipendente e da pensione (erosione)
- Il gettito dell'imposta è elevato se confrontato all'imposizione indiretta
- Le detrazioni decrescenti rispetto al reddito determinano una progressività troppo accentuata sui redditi medio-bassi, con conseguenti effetti di disincentivo al lavoro
- L'imposta è troppo complicata e tenta di raggiungere troppe finalità (eccesso di deduzioni-detrazioni e incentivi)
- L'istituto familiare necessità di maggiore attenzione e aiuti da parte dello Stato

A questi problemi propri dell'IRPEF si aggiungono gli altri propri del sistema tributario in generale, già trattati nel capitolo 2, e che riguardano principalmente l'evasione, l'elusione, l'eccessiva quantità di norme che rendono il sistema complesso e farraginoso.

La riforma proposta dalla commissione si pone 4 obiettivi, è contemporaneamente soggetta a 4 vincoli, e si innesta su 3 tasselli.

Gli obietti sono[204]:

1. Riequilibrare il carico fiscale complessivo, riducendo il peso dell'imposta personale, la cui base imponibile è ormai in larga parte costituita dai redditi da lavoro e pensione, rispetto ad altre fonti di entrata;
2. Ridurre il peso dell'IRPEF soprattutto sui redditi bassi e medi, ma con un alleggerimento anche per i redditi più alti, e ridurre l'aliquota marginale effettiva d'ingresso, contenendo gli effetti di disincentivo al lavoro e all'emersione, con ricadute importanti sui lavoratori a bassa qualifica e sull'offerta di lavoro femminile;
3. Costruire un sistema trasparente di sostegno dei redditi bassi, coerente con il profilo generale dell'imposta: al di sotto del minimo imponibile corrispondente alla tipologia di reddito del contribuente e alla numerosità del suo nucleo familiare, egli usufruisce di un'imposta negativa ossia di un trasferimento che ne sostiene il reddito secondo un profilo di decrescenza coerente con il profilo generale delle aliquote cui è sottoposto quando, superato il minimo imponibile, è chiamato a pagare un'imposta netta positiva; ne deriva, insieme con l'integrazione del reddito per i lavoratori a reddito basso e discontinui, un incentivo alla partecipazione al lavoro utile specialmente per i giovani e le donne;
4. Costruire un istituto di sostegno delle responsabilità familiari che, riassorbendo detrazioni per figli e assegni per il nucleo familiare, renda visibile e trasparente l'integrazione del reddito con cui lo Stato sostiene i genitori partecipando alle spese per il mantenimento e l'educazione dei figli nell'ottica di garantire a tutti i minori una base comune di opportunità; il nuovo istituto, oltre a garantire un sostegno più consistente di quello oggi fornito dalla combinazione di detrazioni e assegni, deve avere carattere di universalità nel duplice senso che di esso devono

[204] Si veda C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *Libro bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in Tributi, Supplemento n.1/2008, pp. 175-176.

usufruire appieno anche gli incapienti e che esso si rivolge alle famiglie con figli in quanto tali e quindi supera la categorialità degli attuali Anf.

I 4 vincoli a cui è soggetta la riforma sono:

1. Il vicolo del gettito: la riforma non deve comportare per lo Stato oneri maggiori (parità di gettito)
2. Il secondo vincolo fa riferimento al fatto che l'IRPEF è un'imposta soggetta a fenomeni di evasione. Per questo, in parallelo all'introduzione di nuovi strumenti di contrasto all'evasione, si dovrà fare attenzione ad adottare regole di implementazione dei nuovi istituti che limitino il rischio che a beneficiarne siano anche gli evasori
3. Ridurre al minimo i costi di transazione
4. La riforma deve possedere il requisito della scalabilità, ovvero deve poter essere attuata per passi successivi, così da permettere ai contribuenti di adattarsi in maniera graduale al nuovo sistema

I 3 tasselli su cui deve innestarsi il nuovo sistema riguardano:

1. Riassetto di aliquote e detrazioni per tipi di reddito
2. Un nuovo istituto di sostegno delle famiglie con figli
3. Un'imposta negativa a sostegno dei redditi bassi

Tradotto nella pratica, la riforma si sostanzia nei seguenti principali punti[205]:

- Abbassamento della prima aliquota dal 23% al 20%, e della terza dal 38% al 36%
- Istituzione di tre tipologie di detrazioni: la prima per "minimo lavorativo" comune a dipendenti e autonomi; la seconda per "spese di produzione del reddito" solo per dipendenti e parasubordinati; la terza è una detrazione per i redditi da pensione modulata in funzione dell'età

[205] Per approfondimenti maggiori si veda C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *Libro bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in Tributi, Supplemento n.1/2008, pp. 184-191. In tale sezione del testo si ha una quantificazione della riforma in merito a tutte le variabili di riferimento (aliquote, detrazioni, ammontare della dote e dell'imposta negativa).

- Istituzione di una dote fiscale per i figli (crescente di valore al crescere della numerosità del nucleo familiare)
- Istituzione di un'imposta negativa

Da un punto di vista redistributivo la riforma è sicuramente da giudicare positivamente in quanto va a vantaggio principalmente dei redditi medio-bassi e delle categorie reddituali più vessate (redditi da lavoro dipendente e da pensione). Sicuramente gli aggiustamenti proposti sono importanti, ma non implicano un cambiamento alla radice nell'impostazione generale dell'ordinamento, restando il sistema tributario ancora troppo progressivo, e nello specifico l'IRPEF, un'imposta caratterizzata da aliquote troppo elevate. Gli interventi proposti pongono un freno non sufficiente a problemi oggi troppo importanti, quali l'imposta marginale elevata che disincentiva il lavoro e il cuneo fiscale sul lavoro. Inoltre non risolve alla radice problematiche quali l'evasione e l'erosione, che possono essere sradicate dal sistema solo attraverso una modifica radicale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che porti ad un ampliamento della base imponibile e ad una drastica riduzione delle aliquote. D'altronde, l'impostazione generale dello studio proposto dalla Commissione è tipicamente welfarista, cioè la massimizzazione di una funzione di benessere sociale è l'aggregato ponderato delle utilità individuali. Nella sostanza, parametri quali la semplicità amministrativa, minori incentivi all'evasione, non vengono, di fatto, presi in considerazione, o comunque hanno un peso di poco conto rispetto ad altri parametri, quali quelli di natura sociale (redistribuzione, equità verticale e orizzontale), che sono i parametri utilizzati nella strutturazione della riforma proposta dalla commissione.

### *3.1.2 La teoria della proporzionalità*

Oltre ad essere progressiva, l'imposta può essere proporzionale. Si dice proporzionale quell'imposta il cui ammontare aumenta proporzionalmente all'aumentare della base imponibile. Nella sostanza si tratta di un'imposta ad

aliquota costante. Nel nostro ordinamento sono molte le imposte proporzionali: tra le più importanti si ricordano l'IRES (aliquota 27,5%) e l'IVA (aliquota ordinaria 21%). Da quanto detto nel paragrafo precedente potrebbe sembrare che imposte di tipo proporzionale non dovrebbero essere contemplate nel nostro ordinamento, alla luce degli articoli costituzionali che sanciscono i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposta. In realtà la progressività è richiesta non in relazione al singolo tributo, ma con riferimento al sistema complessivo di imposte. Dunque, ciò che la Costituzione impone è che il sistema tributario sia nel suo insieme, considerate tutte le imposte esistenti, un sistema improntato a criteri di progressività. L'istituzione di imposte proporzionali è quindi coerente e in linea con i dettami costituzionali. Inoltre, data l'importanza che al giorno d'oggi ha l'IRPEF nel nostro ordinamento, è possibile affermare che, al di la di ogni ragionevole dubbio, e quanto meno nella forma, il sistema di imposte sia nel suo complesso un sistema progressivo, nonostante le molte imposte a carattere proporzionale esistenti.

Le imposte proporzionali, a differenza di quelle progressive, sono caratterizzate da una serie di peculiarità e vantaggi che ne suggeriscono l'applicazione nel sistema di tributi di un Paese. Tra i primi fautori dell'imposta proporzionale si ricordano Alvin Rabushka e Robert Hall, che in più occasioni hanno proposto la loro *flat rate tax* come modello da seguire nella strutturazione dell'imposizione personale.

#### 3.1.2.1 La *flat rate tax*

La *flat rate tax* si sostanzia in un modello di tassazione basato su un'imposta proporzionale applicata alla base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Le radici della *flat tax* sono rintracciabili nel liberalismo, corrente di pensiero che ha caratterizzato la cultura occidentale per lunghi tratti a partire dal diciassettesimo secolo. Tra i padri del liberalismo si ricordano: Locke, Voltaire, Montesquieu, Tom Paine, William Lagget, Frédéric Bastiat, Tocqueville. Negli ultimi tempi uno dei maggiori pensatori liberali è stato Milton

Friedman, la cui produzione bibliografica sulle idee liberali è vastissima[206]. I capisaldi del liberalismo sono: la democrazia politica, l'economia di mercato, la tutela degli interessi individuali rispetto a quelli dello Stato. L'idea liberale di Stato è un'idea di Stato minimale, non interventista. Per citare Tom Paine «Il governo non serve ad altro che per intervenire nei pochi casi in cui la società e la civiltà non sono sufficienti». La libertà individuale è per il liberalismo il valore individuale e sociale per eccellenza. La libertà individuale si realizza nel momento in cui il cittadino può organizzare la propria vita e operare liberamente, senza interferenze illegittime. Le basi della libertà individuale sono la proprietà privata e la supremazia della legge. Si riassume, attraverso le parole di William Lagget, giornalista newyorkese del diciannovesimo secolo, il pensiero liberale: «Tutti i governi vengono istituiti per la protezione della persona e della proprietà; e la gente si limita a delegare ai governanti quei poteri che sono indispensabili a tal fine. La gente non vuole che il governo regolamenti le sue faccende private, e decida il corso o distribuisca i profitti del suo lavoro. Protegga le persone e le loro proprietà, e per tutto il resto essi sapranno arrangiarsi da soli».

Alla luce delle idee liberali sopra esposte, si comprende meglio la scelta di una tassazione proporzionale, fra l'altro ad aliquota ridotta, piuttosto che progressiva, effettuata dai pensatori liberali. I principi e i vantaggi di una *flat tax* sono stati più volte presentati da Hall e Rabushka all'interno dei loro scritti[207]. È proprio il modello dai due scrittori presentato che andremo ad analizzare in quanto rappresenta il modello puro di *flat rate tax*, e quello dal quale altri pensatori "*pro flat tax*" prendono spunto. Il modello presentato dai due autori è frutto della situazione in cui versavano gli Stati Uniti negli anni ottanta, caratterizzati da un eccessivo peso dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e in generale da un'eccessiva complessità del sistema tributario allora vigente. Hall e Rabushka

[206] Si veda ad esempio M. FRIEDMAN, *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.

[207] Si veda R. HALL, A. RABUSHKA, *Low tax, simple tax, flat tax*, New York, 1983. Si veda anche R. HALL, A. RABUSHKA, *Flat tax: la rivoluzione fiscale*, European center of Austrian Economics foundation, Liechtenstein, Studies in economic and social order, Vol X.

definiscono un "incubo" l'imposta statunitense sul reddito. I due autori individuano nei seguenti punti le criticità del sistema tributario statunitense:

- Imposta sul reddito delle persone fisiche troppo progressiva: questo rende evidenti e amplifica i problemi legati all'imposta marginale, soprattutto in termini di incentivi al lavoro
- Eccesso di norme che rendono la normativa fiscale complicata e stratificata
- La normativa e le varie disposizioni sono di difficile comprensione, il che alimenta il numero di figure professionali (fiscalisti, consulenti, contabili, studiosi) che sguazza nel caos della legislazione tributaria
- Eccesso di costi del sistema fiscale, in termini di costi diretti di attuazione e costi indiretti di attuazione. «Il sistema fiscale vigente impone ai cittadini americani costi assurdi prevalentemente a due titoli: costi di attuazione diretti (contabilità e registrazione, ufficio legale, predisposizione, stampa e invio dei modelli, consulenza fiscale, revisione e corrispondenza, pene e ammende, errori di lavorazione, processi, casi giudiziari, esecuzione e riscossione), e perdite indirette per disincentivazione (gli economisti le definiscono "perdite d'esercizio", "oneri supplementari" e "costi dell'amministrazione pubblica"), da ricondursi alla complessità del sistema fiscale e alle aliquote troppo esose (che tartassano i lavoratori e minano la formazione di capitale, la creazione di nuove aziende, l'espansione, gli investimenti; il tutto nel tentativo di alleviare il carico tributario anziché di produrre reddito; di qui i fenomeni di evasione, elusione e addirittura frode fiscale)»[208]

Per risolvere le problematiche sopra enunciate Hall e Rabushka ideano un sistema che risulti:

[208] R. HALL R., A. RABUSHKA, *Flat tax: la rivoluzione fiscale*, European center of Austrian Economics foundation, Liechtenstein, Studies in economic and social order, Vol X, p.23.

