

Vincenzo **VISCO**

con **Giovanna FAGGIONATO**



La

GUERRA delle

TASSE

tempi **nuovi**



Tempi Nuovi

Vincenzo Visco

La guerra delle tasse

con Giovanna Faggionato



Editori Laterza

© 2023, Gius. Laterza & Figli

Edizione digitale: febbraio 2023

www.laterza.it

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Bari-Roma

Realizzato da Graphiservice s.r.l. - Bari (Italy)
per conto della
Gius. Laterza & Figli Spa

ISBN 9788858151556

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata

Indice

Premessa

Capitolo 1.

La guerra delle tasse

L'inizio

Fake news

Capitolo 2.

L'altra Costituzione che abbiamo mancato

Il peccato originale

La riforma del 2006

Un'imposta sempre meno progressiva

Un'imposta sempre più centrale

Capitolo 3.

Giocarsi lo sviluppo

La vera domanda

Condizione necessaria, non sufficiente

Dottor Renzi e Mister Frode

Capitolo 4.

Casa, proprietà e famiglia

La grande distorsione

L'inganno dei proprietari tutti uguali

Ah, la patrimoniale!

La tassa di successione

Capitolo 5.

Regali, voti e nuove alleanze

Un caso esemplare di erosione

Flat tax

Evasione di massa

Capitolo 6.

Il mondo è cambiato

Nella bocca del cocodrillo

*Nuovo mondo, nuove tasse
La svolta americana*

Capitolo 7.

Tempi sbagliati, tempi migliori

*La riforma mancata di Draghi
Annacquamento
Il patto nascosto
Terapia d'urto*

a Carla e Lavinia

I like to pay taxes. With them, I buy civilization.

Oliver Wendell Holmes jr

We don't pay taxes. Only the little people pay taxes.

Leona Helmsley

The struggle taking place in taxation “reflects” the struggle taking place between the various social groups.

Ferdinand H.M. Grapperhaus

Premessa

Questo libro non sarebbe stato scritto senza l'insistenza dell'editore e la preziosa collaborazione di Giovanna Faggionato.

Esso nasce come una riflessione sulle "tasse" e il sistema impositivo, ed è diventato di fatto una breve storia della tassazione in Italia dai primi anni del secondo dopoguerra alla riforma Draghi, e una riflessione sulla teoria economica della tassazione e sui conflitti politici che essa inevitabilmente comporta.

Il libro sintetizza, come è ovvio, anche l'esperienza dell'autore come studioso accademico e uomo politico e di governo impegnato sul campo per molti anni e diverse fasi della nostra vicenda nazionale.

Il titolo riflette non solo la natura del fenomeno finanziario in sé, ma anche la peculiarità della vicenda italiana caratterizzata dalla pretesa (sempre soddisfatta) delle classi abbienti di ottenere comunque trattamenti di favore e di privilegio concessi da una classe dirigente e politica incapace di ragionare in termini di interesse generale o – peggio – inconsapevole, per cui anche i brevi momenti di svolta (come fu quello dei governi di centrosinistra degli anni 1996-2001) sono stati rapidamente riassorbiti e vanificati.

La questione fiscale in Italia rimane quindi aperta, e non resta che attendere tempi migliori cercando di far crescere una maggiore consapevolezza della rilevanza del problema non solo da un punto di vista di equità, ma anche di efficienza e funzionalità economica.

La stesura finale del libro ha beneficiato dei commenti e suggerimenti di Pierluigi Ciocca, Emanuele Felice, Maria Cecilia Guerra, Ruggero Paladini, Giuseppe Pisauro che desidero qui ringraziare.

Roma, ottobre 2022

Capitolo 1.

La guerra delle tasse

La mia nipotina ha 11 anni, è figlia unica, ha due zii che non hanno figli e due prozie che non hanno discendenti diretti: nel corso della sua vita, dopo alcuni passaggi intermedi, erediterà i beni di sette famiglie, prevalentemente immobili, e quindi sarà una donna molto più benestante rispetto alle famiglie di origine. Se le leggi non cambieranno, non dovrà pagare tasse di successione di ammontare rilevante. Se deciderà di utilizzare uno degli immobili ereditati come prima casa, non pagherà nemmeno l'imposta immobiliare. Se sceglierà di affittare gli altri immobili ricevuti, pagherà un'imposta ridotta sui proventi degli affitti, e lo stesso accadrà se investirà parte delle eredità in titoli. Praticamente tutto ciò che potrebbe decidere di fare con i guadagni delle eredità sarà, dal punto di vista fiscale, più vantaggioso che lavorare.

Per le persone della mia generazione, che hanno vissuto il periodo in cui le diseguaglianze in Italia, e non solo, si sono ridotte, si tratta di un risultato paradossale. Un esito che in parte dipende da fattori demografici – la riduzione dei tassi di natalità conduce inevitabilmente a un aumento della concentrazione della ricchezza – ma anche dal fatto che i sistemi fiscali sono diventati sempre più sfavorevoli al lavoro.

Il lavoro è infatti quell'attività da cui il nostro Paese continua a estrarre più risorse da investire in sanità, scuola, sicurezza, per finanziare i servizi essenziali a disposizione di tutti. In un mondo in cui la quota di redditi da lavoro si sta riducendo, significa che per tenere in piedi il Paese chiediamo sempre più a una sola fonte di ricchezza, quella prodotta dal lavoro quotidiano, e a una platea che non corrisponde alla totalità dei cittadini.

Se niente cambierà, quello che consegneremo a mia nipote e anche ai vostri nipoti sarà un Paese reduce da una guerra combattuta più o meno

in sordina, che dura da anni: la guerra delle tasse. Vinta dai privilegiati ma anche, battaglia dopo battaglia, eccezione dopo eccezione, da tutti quelli che sono riusciti ad ottenere da una classe politica in ostaggio di pressioni lobbistiche una miriade di eccezioni particolaristiche che hanno reso il fisco di questo Paese un castello di piccoli e grandi privilegi.

La posta in gioco della guerra delle tasse è molto alta: il sistema fiscale di un Paese è esattamente lo specchio del patto sociale, o comunque dell'assetto politico-sociale, di una comunità. Lo è dalle origini della civiltà: le tasse nascono con le prime comunità dell'*homo sapiens*¹ per finanziare esigenze condivise, perfino di carattere solo rituale. Le imposte sono, quindi, un elemento costitutivo della vita sociale perché la verità è che senza tasse non può esistere una società organizzata. Le tasse rappresentano “un sacrificio individuale” per il raggiungimento di un fine collettivo².

La ricerca storica e archeologica conferma insomma che sulle tasse si costruiscono gli equilibri sociali, e i sistemi fiscali che si sono susseguiti nella storia ci rivelano, come fossero l'equazione che spiega un fenomeno del mondo fisico, la natura della nostra organizzazione sociale.

E la nostra formula del patto fiscale, che è appunto un patto sociale, è stata negli ultimi quarant'anni profondamente modificata a favore di alcuni e a sfavore di altri, sia sullo scenario internazionale sia in Italia, e con essa i rapporti di forza tra le parti sociali sono profondamente cambiati. Lo Stato, oggi, impone ad alcuni di contribuire per i servizi di tutti, a partire dalla sanità pubblica che ha fatto da argine alla pandemia, e ad altri invece no, o in misura ridotta.

L'inizio

Questa guerra delle tasse che ha modificato il nostro patto sociale parte da lontano e non è ancora finita. Una delle più importanti battaglie dovrebbe essere, ma non è detto che lo sarà, la riforma del fisco, su cui almeno per certi aspetti il nostro Paese si è impegnato con il Piano di ripresa e resilienza finanziato dall'Unione europea. Ma per capirla nella sua complessità, per comprendere la situazione italiana con tutte le sue peculiarità e anche il contesto internazionale che l'ha influenzata, bisogna partire dall'inizio.

La storia della tassazione del Novecento va di pari passo con le grandi fratture del secolo. E non potrebbe essere diversamente. Negli anni Venti del secolo breve, per usare la categorizzazione dello storico britannico Eric Hobsbawm che risulta calzante anche per l'evoluzione dei sistemi fiscali, la maggioranza dei Paesi industriali aveva una imposta generale sul reddito personale. Con i conflitti mondiali e in particolare durante la Seconda guerra mondiale, l'imposta generale sul reddito personale è diventata una delle principali fonti di risorse per gli Stati. Ma l'altra caratteristica comune alle nazioni uscite dal secondo conflitto mondiale è che queste imposte erano progressive e che questa progressività si traduceva in moltissimi scaglioni di aliquota, contrariamente a quanto accade oggi nei Paesi sviluppati. Per dare un'idea del diverso patto sociale: negli Stati Uniti nel 1944 e 1945 gli scaglioni erano 24 e le aliquote, cioè la percentuale di tassazione sul reddito compreso nello scaglione, variavano dal 23 al 94%. Venti anni dopo, tra il 1965 e il 1974, gli scaglioni erano comunque 26, l'aliquota minima era scesa al 14% e quella massima al 70%. In Italia tra il 1974 e il 1982 l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) aveva 32 scaglioni, un'aliquota minima del 10%, e una massima del 72%³.

Questo schema, insieme ai contributi sociali sui redditi di lavoro, è stato la base per la creazione del sistema di *welfare* del nostro Paese e in generale della maggioranza delle democrazie liberali occidentali: cioè amministrazione pubblica, infrastrutture, scuola pubblica e, in Europa, anche servizi sanitari nazionali. Attorno agli anni Ottanta però la formula è cambiata: le tasse, soprattutto la loro progressività, hanno iniziato a ridursi in maniera vistosa, se non a scomparire.