- Efficiente, nel senso di non distorsivo, ovvero un sistema che non interferisca sulle decisioni dei contribuenti in merito a quanto lavorare e in che settori investire
- Equo, nel senso che comporti "pari condizioni per tutti"; un sistema che sia imparziale e privo di pregiudizio; un sistema che sia nella sostanza *super partes.* Un sistema proporzionale possiede tali caratteristiche
- Semplice, nella direzione di una chiarificazione della normativa fiscale che porti i contribuenti ad adempiere alla normativa in maniera immediata, tramite la compilazione di un foglio di carta strutturato in maniera chiara, comprensibile, lineare, disadorno da qualsivoglia artifizio, e che richieda quindi una quantità minima di tempo e denaro al contribuente

Un sistema avente tali caratteristiche è proprio la *flat rate tax*. Hall e Rabushka propongono un sistema in cui vi sia un'unica aliquota "piatta" (flat appunto) pari al 19%, che si applica su una base imponibile molto ampia, costituita da tutte le entrate ascrivibili ad un soggetto nell'arco di un determinato periodo di riferimento. Inoltre il modello si fonda su un principio assai semplice: i redditi vanno tassati una volta sola e quanto più possibile vicino alla fonte[209]. Tale principio avvicina di molto il modello *flat tax* al concetto di reddito spesa, dal momento che si intende esentare da tassazione il risparmio, tassando i consumi. La logica sottostante è che lo Stato deve tassare ciò che il contribuente sottrae all'economia in termini di risorse (consumi) e non ciò che apporta all'economia (ovvero ciò che produce). Per favorire ancor più la formazione e l'accumulo di capitale, in sostituzione del complicato meccanismo relativo alle quote di ammortamento, Hall e Rabushka propongono una deduzione del 100% delle spese destinate a incrementare i beni strumentali nel primo esercizio finanziario utile. Tuttavia, il più rilevante miglioramento introdotto dalla *flat tax* è quello relativo alla semplificazione e alla riduzione dei costi sostenuti dai contribuenti.

[209] Tale fattore riduce enormemente le possibilità di evasione.

Essi compileranno la propria dichiarazione dei redditi in un modulo formato "cartolina postale", il che significa in maniera immediata, in pochi passaggi, in maniera semplice, trasparente, e chiara. Questo è reso possibile dall'eliminazione di tutte quelle deduzioni e detrazioni che rendono il sistema complesso e farraginoso e che, in fini dei conti, avvantaggiano solo i più ricchi. A tutto questo si aggiunga che equità e progressività sarebbero comunque garantite da una cospicua soglia di esenzione per i poveri, il che significa individuare una *no tax area*, e quindi una soglia di reddito al di sotto della quale non si pagano imposte. Quindi, l'imposta *flat*, pur essendo proporzionale, presenta caratteristiche proprie di un'imposta progressiva (nello specifico attenzione ai redditi medio-bassi), pur conservando integri i vantaggi che ad essa sono attribuibili e che sono rintracciabili nei seguenti punti[210]:

1. La *flat tax* espelle il codice fiscale dall'economia. Gli individui, le famiglie e le imprese non devono più tenere conto delle eventuali complicazioni di ordine fiscale derivanti dalle proprie decisioni e attività economiche. Il sistema fiscale è pensato al solo scopo di ottenere un gettito, e non per la manipolazione sociale di individui e aziende;
2. La *flat tax* favorisce gli investimenti, in quanto permette una detrazione totale nel primo anno di qualsiasi investimento[211];
3. La *flat tax* non è discriminatoria, giacché tratta ogni individuo, famiglia e impresa esattamente nello stesso modo. Sotto tale aspetto, è certamente imparziale. Questo è un importante principio, consistente nel rafforzare la libertà economica individuale. La *flat tax* non punisce il successo;
4. La *flat tax* è la quintessenza della semplificazione del fisco. È completamente trasparente: tutto quello che serve per capire il sistema è contenuto nei due moduli di dichiarazione per individui e imprese;

[210] Si veda A. RABUSHKA, *Semplicità ed equità: le virtù della flat tax*, IBL occasional paper.
[211] La detrazione nel primo anno del 100% degli investimenti effettuati era una caratteristica peculiare del modello ideato da Hall e Rabushka. Tale possibilità potrebbe essere solo parziale o anche eventuale.

5. La *flat tax* favorisce la crescita economica. Gli studiosi concordano sul fatto che una *flat tax* contraddistinta da un'aliquota di imposta ridotta produrrebbe, nei Paesi che oggi hanno un'imposta progressiva sul reddito, una crescita maggiore;
6. La *flat tax* è semplice da amministrare;
7. La *flat tax* aumenta gli incentivi individuali al lavoro (riduzione del cuneo fiscale sul lavoro), al risparmio, all'investimento e all'assunzione del rischio d'impresa. L'aliquota d'imposta della *flat tax* è inferiore all'aliquota massima nei sistemi ad imposta progressiva;
8. La *flat tax* elimina le pressioni politiche da parte dei gruppi d'interesse;
9. La *flat tax* rende l'evasione un "investimento" poco profittevole, e l'elusione fiscale, che si sostanzia nella ricerca di *escamotage* finalizzati ad una pianificazione fiscale che conduce ad una riduzione del carico tributario, un'operazione che non ha più motivo d'esistere vigendo una "certezza del diritto", scevra da qualsivoglia interpretazione normativa che porti a delle scappatoie fiscali.

Alla luce dei molteplici e ragguardevoli vantaggi della *flat tax* sopra elencati, nel corso del tempo molti Paesi del mondo si sono avvicinati a tale modello, adottandolo, in forme più o meno simili, come loro sistema di riferimento. Il grafico sotto mostra i paesi che ad oggi adottano la *flat rate tax*, mostrando le aliquote di tassazione che insistono sia sulle persone fisiche, sia sulle persone giuridiche. Come si evince dall'elenco, non ci sono Paesi "sviluppati" nella lista dei Paesi che adottano la *flat tax*, sembrando tale modello quasi una prerogativa dei Paesi dell'est Europa, o comunque di piccoli Paesi le cui economie sono di poco conto, soprattutto se raffrontate a quella americana nella quale Hall e Rabushka vogliono applicare la *flat tax.*

**Figura 25: Paesi che hanno adottato la *flat rate tax***

| Paese | Anno di introduzione (percentuale) | Aliquota sulle persone fisiche (percentuale) | Aliquota sulle persone giuridiche |
|---|---|---|---|
| Isola di Jersey | 1940 | 20 | 20 |
| Hong Kong | 1947 | 16 | 17,5 |
| Guernsey | 1960 | 20 | 0 |
| Giamaica | 1986 | 25 | 33,3 |
| Tuvalu | 1992 | 30 | 30 |
| Estonia | 1994 | 21 | 0 |
| Lituania | 1994 | 15 | 15 |
| Grenada | 1994 | 30 | 30 |
| Lettonia | 1995 | 26 | 15 |
| Russia | 2001 | 13 | 24 |
| Serbia | 2003 | 12 | 10 |
| Iraq | 2004 | 15 | 15 |
| Slovacchia | 2004 | 19 | 19 |
| Ucraina | 2004 | 15 | 25 |
| Georgia | 2005 | 20 | 20 |
| Romania | 2005 | 16 | 16 |
| Turkmenistan | 2005 | 10 | 20 |
| Trinidad e Tobago | 2006 | 25 | 25 |
| Kirghizistan | 2006 | 10 | 10 |
| Albania | 2007 | 10 | 10 |
| Macedonia | 2007 | 10 | 10 |
| Mongolia | 2007 | 10 | 10,25 |
| Montenegro | 2007 | 9 | 9 |
| Kazakistan | 2007 | 10 | 15 |
| Transnistria | 2007 | 10 | 0 |
| Mauritius | 2007 | 15 | 15 |
| Bulgaria | 2008 | 10 | 10 |
| Repubblica Ceca | 2008 | 15 | 19 |
| Timor Est | 2008 | 10 | 10 |
| Bosnia-Erzegovina | 2009 | 10 | 10 |
| Bielorussia | 2009 | 12 | 24 |
| Belize | 2009 | 25 | 25 |
| Nagorno Karabakh | | 5 | 5 |
| Seychelles | 2010 | 15 | 35 |
| Paraguay | 2010 | 10 | 10 |
| Ungheria | 2011 | 16 | 10 |
| Abcasia | 2011 | 10 | 18 |
| Sudan del Sud | 2011 | 10 | |

FONTE: R. E. HALL, A. RABUSHKA, *Flat tax: la rivoluzione fiscale*, European center of Austrian Economics foundation, Liechtenstein, Studies in economic and social order, Vol X.

Il livello delle aliquote prescelto dai diversi Paesi è molto differenziato: ci sono aliquote molto basse, intorno al 10%, e aliquote più alte che si assestano intorno al 25-30%, fermo restando che l'aliquota è unica e proporzionale. In questo senso la proposta di Hall e Rabushka è molto flessibile. Infatti, la proposta di fissare l'aliquota di tassazione al 19% (con possibilità di deduzione del 100% degli investimenti effettuati), è modulata sulla struttura del sistema fiscale statunitense e sui livelli di spesa del governo, così da ottenere, in seguito all'introduzione della *flat tax*, un'invarianza di gettito. L'invarianza di gettito rispetto al sistema

fiscale antecedente permette ai due autori di non porsi nessun tipo di domanda in merito ai problemi inerenti il debito pubblico e la spesa pubblica (poiché invariata resta il livello di spesa pubblica). Così, ogni Paese che ha adottato la *flat tax*, ha stabilito l'aliquota a quel livello che le garantisse un livello di gettito prestabilito, fermo restando che calcoli precisi è difficile farli[212].

In Italia, ciò che di più vicino alla *flat tax* che si è proposto, è rintracciabile nel "libro bianco sul fisco" scritto da Giulio Tremonti nel 1994, che contiene quelle idee di riforma del sistema tributario, di matrice fortemente liberalista, rimaste, almeno per la parte relativa all'imposizione personale, solo carta stampata.

### 3.1.2.2 Il "libro bianco sul fisco" della destra

Il libro bianco sul fisco di Giulio Tremonti[213] rappresenta il manifesto delle idee in ambito tributario di cui si fanno portatori quelli che saranno i successivi governi di centro destra che guideranno il Paese dal 1994 in poi. All'interno di tale libro bianco è espressa un'idea di riforma a stampo liberale che molto si avvicina, nella forma e nella sostanza, alla *flat rate tax* proposta da Hall e Rabushka, pur in molti tratti distaccandosi dalla *flat tax* pura, dovendo fare i conti con quei dettami costituzionali che impongono il rispetto del principio di capacità contributiva e impongono allo Stato il perseguimento di finalità di natura extratributaria. Nel libro bianco sul fisco Tremonti non si limita a proporre una sola riforma dell'imposizione diretta (che rappresenta comunque la parte centrale della riforma), ma anche di quella indiretta, e una ristrutturazione del rapporto tra Stato centrale ed enti locali che deve ineluttabilmente passare per un processo di semplificazione: è quindi una riforma a tutto campo nell'ambito tributario.

Passiamo adesso concretamente all'analisi del progetto di riforma. La riforma è soggetta a tre vincoli ed è finalizzata al raggiungimento di tre obiettivi. I tre vincoli sono:

[212] Si veda in seguito (paragrafo 3.3) le disquisizioni in merito all'impatto dinamico della variazione dell'imposta.
[213] G. TREMONTI, *op. cit.*

1. Il rispetto dei principi costituzionali di capacità contributiva e progressività del sistema tributario
2. La conformità ai principi e alle direttive dell'Unione Europea
3. La stabilità della pressione fiscale rispetto al prodotto interno lordo. Tuttavia, risanati i conti pubblici, e non appena la riforma produrrà i suoi effetti positivi, la pressione fiscale dovrà essere ridotta

I tre obiettivi che la riforma si pone, sono rappresentati da quelli che Tremonti chiama "i tre pilastri" della riforma, che sono i seguenti:

1. Dal centro alla periferia, attraverso l'attuazione del federalismo fiscale
2. Dalle persone alle cose, attraverso un ridimensionamento della tassazione diretta in favore di quella indiretta (maggiore tassazione sui consumi)
3. Dal complesso al semplice, attraverso l'avvio di un processo di semplificazione che passa attraverso la riduzione del numero di leggi, l'istituzione di un codice tributario, la chiarificazione della normativa fiscale, nell'ottica del raggiungimento di una certezza del diritto e di un miglioramento del rapporto contribuente-fisco.

Il secondo pilastro è il più importante, in quanto contiene la proposta di riforma dell'IRPEF, che si sostanzia in una rimodulazione della progressività. Infatti, come osserva Tremonti, l'imposta è ormai diventata eccessivamente progressiva[214], con effetti negativi sull'offerta di lavoro e sulla propensione all'evasione. Una progressività che oltre tutto si ripercuote principalmente (se non del tutto) sui soli redditi da lavoro dipendente e da pensione, essendo presenti fenomeni di erosione, evasione ed elusione. Quindi, di fatto, non si rispettano quei requisiti di equità verticale e orizzontale che l'imposta personale dovrebbe garantire. Inoltre, i contribuenti sono oberati dagli adempimenti richiesti dalla dichiarazione, risultando nella sostanza il sistema troppo

[214] Tremonti lo affermava già nel 1994. La sua affermazione acquista ancora più significato e forza a distanza di vent'anni, poiché ad oggi si osserva una pressione fiscale ancora più alta rispetto al passato, soprattutto con riferimento all'imposizione diretta.

complicato, poco trasparente ed eccessivamente oneroso. La proposta di riforma dell'IRPEF si basa su quattro principi:

- Diminuzione del livello di tassazione diretta in favore di quella indiretta (tassazione sull'energia e tassazione sui consumi)
- Riduzione del numero di scaglioni, rimodulazione della progressività, contenimento aliquote marginali
- Eliminazione della moltitudine di deduzioni e detrazioni esistenti, ed istituzione di bonus multiuso (cosiddetto "onerone"), che permette al contribuente la deduzione dalla base imponibile delle "spese meritorie"[215] fino ad un determinato limite
- Arricchimento dei requisiti di capacità contributiva, con riferimento soprattutto all'equità orizzontale. Si propone di aumentare la detrazione per il coniuge a carico nelle famiglie monoreddito e potenziare quelle per i figli a carico. Inoltre, si propone un correttivo per età, ipotizzando una detassazione degli anziani oltre i settanta anni che non superino un determinato livello di reddito.

A questo punto non ci resta che analizzare come nella sostanza vengono ridisegnate le curve dell'IRPEF in base ai vincoli, gli obiettivi e i principi suddetti. All'interno del libro bianco vengono presentate quattro ipotesi alternative, ognuna delle quali caratterizzata da un diverso livello di progressività. Le ipotesi riguardano una struttura a un'aliquota, una struttura a due aliquote, e due strutture a tre aliquote.

Ipotesi 1: uno scaglione, un'aliquota

È l'ipotesi di riforma che più si avvicina alla *flat rate tax*, in quanto prevede un'unica aliquota del 28%, di natura quindi proporzionale, che si applica alla base imponibile del contribuente. La progressività viene garantita da

[215] Sono spese meritorie: le spese sanitarie, 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.

un'esenzione per lavoro dipendente e pensioni (pari a 10 milioni di lire), per lavoro autonomo e impresa (pari a 7 milioni). Si prevede inoltre un "onerone" nel limite di 7 milioni, e una deduzione pari a 0.750 milioni per ogni figlio a carico e pari a 4 milioni per il coniuge a carico. Infine, si ha l'esenzione totale per gli anziani con più di 70 anni e redditi inferiori ai 20 milioni di lire.

Nella sostanza si tratta di una *flat tax*, pur con un'aliquota abbastanza elevata rispetto al 19% contenuto nella proposta di Hall e Rabushka, per ottemperare alle evidenti esigenze di gettito. L'aliquota proporzionale permette comunque di risolvere i problemi inerenti l'aliquota marginale, e offre tutti i vantaggi propri di un'aliquota piatta[216], soprattutto in termini di semplificazione e di diminuzione del cuneo fiscale sul lavoro. La proposta *flat* di Tremonti è evidentemente più complicata della proposta di Hall e Rabushka, poiché cerca di raggiungere finalità di natura sociale (attenzione alla famiglia, ai figli, agli anziani), di cui invece i due autori statunitensi non si preoccupano per nulla.

Ipotesi 2: due scaglioni due aliquote

Tale ipotesi prevede una progressività più spiccata rispetto alla precedente aliquota unica, ma comunque propone una rimodulazione verso il basso delle aliquote IRPEF. Nello specifico l'ipotesi prevede due scaglioni e due aliquote: un primo scaglione fino a 50 milioni su cui insiste un'aliquota del 27%, e un secondo scaglione oltre i 50 milioni, la cui aliquota di riferimento è il 40%. L'area d'esenzione e le relative deduzioni restano pressoché invariate rispetto all'ipotesi 1. Riguardo tale ipotesi possiamo dire che è assimilabile ad una *flat tax* su due scaglioni. L'aliquota del 40% che insiste sul secondo scaglione garantirebbe un più elevato gettito allo Stato, a cui si associa però un'elevata aliquota marginale, con scarsi effetti migliorativi quindi sull'offerta di lavoro. Quest'ipotesi è nella sostanza simile a quella che Tremonti avrebbe voluto

[216] Vedi sopra nel paragrafo dedicato alla *flat rate tax*.

applicare in Italia nel 2003 in seguito all'implementazione del progetto di legge contenuto nella legge delega 80/2003[217].

Ipotesi 3: tre scaglioni, tre aliquote

La terza ipotesi prevede tre scaglioni: il primo fino a 15 milioni, il secondo da 15 milioni a 50 milioni, e il terzo oltre i 50 milioni. Le aliquote sono rispettivamente del 20%, 30% e 40%. Una progressività ancora maggiore rispetto all'ipotesi 2, più vicina rispetto alla struttura attuale dell'IRPEF, ma che prevede comunque una riduzione da cinque a tre degli scaglioni e aliquote tendenzialmente più basse. Le aree d'esenzione sono le stesse dell'ipostesi 1 e 2, con una maggiorazione delle deduzioni per figli a carico (1 milione cada uno), e per coniuge a carico (6 milioni invece che 4).

Quest'ipotesi è quella che Tremonti avrebbe voluto applicare in Italia nel 2011 in seguito all'implementazione disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale del 30 giugno 2011[218].

Ipotesi 4: tre scaglioni, tre aliquote

L'ipotesi 4 è simile nella struttura all'ipotesi tre, ma presenta una progressività ancora più accentuata e un'aliquota marginale molto alta pari al 45%. Ai tre scaglioni (il primo fino a 20 milioni, il secondo da 20 a 50 milioni, e il terzo oltre i 50 milioni), sono associate tre aliquote (20%, 31%, 45%). Le aree d'esenzione sono le stesse di cui alle ipotesi precedenti.

Volendo valutare la bontà della riforma proposta da Tremonti, si sottolinea innanzi tutto l'estrema flessibilità della stessa, potendo strutturare l'IRPEF in maniera differente a seconda delle esigenze (una aliquota, due aliquote o tre aliquote). In merito ai problemi di equità che la riforma pone, soprattutto relativamente al principio di capacità contributiva, Tremonti sottolinea di come la sua riforma comporti un rafforzamento del vincolo costituzionale di progressività, piuttosto che una sua aperta violazione. Primo perché, come già

[217] Si veda paragrafo 1.6.2.1.
[218] Si veda paragrafo 1.8.

detto precedentemente, la progressività deve essere valutata con riferimento al sistema complessivo di imposte, e non con riferimento alla singola imposta. Secondo, «perché la verifica del grado di progressività non va limitata alla forma legale astratta dell'imposta, ma estesa alla concretezza della sua applicazione materiale»[219]. In sostanza Tremonti mette in evidenza la disapplicazione nella pratica di un sistema progressivo solo in astratto, dal momento che fenomeni di erosione, evasione, elusione, limitano in maniera determinante la progressività del sistema, rendendo, nei fatti, il sistema progressivo solo per alcune categorie reddituali (redditi da lavoro dipendente e da pensione), esentando dalla progressività fonti di reddito rilevanti. Così, la riforma ventilata da Tremonti permetterebbe di ridurre il carico tributario su quelle categorie reddituali particolarmente vessate, diminuendo il livello di tassazione diretta, e di recuperare il gettito perduto attraverso:

- Un aumento della tassazione indiretta: aumento aliquote IVA e tassazione ambientale
- Recupero di basi imponibili che si ottiene in seguito ad un abbassamento delle aliquote di tassazione, derivante da una minore propensione all'evasione, dall'emersione del sommerso economico, da una maggiore crescita che conduce a più ampie basi imponibili in seguito alla scelta dei contribuenti di produrre maggiori quantità di reddito.

I maggiori benefici si otterrebbero in seguito all'applicazione dell'ipotesi 1, che tuttavia comporterebbe anche la maggiore perdita di gettito, almeno nel breve periodo, con effetti stimati più che positivi però nel medio-lungo periodo. Le altre ipotesi apporterebbero comunque miglioramenti più contenuti ma comunque importanti sotto più aspetti; semplificazione, riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, maggiore crescita economica, minore evasione e risoluzione del problema dell'erosione attraverso l'eliminazione dei vari regimi agevolativi oggi esistenti. In conclusione, possiamo dire che una riforma di questo tipo, per

[219] G. TREMONTI, *op. cit.*, p. 59.

poter essere efficace, presuppone la necessità di una riforma a 360 gradi anche in altri campi paralleli e complementari a quello tributario. Lo stesso Tremonti scrive: «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»[220].

Sono ormai trascorsi quasi vent'anni da quando Tremonti scrisse il libro bianco sul fisco. Tuttavia i problemi del sistema tributario di vent'anni fa sono gli stessi di adesso, le proposte da lui fatte restano valide tutt'oggi, e le conclusioni a cui giunge sono più che mai attuali. Nel paragrafo successivo saranno analizzate le principali raccomandazioni OCSE in merito alla strada che l'Italia deve seguire nella promulgazione delle riforme. Si evidenzierà un'estrema compatibilità tra le raccomandazioni proposte dall'OCSE e le linee di riforma proposte nel libro bianco di matrice tremontiana, che affonda le radici nella cultura liberalista, che si esprime in ambito tributario per il tramite della *flat rate tax*.

### 3.2 Le principali raccomandazioni OCSE

L'OCSE (organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) si pone come obiettivo la comprensione dei cambiamenti economici, sociali e ambientali, con la finalità di migliorare il benessere della gente in tutto il mondo. La serie "politiche migliori" promossa dall'OCSE, attingendo all'esperienza dell'OCSE in materia di studi comparativi internazionali e nell'identificazione di prassi migliori, si concentra sulle modalità ottimali attraverso cui i governi dei diversi Paesi possono mettere in atto le riforme. Il documento che si andrà ad analizzare riguarda le raccomandazioni OCSE inerenti l'Italia[221]. Tali raccomandazioni si riferiscono a delle linee guida da seguire non solo in ambito tributario (che è

[220] G. TREMONTI, *op. cit.*, p. 46.
[221] OECD, *Italia: dare slancio alla crescita e alla produttività*, serie Politiche migliori, settembre 2012.

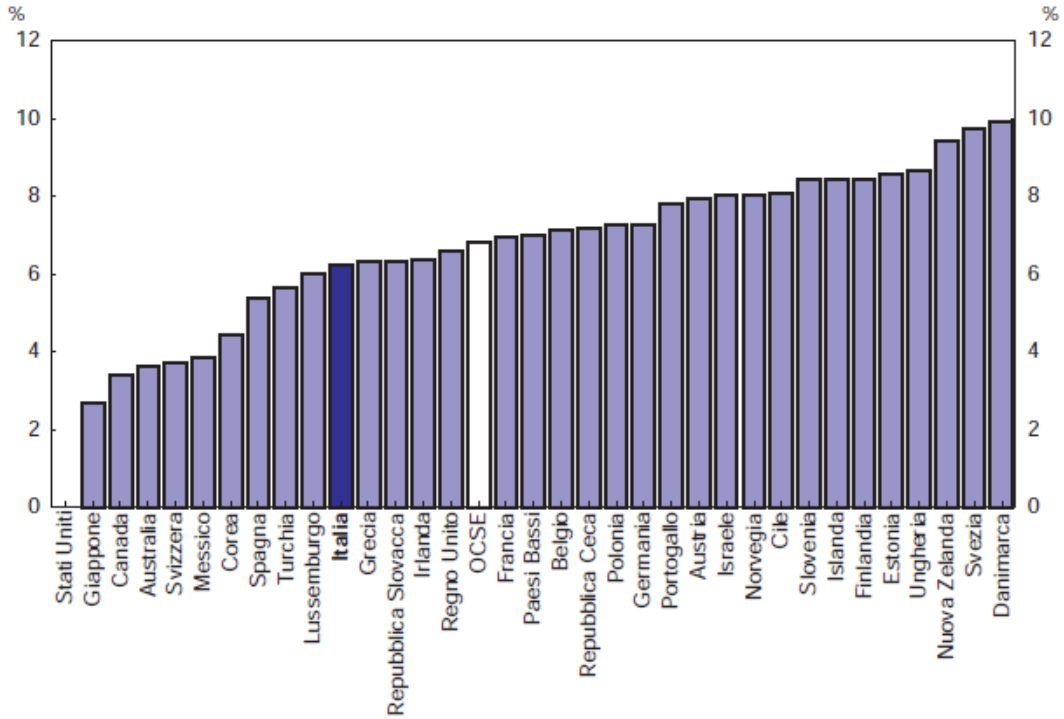
quello che a noi maggiormente interessa), ma anche in altri campi quali: politica economica, pubblica amministrazione, giustizia, lavoro, istruzione, politiche sociali. Le sfide poste dall'OCSE per l'Italia riguardano:

- Garantire la sostenibilità fiscale
- Aumentare la produttività e la competitività
- Potenziare la concorrenza e ridurre la regolamentazione
- Ridurre il peso della burocrazia mediante riforme della pubblica amministrazione
- Rafforzare l'integrità del settore pubblico
- Consolidare il sistema finanziario
- Dare slancio all'innovazione
- Migliorare la qualità del sistema d'istruzione
- Applicare la riforma del mercato del lavoro
- Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro mediante riforme della politica sociale
- Rafforzare la coesione sociale incoraggiando la mobilità sociale

Per quanto riguarda le misure da adottare in ambito tributario, L'OCSE indica una strada che l'Italia ha già intrapreso ma che è ancora lunga e tortuosa. Le misure di politica fiscale non possono non fare i conti con l'elefantiaco debito pubblico accumulato dall'Italia. Appunto per questo la priorità è costituita da pareggio di bilancio (assenza di deficit), che deve essere costituzionalmente raggiunto. Per raggiungere il pareggio di bilancio, come già in precedenza ricordato, o si aumentano le imposte, oppure si riduce l'ammontare di spesa pubblica. L'OCSE sottolinea di come ulteriori aumenti della pressione fiscale non siano desiderabili per l'Italia, dato l'elevato livello di tassazione vigente ben al di sopra della media dei principali Paesi europei. Piuttosto si consiglia una riduzione della spesa pubblica, con prioritaria eliminazione della parte di spesa inefficiente. In questo senso le privatizzazioni potrebbero essere degli strumenti efficaci che porterebbero, non solo ad un aumento delle entrate (extratributarie)

per lo Stato, che potrebbero essere utilizzate per ridurre il debito, ma anche ad un aumento della produttività e della competitività. Da un punto di vista della composizione del prelievo, l'OCSE mette in evidenza per l'Italia la prevalenza delle imposte dirette rispetto a quelle indirette. Infatti, le imposte sul reddito da lavoro e i contributi previdenziali si attestano ad un livello molto alto, ben al di sopra della media OCSE. Di convesso, il gettito IVA, in termini di incidenza sul PIL, è il più basso che nella maggioranza dei paesi OCSE, come mostra la figura in basso (dati 2010). Tale minore gettito è conseguenza di un'evasione estremamente diffusa di tale imposta[222], e dell'esistenza di livelli di imposta più bassi su numerosi beni e servizi.

**Figura 26: gettito IVA nei principali Paesi OCSE**




FONTE: OECD, Italia*: dare slancio alla crescita e alla produttività*, serie Politiche migliori, settembre 2012.