Prima di tutto, per rendere i sistemi fiscali più semplici – obiettivo condivisibile – la maggioranza degli Stati ha iniziato a ridurre il numero degli scaglioni, anche a scapito della equità che per forza di cose si è ridotta assieme ad essi, costringendo nelle stesse classi di aliquota cittadini con redditi anche molto diversi tra loro. Ma assieme alla semplificazione c'è stata un'altra tendenza: la riduzione delle tasse per i cittadini più ricchi. La riduzione del numero degli scaglioni, e delle aliquote più elevate, implica, a parità di gettito (e talvolta, come in Italia, anche nel caso in cui il gettito complessivo venga ridotto), un aumento

del prelievo sui ceti medi, fermo restando il livello del prelievo per i più poveri.

In quegli anni iniziano ad essere progressivamente esclusi dal sistema di estrazione delle risorse, e quindi dal patto sociale, i redditi da capitale. Le imposte sulle società iniziano a diminuire in maniera rilevante rispetto a quelle pagate dai lavoratori. Il motivo iniziale è la liberalizzazione dei mercati di capitali: quelli sono mobili, i lavoratori no. E quindi il fisco rinuncia progressivamente a tassarli. Per dirla in breve: la tassazione sul capitale e quella sul lavoro hanno imboccato allora due binari molto diversi, perché il patto sociale e i rapporti di forza tra i due è cambiato radicalmente.

I dati raccolti negli anni dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale (Fmi) non lasciano molti dubbi. L'aliquota dell'imposta sulle società è passata in media dal 40-50% di allora al 20-30% attuale. In sostanza le democrazie liberali occidentali hanno deciso che le tasse devono pagarle soprattutto i lavoratori e lo hanno fatto mentre la quota di reddito da lavoro, tra globalizzazione e automazione, si è notevolmente ridotta: negli anni Ottanta pesava per il 65-70% dei redditi prodotti, oggi si attesta anche a meno del 50%. Un calo di 10-15 punti in tutto l'Occidente.

Oltre alle ragioni “tecniche” che hanno motivato queste scelte, ciò che è interessante e che va tenuto presente ancora oggi ogni volta che sentiamo un politico promettere che abbasserà le tasse – spesso anche senza specificare quale categoria di cittadini potrà usufruire del vantaggio rispetto agli altri –, è il clima culturale che ha portato al cambiamento dei nostri sistemi fiscali.

Fake news

La giustificazione per l'inversione di rotta sulle aliquote sui redditi personali fu trovata a un tavolo del ristorante dell'Hotel Washington dell'omonima città nella prima metà degli anni Settanta. A quel tavolo erano seduti Donald Rumsfeld – futuro ministro della Difesa dell'amministrazione di George W. Bush, ma allora capo di gabinetto della Casa Bianca con Gerald Ford –, Dick Cheney, che avrebbe di lì a poco sostituito Rumsfeld, Jude Wanniski, un giornalista del «Wall Street

Journal» e un rampante economista dell'Università di Chicago, Arthur Laffer. La storia è nota: Laffer disegnò sulla tovaglia di carta del ristorante una curva, una funzione, che descriveva la relazione tra la crescita della pressione fiscale, cioè la quota di tasse che vengono prelevate dal reddito prodotto, e l'aumento delle entrate fiscali nelle casse pubbliche.

Il ragionamento di Laffer era molto semplice, anzi apparentemente ovvio. Diceva: se l'aliquota è pari a zero, il gettito sarà anche esso zero, ma se l'aliquota fosse del 100%, e quindi tutto il nostro reddito si trasformasse in imposte, anche in questo caso il gettito sarebbe zero perché nessuno sarebbe più incentivato a lavorare e quindi nessuno lavorerebbe più. Tra i due estremi esiste una curva a campana. Infatti, superato un certo livello di pressione fiscale, che Laffer definiva ottimale, le entrate dello Stato sarebbero andate riducendosi perché alle persone non sarebbe più convenuto lavorare per pagare le tasse. Poiché, secondo Laffer, negli Stati Uniti le tasse erano eccessive, ci si trovava nella parte discendente della curva, dove le imposte sono maggiori del supposto incentivo a produrre reddito. Quindi, riducendo le tasse, il gettito per il governo sarebbe aumentato, e non diminuito. Agli occhi dei politici la curva di Laffer rappresentava una sorta di miracolo: cose c'è di meglio, ai fini del consenso, che ridurre le tasse e aumentare il gettito?

Quel tavolo al ristorante e quella funzione disegnata sulla tovaglia sono i genitori delle proposte fiscali di Salvini e della destra italiana, ma anche di tutti i grandi interventi di tagli alle imposte sul reddito che non prevedono compensazioni, cioè che qualcun altro paghi le tasse al posto dei privilegiati del caso.

Sfortunatamente il problema con l'ipotesi di Laffer è che questa è, semplicemente, sbagliata. Non per il ragionamento in sé, ma per il fatto che la pressione fiscale esistente in tutti i Paesi era (è) di gran lunga inferiore al limite in cui si potrebbe determinare un "effetto Laffer". Come è stato dimostrato a livello sia teorico che empirico, sarebbe necessaria una pressione fiscale complessiva di almeno il 70% perché tale effetto si possa verificare. Del resto, tutte le riduzioni di imposte attuate confidando sull'effetto Laffer non hanno prodotto più gettito ma aumenti dei disavanzi di bilancio.

Eppure è su quella teoria che il presidente statunitense Ronald Reagan, che non a caso scelse Laffer come consulente, fondò la decisione del

grande taglio delle imposte presa dalla sua amministrazione. Il risultato furono grossi buchi di bilancio e un aumento del debito per tutti i cittadini statunitensi. E sempre a Laffer, ormai ultrasettantenne, si è rivolto ultimamente anche Donald Trump, altro grande tagliatore di imposte senza compensazioni.

Scegliendo come consulente uno degli economisti più capaci di produrre *fake news* potenti e resistenti nel tempo, Trump è stato a suo modo coerente. Il problema è che negli ultimi quarant'anni la *fake news* di Laffer è diventata un assunto culturale e un riferimento per moltissime classi dirigenti politiche delle democrazie liberali e probabilmente anche per molti elettori. Provate a pensare a quante volte avete sentito la promessa di taglio delle tasse e l'avete data quasi per scontata, come se il suo effetto benefico sull'economia fosse giustificato *a priori*.

Ebbene Laffer ha confezionato un argomento culturale – che il taglio delle tasse servisse a un obiettivo di interesse generale, l'aumento delle entrate dello Stato – e lo ha servito su un piatto d'argento alla politica. A questo principio se ne è rapidamente affiancato un secondo, e cioè che la ricchezza di pochi porta benefici per tutti. Un altro argomento non provato. Entrambi però sono stati usati per modificare il patto fiscale e quello sociale e per far vincere la guerra delle tasse a una parte.

C'è una lunga tradizione economica, a partire dagli utilitaristi inglesi, che ha affermato esattamente il contrario, sostenendo il principio che l'utilità marginale del reddito sia decrescente. Traduciamo: il beneficio derivante dalla disponibilità di reddito è molto elevato per i più poveri perché soddisfa bisogni primari (cibo, abitazione, vestiario); man mano che il reddito cresce, invece, l'utilità marginale si riduce perché il reddito serve ad acquistare beni via via meno necessari, o superflui, mentre i più ricchi non riescono neppure a consumare tutto il reddito di cui dispongono. Di conseguenza, al margine, vale a dire per ulteriori incrementi di reddito, il beneficio che deriva dall'aumento di reddito tende ad azzerarsi. Quindi, da un punto di vista sociale, se l'obiettivo è quello di massimizzare il benessere collettivo, è bene tassare i ricchi prima dei più poveri, livellando così i livelli di reddito dopo le tasse. Questa teoria è stata utilizzata spesso come argomento a favore di una tassazione fortemente progressiva o addirittura confiscatrice.

Questa idea è stata messa in crisi da un famoso articolo del 1971 di

James Mirrlees, economista insignito del premio Nobel nel 1996⁴ e quindi di statura ben superiore a quella di Laffer. Mirrlees evidenziò che la teoria degli utilitaristi doveva essere riesaminata, tenendo conto del fatto che il reddito è il prodotto del lavoro e quindi esiste un *trade-off*, una alternativa tra guadagnare di più e lavorare di meno. Il ragionamento è più o meno questo: l'elasticità dell'offerta di lavoro, cioè il numero di ore che un individuo è disposto a lavorare, dipende dall'aliquota fiscale marginale, cioè quella dell'ultimo scaglione di reddito prodotto, perché se l'aliquota supera un certo livello, allora non è più conveniente lavorare come prima. Tenendo conto di questo *trade-off* in un modello che massimizza il benessere collettivo dato un certo obiettivo di gettito per lo Stato, si ottiene che l'imposta ottimale dovrebbe essere lineare (*flat*), con un abbattimento per i redditi più bassi e aliquote marginali per i redditi molto alti decrescenti e tendenti a zero. In altre parole, il modello si basa sull'assunto che, se tassiamo troppo i ricchi, essi lavoreranno e produrranno di meno e l'economia ne soffrirà. Questo sillogismo, però, non solo non è provato, ma spesso è smentito dalla realtà.

I ricchi, proprio perché solitamente in posizioni agiate e con professioni soddisfacenti, non diminuiscono necessariamente le ore lavorate all'aumento della pressione fiscale. Inoltre il modello ipotizza una sola imposta e non un sistema tributario che contiene, oltre all'imposta sul reddito, anche altre imposte proporzionali o regressive, e quindi non è affatto risolutivo. Mirrlees, per esempio, non prende in considerazione i redditi di capitale che si percepiscono senza lavorare e che sono ottenuti soprattutto dai più ricchi.

Tuttavia, molte valutazioni empiriche effettuate per diversi Paesi mostrano che l'incidenza complessiva di tutte le imposte in vigore in un sistema fiscale spesso presenta proprio l'andamento che Mirrlees riteneva ottimale per la sola imposta sul reddito, e che quindi i sistemi tributari reali sono nel loro complesso coerenti con la sua ipotesi. Ma ciò non significa, anzi esclude, che l'imposta personale sul reddito debba essere piatta (*flat*).