Quindi, si consiglia di intervenire in maniera decisa su tale problema, non tanto aumentando la più alta aliquota del prelievo (21%) che è al livello della media OCSE, quanto cercando di risolvere il problema dell'evasione dell'imposta ed

[222] Come già detto in precedenza, l'IVA è l'imposta più evasa in assoluto.

eliminando le agevolazioni e le esenzioni esistenti. L'OCSE consiglia di spostare l'asse del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette, data tale asimmetria presente in Italia rispetto agli altri Paesi europei. Questo consentirebbe di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, sostenendo la crescita e rilanciando la produttività.
Tali linee guida sono perfettamente compatibili con un progetto di riforma, tipo quello proposto da Tremonti nel suo libro bianco, finalizzato ad una sostanziale riduzione della progressività delle imposte dirette ed un aumento del prelievo su quelle indirette (imposte sui consumi e tassazione ambientale).

Per quanto riguarda la produttività e la competitività, l'Italia e agli ultimi posti in Europa. Nello specifico, il tasso di crescita della produttività in Italia, dal 2000 ad oggi, è il più basso dei Paesi OCSE. L'incongruenza risiede nel fatto che ad una produttività così bassa sono associati livelli salariali elevati[223]. Questo rende l'Italia un Paese non competitivo. Per recuperare una competitività ormai perduta da tempo, le strade perseguibili sono tre:

- Contenimento salariale
- Maggiore crescita della produttività
- Abbassamento della tassazione sul lavoro

Mettendo in atto gli indirizzi di politica fiscale sopra delineati, attraverso un abbassamento della tassazione diretta, si potrebbe avere un recupero di competitività, fermo restando che misure atte ad aumentare la produttività sono necessarie e auspicabili. Tuttavia per aumentare la produttività sono necessari investimenti effettuati in un'ottica di medio lungo termine in istruzione, cultura, ricerca e sviluppo e innovazione.

Per quanto concerne la concorrenza, l'OCSE definisce la necessità di liberalizzare le professioni regolamentate. Tale processo di liberalizzazione era iniziato sotto il governo Monti, ma è stato rallentato dalle molte lobby presenti in Italia, che con tutta la loro forza hanno lottato per evitare le liberalizzazioni dei

[223] Tale fattore era stato in precedenza sottolineato con riferimento al personale del settore pubblico.

settori oggi sottoposti ad una concorrenza regolamentata, riuscendo nei fatti a limitare di molto gli effetti della manovra.

Nel rapporto si rimarca la necessità di alleviare gli oneri amministrativi per cittadini e imprese, attraverso una *semplificazione* normativa, che passa anche attraverso una *deburocratizzazione* della pubblica amministrazione. L'attività di semplificazione normativa e non solo è un passo imprescindibile di una riforma fiscale che sia sostenibile, in quanto conduce ad una riduzione generalizzata dei costi, e ad un miglioramento da un punto di vista dell'efficienza.

Riguardo l'integrità del settore pubblico, si nota che l'Italia è il Paese che registra il più elevato livello di percezione della corruzione tra i Paesi OCSE. Qui si parla non tanto della corruzione in quanto tale (che comunque è presente e diffusa in molti settori in Italia e anche nel settore pubblico[224]), ma della percezione che i cittadini hanno in merito alla presenza di corruzione. Si avverte quindi la necessità di una norma anticorruzione, che deve necessariamente passare per una maggiore trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Tale trasparenza potrebbe essere ottenuta attraverso l'avvio di un processo di semplificazione e chiarificazione che abbracci tutto il settore pubblico.

Con riferimento alla crescita del Paese, gli investimenti in innovazione, ricerca e sviluppo e istruzione sono determinanti. Negli ultimi anni l'Italia ha dimostrato di avere una scarsa attenzione riguardo a tali temi, soprattutto a causa di una mancanza di risorse che ha portato a dei tagli di spesa in settori centrali per lo sviluppo futuro del Paese, quali appunto l'istruzione e gli investimenti in innovazione. In assenza di investimenti di questo tipo, il Paese nel medio lungo periodo è destinato a vedere diminuita la produttività e la competitività internazionale, elementi che per l'Italia si attestano già al minimo tra i Paesi OCSE. Si rimarca quindi la necessità di effettuare investimenti nell'innovazione, nella cultura, nell'istruzione, reperendo le risorse necessarie dall'eliminazione

[224] Nel rapporto dell'OCSE, ad esempio, si sottolinea che l'amministrazione pubblica paga somme notevolmente più alte rispetto al settore privato per l'acquisto degli stessi beni e servizi. Tale indice è sintomo di una corruzione che attraversa il settore pubblico.

della spesa inefficiente e dalla diminuzione della spesa in settori di poco rilievo[225].

La riforma del mercato del lavoro, finalizzata ad incentivare l'offerta di lavoro, è ormai non più prorogabile. Il tasso di disoccupazione in Italia (10,6% nel 2012) è ben al di sopra della media OCSE (7,9% nel 2012). Ciò che più preoccupa è però la disoccupazione giovanile che è più del doppio in Italia rispetto alla media OCSE (36% in Italia contro il 16,1% della media OCSE). Fermo restando le misure di politica fiscale finalizzate alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, determinanti per dare impulso all'offerta di lavoro, l'OCSE suggerisce l'applicazione di una riforma sul lavoro che si basi su quattro pilastri[226]:

- Misure volte a rendere più rapidi i processi e una maggiore graduazione delle sanzioni in caso di licenziamento invalido
- La creazione di opportunità più semplici d'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, incluso attraverso l'apprendistato
- La riduzione degli incentivi per i contratti di lavoro atipico, quali i contratti di collaborazione
- Alcune disposizioni volte alla razionalizzazione e ad una maggiore copertura del sistema delle indennità di disoccupazione

Le riforme strutturali finalizzate all'incentivo dell'offerta di lavoro devono essere realizzate di pari passo a delle riforme di politica sociale, che incoraggino la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ad oggi la partecipazione femminile al mercato del lavoro in Italia è tra le più basse tra i Paesi OCSE. Tale dato riflette sia tradizioni culturali e sociali radicate in Italia, che vedono la donna come perno centrale nella cura della famiglia e soprattutto dei figli, sia la mancanza di alternative in materia di assistenza all'infanzia. In proposito, per stimolare la domanda di lavoro femminile si potrebbe:

[225] Ad esempio ultimamente si è sentito parlare di acquisizioni da parte dell'Italia di flotte di aerei (settore difesa). Non si capisce l'esigenza di una corsa agli armamenti, soprattutto in un periodo storico come quello in cui viviamo, in cui le risorse sono scarse e dovrebbero essere utilizzate per impieghi più utili e produttivi.

[226] Si veda OECD, *op. cit.*, pp.29-34.

- Incrementare l'offerta dei servizi di assistenza all'infanzia
- Potenziare il sostegno pubblico per i servizi di doposcuola e asili nido
- Promuovere la flessibilità dell'orario di lavoro per aiutare i genitori a conciliare lavoro e impegni in materia di assistenza
- Introdurre misure di sostegno alla famiglia in termini di trasferimenti monetari.

L'ultimo elemento che ci resta da analizzare riguarda l'obiettivo di "rafforzare la coesione sociale incoraggiando la mobilità sociale". La coesione sociale sta sempre più diventando elemento essenziale in seguito alla sempre maggiore diversità sociale ed etnica, e alla crescita delle disuguaglianze economiche e sociali. La coesione sociale si raggiunge attraverso una maggiore mobilità sociale intergenerazionale. Ciò che invece si osserva è un immobilismo delle classi sociali che porta i figli ad ereditare la classe sociale dei loro padri indipendentemente dalle capacità o dal merito. In sostanza si osserva una trasmissione della povertà e della ricchezza del tempo. Invece, per creare un ambiente coeso, che miri ad uno sviluppo nel medio-lungo termine, è necessario creare una società meritocratica, ovvero una società in cui si ritiene di poter avanzare nella scala sociale grazie ad abilità, talento e sforzi personali, piuttosto che grazie alle opportunità risultanti dal proprio ambiente socio economico[227]. Nella sostanza una società in cui ciascuno ottiene ciò che si merita, e non in cui ciascuno ottiene ciò che qualcun altro gli da o gli permette di ottenere.

Una breve disamina delle raccomandazioni OCSE era necessaria per capire qual è il contesto macro-economico di riferimento e quali sono le linee guida che l'Italia deve seguire, e su cui si deve innestare quella riforma del sistema tributario di cui ormai non ci resta che presentare le caratteristiche, alla luce di tutte le premesse effettuate, dei diversi modelli possibili, dei vincoli a cui si è sottoposti, e degli obiettivi che si intendono raggiungere.

[227] In effetti, in Italia, si avverte la necessità di avere la "raccomandazione" per ottenere un determinato lavoro o raggiungere qualsivoglia obiettivo, indipendentemente dal merito o dal talento.

### 3.3 Una proposta di riforma del sistema tributario

Si cercherà adesso di disegnare una riforma del sistema tributario, che riguardi soprattutto l'IRPEF, imposta centrale nel sistema di tributi, con la finalità di risolvere i problemi che caratterizzano il sistema tributario italiano e che vengono qui brevemente ricordati[228]:

- Pressione fiscale elevata, tra le più alte in Europa
- Eccesso di progressività
- Imposta marginale elevata con effetti negativi sull'incentivo al lavoro e alla crescita
- Erosione e tax expenditures, fenomeni che nella sostanza distorcono il disegno del sistema tributario, rendendo la progressività effettiva nella sostanza solo per talune tipologie di redditi
- Cuneo fiscale sul lavoro troppo elevato
- Evasione
- Elusione
- Complessità di un sistema fiscale eccessivamente burocratizzato
- Rapporto contribuente-fisco da ricostruire

Date tali problematiche, si cercherà di strutturare una riforma che apporti cambiamenti notevoli, e che sia risolutiva una volta per tutte rispetto a tali problemi. La riforma sarà strutturata prendendo ciò che di buono vi era dalle proposte contenute nei due libri bianchi sul fisco, rispettivamente uno scritto dalla sinistra politica e l'altro dalla destra politica, e tenendo sempre a mente le raccomandazioni OCSE in merito alla strada da seguire nell'implementazione delle riforme.

La riforma del sistema tributario deve essere sottoposta ai seguenti vincoli:

[228] Si rimanda al capitolo 2 per una disamina completa.

1. Vincolo del debito pubblico. Si è già parlato dell'enorme mole di debito pubblico italiano, che rappresenta inevitabilmente un vincolo per qualsivoglia riforma. Ormai costituzionalmente il pareggio di bilancio deve essere raggiunto, e quindi lo Stato non può effettuare spese superiori alle entrate. Qualora il debito pubblico non fosse stato così alto, si sarebbe avuto uno spazio di manovra sicuramente più ampio;
2. Il vincolo del gettito. La riforma deve essere a costo zero, ovvero a parità di gettito. In ogni caso, qualora non fosse a parità di gettito, devono essere reperite nuove risorse per finanziarla, o attraverso una riduzione della spesa pubblica, o attraverso l'istituzione di nuove imposte su materia imponibile non ancora tassata o sottoposta ad una troppo lieve tassazione;
3. Vincolo della capacità contributiva. Devono essere osservati gli articoli costituzionali che impongono il rispetto dei principi di capacità contributiva e progressività. Non si vuole assolutamente negare in tale sede la funzione dello Stato all'interno della società. Uno Stato che deve ridurre le iniquità e raggiungere, attraverso un'attività di perequazione, finalità redistributive e di natura sociale.

Dati i vincoli sopra esposti, soprattutto quelli inerenti le difficoltà finanziarie del Paese, sembra inevitabile proporre una riforma che innanzi tutto punti a rendere il sistema maggiormente efficiente, proponendo un ridimensionamento dei costi, con prioritaria eliminazione di tutti quei costi ritenuti superflui. Gli obiettivi che la riforma si pone sono i seguenti:

- Riduzione della pressione fiscale, con prioritario abbassamento delle aliquote delle imposte dirette e aumento delle imposte indirette (in linea con la tendenza in atto nei principali Paesi europei e con le raccomandazioni OCSE)
- Ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, il che è una diretta conseguenza della riduzione del peso delle imposte dirette
- Incentivare la crescita stimolando gli investimenti

- Semplificazione del sistema tributario, rendendolo più trasparente
- Riduzione dei costi di adempimento per i contribuenti. Quei costi che Hall e Rabushka suddividevano in costi diretti di attuazione e costi indiretti di attuazione[229]
- Incentivare l'emersione dell'economia sommersa diminuendo fortemente il tasso d'evasione
- Rendere il sistema non eroso e non eludibile

Tutti questi obiettivi possono essere raggiunti implementando una riforma che assuma le sembianze di una *flat rate tax*. Ma non di una *flat rate tax* pura, così come proposta da Hall e Rabushka, la quale sarebbe forse da considerarsi incostituzionale in Italia, ma una *flat rate tax* con dei correttivi per tenere conto delle finalità extratributarie che la Costituzione impone allo Stato di raggiungere. Questi correttivi non fanno di certo perdere alla riforma le caratteristiche positive che il sistema tributario va ad acquisire con l'introduzione di una *flat rate tax*.
Il principale intervento riguarda la modifica nella strutturazione dell'IRPEF. L'aliquota d'imposizione viene resa proporzionale piuttosto che progressiva. La progressività è tuttavia garantita dalla costituzione di un'area d'esenzione, e quindi da un reddito minimo imponibile non sottoposto a tassazione. Il livello dell'aliquota deve essere deciso in conformità a quello che è il livello di gettito che si vuole ottenere[230]. Una simulazione econometria effettuata all'interno del libro bianco sul fisco a cura di De Vincenti e Paladini mostra che, applicando una *flat rate tax*, per ottenere una parità di gettito rispetto al sistema precedente, si dovrebbe applicare un'aliquota del 19,85% qualora non si prevedano detrazioni per carichi di famiglia, e del 22,51% qualora invece siano previste tali detrazioni[231]. Dal momento che l'equità orizzontale è fondamentale all'interno