Quell'articolo, nonostante tutti questi limiti, ha avuto un forte effetto di legittimazione scientifica delle riforme fiscali attuate negli anni Ottanta. Contemporaneamente ha dato origine a un acceso dibattito che si è concluso per il momento nel 2011 con la pubblicazione di un articolo nel

quale gli economisti Peter Diamond, premio Nobel 2010, ed Emmanuel Saez hanno dimostrato, con tutti i crismi propri della teoria della tassazione ottimale, che per gli Stati Uniti sarebbe “ottimale” un’aliquota massima del 70% sui redditi più alti, rilanciando a quarant’anni di distanza la validità della progressività delle imposte⁵.

Anche a proposito della tassazione dei redditi delle imprese è diventata dominante l’idea che, se si abbassano le tasse alle aziende, le aziende investono di più. Anche questo principio non è empiricamente provato, almeno non in tutte le situazioni. Quel che è certo è che abbassare le tasse alle imprese significa aumentare la ricchezza dei loro proprietari. Tuttavia l’uomo politico medio non si pone nemmeno il problema: la cultura anti-tasse è diventata egemone.

Come è potuto accadere tutto questo, dopo trent’anni di predominio delle teorie keynesiane e delle idee socialdemocratiche che avevano prodotto una delle più importanti fasi di crescita della storia del capitalismo, la piena occupazione, la diffusione del benessere, il *welfare* per tutti? La risposta non è facile.

In parte quel modello si impantana nella stagflazione dell’economia mondiale che, oltre a creare forti disagi sociali, ha messo anche in discussione le basi teoriche fondamentali del keynesismo: la rivincita della destra inizia da quel dibattito accademico, prosegue sul piano culturale e diventa egemone.

Guardando la nostra storia dalla prospettiva di oggi, però, sembra evidente che la crisi del keynesismo e della sinistra mondiale derivi anche dal suo successo, da un eccesso di successo. La sinistra aveva ottenuto tutto quello per cui aveva combattuto per oltre un secolo: il suffragio universale, il riconoscimento del ruolo dei sindacati, la piena occupazione e la redistribuzione del reddito, sistemi fiscali progressivi in cui anche i ricchi contribuiscono al benessere di tutti, l’istruzione di qualità e di massa, la sanità pubblica, le pensioni, l’assistenza per gli svantaggiati. Questo modello entra in crisi sia perché sembra non funzionare più, ma anche per i suoi eccessi. In Italia, per esempio, l’assistenzialismo alle imprese decotte e gli eccessi sindacali hanno contribuito in molti casi all’aumento dell’inflazione e dei costi per tutti. Né va dimenticato il consenso sostanziale con cui l’opinione pubblica mondiale accolse negli anni Ottanta la durezza con cui Margaret

Thatcher piegò i minatori britannici in sciopero, e il licenziamento in tronco da parte di Reagan dei controllori di volo che ricattavano con il loro sciopero l'intero Paese. Allora ci furono applausi da parte di tutti, e ne derivò una delegittimazione del sindacato. Le rigidità nel funzionamento delle economie occidentali apparivano eccessive in base al senso comune. Bisognava cambiare.

Un ruolo importante, inoltre, lo ebbe anche il crollo dell'Unione sovietica. Se le democrazie occidentali avevano costruito quel modello di *welfare* non era stato per beneficenza: tutto era iniziato con la Seconda guerra mondiale e poi era proseguito come risposta alla paura del comunismo, alla sua concorrenza in termini di uguaglianza sociale.

La risposta alla crisi del keynesismo consistette nel rilancio in grande stile del modello liberista che era stato accantonato dopo la grande crisi del 1929-1933. A John M. Keynes si sostituisce Friedrich von Hayek, e negli Stati Uniti la scuola di Chicago prevale su quella di Cambridge. Gli economisti di acqua dolce (Chicago) prevalgono su quelli di acqua salata (Boston). Dopo anni di semiclandestinità, le organizzazioni e le fondazioni legate all'ideologia liberista diventano ricche e influenti, e in grado di finanziare cattedre universitarie, progetti di ricerca, libri, giornali, riviste, secondo uno schema preordinato di coordinamento con la destra politica e volto a fare affermare una "nuova normalità", una nuova ortodossia economica⁶. Questo approccio si diffonde in tutto il mondo occidentale e determina, com'è noto, un'ondata di privatizzazioni, deregolamentazioni, austerità finanziaria, detassazioni.

Per quanto riguarda le tasse, la nuova ortodossia le considera sempre pericolose e distorsive per il funzionamento dell'economia. La loro riduzione non può che fare del bene e avere effetti positivi su quest'ultima, e se proprio devono esserci le imposte è bene che non colpiscano i ricchi, il risparmio, le imprese e le multinazionali che producono innovazione.

Del resto, se si ritiene che le società siano formate da individui che in modo autonomo e indipendente comprano, vendono, consumano, investono, assumono e licenziano con l'obiettivo di massimizzare il proprio benessere individuale e che con le loro scelte contribuiscono a portare una economia perfettamente concorrenziale all'equilibrio ottimale, è ovvio che le tasse sono un elemento di disturbo che deve

essere ridotto, se non eliminato. È altrettanto ovvio che questo modello teorico non ha niente a che fare con la realtà, e in verità molto spesso le tasse correggono le imperfezioni del mercato.

Eppure, agli inizi degli anni Ottanta, prima che la nuova ortodossia dilagasse, proprio sulle tasse si era verificata una convergenza di opinioni tra destra e sinistra sulle riforme fiscali da attuare. Il nuovo paradigma era: allargare le basi imponibili e diminuire le aliquote. Per la destra, infatti, le tasse dovevano essere basse, neutrali, e non distorsive rispetto al funzionamento del mercato: “livellare il campo di gioco”, si diceva. Per la sinistra, se la riduzione delle aliquote fosse stata compensata dalla tassazione di tutti i redditi di capitale senza più deroghe e privilegi, la progressività effettiva sarebbe aumentata e l'intero sistema sarebbe diventato più equo. Sfortunatamente, alla fine, la riduzione delle aliquote è rimasta, e l'allargamento delle basi imponibili è durato lo spazio di un mattino.

Nell'opinione pubblica si è diffusa la convinzione che le tasse sono sempre eccessive e che se vengono ridotte ci saranno solo benefici per tutti. Su queste posizioni si ottiene un consenso di massa: oggi tutti sono anti-tasse. Ma in realtà dietro queste posizioni emerge il vero conflitto, la guerra delle tasse appunto, che è di natura distributiva: le destre sono contrarie soprattutto ai sistemi di *welfare*, al finanziamento da parte dello Stato di sanità, istruzione, assistenza, e favoriscono una previdenza privata basata sui fondi pensione, un'assistenza caritatevole, e detrazioni fiscali per le spese private per istruzione e sanità, e quindi concentrano la loro propaganda politica contro le tasse.

La sinistra ha vissuto a lungo in uno stato alquanto confusionale su questi temi. Da un lato ha subito il fascino culturale della nuova ortodossia liberista, dall'altro anche i suoi esponenti più consapevoli non potevano che fare i conti con il nuovo senso comune, cercando di limitare i danni, ma evitando di isolarsi ed essere emarginati. In un mondo che va tutto in una direzione, la possibilità di opporsi con qualche speranza di essere ascoltati è del tutto vana.

Oggi però gli equilibri stanno cambiando di nuovo. La nuova ortodossia liberista ha prodotto instabilità, diseguaglianze crescenti, e soprattutto una delle più grandi crisi finanziarie della storia dell'economia ma, contrariamente ad ogni aspettativa, anche la perdita della supremazia

economica, e quindi del prestigio, dell'autorevolezza della forza politica dell'Occidente agli occhi del mondo. Si trova adesso in difficoltà molto serie sia sul piano politico che culturale. In questo contesto la mancanza non solo di realismo ma di coerenza logica del modello neoclassico di base è sempre più evidente e discussa, e in concreto assistiamo a un ritorno dell'intervento diretto degli Stati nel governo delle economie.

Questa situazione appare tuttora instabile e può evolversi verso un nuovo equilibrio culturale e politico condiviso, ma anche precipitare verso soluzioni demagogiche e autoritarie.

La questione fiscale sarà comunque al centro di questo conflitto, perché è al centro dello scontro tra due modelli diversi di società, due diverse idee del mondo che si confrontano fin dall'inizio dell'era del capitalismo.

1 Si veda, per esempio, Ferdinand H.M. Grapperhaus, *Tax Tales, International Bureau of Fiscal Documentation*, IBFD 1998, nel cui prologo si fa riferimento a dipinti preistorici, rinvenuti in varie località dell'Europa, dell'Africa Settentrionale e perfino in Australia, che sono il frutto dell'impegno di artisti occupati per settimane o mesi e che avevano quindi bisogno del sostegno attivo delle comunità di appartenenza, spesso formate da poche centinaia di persone, che fornivano il cibo e gli attrezzi necessari alla realizzazione delle opere, ricorrendo a una forma primitiva di (auto)tassazione.

2 Ivi, p. 1.

3 Le variazioni della struttura dell'Irpef dal 1973 al 2008 sono esposte in Scuola superiore dell'economia e delle finanze Ezio Vanoni, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Libro bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, suppl. 1, 2008.

4 Si veda James A. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation*, in «Review of Economic Studies», 38, 2, aprile 1971, pp. 175-208.