[229] Si veda il paragrafo dedicato alla *flat rate tax*.
[230] In questa sede non si dispongono degli strumenti necessari per poter stimare e calcolare con precisione quale dovrebbe essere il livello dell'aliquota. Tuttavia, indipendentemente dal livello prescelto, le conclusioni a cui si giunge non mutano, dal momento che si ottengono in ogni caso i benefici propri di una *flat rate tax*.
[231] C. DE VINCENTI, R. PALADINI, *op. cit.*, pp. 293-294.

del nostro ordinamento (oltre a quella verticale che ci sembra già di raggiungere in maniera adeguata prevedendo una *no tax area*), si prevedono delle deduzioni dalla base imponibile per carichi di famiglia, che aumentano in maniera direttamente proporzionale all'aumentare della numerosità del nucleo familiare. Con un abbassamento così rilevante dell'aliquota, è necessario un ampliamento della base imponibile, facendo rientrare all'interno della base imponibile dell'imposta su reddito delle persone fisiche tutti quegli elementi che fino ad oggi erano stati esclusi dalla base imponibile dell'imposta, come i redditi da capitale, le plusvalenze e altre tipologie di redditi tassati in maniera forfetaria. Proponendo una tassazione dei redditi alla fonte, si potrebbe eliminare ogni possibilità di evasione, fermo restando che l'incentivo all'evasione diminuisce con la diminuzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito. Si potrebbe pensare che in seguito alla riduzione dell'aliquota si avranno significative perdite di gettito. In realtà l'evidenza empirica va contro tale affermazione. Si prenda il caso dell'IRES (prima IRPEG) in Italia: nel 2001 l'aliquota d'imposizione era pari al 37% portando nelle casse dello Stato un gettito pari a 32,51 miliardi di euro. Nel 2004 l'aliquota è stata abbassata al 33% e nel 2008 si è registrato un ulteriore abbassamento al 27,5% con ampliamento della base imponibile. In seguito a tali abbassamenti non si è registrato una diminuzione del gettito dell'imposta, ma anzi un suo aumento, come mostra la tabella seguente.

**Figura 27: gettito IRPEG/IRES (in milioni di euro) nel periodo 2001-2008**

| Anni | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aliquota IRES | 37% | 37% | 37% | 33% | 33% | 33% | 33% | 27,5% |
| Gettito IIRES | 32.516 | 30.615 | 28.310 | 29.358 | 34.131 | 39.706 | 51.111 | 48.120 |

FONTE: elaborazione propria su dati Banca D'Italia, Relazione annuale, vari anni

Una rivoluzione di così tanta importanza nella struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche comporta modifiche non marginali in molteplici aree.

Infatti, il ragionamento logico è il seguente: un abbassamento della pressione fiscale, derivante dell'introduzione di un'imposta piatta, riduce gli effetti distorsivi delle imposte, e questo porta ad una riduzione del cuneo fiscale (sia sul lavoro che sugli investimenti), ad una maggiore crescita, maggiori incentivi all'investimento, minore propensione all'evasione.

Le critiche che spesso vengono mosse ad un sistema di questo tipo riguardano il fatto che tale sistema comporta grosse perdite di gettito. Tuttavia nelle analisi che i detrattori dell'imposta *flat* effettuano, si considera l'impatto statico della variazione dell'imposta e non l'impatto dinamico, che, nei fatti, è ciò che più conta. L'impatto statico della variazione dell'imposta si ottiene mantenendo la base imponibile fissa (la base imponibile è la medesima nella situazione pre-riforma e in quella post riforma), così che l'effetto della variazione dell'imposta si ottiene moltiplicando la base imponibile per la variazione dell'imposta. Tuttavia, nel momento in cui si modifica la struttura delle imposte (per loro natura distorsive), gli individui aggiustano le proprie scelte individuali in funzione della suddetta variazione. Ad esempio, se il livello delle aliquote si abbassa, gli individui decideranno di lavorare di più (aumento dell'offerta di lavoro) e questo produrrà un aumento delle basi imponibili. Quindi, l'impatto dinamico della variazione dell'imposta si ottiene aggiungendo all'effetto statico, l'ulteriore effetto dovuto alla modica della base imponibile (e tutti gli altri effetti che influiscono sulla modifica degli altri elementi del sistema fiscale e che comportano delle variazioni che influiscono sul gettito dell'imposta). Allora, considerando l'effetto dinamico, le stime di gettito per lo Stato potrebbero risultare superiori (quanto meno nel medio lungo periodo) rispetto a quelle che si ottengono considerando il solo impatto statico della variazione dell'imposta. «Nella sfera economica, un atto, un'abitudine, un'istituzione, una legge, non generano solo un effetto, ma una serie di effetti. Di questi effetti, solo il primo è immediato; esso si manifesta simultaneamente con la sua causa: si vede. Gli altri non si sviluppano che successivamente: non si vedono; va bene se li si può prevedere. Qui sta tutta la differenza tra un cattivo ed un buon economista: uno si

limita all'effetto visibile, mentre l'altro tiene conto e dell'effetto che si vede e di quelli che occorre prevedere. Ma questa differenza è enorme, perché quasi sempre accade che, se la conseguenza immediata è favorevole, le conseguenze ulteriori sono funeste, o viceversa»[232].

Tuttavia è molto complesso andare a stimare esattamente di quanto varia la base imponibile dell'imposta in seguito alla riforma, in quanto si dovrebbero esattamente conoscere la funzioni di utilità proprie di ogni singolo individuo. Conoscere esattamente le preferenze individuali non è possibile, e quindi le ipotesi effettuate in merito all'andamento delle variabili di politica fiscale in seguito all'implementazione della riforma sono sempre ipotesi forti e poco verificabili. Tuttavia, l'esperienza degli altri Paesi che hanno adottato la *flat rate tax*, ci potrebbe dare delle indicazioni in merito ai possibili sviluppi del sistema fiscale, qualora si opti per un sistema *flat*.

Il primo Paese europeo ad adottare la *flat rate tax* fu l'Estonia nel 1994, seguita poi da Lettonia e Lituania a distanza di poco tempo. L'esperienza di questi tre Paesi è quella che può essere presa più in considerazione, rispetto ad altre, poiché è già trascorso quasi un ventennio dall'adozione della *flat rate tax* da parte loro. Non è un caso che questi tre Paesi agli inizi del 2000 siano stati definiti le "tigri baltiche". Tale soprannome mette in evidenza la grande fioritura di tali Paesi da un punto di vista economico, in seguito all'introduzione della *flat tax* che ha portato: crescita, sviluppo economico, ha attirato investimenti esteri, ha diminuito enormemente il tasso di illegalità fiscale. Prima della riforma questi Paesi erano caratterizzati da alte aliquote, alti tassi di evasione e tassi di crescita negativi. Per l'Estonia pre-riforma si registra un tasso di crescita negativo che si attesta intorno al 30%, per la Lituania un tasso di crescita negativo pari al 43,2%, che diventa 53,9% per la Lettonia. Dopo l'introduzione della *flat rate tax*, le tigri baltiche hanno accumulato una crescita media del 5% annuo, più che

[232] S. MANNELLI, *Ciò che si vede e ciò che non si vede* [1850], in *Ciò che si vede e ciò che non si vede, e altri scritti*, Rubbettino, 2006, p. 3

compensando nell'arco di poco tempo, la crescita negativa che avevano registrato negli anni pre-riforma.

L'esperienza positiva dei Paesi baltici ha spinto altri Paesi ad adottare il modello di Hall e Rabushka. L'esperienza di Serbia e Ucraina è in linea con quella sopra descritta. Infatti, nella Serbia pre-riforma si registrava un tasso di crescita medio pari al 2,4%, che è diventato 8,5% nell'anno successivo all'introduzione della *flat tax*. Per l'Ucraina si è passati dal 4% al 7%, nonostante l'Ucraina abbia affrontato in quegli anni turbolenze politiche che hanno portato ad una forte instabilità politica ed economica.

Tuttavia il caso più emblematico è rappresentato dalla Russia, non solo per la scelta radicale di optare per un livello dell'aliquota ben inferiore (13%) rispetto a quello degli altri Paesi, ma soprattutto per i trascorsi politico-economici della Russia, che dal comunismo e dal socialismo, passa all'adozione di idee liberali a stampo capitalista. Un cambiamento radicale, per quanto necessario per il Paese, dal momento che la situazione era diventata insostenibile, con una corruzione dilagante nel sistema e un tasso di evasione che aveva raggiunto i massimi storici (anche e soprattutto per questa ragione si decide per un'aliquota così bassa pari al 13%). A ciò si aggiunga che l'economia era stagnante già da tempo. L'implementazione della *flat rate tax* ha portato a tassi di crescita post riforma pari al 4,7%, ed un gettito fiscale che è più che raddoppiato in tre anni passando dai 965 miliardi di rubli del 2000, ai 1892 miliardi di rubli del 2003. Tale fatto è una chiara esperienza empirica che dimostra la validità del teorema espresso da Arthur Laffer, secondo cui il gettito aumenta, al diminuire dell'aliquota d'imposizione, nel momento in cui si è in una situazione di eccessiva pressione fiscale[233].

Il problema del gettito non è un problema da sottovalutare. Infatti, se è vero com'è vero, che tutti i Paesi che hanno adottato la *flat rate tax* hanno sperimentato tassi di crescita superiori alla media, lo stesso non può dirsi in merito al gettito ottenuto. Alle esperienze più che positive in termini di gettito di

[233] Si veda paragrafo 2.1.1.3 per approfondimenti.

Russia, Lettonia, e Lituania, si contrappone un'evidenza empirica relativa agli altri Paesi (Serbia, Georgia, Romania, Slovacchia) che mostra un gettito in diminuzione o comunque al di sotto delle previsioni. Tale dato può essere messo in relazione al fatto che gli effetti benefici della *flat rate tax* sull'ampliamento delle basi imponibili e quindi sul gettito, si producono nel medio lungo periodo e quindi si sono prodotti con più forza in quei Paesi che già da tempo l'hanno adottata. Un'ulteriore giustificazione può essere data dal fatto che la *flat rate tax* non produce aprioristicamente i risultati sperati per tutti i Paesi. In sostanza, la *flat rate tax* non può essere considerata la soluzione ottimale per il sistema fiscale di tutti i Paesi: è evidente che essa produce i maggiori effetti benefici in quei Paesi in cui la pressione fiscale è già molto elevata, il tasso di evasione è elevato, il PIL è stagnante e l'offerta di lavoro bassa, producendo limitati, se non nulli, effetti in quei Paesi in cui il livello della pressione fiscale è già particolarmente basso.

Il caso dell'Italia sembra più simile a quello Russo, soprattutto per quanto riguarda il tasso di evasione e il tasso di crescita dell'economia. Chissà che l'applicazione della *flat rate tax* non possa avere, anche sin da subito, nell'arco di pochi anni, proprio come accaduto in Russia, gli stessi effetti benefici sulla crescita e sul gettito.

Un ulteriore critica mossa alla *flat rate tax* è che essa violi il principio della progressività avvantaggiando i ricchi. In merito alla violazione dell'art. 53 della Costituzione si è già detto in precedenza nell'elaborato. Si ricorda in questa sede che si sta parlando non di una *flat rate tax* pura (la quale molto probabilmente sarebbe da considerarsi incostituzionale), ma di una *flat tax* che tenga conto del principio di capacità contributiva e che sia equa (equità sia verticale sia orizzontale). È evidente che la progressività è minore rispetto al sistema precedente, ma è proprio quello che si vuole ottenere. D'altra parte la Costituzione impone un sistema progressivo, ma nulla dice in merito alle modalità con cui la progressività debba essere raggiunta, né sul livello di progressività da ottenere. D'altra parte è molto semplice dire che il sistema debba

essere progressivo, molto più complesso è modulare la progressività sulla base delle esigenze del Paese. Ad oggi si ritiene necessaria una rimodulazione della progressività (e si badi, non una sua eliminazione), che si ottiene con l'implementazione della riforma qui proposta. Tale rimodulazione è ancor più necessaria alla luce del fatto che il sistema fiscale che oggi ci ritroviamo è progressivo solo nella forma e solo per talune (troppo poche) categorie reddituali. Ci si chiede quindi se già il sistema fiscale attuale non presenti violazioni significative del principio di capacità contributiva e aperte inosservanze dei principi di equità verticale e orizzontale, per non parlare delle inefficienze e distorsioni causate dall'eccessiva progressività dell'imposta. A questo punto, i detrattori della *flat tax* danno risalto al fatto che un'imposta piatta avvantaggia i ricchi. Ciò che potrebbe sembrare un'ovvietà in prima battuta, in realtà non lo è dopo un attento ragionamento. Un doveroso presupposto al ragionamento è rappresentato dal fatto che il sistema fiscale attuale sottopone già i ricchi ad una lieve tassazione (ad esempio i redditi da capitale, che nella stragrande maggioranza dei casi sono propri di individui benestanti, sono tassati con un'aliquota proporzionale), sottoponendo ad una progressività effettiva i soli redditi da lavoro dipendente e da pensione (problema erosione), ovvero redditi che per definizione non appartengono ad individui con redditi particolarmente elevati. Le cause di tale distorsione, già analizzate nel capitolo 2, risiedono principalmente nel fatto che per taluni redditi sono previsti regimi sostitutivi, per altri ci sono troppe possibilità di evasione ed elusione, e in generale il sistema è troppo farcito di *tax expenditures*. E allora, se tutto questo è vero, i ricchi sono già avvantaggiati da un sistema che nella sostanza funziona in maniera diversa rispetto alla sua strutturazione formale. Detto questo, l'evidenza empirica dimostra di come negli anni passati, in seguito ad un abbassamento delle aliquote marginali dell'imposta sul reddito, la classe di reddito più elevata si trovò a contribuire in maniera più massiccia al gettito complessivo. Ad esempio negli Stati Uniti, negli anni venti si decise di abbassare l'aliquota marginale, passando dall'iniziale 77% al 55% ed infine al 25%. Il risultato è stato una crescita del

gettito ad un tasso del 7% annuo. In particolare i possessori di redditi medio alti, ovvero coloro che avevano redditi superiori a 100.000 dollari l'anno, passarono dal garantire il 29,9% dell'imposta riscossa nel 1920, al garantirne il 62,2% nel 1929. Sempre negli Stati Uniti, negli anni ottanta sotto il governo Reagan, che fu uno dei maggiori esponenti politici del liberalismo economico e della *flat rate tax*, per effetto dei tagli delle imposte, l'1% dei contribuenti più ricchi passò a garantire il 24% del gettito complessivo dell'imposta, partendo dal 18% che garantiva prima della riforma Reagan. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi, ma la sostanza non cambia: i tagli alle aliquote più elevate non favoriscono i ricchi. Questo accade principalmente perché si eliminano le distorsioni che aliquote marginali così elevate creano[234], si incentiva l'emersione, si rende il sistema neutrale rispetto alle scelte di investimento, le basi imponibili si ampliano, e il gettito aumenta. Inoltre, la preoccupazione di favorire i ricchi a danno dei poveri, trova adeguata rassicurazione nella soglia di esenzione prevista dalla riforma qui proposta e nella deduzione per carichi di famiglia di cui si è parlato. È evidente che la scelta in merito al livello della deduzione e alla soglia di esenzione è anche una scelta politica, e perciò esula dalle finalità di tale elaborato, non inficiando questo in nessun modo le conclusioni a cui si giunge.

Si è fin qui parlato della modifica dell'imposizione diretta. Non si è in questa sede ciechi né ottusi, né si vuol essere banali e per questo resta ferma la consapevolezza che le riforma dell'imposizione diretta produrrà, quanto meno nel breve periodo, un calo del gettito, anche se si è convinti che già dopo pochi anni sarebbero notevoli gli effetti positivi della riforma. Dal momento che l'Italia deve implementare una riforma a parità di gettito, non potendo più produrre deficit (e qui in tutta la sua forza appare il vincolo del debito pubblico), si devono trovare quelle risorse per coprire il gettito che si perde dall'imposizione diretta, attraverso:

[234] Ad esempio una distorsione è rappresentata dal fatto che si indirizza il risparmio verso investimenti che garantiscono una tassazione più bassa (ad esempio titoli azionari o titoli del debito pubblico), rispetto ad altri investimenti, magari più produttivi, ma su cui verte una tassazione molto più elevata.

- Un aumento dell'imposizione indiretta
- Istituzione di una *carbon tax*
- Ricerca di nuova materia imponibile o aumento della tassazione su attività tassate in maniera troppo lieve, come ad esempio la tassazione sul gioco.

Un aumento dell'imposizione indiretta e una diminuzione dell'imposizione diretta è perfettamente in linea con le raccomandazioni OCSE e con la tendenza che si sta realizzando nei Paesi europei. Inoltre, tale cambiamento è perfettamente coerente con il progetto di riforma proposto. Infatti, diminuendo il peso dell'imposizione diretta, si produce un aumento delle basi imponibili degli individui (e anche delle imprese) che, combinato con un abbassamento delle aliquote di tassazione, determina un aumento del reddito netto di cui gli individui possono disporre. Tale aumento di reddito, porta gli individui ad aumentare i consumi, e tale aumento, oltre a condurre ad una crescita dell'economia, attribuisce allo Stato un maggiore gettito che compensa in parte quello perso dall'imposizione diretta. Un aumento dell'imposizione indiretta che deve essere realizzato non solo con riferimento all'IVA, ma soprattutto con riferimento ad essa, essendo la regina delle imposte indirette. Come detto nel capitolo 2 in merito all'IVA, il livello delle aliquote d'imposizione è in Italia simile a quello degli altri Paesi pur essendo il gettito molto diverso. Quindi, il problema in Italia non è rappresentato da aliquote troppo basse, e alzarle potrebbe aggravare ancor più la situazione. Il problema è rappresentato dall'abnorme tasso di evasione che caratterizza l'imposta e a cui si deve immediatamente trovare una valida soluzione. Il contrasto di interessi (parziale e/o solo temporaneo) e il borsellino elettronico[235] potrebbero essere due valide soluzioni.

L'istituzione di una *carbon tax* rientra all'interno della proposta di aumento dell'imposizione indiretta. Tale proposta fu formulata già nel libro bianco sul fisco di Giulio Tremonti. L'istituzione di una *carbon tax* è legata alla volontà di intraprendere un percorso di sviluppo che non si ripercuota negativamente

[235] Vedi paragrafo 2.2.3.3.

sull'ambiente. L'obiettivo è penalizzare fiscalmente le fonti fossili, il cui utilizzo implica l'emissione di gas serra in atmosfera, incentivando gli investimenti nella cosiddetta *green economy*. Questo, oltre a produrre gettito rilevante, ha risvolti benefici da un punto di vista ambientale ed è in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti dalla strategia Europa 2020.

La ricerca di nuova materia imponibile non è semplice né tanto meno scontata, anche se rovistando qua e là nel sistema tributario si riscontrano iniquità diffuse a macchia d'olio. Ad esempio non si capisce la logica su cui è stata strutturata la tassazione sul gioco, che per lo Stato vale circa 8 miliardi l'anno, ma potrebbe valere di più. Infatti, l'aliquota di tassazione dall'iniziale 39% è stata abbassata all'8%. Inoltre sulle slot machine on line verte un'aliquota di tassazione pari allo 0,6%. Niente di più insignificante. Non si comprende perché non si dovrebbe colpire con una tassazione maggiore un'attività così deplorevole e poco etica, imponendo invece aliquote vessatorie sulle attività produttive. Ma la tassazione sul gioco è solo uno degli innumerevoli esempi che si potrebbero fare.

Si è consapevoli del fatto che mancano i dettagli tecnici della proposta (livello aliquota, livello di reddito non imponibile, livello delle deduzioni), ma non si dispongono degli strumenti necessari per compiere le stime del caso. D'altra parte i ragionamenti effettuati e le conclusioni a cui si è giunti restano validi in tutta la loro forza indipendentemente dai dettagli tecnici della proposta, che possono essere molto variabili, in relazione soprattutto a scelte di natura politica, che esulano dall'obiettivo di tale elaborato.
Ricapitolando, i principali punti della riforma riguardano:

- Introduzione di una *flat tax* (come nel presente paragrafo delineata) con correttivi per tenere conto dei problemi di equità verticale e orizzontale
- Aumento dell'imposizione indiretta (quanto meno aumento temporaneo per sopperire ad eventuali diminuzioni di gettito nel breve periodo)

La riforma è semplice e produce quegli effetti che sono perfettamente coerenti con gli obiettivi che l'Italia ormai da troppi anni cerca invano di raggiungere.

Infatti, l'istituzione di un'aliquota unica, piatta, risolve una volta per tutte il problema dell'imposta marginale e abbassa enormemente il cuneo fiscale sul lavoro. Questo incentiva l'offerta di lavoro, che porta ad una crescita economica per il Paese, la cui economia è in fase stagnante (a tratti recessiva) ormai da troppo tempo. L'abbassamento della pressione fiscale ha effetti benefici anche sul tasso di evasione, che viene stimato in forte ribasso. L'erosione è estromessa dal sistema in quanto si ha una riqualificazione della base imponibile (più allargata), e un'eliminazione di tutte quelle deduzioni e detrazioni superflue che rendevano il sistema troppo complesso e avvantaggiavano solo i ricchi. In ultimo, il sistema è reso molto più semplice e trasparente, forse non tanto semplice quanto quello ventilato da Hall e Rabushka (non sarà una dichiarazione formato "cartolina postale"), ma sicuramente più trasparente e comprensibile di quello attuale.

La cosa più importante, come già detto nel capitolo 2 è la crescita del Paese. Una crescita del PIL a valori vicini allo zero, inferiore all'interesse sul debito che dobbiamo pagare, fa automaticamente crescere il peso del debito. È vero che la riduzione del debito deve per l'Italia rappresentare una priorità, ma farlo attraverso un aumento della pressione fiscale è un errore che porta ad un aggravio della situazione. Infatti, aumentando la pressione fiscale per ripagare il debito, si peggiora l'effetto distorsivo delle imposte, si rallenta ancor di più la crescita, e si aggravano i problemi di cui è afflitto il sistema fiscale (in primis evasione). La soluzione è allora un abbassamento della pressione fiscale, così da stimolare la crescita del Paese. Siamo ormai ben al di la del punto di ottimo individuato da Arthur Laffer, e per questo una diminuzione delle aliquote di tassazione può portare "paradossalmente" ad un aumento del gettito. D'altra parte la situazione del Belgio agli inizi del 2000 è molto simile alla situazione di oggi dell'Italia. Nel 2000 il Belgio scontava il peso di un elevato debito pubblico e un'elevata tassazione sul lavoro. L'obiettivo della riforma implementata dal Belgio fu stimolare l'occupazione, stimolando la crescita del Paese. Questo fu fatto attraverso un abbassamento delle aliquote d'imposizione: furono abolite le

aliquote marginali più elevate (del 52,5% e del 55%), e fu introdotto un credito d'imposta in favore dei percettori di redditi di lavoro bassi. In questo caso, il taglio delle aliquote d'imposizione ha avuto effetti più che benefici sull'offerta di lavoro e sulla crescita economica.

Perché per l'Italia dovrebbe essere diverso?

# CONCLUSIONI

Si è giunti alla fine di un percorso che, attraverso l'analisi delle caratteristiche del sistema tributario, ci ha portato alla proposizione di quella riforma fiscale tanto agognata. Una riforma fiscale che porti ad un riequilibrio tra imposte dirette e imposte indirette. Infatti, nella prima parte dell'elaborato, analizzando le riforme fiscali dall'unità d'Italia ad oggi, si era messo in mostra di come il sistema tributario italiano fosse fortemente sbilanciato verso le imposte indirette, il cui gettito era di gran lunga superiore a quello derivante dalle imposte dirette (fra l'altro reali e proporzionali). Tale situazione fu giudicata insostenibile e, a partire dalla riforma Visentini del '73, il peso della tassazione fu spostato dalle imposte indirette a quelle dirette (per lo più attraverso la creazione dell'IRPEF). Ad oggi il sistema tributario è troppo sbilanciato verso le imposte dirette[236]. Si è passati da un estremo all'altro, da troppe imposte indirette prima, a troppe imposte dirette adesso. Il riequilibrio necessario lo si ottiene diminuendo le aliquote d'imposizione delle imposte dirette ed aumentando il gettito derivante dall'imposizione indiretta. Tutto questo lo si potrebbe realizzare implementando la riforma proposta nell'ultimo capitolo dell'elaborato, attraverso cui si rende l'IRPEF un'imposta più vicina alla *flat rate tax,* e si opta per una tassazione sui consumi maggiore e per una tassazione ambientale.

La *flat rate tax* è una scelta, anche politica, molto forte. Di questo si è consapevoli. Ma si è anche consci del fatto che un cambiamento nel sistema complessivo d'imposizione non è più procrastinabile. L'IRPEF, così come adesso è strutturata, ha dimostrato di essere un'imposta largamente inefficiente e iniqua, a causa di fenomeni ormai dilaganti nel nostro sistema quali erosione ed evasione in primis. Infatti, quella che idealmente dovrebbe essere un'imposta progressiva che dovrebbe garantire l'equità verticale e orizzontale, eliminando le sperequazioni, si dimostra nell'applicazione pratica un'imposta fortemente

[236] Così come messo in evidenza nella prima parte del capitolo 2.

distorsiva e iniqua gravando nei fatti solo su alcune categorie reddituali. L'imposta è quindi da modificare alla radice, nei presupposti e nella struttura.

La *flat rate tax* è la soluzione ai problemi dell'Italia. In presenza di aumento del debito e rallentamento della crescita, il fondo monetario internazionale suggerisce un aumento della pressione fiscale così da aumentare il gettito e ripagare il debito accumulato. Non ci sarebbe niente di più deleterio per l'Italia, in quanto aumenti ulteriori della pressione fiscale porrebbero un freno ancora più forte alla crescita e avrebbero effetti peggiorativi sul debito (rapporto debito/PIL aumenterebbe). Invece bisogna implementare una riforma fiscale che miri alla crescita del Paese, pur se questo potrebbe significare una perdita di gettito nel breve periodo. Dobbiamo smetterla di pensare costantemente a riforme fiscali che puntino a rattoppare momentaneamente la situazione critica del Paese, e implementare invece una riforma fiscale che abbia delle prospettive nel medio-lungo periodo. È quello che si potrebbe fare con la riforma proposta nel capitolo tre, la quale avrebbe molteplici effetti benefici e risolverebbe nella sostanza tutti i problemi del sistema tributario di cui si è discusso nel capitolo due. In sintesi[237], gli effetti della riforma proposta sarebbero i seguenti:

- Il sistema non sarebbe più eroso, né tanto meno eludibile
- La convenienza nei confronti dell'evasione sarebbe fortemente ridimensionata. Si assisterebbe ad un'emersione delle basi imponibili che porterebbe ad un aumento di gettito per lo Stato[238]
- Si risolverebbe il problema dell'imposta marginale, essendo unica l'aliquota d'imposizione (e per lo più ad un livello basso)
- Abbassamento del cuneo fiscale sul lavoro con effetti positivi immediati sulla domanda e sull'offerta di lavoro
- Il sistema sarebbe molto più semplice, lineare e trasparente di quello attuale. Gli oneri per i contribuenti sarebbero minori, sia in termini di minori imposte da pagare, sia in termini di minori adempimenti da

[237] Si rimanda alla lettura del capitolo 3 per approfondimenti.
[238] Per approfondimenti si veda paragrafo 2.1.1.3.

compiere. Un sistema così delineato porterebbe ad avere una certezza del diritto che garantisca una vera e propria giustizia tributaria

- L'effetto di maggior rilievo è rappresentato dalla crescita che il Paese si troverebbe a fronteggiare nel periodo successivo all'implementazione della riforma. Infatti, aliquote più basse stimolano la crescita, stimolando gli investimenti, l'occupazione e l'emersione del lavoro in nero. Questo porterebbe ad un aumento della materia imponibile (basi imponibili) sottoposta a tassazione, e quindi ad un aumento di gettito per lo Stato (questo è vero nel medio-lungo periodo. Nel breve periodo si potrebbe realizzare una potenziale perdita di gettito).