5 La teoria della tassazione ottimale non si limita all'imposizione del reddito, ma riguarda anche le imposte sui consumi. Anche in questo caso i modelli sviluppati tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso cercano di dimostrare che la soluzione "ottimale" deve essere regressiva: i consumi con domanda rigida (i beni necessari che rappresentano la quota prevalente dei consumi dei contribuenti più poveri) dovrebbero essere tassati di più degli altri. Quanto ai redditi di capitale, essendo il capitale mobile e volatile, dovrebbero essere tassati poco o per niente. Il cerchio quindi è chiuso: le "tasse", se si vuole che l'economia funzioni bene, e quindi per mere ragioni logiche, non devono disturbare "i ricchi".

6 In proposito, si vedano Marco D'Eramo, *Dominio*, Feltrinelli 2021 e Yanek Wasserman, *I rivoluzionari marginalisti. Come gli economisti austriaci vinsero la battaglia delle idee*, Neri Pozza 2021.

Capitolo 2.

L'altra Costituzione che abbiamo mancato

Il patto sociale fondamentale nei moderni Stati-nazione è la Costituzione. L'Italia ha avuto la possibilità di varare assieme alla sua carta fondamentale anche una riforma fiscale moderna ed equa, ma quell'occasione storica è stata persa.

La Costituzione italiana nasce soprattutto dal compromesso tra partiti con una forte base popolare come la Democrazia cristiana, il Partito socialista e il Partito comunista italiano, uniti nell'atto di rifondare l'Italia dopo la dittatura fascista e la Seconda guerra mondiale. Erano partiti che, per cultura, base elettorale e per il contesto storico in cui stavano operando, hanno trasposto nella Costituzione un forte principio di equità.

La Costituzione affronta la questione tributaria all'articolo 53 che, oltre a richiamare il concetto di capacità contributiva, stabilisce che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività", introduce, quindi, il principio di "equità verticale" tra cittadini con diversa capacità di contribuire alle spese dello Stato. La proposta venne avanzata da un gruppo di deputati democristiani, e la formulazione attuale è frutto di un accordo tra i democristiani Edgardo Castelli, Luigi Meda e Salvatore Scoca e i comunisti Giulio Grieco e Renzo Laconi. Scoca aveva anche proposto di inserire nel testo l'altro principio fondamentale di un buon sistema fiscale, quello dell'equità "orizzontale", che prevede la generalità e l'uniformità del prelievo e quindi, come corollario, che i cittadini in condizioni simili siano trattati fiscalmente allo stesso modo, ma non ebbe successo.

In quegli anni i tempi sembravano maturi per varare, assieme alla Costituzione, anche una riforma fiscale ispirata agli stessi principi e capace come la Costituzione di accompagnare il Paese nella modernità.

Non è stato così. La commissione per lo studio di una riforma del sistema tributario istituita nel 1947 non portò risultati politici e giuridici concreti. Una riforma per rendere il fisco italiano moderno e simile a quello delle altre nazioni occidentali si fece solo più di trent'anni più tardi, agli inizi degli anni Settanta, praticamente un altro mondo, e con un compromesso che aveva molto poco a che fare con quello della Costituzione.

La mancata riforma “costituente” fa sì che per tutta la prima fase della Repubblica e per tutto il boom economico l'Italia resti senza una fiscalità moderna degna di questo nome. I contributi dei cittadini alle entrate dello Stato restano basati su un sistema a imposizione cedolare, in cui ognuno paga un'imposta sui cespiti posseduti, senza che lo Stato disponga di un'idea complessiva della ricchezza prodotta e posseduta dal singolo cittadino e delle possibilità degli uni rispetto agli altri. Esisteva una cedolare per ogni reddito: per i redditi agrari, per i terreni, per i fabbricati, una per la ricchezza mobile, un'imposta di famiglia, una complementare su tutti i redditi precedenti e così via⁷. Lo Stato non accertava nemmeno effettivamente il reddito prodotto: buona parte dei versamenti avvenivano sulla base del concordato fiscale. Il sistema, dunque, era irrazionale, stratificato, basato sulla negoziazione. Caratteristiche che, come un fiume carsico, tenderanno a riemergere anche dopo, fino ai giorni nostri.

Quando viene costituita la prima commissione nel 1947, il sistema fiscale italiano appariva come “un sovrapporsi di imposte, sovrainposte e addizionali” privo di coerenza, fonte di disparità di trattamento e di inefficienza⁸.

Una profonda e incisiva riforma ispirata ai sistemi in vigore negli altri Paesi occidentali sembrava quindi necessaria e urgente. Il punto centrale era soprattutto il superamento del sistema cedolare a favore di una moderna imposta generale sul reddito, capace di rispettare il principio di progressività. I redditi dovevano essere accertati su base effettiva e non forfettaria, come allora spesso avveniva, e le imposte andavano rimosse al momento della produzione del reddito, e non successivamente. Insomma, al centro del nuovo sistema doveva esserci la capacità contributiva individuale e la riforma doveva avere l'obiettivo di realizzare “lo spostamento del carico delle imposte dirette dalla base oggettiva a

quella soggettiva”, determinando “uno spostamento della pressione fiscale dalle imprese ai proprietari o beneficiari della loro attività”⁹. Quindi “dalle cose alle persone”, l’esatto contrario dello slogan che ha goduto recentemente in Italia di una certa indebita popolarità, e che in verità appare espressione di una torsione culturale regressiva e reazionaria.

L’uomo che si batte fin da subito per un sistema fondato su una imposta sul reddito complessivo delle persone fisiche è Cesare Cosciani, un economista, esperto di scienza delle finanze, nato a Trieste all’alba del secolo, nel 1908. Cosciani prepara le analisi per la Commissione per la Costituzione del 1947 e, quando la sua visione non riesce a passare, scrive un libro, *La riforma tributaria* (1950), che ne è il primo testamento¹⁰. L’incapacità della Commissione di raggiungere una conclusione positiva derivò dalle resistenze che si manifestarono nel corso della discussione e di cui si fece interprete il repubblicano Bruno Visentini, già sottosegretario alle finanze del primo governo De Gasperi che per più di vent’anni sarà poi vicepresidente dell’Iri. Visentini sosteneva che un’imposta personale progressiva con minimi imponibili elevati avrebbe fornito poco gettito e avrebbe invece gravato eccessivamente sui ceti medi e abbienti. La struttura economica italiana, secondo il suo ragionamento, era ancora troppo arretrata per “potersi permettere” un sistema tributario moderno¹¹.

Il libro di Cosciani del 1950, però, sarà alla base dei lavori di una nuova Commissione per la riforma fiscale, istituita nel 1962, di cui egli stesso fu nominato vicepresidente (il presidente era il ministro *pro tempore*) che portò dopo dieci anni di discussioni alla riforma effettivamente varata agli inizi degli anni Settanta¹². Ma ancora una volta il risultato finale è ben diverso dalle idee iniziali dell’economista¹³.

L’Italia ebbe la sua prima tassa sul reddito delle persone fisiche solo nel gennaio del 1974, dodici mesi dopo la firma degli accordi di pace che mettevano fine alla guerra del Vietnam, pochi mesi prima del referendum sul divorzio, nel mezzo della crisi petrolifera e all’inizio della grande corsa del debito pubblico. Solo allora abbiamo superato un sistema fiscale praticamente paramedievale fatto sostanzialmente da una cedolare per ogni reddito. Solo alcune di queste imposte erano progressive. Il catasto, poi, restava (e resta tuttora) fermo agli anni Trenta.

Il peccato originale

La riforma degli anni Settanta fu importantissima, anche solo per l'introduzione dell'Irpef e dell'Iva e per la modifica al sistema di riscossione, ma molto diversa dal progetto originario. Quello pensato da Cosciani, e condiviso inizialmente dalla maggioranza della Commissione, prevedeva: un'imposta generale progressiva sul reddito con l'inserimento nella base imponibile di tutti i redditi di capitale, la riforma del catasto, un'imposta sulle società, un'imposta proporzionale sul patrimonio, la riforma dell'imposizione indiretta¹⁴. Ancora una volta, però, si manifestò un conflitto, tanto che Cosciani fu indotto a dimettersi da vicepresidente a causa di quello che egli definì "un mutamento di indirizzo" della maggioranza della Commissione, che proponeva deroghe all'imposta progressiva e aliquote sostitutive sui redditi di capitale. La vicepresidenza fu allora assunta da Visentini e alla fine i redditi da capitale furono esclusi dall'Irpef. A essi furono applicate una molteplicità di aliquote ridotte e decise in modo arbitrario, mentre gli interessi sui depositi bancari, i più diffusi tra le famiglie, furono tassati più di tutti gli altri prodotti finanziari. Questa differenza di aliquote e trattamenti prosegue e si accentua nel corso del tempo creando una giungla inestricabile, disboscata solo con la riforma Visco del 1996-1997¹⁵.

Gli interessi sui titoli di Stato, invece, vennero subito esclusi dalle imposte dirette (Irpef, Irpeg e Ilor), mentre precedentemente erano tassati sia con l'imposta sulle società sia con l'imposta complementare e di famiglia. Diventano esentasse, proprio nel momento in cui il nostro debito iniziava a crescere. Si tratta di un incentivo all'indebitamento pubblico che, pur più limitato, resta ancora oggi.

La scelta iniziale sui dividendi fu quella di includerli nell'imponibile Irpef, ma questo durò appena un anno. Già nel 1974 si tornò al sistema sperimentato in precedenza: una cedolare secca al 30% che permetteva ai contribuenti l'anonimato, abrogata dopo un altro ripensamento e reintrodotta alla fine degli anni Novanta. I redditi di terreni e fabbricati continuarono ad essere tassati in base a valori catastali irrisori. Soprattutto, non venne istituita una imposta sul patrimonio. Venne invece creata l'Ilor, che colpiva i redditi fondiari, di capitale e di impresa

e in più, stranamente, anche quelli da professione, che sono essenzialmente redditi di lavoro. Per avere un'imposta sul patrimonio abbiamo dovuto aspettare il 1992 e l'Ici – imposta reale e proporzionale sul valore dei beni immobiliari, destinata al finanziamento dei Comuni – introdotta dal governo di Giuliano Amato mentre il Paese rischiava il default. Successivamente il governo di Silvio Berlusconi eliminò la tassazione della casa di abitazione, stravolgendo la logica dell'imposta. Nel 2012, di nuovo in una situazione di grave crisi finanziaria, il governo di Mario Monti introdusse l'Imu, ma anche in questo caso, passato il pericolo, venne eliminata dalla base imponibile la “prima casa”. In sostanza un prelievo patrimoniale non sembra avere cittadinanza nel nostro Paese, anche se esso viene periodicamente evocato e proposto fin dal 1945.