È arrivato il momento di implementare una riforma del sistema tributario che abbia tali caratteristiche e che determini la crescita del Paese. Porre l'attenzione solamente sul contenimento del debito pubblico potrebbe essere una scelta controproducente. Il rapporto debito/PIL è sicuramente importante e il monitoraggio della stesso è attività da cui non si può non prescindere. Ma non è la sola cosa. Altrimenti non si capirebbe perché un Paese come il Giappone, il cui rapporto debito/PIL è pari al 220%, non sia sull'orlo del fallimento[239]. La risposta risiede nel fatto che le prospettive di crescita del Giappone sono più che convincenti. Il Giappone continua a crescere in media del 3-4 per cento annuo. I famigerati "mercati" hanno contezza della solidità che accompagna un Paese come il Giappone, nonostante un debito pubblico così elevato. Infatti, la strutturazione del Paese garantisce prospettive di crescita costanti nel medio-lungo periodo, e questo rassicura in merito alla capacità del Giappone di ripagare il debito accumulato.

Ed allora, implementare adesso (basta aspettare!) un cambiamento radicale, porterebbe notevoli novità che i mercati giudicherebbero nell'immediato, non tra un mese o tra un anno. Si ripete, la soluzione non è alzare le imposte, ma abbassarle, contenendo l'effetto sul gettito nel breve periodo attraverso un

[239] Oltretutto il Giappone è la terza economia del mondo dopo Stati Uniti e Cina.

contenimento della spesa pubblica ed un aumento (possibilmente solo eventuale) dell'imposizione indiretta. L'adozione della *flat rate tax* è la soluzione a tutti i nostri problemi, sia per gli effetti più strettamente tributari la cui adozione comporta, sia per gli effetti sull'economia reale[240]. Luigi Einaudi, già nella prima metà del ventesimo secolo scrisse: «Più presto ci persuaderemo che la giustizia tributaria non è materia di "alta" scienza ma di accurati modesti ragionamenti intorno agli effetti concreti dei diversi tipi possibili di imposta sulla condotta umana, e meglio sarà»[241].

La *flat rate tax* è la migliore soluzione, data la situazione (eccesso di progressività) in cui si trova l'Italia. Inoltre, un dato molto incoraggiante riguarda il fatto che nessun Paese che ha adottato la *flat tax* l'ha poi abbandonata in favore di un tipo di fiscalizzazione multialiquote.

Inoltre si rammenta che la proposta è si a stampo liberale e postula un'aliquota di tassazione piatta, ma non si vuole in alcun modo deviare da quelle che sono le indicazioni dateci dalla Costituzione. Progressività (ma una cosa è dire che la tassazione deve essere progressiva, un'altra è modulare la progressività nella giusta maniera), equità verticale ed equità orizzontale devono essere i binari lungo i quali il Paese deve scorrere[242]. La Stato deve in ogni caso porsi finalità di natura extratributaria che deve raggiungere in seguito alla riscossione delle imposte. Non si vuole in questa sede negare l'importanza del ruolo dello Stato all'interno della società, ma l'implementazione di una riforma fiscale che vada nella direzione del liberalismo potrebbe portare molteplici benefici, tra cui uno dei più importanti la deburocratizzazione del sistema fiscale e non solo[243].

Le prospettive future del Paese non possono andare in una direzione diversa rispetto alla strada in questa sede tracciata. La riduzione della pressione fiscale, in primis sulle imposte dirette, deve essere una delle priorità del Paese. Altre direzioni parallele percorribili riguardano la capacità di cercare e trovare nuova

[240] Si pensi all'impatto dinamico della variazione dell'imposta.
[241] L. Einaudi**,** *Miti e paradossi della giustizia tributaria,* 1940.
[242] In questo senso la proposta contenuta nel capitolo 3 prevede una *no tax area* e aiuti per la famiglia.
[243] Dell'eccessiva burocrazia che caratterizza il sistema tributario, e non solo, si è diffusamente parlato nel capitolo 2. Vedi paragrafo 2.2.4 per approfondimenti.

materia imponibile non ancora sottoposta a tassazione. Questo lo si potrebbe fare ideando nuovi presupposti d'imposta (evidentemente diversi dalla percezione o dal possesso di reddito). In sostanza il fine ultimo è sempre quello di abbassare la pressione fiscale (soprattutto sulle imposte dirette) e stimolare la crescita.

I governi che in questi ultimi anni hanno guidato il Paese sono consapevoli della necessità di un abbassamento della pressione fiscale, che ha ormai raggiunto livelli insostenibili, ancor di più se confrontata alla quantità-qualità dei servizi offerti dallo Stato. Tuttavia da più parti è mancato il coraggio di abbassare le aliquote d'imposizione per stimolare la crescita e gli investimenti (riducendo oltretutto il tasso di evasione, il cuneo fiscale sul lavoro ecc.). Al contrario, si è percorsa la strada opposta, che si è già detto essere quella sbagliata, e che conduce ad un continuo innalzamento della pressione fiscale finalizzato ad ottenere sempre maggiore gettito. Tuttavia, la relazione tra gettito e aliquote è una relazione diretta ma solo fino ad un certo punto. Ciò significa che aumentando l'aliquota di un'imposta si ottiene un gettito più elevato, ma vi è un punto (e l'Italia è ormai ben oltre quel punto) oltre il quale ad aumenti dell'aliquota corrisponde una diminuzione del gettito[244].

In ultimo si vuole porre l'attenzione sul problema culturale, di difficile ma necessaria risoluzione. Nessuna riforma fiscale sarà da sola sufficiente se gli italiani non iniziano a pensare che il pagamento delle imposte è un dovere inderogabile. Evadere le imposte, o in qualsivoglia modo limitare l'onere dei tributi, equivale a rubare allo Stato e quindi agli altri cittadini. Infatti, dal momento che evadere equivale a rubare, non si capisce come sia possibile che, a differenza della cosa privata il cui furto è ritenuto riprovevole dalla società, il furto della cosa pubblica (evasione) viene tollerato, a volte accettato, altre promosso come un atto di furbizia e sagacia. Le campagne pubblicitarie anti evasione promosse negli ultimi tempi dallo Stato hanno la finalità di creare una cultura fiscale che porti il contribuente a pagare le imposte perché reputa giusto

[244] Tale relazione è spiegata dell'economista Arthur Laffer attraverso la sua "curva di Laffer" spiegata al paragrafo 2.1.1.3 di tale elaborato.

farlo, perché vuole farlo, perché è suo dovere farlo. Ma il cittadino non farà niente di tutto questo fintanto che non vedrà lo Stato utilizzare le risorse a sua disposizione (derivanti dalla riscossione delle imposte) in maniera efficace ed efficiente, nella sostanza in favore dei cittadini. Ciò che è necessario è quindi che ogni parte faccia un passo nella direzione dell'altra, e in quest'ottica la ricostruzione del rapporto contribuente-fisco costituisce la base imprescindibile sui cui costruire un sistema fiscale nuovo e ben funzionante.

Ci si augura che dinanzi a noi ci sia un periodo di "rinascimento fiscale" che porti vento di novità e cambiamenti, e che conduca il Paese verso una crescita e una prosperità necessari per la sopravvivenza dello stesso.

# BIBLIOGRAFIA


ADAMS C., *For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization*, Londra, 1993

AFONSO A., SCHUKNECHT L., TANZI V., *Public sector efficiency: an international comparison,* in Public Choice, n. 123, 2005

ALLINGHAM M. G., SANDMO A., *Income tax evasion: a theoretical analysis*, Journal of Public Economics, 1972

AMBROSANIO M., *Lezioni di teoria delle imposte*, Etas Libri, Milano, 1997

ARTONI R., *Note sul Debito Pubblico Italiano dal 1885 al 2001*, Rivista di Storia Finanziaria, vol. 15, 2005

ATKINSON A., *Public Economics in Action, The Basic Income/Flat tax Proposal,* Clarendon Press, Oxford, 1995

BALDINI M., BOSI P., *Flat rate tax, dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Marzo 2001

BALDINI M., BOSI P., *L'Imposta sul reddito della Legge delega della riforma fiscale: prime interpretazioni e analisi degli effetti di gettito e distributivi*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma, Febbraio 2002

BALDINI M., BOSI P., *La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza,* CAPP- Università di Modena e Reggio Emilia, 2002

BALDINI M., BOSI P., MATTEUZZI M., *L'imposta sul reddito nel disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Luglio 2002

BANCA D'ITALIA, *Relazione Annuale (vari anni)*

BCE, *L'analisi della sostenibilità del debito pubblico nell'area dell'euro*, Bollettino mensile, Aprile 2012

BELLA M., CRISCUOLO S., DI SANZO S., LIOCI F., MAURO L., PATRIGNANI L., *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, ufficio di studi Confcommercio, maggio 2012

BERNARDI L., *Per un'introduzione al dibattito sul sistema tributario italiano e alle proposte di riforma*, in Pedone A. (a cura di), La questione tributaria, Il mulino, Bologna, 1989

BERNARDI L., FRANZONI A. L., *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*, Pavia, Gennaio 2004

BERNASCONI M., MARENZI A., *Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale*, Quaderni del Dipartimento di economia pubblica e territoriale, Università di Pavia, n. 7/1997

BIASCO S., *Una valutazione d'insieme della tassazione d'impresa e finanziaria previste dalla delega fiscale*, Workshop, La delega fiscale del Governo Berlusconi. Quale disegno? Quali conseguenze?, Bologna, 18 marzo 2002

BIASCO S., DI PIETRO A., GIANNINI S., ROXAS G., *Commissione di studio sull'imposizione fiscale sulle società*, in Tributi, Supplemento n.3/2008

BOCCALATTE S., *La flat tax è incostituzionale?*, IBL focus, 5 settembre 2005

BOSI P., GUERRA M. C., I *tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, ed. 2010

BOTARELLI S., *La progressività dell'IRPEF*, Studi e note di economia, 2001

BRANDIMARTE C., LEPROUX S., SARTORI F., *Il patto di stabilità e crescita: politiche fiscali e spese per lo sviluppo*, studi e note di economia, Febbraio 1998

BROWNING E. K., *On the marginal welfare cost of taxation*, American Economic Review 77, marzo 1987

CAF ACLI SRL, *Il sistema tributario Italiano*, dispense

CANALE R. R., *L'Unione Monetaria Europea fra «integralismo» e dipendenza della politica fiscale: alcune considerazioni*, in Studi e Note di Economia, n. 1, 1998

CAROTTI F, RUOCCO A., *La tassazione dei redditi d'impresa in Italia: la legge delega per la riforma fiscale*, Centro Studi Confindustria

CARRARESE G., CATTANI C., *Imposizione societaria: regimi fiscali a confronto*, studio tributario e societario, member of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2011

CARRUBBA S., *La cultura liberale in Italia: storia, limiti, prospettive*, IBL occasional paper, 29 settembre 2005

CASTALDI G., *Lotta all'evasione fiscale e alla corruzione*, direzione Unità di informazione finanziaria, Milano, 28 novembre 2011

CERIANI V., FRANCO D., *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566)*, Palazzo Carpegna, Roma, 13 ottobre 2011

CHIARINI B., MARE' M., *Studio per il seminario sull'evasione fiscale: politiche di contrasto e possibili rimedi*, ufficio studi CISL, Roma, 22 gennaio 2008

COBIANCHI M., FERRARIS G., KRATCHMAROVA Z., *Enrico, taglia qui*, in Panorama del 10 luglio 2013

COSCIANI C., *La riforma tributaria*, Nuova Italia, 1950

COSCIANI C., *La riforma tributaria: analisi critica del sistema tributario italiano*, Firenze, La Nuova Italia, 1950

COSCIANI C, *Scienza delle Finanze*, Utet, Torino, 1977

CURZON PRICE V., *Contro la tassazione progressiva e per una riduzione delle imposte*, IBL occasional paper, 30 aprile 2010

D'ALBERGO E., *La crisi dell'imposta personale sul reddito*, Istituto di Finanza, Pavia, 1931

DE JASAY A., *Parlare a pappagallo: la ripetizione dei luoghi comuni*, IBL occasional paper, 19 giugno 2008

DE VINCENTI C., PALADINI R., *Libro bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in Tributi, Supplemento n.1/2008

DEVERENEUX M. P. GRIFFITH R., *Evaluating Tax Policy for Location Decisions*, CEPR, Discussion Paper Series n.3247, 2002

DI LORENZO P., PISANI S., *A cosa servono le tasse? Breve viaggio nella finanza pubblica italiana*, Fisco oggi Rivista telematica dell'Agenzia delle Entrate, 4 maggio 2007

DIVISIONE BASI FISCALI AMMINISTRAZIONE FEDERALE DELLE CONTRIBUZIONI, *La tassazione del reddito e della sostanza in Svizzera*, Berna, 2012

DURANTE L., *Ace: ufficiale l'aiuto alla crescita*, pubblicato su fiscooggi.it, 20 marzo 2012