Quindi, con la riforma del 1973, di nuovo si accumulano situazioni differenziate, eccezioni all'imposizione e, come effetto collaterale di questa impostazione che non razionalizza il sistema, vengono mantenuti prelievi inefficienti come l'imposta di registro che Cosciani avrebbe voluto superare.

Si tratta di una riforma figlia di una coppia tecnico-politica: il tecnico è Cesare Cosciani, il politico è Bruno Visentini. Studioso di diritto commerciale, grande avvocato, esperto di finanza ma con una vita all'Iri, e poi ruoli in Confindustria e in Olivetti, membro del Parlamento e due volte ministro delle Finanze, Visentini aveva una solida storia e una fama da progressista, ma il suo dialogo con i grandi gruppi finanziari e industriali, da Mediobanca alla Fiat, ebbe conseguenze anche su quella che resta una grande riforma. Del resto, Visentini era un uomo politico e Cosciani solo un professore! E con questo peccato originale, senza una patrimoniale e senza tasse razionali sul capitale, l'Italia entrò dritta negli anni Ottanta.

Fu negli anni Ottanta che, da tecnico, arrivai in Parlamento, gruppo della Sinistra indipendente. Era il 1983, esattamente dieci anni dopo quella riforma. Nel mio caso non si trattava di un tecnico che deve rinunciare alle proprie idee per i compromessi utili al politico: ero un tecnico che diventava politico, e tutti sapevano cosa pensavo. Sono quindi sempre rimasto indipendente, legato alle mie convinzioni e con una scarsa propensione alla mediazione. Era molto difficile farmi

cambiare idea ed eventualmente ero io a cercare, se non di convincere gli altri, almeno di mostrar loro la debolezza delle loro posizioni. A quei tempi la normalità del Parlamento italiano era fare una sintesi di un affastellamento di interessi senza preoccuparsi del fatto che tale pratica avrebbe portato a distorsioni economiche o a sfondare il bilancio dello Stato. La mia posizione di rigore, non solo in materia tributaria ma anche sul bilancio pubblico, appariva decisamente anomala.

Forse per questo nessun lobbista mi ha mai avvicinato per avanzare richieste sul fisco o altro. Col tempo mi sono convinto che forse di me avessero anche un po' paura: peraltro ero un parlamentare dell'opposizione e, per quanto autorevole, poco determinante.

Quando diventai ministro eravamo alla metà degli anni Novanta e la mia agenda era già tracciata, contenuta nelle numerose proposte di legge elaborate in oltre dieci anni di lavoro parlamentare nei quali avevo sistematicamente insistito sulla necessità di realizzare un'altra riforma fiscale, una revisione del sistema incompiuto e imperfetto varato nel 1973. Inoltre, dopo oltre vent'anni di interventi parziali e spesso poco razionali, il sistema mostrava evidenti segni di crisi e di disfunzionalità.

La sua definitiva crisi era stata però sancita dalla legge finanziaria per il 1993 quando, sotto la spinta dell'emergenza, il governo Amato varò una manovra correttiva molto incisiva che conteneva una serie di misure fiscali micidiali non solo per i contribuenti, ma anche per il sistema stesso¹⁶. Una nuova grande riforma era quindi necessaria¹⁷. Eravamo nel pieno di una fase particolare, di globalizzazione, liberalizzazioni e privatizzazioni, una fase trionfante di neoliberismo, di egemonia culturale nuova. Era anche la fase in cui gli Stati avevano cominciato a concorrere pesantemente sulla tassazione dei redditi di capitale e di impresa. Esistevano molti vincoli oggettivi di cui bisognava tener conto. Quello che cercai di fare fu quindi costruire un sistema di imposizione razionale, più equo ma anche competitivo.

La riforma del 2006

La riforma fiscale fu il principale intervento riformatore in cui si impegnò il primo governo Prodi. Si articolò in 11 deleghe, molto precise e dettagliate, con anche la previsione degli effetti finanziari delle

misure adottate, deleghe che furono tutte esercitate nei tempi previsti. La logica di fondo della riforma era quella di semplificare il sistema e gli adempimenti, allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote, recuperare gettito evaso o eluso, incentivare la crescita delle imprese con il ricorso al capitale proprio.

Le deleghe riguardavano la razionalizzazione della tassazione sulle imprese con l'introduzione dell'Irap e l'eliminazione di numerose imposte e contributi gravanti sulle imprese, l'introduzione del sistema duale per la tassazione dei redditi¹⁸, quindi la separazione tra i redditi da lavoro e quelli da capitale, e la razionalizzazione dell'imposizione fiscale su questi ultimi. Per la prima volta nella storia d'Italia venivano tassati i guadagni di capitale di origine finanziaria, le fusioni e i conferimenti aziendali. Le deleghe riguardavano anche la riduzione del costo del lavoro con la fiscalizzazione dei contributi sanitari e la soppressione della "tassa sulla salute", pagata dai lavoratori autonomi e dalle imprese individuali, l'Iva con interventi di carattere antielusivo, la ridefinizione delle basi imponibili dei redditi di lavoro dipendente e contributivi a fini fiscali, le sanzioni tributarie, l'introduzione di uno speciale regime di tassazione delle onlus, la semplificazione degli adempimenti con la previsione della compensazione tra debiti e crediti di imposta. In sostanza non c'era aspetto del sistema tributario che non fosse sottoposto a revisione. La riforma era poi completata sul piano amministrativo dall'introduzione del fisco telematico e dalla riforma del Ministero delle Finanze con il varo delle Agenzie fiscali. Questo era, peraltro, il principale lascito di Cesare Cosciani rimasto fino allora inattuato¹⁹.

La riforma del 2006-2007 interveniva anche sull'Irpef, ma in modo limitato e residuale per adeguare l'imposta agli effetti indiretti della riforma complessiva al nuovo sistema Dit. Il problema era solo quello di coordinare Irpef e prelievo sui capitali. Infatti, avendo constatato l'impossibilità di riportare nella base imponibile dell'imposta tutti i redditi esclusi, secondo la logica della *comprehensive income tax* (Cit) a cui si era ispirato senza successo Cosciani, avevamo scelto di adottare il sistema *dual income tax* (Dit), che era stato da poco introdotto nei Paesi scandinavi e che forniva garanzie maggiori rispetto alla concorrenza fiscale internazionale oramai battente²⁰.

Il contesto, infatti, era profondamente cambiato: con l'evoluzione dei

sistemi fiscali, praticamente, la Cit, l'imposta onnicomprensiva, è stata abbandonata dovunque. Dopo lunghe e complesse discussioni accademiche sull'opportunità di adottare al posto dell'imposta sul reddito l'imposta sulla spesa, che tassa solo il reddito consumato esentando il risparmio²¹, molti Paesi hanno optato per il sistema Dit, cioè una soluzione intermedia rispetto alle due soluzioni "pure". Nella maggior parte dei casi oggi sono in vigore sistemi "ibridi", pochi hanno adottato la *flat tax* (l'aliquota unica) per le aliquote, ma tutti ne hanno "appiattito" la scala²².

In altre parole: l'evoluzione dei sistemi fiscali degli ultimi trentaquarant'anni ha limitato il ruolo dell'imposta sul reddito e della progressività²³. È possibile che il futuro ci riservi qualche ripensamento, inevitabilmente condizionato, però, a soluzioni e accordi di carattere internazionale: è difficile, infatti, immaginare la praticabilità di "una progressività in un solo Paese".

Un'imposta sempre meno progressiva

Come già ricordato, quando l'Irpef entra in vigore, nel 1974, gli scaglioni sono 32 e altrettante le aliquote: la più bassa del 10% e la più elevata del 72%. Una struttura non diversa da quella prevalente negli altri Paesi occidentali, dagli Stati Uniti al Giappone. Oggi una tale ripartizione sarebbe impensabile. Gli scaglioni sono andati progressivamente riducendosi di numero, riducendo così la progressività.

Il primo cambiamento che segna l'affermarsi in Italia della visione neoliberale avviene a dieci anni dall'entrata in vigore dell'imposta. Nel 1982, il ministro delle Finanze Rino Formica fa approvare una riforma che entra in vigore l'anno successivo, nel 1983, che riduce le aliquote da 32 a 9. Per i contribuenti che superano i 500 milioni di lire di reddito la prima sale dal 10 al 18%, la più elevata scende dal 72 al 60%. La curva delle aliquote diventa quindi molto meno ripida, si "appiattisce": una vera rivoluzione, che è poi proseguita nel tempo nella medesima direzione.