EINAUDI L., *Intorno al concetto di reddito imponibile*, Torino, 1958

FAIOLI M., MARCHETTI F., MELIS G., PETRUCCI F., RASI F., SANDULLI P., SPOSATO L., *Riforma fiscale e redditi da lavoro dipendente: per una fiscalità volta verso il nuovo millennio*, dipartimento di scienze giuridiche, CERADI centro di ricerca per il diritto d'impresa, dicembre 2010

FELDSTEIN M., *Tax rules and business investment*, Chicago, university of Chicago Press, 1987

FERRARI P., *Il concetto di tributo nella dottrina nella legislazione e nella dottrina italiana dall'unità d'Italia al secondo dopoguerra*

FICARRA A., *Federalismo fiscale: la lunga strada da percorrere. Sanità: rivoluzione nelle modalità di assegnazione delle risorse,* Tesi in economia dei tributi, 2011

FIORIO C., ZANARDI A., *L'evasione fiscale: cosa ne pensano gli italiani*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), *La Finanza Pubblica Italiana,* Il Mulino, Bologna, 2006

FORMENTI M., *Gli indicatori e i test di sostenibilità della politica fiscale: il caso italiano,* Università di Roma Tor Vergata, Dicembre 2008

FORT G., MAYR S., *Riforma fiscale: l'influenza degli aspetti internazionali sulla nuova IRES,* Gennaio 2004

FORTE C., *Il problema della progressività con particolare riguardo al sistema tributario italiano,* in Rivista Diritto Finanziario, 1952

FRANCESE M., PACE A., *Il debito pubblico italiano dall'unità d'Italia ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in Questioni di economia e finanza n. 31, ottobre 2008

FRIEDMAN M., *Capitalism and freedom,* Chicago, University of Chicago Press, 2002

GALLI E., RICCIUTI R., *Sulla political economy del deficit pubblico nell'Italia liberale*, Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, Working paper n. 143, maggio 2009

GARIBOTTO C., *La tassazione efficiente*, Università degli Studi di Torino, 2012

GASTALDI F., SALVEMINI G., *Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote marginali dell'IRE*, working paper No 558, Università di Pavia, settembre 2006

GERELLI E., *Il deficit pubblico: origini e problemi*, Milano, 1984

GIANNINI S., GUERRA M. C., *Requiem per la riforma Visco?,* Centro di analisi delle politiche pubbliche, Ottobre 2001

GIANNINI S., GUERRA M. C., *Un fisco da ripensare*, Roma, 4 luglio 2011

GIANNINI S., *la nuova tassazione dei redditi d'impresa: verso un sistema più efficiente e competitivo?*, 2001

GIANNINO O., *La questione fiscale*, IBL occasional paper, 20 aprile 2005

GIGLIOTTI A., *Il decreto Monti*, IPSOA, 2012

GILLI A., GILLI M., *Crescita economica ed equità: le ragioni della flat tax in Italia*, IBL occasional paper, 15 ottobre 2005

GIROLAMO I., *Imposta comunale sugli immobili*, Ipsoa, 2008

GRAHAM SUMNER W., *L'uomo dimenticato*, IBL occasional paper, 25 febbraio 2012

GUARESCHI G., *Il cittadino Demei*, IBL lettere, 3 settembre 2005

GUARESCHI G., *Lettera al postero: l'albero della libertà*, IBL summer paper

HALL R. E., RABUSHKA A., *Flat tax: la rivoluzione fiscale*, European center of Austrian Economics foundation, Liechtenstein, Studies in economic and social order, Vol X

HALL R. E., RABUSHKA A., *Low tax, simple tax, flat tax*, New York, 1983

HALL R. E., RABUSHKA A., *The route to a progressive flat tax*, Cato journal 5, 1985

HEINEMANN F., OVERESCH M., RINCKE J., *Rate cutting tax reforms and corporate tax competition in Europe*, 2008

IBL libri, *Campioni di libertà*, Torino, Novembre 2012

ISTAT, *Il carico fiscale e contributivo: stime sull'indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC)*, Focus, 15 novembre 2012

KEEN M., KIM Y., VARSANO P., *The flat tax(es): principles and experience*, International Public Finance, 2007

KLING A., *La finanza secondo Obama: una valutazione critica*, IBL occasional paper, 11 agosto 2009

LACHMANN L. M., *Il mercato e la distribuzione della ricchezza*, IBL occasional paper, 2 gennaio 2012

LEONI B., *La libertà e la legge*, liberilibri editore, 1995

LITTLECHILD S., *Regolamentazione, eccesso di regolamentazione e deregolamentazione*, IBL occasional paper, 26 maggio 2009

LLOSA M. V., *Confessioni di un liberale*, IBL occasional paper, 15 marzo 2005

LUCARELLI S., *Dalla riforma Visco alla riforma Tremonti e oltre*, Università di Bergamo

LUCCHETTA M., *I principali tributi italiani*, Università Ca' Foscari di Venezia, 2007

LUSIGNOLI L., *La riforma fiscale*, CISL – Dipartimento Democrazia Economica, Economia Sociale, Fisco, Previdenza -, Firenze, 8 maggio 2007

MANNELLI S.,*Ciò che si vede e ciò che non si vede*, in Ciò che si vede e ciò che non si vede, e altri scritti, Rubbettino, 2006

MARCHETTI F., MELIS G., VISENTINI G., *L'imposta sul reddito delle società (IRES): spunti di approfondimento su alcuni aspetti qualificanti della riforma*, CERADI, 22 ottobre 2003

MARE' M., PATRIZII V., *L'efficienza del sistema fiscale: il ruolo della tax morale*, Pavia, XXIV Conferenza Siep, 2012

MARE' M., PATRIZII V., *La riforma del sistema di tassazione: vincoli opportunità, prospettive,* Rivista di Studi sullo Stato, 22 dicembre 2010

MARONGIU G., *Alle radici dell'ordinamento tributario*, CEDAM, 1988

MARONGIU G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000*), CEDAM, Padova 2002

MARTINO A., *Lo scenario economico internazionale*, IBL occasional paper, 5 agosto 2008

MARTINO A., *Milton Friedman e l'euro*, IBL occasional paper, 23 luglio 2008

MAURIZI G., MONACELLI D., *Il processo di riforma della tassazione dei redditi societari in Italia,* studi e note di economia, Marzo 2002

MEDA F., *La riforma generale delle imposte dirette sui redditi,* Fratelli Treves Editori, 1920

MEF, COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni,* Roma, 6 settembre 2007

MEF, DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Italy's Strategy for Growth and Fiscal Consolidation,* 7 febbraio 2013

MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione I Programma di Stabilità dell'Italia,* 10 aprile 2013

MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione II Analisi e tendenze della Finanza pubblica,* 10 aprile 2013

MEF, *Documento di economia e finanza 2013, Sezione III Programma Nazionale di Riforma*, 10 aprile 2013

MELIS G., *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, CERADI, Giugno 2005

MIRRLEES J., *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, review of Economic Studies, 1971

MITCHELL D. J., *La rivoluzione della "flat tax" nell'Europa dell'Est*, IBL occasional focus, 20 agosto 2005

MODIGLIANI F., PADOA SCHIOPPA KOSTORIS F., *Sostenibilità o solvibilità del debito pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998

MONSURRÒ P., *Fisco capitolo 3, Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*, IBL, 2013

MONSURRÒ P., *Le tasse in Italia e in Europa: un confronto*, IBL special report, 26 aprile 2012

MONSURRÒ P., *Spesa pubblica capitolo 2, Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*, IBL, 2013

MONTANINO A., *Dalla politiche passive alle politiche attive del lavoro: il ruolo della formazione professionale*, ottobre 1998

MUSGRAVE R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw- Hill, London, 1959

MUSGRAVE R. A., MUSGRAVE P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1989

NENS, *Prospettive di riforma fiscale in Italia*, ottobre 2010

OECD, *Italia: dare slancio alla crescita e alla produttività*, serie Politiche migliori, settembre 2012

ORLANDI M. G. M., *Concorrenza fiscale in ambito europeo*, ufficio locale di Barcellona pozzo di gotto, Agenzia delle Entrate

PALADINI R., VIOLETTI L., *Un contributo al dibattito sulla riforma dell'Irpef*, Roma, giugno 2011

PASSY F., *L'imposta progressiva e l'imposta sul reddito*, IBL occasional paper, 11 ottobre 2005

PEDONE A., *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, Il mulino, Bologna, 1980

PEDONE A., *I problemi di gestione di un'imposta personale progressiva sul reddito estesa ad un elevato numero di contribuenti*, in Gerelli e Valiani (a cura di), La crisi dell'imposta progressiva sul reddito, Milano, 1984

PEDONE A., *L'evoluzione del sistema tributario italiano e il ruolo di Assonime*, in Pedone A. e Gallo F. (a cura di), Laterza, 2010

PELTZMAN S., *La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni*, IBL occasional paper, 12 luglio 2010

PISCINO E., *Il decreto legge e l'esenzione Ici per l'abitazione principale*, in Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, 2008

POLITO A., *Il paladino della libertà*, IBL occasional paper, 2 dicembre 2011

RABUSHKA A., *Semplicità ed equità: le virtù della flat tax*, IBL occasional paper

RAICO R., *La storia del liberalismo e della libertà occidentale*, IBL

RAPALLINI C., RUSTICHINI A., *Debito pubblico, crescita e riforma fiscale: idee per ripartire,* Università degli studi di Firenze, University of Minnesota, University of Cambridge, 2010

RASI F., *La tassazione dei redditi societari in ambito U.E.: il nuovo modello italiano a confronto con i sistemi degli altri paesi,* CERADI centro di ricerca per il diritto d'impresa, giugno 2006

REBECCHINI S., *Privatizzare le reti per liberalizzare i servizi pubblici locali?*, IBL occasional paper, 5 novembre 2009

ROMANO M., VISCO V., *Più banche dati, meno evasione*, il sole 24 ore, 20 gennaio 2010

RONER C., *Balcani: la ricetta della flat tax ita*, osservatorio Balcani e Caucaso, 13 ottobre 2005

SACCHETTO C., *La cooperazione fiscale internazionale*, Accademia della Guardia di Finanza, Università di Torino, 2 febbraio 2008

SACRESTANO A., *Incentivi alla crescita, Ace "Batte" la Dit*, il sole 24 ore, 16 gennaio 2012

SALLY R., *L'ordoliberalismo e il mercato sociale*, IBL occasional paper, 10 dicembre 2012

SAMBIN F., Regole *di politica fiscale: una verifica empirica con dati italiani*, Università degli studi di Padova, 2011

SANTORO A., *Contrasto di interessi e lotta all'evasione*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 2012

SCAINI A., ZUECH F., *Le novità del decreto Monti: approfondimenti e adempimenti Iva*, 18 gennaio 2012

SCARPELLI G., *La Gestione del Debito Pubblico in Italia*, Bancaria Editrice, Roma, 2001

SCHIAVOLIN R., *L'imposta regionale sulle attività produttive. Profili sistematici*, Giuffrè Editore, 2007

SERVIZIO DI STUDI – DIPARTIMENTO FINANZE, *Delega al governo per la riforma fiscale e assistenziale – A. C. 4566 – Schede di lettura*, 8 settembre 2011

SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, Newton Compton, Roma, 2008 (1776).

SOMAINI E., *Finanza pubblica e sfruttamento democratico*, IBL occasional paper, 25 febbraio 2012

SUMMER W. G., *L'uomo dimenticato*, IBL occasional paper, 25 febbraio 2012

TANZI V., *Il ruolo dello stato e della spesa pubblica nell'epoca della globalizzazione*, IBL occasional paper, 25 gennaio 2006

TANZI V., *Politica fiscale: quando teoria e realtà si scontrano*, IBL occasional paper, 7 agosto 2006

TEDESCO L., *Intervento dello Stato e spesa pubblica in Italia*, IBL occasional paper, 8 aprile 2010

TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, UTET, nona edizione, 2012

TOSI F., *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, giugno 2011

TOSO S., *Distribuzione personale del reddito e tassazione progressiva*, in Bosi (a cura di), 2000

TREMONTI G., *La riforma fiscale, libro bianco*, Ministero delle Finanze, Dicembre 1994

TREMONTI G., *Una nota di politica fiscale: la crisi dell'Irpef e la questione della progressività. Il caso dell'Italia*, rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, vol. LVIII, 1999

TREMONTI G., VITALETTI G., *Le cento tasse degli italiani*, Il mulino, Bologna, 1986

TURNER J., *Quali lezioni dalla privatizzazione del sistema di welfare dello stato del Wisconsin*, IBL occasional paper, 12 maggio 2009

UFFICO STUDI CONFCOMMERCIO, *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, Maggio 2012

VANONI E., *Diritto all'imposta e formazione delle leggi finanziarie*, 1946

VANONI E., *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, 1932

VISCO V., *Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale e neutralità della tassazione*, in Politica economica: Rivista di studi e ricerche per la politica economica, numero 3, dicembre 2002, pag. 341 - 364, il Mulino

VISCO V., *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale presso la VI$^{a}$ commissione (Finanze Tesoro) del Senato della Repubblica*, 9 febbraio 2012

VISCO V., *L'evoluzione dell'imposta sulle società in Italia*, note al margine di: Imposte e sviluppo economico (a cura di A. Pedone e F. Gallo), volume n. 3, della ricerca: Tra imprese e istituzioni, 100 anni di Assonime

VISCO V., *Prospettive dei sistemi fiscali in Europa*, 2011

VITALETTI G., *L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersion*e, Pavia, Settembre 2012

VON HAYEK F. A., *The Costitution of liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960

VON MISES L., *La teoria austriaca del ciclo economico*, IBL occasional paper, 11 ottobre 2008

ZAMAGNI, V., *Il debito pubblico italiano 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, Rivista di Storia Economica 14, 1998