All'epoca non ci furono discussioni o polemiche: tutti erano d'accordo, compresi la sinistra e i sindacati. Le motivazioni sono numerose. Per

prima cosa tutti sapevano che l'elevata progressività dell'Irpef era apparente e non reale, in quanto non si applicava ai redditi derivanti da proprietà. Nel corso degli anni Settanta, poi, l'inflazione aveva provocato un forte aumento dell'imposizione sui redditi da lavoro attraverso il *fiscal drag*, che i governi non compensavano e anzi utilizzavano per ottenere, senza costi particolari, un rilevante aumento di gettito ogni anno, mentre il potere di acquisto diminuiva. I sindacati lamentavano che l'eccessiva progressività condizionava e limitava le possibilità di contrattazione, dato che gli aumenti salariali rischiavano di essere assoggettati ad aliquote più elevate. In sostanza, si era creato un clima sfavorevole non solo alle imposte sui redditi, ma anche – e forse soprattutto – alla progressività che penalizzava in particolare i ceti meno abbienti, senza colpire i ricchi e tanto meno gli evasori. La sinistra chiedeva la “restituzione” del *fiscal drag* e il contrasto all'evasione, sia pure tra mille contraddizioni, ma non si preoccupava particolarmente degli effetti redistributivi del prelievo. L'Irpef a 32 scaglioni, del resto, era in grado di ridurre la disegualianza nei redditi di mercato solamente del 10% circa.

Non c'è dubbio che un'imposta con pochi scaglioni e poche aliquote tende a concentrare il carico fiscale sui redditi medi, favorendo quelli più elevati e proteggendo quelli più bassi con le detrazioni o i minimi imponibili. Tuttavia, nel valutare la maggiore o minore razionalità, efficienza ed equità di un sistema fiscale andrebbero considerati altri elementi: per esempio, l'estensione delle basi imponibili, l'entità e la destinazione delle detrazioni personali e per carichi di famiglia, la presenza o meno nel sistema di un'imposta patrimoniale, la tassazione delle retribuzioni dei manager – premi di produzione, *stock options* –, la tassazione delle società e le possibilità di elusione, ecc. E in verità il sistema italiano è sempre risultato deficitario su quasi tutti questi punti.

Da un punto di vista politico-sociologico, si può anche osservare che le imposte “piatte” con pochi scaglioni – garantendo o aumentando la salvaguardia dei redditi bassi, assicurando gli sgravi ai ceti abbienti, e penalizzando implicitamente il ceto medio – corrispondono anche al perseguimento di una particolare alleanza politica: quella tra “ricchi” e poveri, un'alleanza “populista” rispetto a quella socialdemocratica-keynesiana, tra poveri e ceto medio, che era stata prevalente fino agli anni Ottanta del secolo scorso.

Fare riferimento solo all'Irpef e alle sue aliquote, però, può rappresentare un argomento polemico, una metafora della realtà sottostante, ma non certo una valutazione esaustiva dell'equità del sistema²⁴. Eppure, nel dibattito corrente, in Italia, il principale argomento polemico relativo all'evoluzione dei sistemi fiscali riguarda proprio il numero e l'andamento delle aliquote dell'imposta sul reddito. In verità, il processo di demolizione dell'imposta sul reddito procede estendendosi dalle aliquote alla base imponibile²⁵ e con profondi danni.

La riforma del 1983, per esempio, ha introdotto un nuovo elemento tecnico nel meccanismo dell'imposta, le detrazioni decrescenti, che inizialmente erano poco rilevanti, ma che hanno successivamente riportato effetti importanti e singolari.

Con la legge finanziaria 2003 del governo Berlusconi viene varato dal ministro Giulio Tremonti il "primo modulo" di quella che doveva essere una riforma organica dell'Irpef: le detrazioni vengono sostituite con deduzioni dall'imponibile²⁶ che vengono rese linearmente decrescenti rispetto al reddito, in modo però differenziato per lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati. Allora le aliquote e gli scaglioni erano 5 e variavano tra il 23 e il 4%. Le deduzioni decrescenti rendevano solo apparenti le aliquote e gli scaglioni legali e creavano implicitamente nuovi scaglioni e nuove aliquote marginali effettive di livello più elevato e con andamento prima crescente e poi decrescente rispetto al reddito imponibile, in contrasto con la logica dell'imposta progressiva²⁷. Il risultato fu la compresenza di contribuenti che pagavano più tasse di altri con redditi maggiori, in maniera totalmente arbitraria.

La distorsione permase, anzi si rafforzò con il "secondo modulo" del 2005. Le aliquote formali si ridussero a 4: 23%, 33%, 39% e 43%. Anche le detrazioni per carichi di famiglia vennero trasformate in deduzioni e rese linearmente decrescenti²⁸.

Questa caratteristica dell'imposta rimane ancora oggi. Anzi, è stata ulteriormente accentuata e aggravata con l'introduzione del bonus 80 euro del governo di Matteo Renzi nel 2014. Il bonus, essendo riconosciuto ai soli redditi di lavoro dipendente inferiori ai 26.000 euro, produce per i redditi immediatamente più elevati un'aliquota marginale di circa l'80% (79,51) e aumenta le distanze coi redditi di lavoro

indipendente e con i pensionati a parità di reddito, producendo un effetto di “cedolarizzazione” dell’imposta.

Con il secondo mandato del governo di Giuseppe Conte (Conte 2) il bonus 80 euro è stato portato a 100, riducendo il salto dell’aliquota marginale dall’80% al 60,82%, ma mantenendo l’irrazionalità della struttura dell’imposta²⁹.

Il lavoro autonomo ha invece beneficiato di una delle misure “bandiera” del governo Conte 1, un regime forfettario molto generoso, con una aliquota del 15% per i redditi lordi fino a 65.000 euro, immaginato proprio come risposta “compensativa” e polemica agli 80 euro di Renzi. Il *forfait* corrisponde a un privilegio esorbitante per gran parte dei percettori di redditi diversi da quelli di lavoro dipendente. Ai pensionati, invece, nessun regalo³⁰. L’estensione del *forfait* ai contribuenti con fatturato fino a 85.000 euro accresce ovviamente le dimensioni del privilegio e rappresenta un oltraggio ai principi basilari di una corretta tassazione.

Il motivo per il quale si ricorre a deduzioni-detrazioni decrescenti è ovvio: se si promettono e si vogliono introdurre aliquote più basse, ma non si hanno risorse disponibili adeguate da impiegare, le deduzioni-detrazioni decrescenti consentono di recuperare gettito a carico dei contribuenti collocati nella parte centrale della distribuzione senza farlo vedere esplicitamente. Si tratta di un’illusione finanziaria. Per risolvere il problema e riportare le detrazioni allo stesso livello per tutti i contribuenti, come dovrebbe essere, sarebbe necessario ridurre il gettito dell’imposta ben più dei 7 miliardi stanziati dal governo di Mario Draghi per la sua riforma dell’Irpef: almeno il doppio, se non il triplo, a meno che non si accetti che alcuni contribuenti possano subire limitate perdite, cosa del tutto ragionevole, ma considerata improponibile dalla politica.

La riforma Draghi, pur risolvendo alcuni problemi tecnici, non risolve il problema principale dell’imposta sulle persone fisiche, vale a dire l’eccessiva e ingiustificata diversità del trattamento riservato a parità di reddito a contribuenti con fonti di reddito differenti³¹.

Le risorse necessarie a una vera riforma potrebbero essere ottenute, oltre che dal recupero di evasione, dalla razionalizzazione delle cosiddette spese fiscali, vale a dire le numerosissime agevolazioni tributarie. In Italia sono oltre 600, e in continua crescita, perché i legislatori propongono e

approvano, per pure ragioni di consenso, vantaggi fiscali di ogni tipo senza considerare il principio di eguaglianza nel trattamento tributario e gli effetti distorsivi sul sistema economico.

Un'imposta sempre più centrale

L'evoluzione dell'Irpef è molto importante perché è l'imposta che oggi produce maggiore gettito per le casse pubbliche (circa il 40% del totale delle entrate tributarie dello Stato), mentre l'Iva, che pure pesa per il 30%, è quella su cui si concentra la maggiore evasione fiscale. L'Irpef è ancora più rilevante perché non esiste un'imposta patrimoniale, che non c'è un'imposta progressiva sui redditi da capitale, che le tasse di successione sono minime rispetto agli altri Paesi. L'Ires, l'attuale imposta sui redditi delle società, vale per lo Stato meno di un quinto dell'imposta sui redditi delle persone fisiche. L'Irpef nel sistema fiscale italiano è talmente centrale che il suo peso rispetto al Pil è maggiore che in Francia e Germania e assimilabile solo ai livelli dei Paesi scandinavi.

Non è sempre stato così. Dalla metà degli anni Ottanta la somma delle entrate rappresentate da Irpef e Iva ha sempre avuto un peso costante sul totale delle entrate dello Stato, ma secondo i dati Ocse all'inizio il peso dell'imposta sui redditi delle persone fisiche era minore rispetto alla media delle economie avanzate, rispetto a quello dell'Iva e delle altre imposte sui consumi. Successivamente l'incidenza dell'Irpef è cresciuta fino a superare la media e quella dell'Iva invece è diminuita ed è diventata inferiore alla media.

L'Iva italiana ha un numero di aliquote "agevolate", e quindi più basse, forse maggiore rispetto agli altri Paesi della zona euro, ma è soprattutto la tassa più evasa. Se si riuscisse a ridurre l'evasione dell'Iva del 50% e a utilizzare i proventi per ridurre l'Irpef, la ripartizione tra imposte dirette e indirette in Italia diventerebbe più equilibrata e più prossima a quella degli altri principali Paesi europei. L'ultimo rapporto³² della Commissione europea pubblicato a dicembre 2021 (relativo ai dati del 2019, cioè l'anno prima della crisi pandemica) dice che siamo il Paese che in termini assoluti perde più denaro per evasione dell'imposta sui consumi. Tradotto in cifre, ecco il primo gradino di un podio da incubo: le tasse evase sui consumi ammontano a 30,1 miliardi di euro,

fondi sottratti a servizi pubblici e investimenti. I Paesi che, considerato il gap da recuperare, in termini percentuali fanno peggio di noi sono Grecia, Lituania, Lettonia, Slovacchia e Romania; non certo Paesi che si possono definire tra le prime economie del continente, gruppo a cui invece l'Italia appartiene.

Questo non significa che non ci sia evasione anche sull'Irpef, anzi, l'evasione dell'Iva è propedeutica a quella delle imposte sul reddito. La relazione alla Nadef, la *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza* che ogni anno fissa i saldi del bilancio pubblico, stima un'evasione pari al 3% dovuta al lavoro dipendente irregolare, ma del 67% per il reddito di impresa e di lavoro autonomo. Tra il 2015 e il 2017 questa evasione valeva 32 miliardi, mentre negli stessi anni quella dell'Iva è stimata a 36 miliardi³³. Questa è, a mio avviso, una delle ragioni di fondo per cui la destra propone una tassazione iperagevolata (*forfait*) per questi contribuenti: a parità di condizioni l'evasione cesserebbe di essere tale, in quanto l'ammontare delle imposte legalmente dovute si ridurrebbe fortemente.

Quindi l'Irpef pesa sempre di più rispetto alle entrate fiscali complessive, è la tassa su cui si regge principalmente il bilancio dello Stato italiano. E pur essendo molto progressiva nei confronti dei redditi ad essa assoggettati, è diventata col tempo sempre meno progressiva nella sostanza, a causa soprattutto della sistematica e crescente erosione della sua base imponibile e degli evasori – i peggiori protagonisti della guerra delle tasse. L'Irpef è diventata di fatto un'imposta sul solo lavoro dipendente, senza che il prelievo sugli altri redditi venga recuperato mediante altre imposte e senza che il contrasto all'evasione venga posto al primo punto dell'ordine del giorno dei governi.

⁷ Esistevano quattro imposte sul reddito di cui una (la ricchezza mobile) suddivisa in diverse categorie, tutte a struttura reale, in alcuni casi anche con aliquote progressive, ma diverse tra loro. Vi erano poi l'imposta complementare, quella di famiglia, numerose imposte sui consumi, ecc. I redditi derivanti da impiego di risparmio (terreni, fabbricati, capitale) erano tassati in misura diversa tra loro e rispetto ai redditi di impresa, i redditi da professione erano tassati più di quelli di lavoro, inoltre erano tassati i dividendi, ma non gli utili accantonati. Bisognerà aspettare fino al 1954, l'anno in cui iniziano le prime trasmissioni televisive, per vedere istituita un'imposta sulle società (ideata e disegnata da Cesare Cosciani).

⁸ Si veda Cesare Cosciani, *I problemi fondamentali della riforma tributaria*, Bancaria 1948.

9 Si veda Cosciani, *I problemi fondamentali*, cit.

10 Cesare Cosciani, *La riforma tributaria*, La Nuova Italia 1950. Cesare Cosciani è stato uno dei principali studiosi di finanza pubblica del dopoguerra. Grande innovatore, di ispirazione keynesiana, ma soprattutto grande professore e grande maestro; tra i suoi allievi, oltre a chi scrive, si possono ricordare Lamberto Dini, Mario Sarcinelli, Antonio Pedone, Franco Romani, Pierluigi Ciocca, Giuseppe Zadra, Fabrizio Galimberti, Gabriele Galateri, oltre a numerosi brillanti professori della materia.

11 La cosa può apparire sorprendente se si considera che nel 1945 nel programma economico della Democrazia cristiana elaborato da Scoca era prevista un'imposta personale progressiva sul reddito complessivo con un minimo imponibile limitato, un'imposta personale progressiva sul patrimonio, la tassazione in base al reddito effettivo, ecc.

12 Commissione per lo studio della riforma tributaria, *Verbale della seconda seduta*, 1970. Cesare Cosciani, *Annotazioni concrete sulla riforma tributaria*, in *Bancaria* 1971.

13 Esposte in Cesare Cosciani, *Relazione sullo stato dei lavori della commissione per la riforma tributaria*, Giuffrè 1964.

14 Cesare Cosciani, *I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale*, in Emilio Gerelli, Rolando Valiani (a cura di), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Franco Angeli 1984.

15 Per esempio, alla fine degli anni Ottanta la tassazione dei redditi di capitale in Italia era caratterizzata da: esenzione degli interessi sulle obbligazioni pubbliche; esenzione di fatto o di diritto dei guadagni di capitale percepiti dalle persone fisiche; tassazione patrimoniale con aliquote comprese tra lo 0,1 e lo 0,25% per i fondi di investimento mobiliari; 6% (d'acconto) per gli incrementi di valore realizzati dai possessori di titoli atipici; 10,8% per gli interessi delle obbligazioni emesse entro il 1983 e 12,5% per quelli derivanti da obbligazioni emesse successivamente; 12,5% per gli interessi maturati e riscossi in seguito all'accantonamento (in esenzione di imposta) di risparmio assicurativo; 15% per i proventi delle azioni di risparmio, le obbligazioni convertibili, le accettazioni bancarie e altre fattispecie residuali; 18% per i titoli atipici; 25% per gli interessi sui depositi bancari; 30% per le obbligazioni emesse all'estero; credito di imposta e imposta personale per i dividendi.

16 La manovra Amato prevedeva: l'indeducibilità dell'Ilor dall'Irpeg, sicché l'imposizione complessiva sui profitti saliva dal 37 al 53,2%; l'introduzione di un'imposta sul patrimonio netto delle imprese equivalente, a seconda del grado di profittabilità, a un ulteriore prelievo sui profitti societari del 5-10%; l'introduzione dell'Ici senza ridurre le imposte sui trasferimenti immobiliari; la rivalutazione delle rendite catastali; l'eliminazione retroattiva delle misure correttive del *fiscal drag* previste per l'Irpef; sempre per l'Irpef, la trasformazione delle deduzioni dall'imponibile in detrazioni dall'imposta; l'introduzione della *minimum tax* per gli autonomi; il prelievo straordinario sui depositi bancari.

17 Sulla logica e gli obiettivi della riforma, si vedano Vincenzo Visco, *Il Fisco Giusto: una riforma per l'Italia europea. Intervista con Orazio Carabini*, *Il Sole 24 Ore* 2000, e Id., *Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale e neutralità della tassazione*, in «Politica Economica», 3, 2002, pp. 341-364.

18 La *dual income tax* (Dit) prevede una tassazione differenziata tra i redditi di lavoro e i redditi da capitale percepiti dalle persone fisiche; sarà poi recuperata e inserita anche nella delega fiscale presentata nel 2021 dal governo Draghi.

19 Per quanto la riforma fosse stata contestata dall'opposizione politica essenzialmente per ragioni pregiudiziali e talvolta puramente personali, essa ebbe un notevole successo nella

pratica, anche a livello di valutazioni internazionali. In particolare funzionò il contrasto all'evasione all'elusione fiscale: “Nel 1997, rispetto alle previsioni di marzo (che scontavano la manovra di bilancio, eurotassa inclusa) le entrate tributarie risultarono più elevate di quanto atteso di ben 17 miliardi di euro, pari all'1,6% del Pil. Senza questo risultato inatteso l'indebitamento netto dell'anno non sarebbe stato del 2,7% bensì (almeno) del 4,3% e l'Italia sarebbe rimasta fuori dalla moneta unica. Va ricordato tuttavia che una parte dell'incremento del gettito derivò dai versamenti eccezionali operati dalla Banca d'Italia e dal sistema delle imprese pubbliche. Nel 1998, nonostante la restituzione dell'eurotassa, il gettito risultò più elevato di 8 miliardi di euro rispetto al preconsuntivo; nel 1999 l'eccedenza fu di 6 miliardi, nel 2000, nonostante una riduzione di imposte per 11.000 miliardi di lire, si verificò un extragettito di 5 miliardi di euro; a metà 2000 le entrate tributarie erano cresciute del 21% rispetto ai 6 mesi precedenti, cosa che consentì di programmare per il 2001 una riduzione di imposizione di 20-25.000 miliardi” (Vincenzo Visco, *I ministri del Tesoro raccontano: una testimonianza*, in «Rivista di storia economica», 2, 2009, p. 167).

20 Fu quello che si cercò di fare unificando le aliquote sui redditi di capitale su due soli livelli: 12,5 e 27%, con l'esplicita indicazione di una successiva unificazione al 19% che era allora l'aliquota base dell'Irpef. Tuttavia la convergenza verso il sistema Dit rimase incompiuta, e il governo successivo si affrettò a eliminarlo. Nel 2022 la delega fiscale presentata dal governo Draghi non faceva che riproporre, forse fuori tempo massimo, il modello adottato con la riforma di ventiquattro anni prima.

21 L'imposta sulla spesa è stata sostenuta da autorevoli studiosi di diverso orientamento, come Irving Fisher e Luigi Einaudi da un lato e Nicholas Kaldor e James Meade dall'altro. La sua caratteristica è che, esentando il risparmio, essa risulta meno distorsiva dell'imposta sul reddito e favorevole all'accumulazione. I fautori dell'imposta sulla spesa riconoscono che per ragioni di equità la scelta a favore di un'imposta sulla spesa richiederebbe l'introduzione di un'imposta di successione molto incisiva ed efficace.

22 La *flat tax* è stata adottata esclusivamente nei Paesi dell'ex blocco sovietico privi di tradizioni significative in materia tributaria. Le proposte iniziali, sviluppate negli Stati Uniti, eliminavano la scala progressiva delle aliquote, ma eliminavano anche ogni agevolazione, detrazione, deduzione, salvo un abbattimento di base quale minimo imponibile, e tassavano tutti i redditi senza eccezione alcuna. La logica era la seguente: riduzione delle distorsioni fiscali, neutralità della tassazione, eliminazione di ogni privilegio, “livellamento del campo da gioco”, mantenimento del gettito. Il messaggio che si affermò fu però quello che era opportuno ridurre le tasse ai “ricchi”.

23 Questa evoluzione è stata fortemente favorita dallo sviluppo del dibattito accademico e della teoria della “tassazione ottimale”, che poneva l'accento sul ruolo distorsivo delle imposte rispetto all'allocazione efficiente delle risorse che il mercato determinerebbe, e quindi sulla necessità di limitare tale effetto mediante soluzioni pratiche che risultavano, come si è visto, sistematicamente regressive. I limiti di questo approccio sono gradualmente emersi, ma i suoi effetti condizionano ancora oggi il dibattito in tema di tassazione.

24 Questo modo di ragionare ha portato, per esempio, Francesco Pallante, *Elogio delle tasse*, Gruppo Abele 2021, a criticare duramente la modifica delle aliquote Irpef decisa con la riforma del 2006, senza tener conto che: quella riforma tendeva a introdurre il sistema Dit e che, quindi, era necessario collegare la tassazione Irpef a quella dei redditi da capitale – che veniva elevata e resa omogenea –, tassando quelli fino allora esenti (compresi i guadagni di capitale realizzati sui mercati finanziari); venivano eliminate molteplici scappatoie fiscali per

le imprese; venivano ridotti i contributi sociali e con essi il costo del lavoro; soprattutto quella riforma rese possibile un recupero di evasione mai verificatosi prima. E anche nel caso dell'Irpef si intervenne ad allargare, sia pur limitatamente, la base imponibile aumentando le rendite catastali degli immobili (il che provocò una dura reazione polemica del ministro degli Interni Giorgio Napolitano), riducendo l'esenzione per i diritti d'autore (che mi provocò l'inimicizia perenne di Enzo Biagi), e in particolare aumentando le detrazioni per i redditi di lavoro e i figli a carico. Concentrarsi solo sulla curva delle aliquote può quindi essere fuorviante.

25 Per la descrizione puntuale delle variazioni della legislazione Irpef dalla sua introduzione fino al 2007, si veda *Libro Bianco*, cit.

26 Questa soluzione, come è noto, assicurando un guadagno individuale crescente con l'aliquota, risulta più favorevole ai contribuenti più ricchi rispetto alle detrazioni che sono eguali per tutti i livelli di reddito.

27 Le aliquote formali erano: 23 fino a 15.000 euro; 29 tra 15.000 e 29.000 euro; 31 tra 29.000 e 32.600 euro; 39 tra 32.600 e 70.000 euro; 45 oltre 70.000. Quelle effettive, invece: 29,63, fino a 11.642 euro; 37,37 da 11.643 a 22.507 euro; 39,94 da 22.507 a 35.301 euro; 50,25 da 25.302 a 26.000 euro; 39 da 26.000 a 63.000 euro, 45 oltre 63.000 euro. In proposito, si vedano: Ruggero Paladini, Vincenzo Visco, *Nuova Irpef: apparenza e realtà: stravaganze e incongruenze*, in «Il Sole 24 Ore», 20 novembre 2002; Id., *Come uscire dal pantano delle detrazioni*, in «lavoce.info», 20 febbraio 2014.

28 Si veda *Libro Bianco*, cit.

29 Per un lavoratore dipendente senza carichi di famiglia gli scaglioni formali sono 5 e le aliquote dovrebbero essere: 23 fino a 15.000 euro; 27 fino a 28.000 euro; 38 fino a 55.000 euro; 41 fino a 75.000 euro e 43 oltre 75.000 euro. In realtà, gli scaglioni effettivi sono 8 e così le aliquote: 0 fino a 8.145 euro; 27,51 fino a 15.000 euro; 31,51 fino a 28.000 euro; 45,05 fino a 35.000 euro; 60,82 fino a 40.000 euro; 42,62 fino a 55.000 euro; 41 fino a 75.000 euro e 43 oltre 75.000 euro. Sulla riforma delle aliquote Irpef del governo Draghi si veda anche il capitolo 7.

30 Per esempio, sul reddito effettivo di 35.000 euro un lavoratore dipendente paga 2.500 euro in più di un autonomo che utilizza il *forfait*, mentre un pensionato 3.400 euro in più.

31 La riforma, inoltre, mantiene le detrazioni decrescenti e quindi le aliquote marginali effettive superiori a quelle formali, nonché una poco estetica riduzione dell'aliquota media effettiva nel passaggio tra il terzo e il quarto scaglione: 43,68% rispetto a 43%. Questa anomalia poteva essere facilmente eliminata portando l'aliquota del quarto scaglione dal 43 al 44%. Il fatto che il governo non sia riuscito neanche a ipotizzare tale soluzione è molto indicativo del clima politico prevalente nella composta maggioranza.

32 Commissione europea, Direzione generale della Fiscalità e dell'Unione doganale, G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, *VAT gap in the EU: report 2021*, Publications Office 2021: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556>.

33 *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, allegato alla Nadef, 2020.

Capitolo 3.

Giocarsi lo sviluppo

Non tutte le imprese sono eguali, anche se alcune sono più uguali delle altre. Ci sono le microimprese, attività marginali di sostentamento familiare, se non di sussistenza³⁴, ci sono le piccole e medie imprese individuali e personali, e infine le società per azioni più organizzate e strutturate. Non sarebbe corretto né utile riservare a tutte lo stesso trattamento tributario³⁵ e allo stesso modo i problemi relativi alla tassazione delle une e delle altre sono molto diversi.

Oggi in Italia i profitti delle società per azioni sono tassati con l'Ires, l'imposta sui redditi delle società, con una aliquota proporzionale del 24%. A questa si somma l'Irap, un'imposta che può variare da regione a regione, la cui aliquota ordinaria è oggi del 3,9%, cui si può aggiungere una sovraimposta regionale non superiore all'1%, per cui l'incidenza media risulta attorno al 4,1%. Sono stato il padre, se così si può dire, di questa imposta che è stata una fondamentale fonte di finanziamento per la sanità regionale. L'incidenza complessiva del prelievo sulle società è oggi del 28% circa³⁶.

L'imposta sulle società nasce negli Stati Uniti nel 1909 (quattro anni prima dell'imposta personale sul reddito del 1913) con un'aliquota dell'1% sui profitti superiori a 5.000 dollari. L'esistenza di grandi società anonime in grado di realizzare enormi profitti aveva richiesto un intervento di redistribuzione per colpire, almeno formalmente, i contribuenti più ricchi. Da allora l'aliquota è regolarmente cresciuta. Prima dell'era Trump era compresa tra il 35 e il 39%, con la riforma di Trump è scesa al 21%, Joe Biden in un primo momento ha proposto di elevarla al 28%, poi al 26,5%.

In Italia, invece, non è esistita alcuna imposta autonoma sulle società fino al 1954. Prima di allora le imprese erano soggette a prelievi a

carattere reale su alcune tipologie di reddito. Non erano, quindi, considerate veri soggetti di imposta. Gli utili accantonati, poi, non erano tassati. L'imposta del 1954 suscitò un certo dibattito³⁷, ma rappresentò un'innovazione importante³⁸. Con la riforma del 1973 si adottò un sistema più coerente con la scelta dell'imposizione generale di tutti i redditi, vale a dire un'unica aliquota proporzionale e la doppia imposizione dei dividendi, la coesistenza di due imposte sui profitti distribuiti ai soci, una personale e l'altra societaria. Fin dalla sua introduzione, l'imposta sulle società risultava, infatti, sia complementare che aggiuntiva all'imposta personale sul reddito. Essa tassava gli azionisti alla fonte, cioè nei bilanci societari³⁹, e al tempo stesso i dividendi dovevano essere dichiarati ai fini dell'imposta personale progressiva.

Per molti studiosi di finanza pubblica, Cosciani incluso, la doppia imposizione dei dividendi è un'utile discriminazione tributaria. Le società per azioni, grazie alla responsabilità limitata, alle economie di scala e al potere di mercato, infatti, presentano una capacità contributiva ben maggiore rispetto alle altre imprese. Inoltre, tassare maggiormente i profitti distribuiti rispetto a quelli accantonati poteva essere utile per incentivare il reinvestimento dei profitti invece della loro distribuzione. Tuttavia, l'opinione favorevole all'eliminazione della doppia imposizione è prevalente.

Già nel 1977, ad appena quattro anni dalla riforma che aveva per la prima volta introdotto la tassazione dei redditi societari nell'ordinamento italiano, ci fu un'importante modifica: venne introdotto un credito di imposta per i dividendi pari al prelievo subito a causa dell'imposta sulle società. In questo modo la tassazione societaria sui profitti veniva rimborsata al socio, che però doveva pagare l'imposta personale progressiva sui dividendi e sul credito di imposta. In sostanza questo significava aumentare i profitti netti delle società. Il credito di imposta, poi, era previsto anche per i dividendi derivanti dalla distribuzione di riserve societarie costituite precedentemente in totale o parziale esenzione di imposta⁴⁰.

Alla metà degli anni Novanta, in un contesto fortemente influenzato dalla concorrenza fiscale provocata dalla globalizzazione, la riforma Visco introdusse l'Irap, in vigore ancora oggi, e la Dit. L'Irap è tuttora spesso criticata a proposito. In occasione di ogni intervento sul fisco, in molti,

a partire da Confindustria, ma persino a sinistra, chiedono di cancellarla. E in effetti, un pezzo alla volta l'Irap è stata ridotta a un simulacro del progetto iniziale. Eppure l'istituzione dell'Irap nel 1998 ridusse le imposte per gran parte delle imprese, solo che gli imprenditori non lo capirono, essenzialmente per pregiudizi ideologici e politici (il presidente di Confindustria era, al tempo, Giorgio Fossa).

L'operazione Irap fu uno straordinario esempio di razionalizzazione e semplificazione del sistema fiscale italiano. Con un'aliquota di solo il 4,25% su tutto il valore aggiunto prodotto dalle imprese, salari compresi, l'Irap sostituì l'Ilor, che tassava i profitti al 16,2%, cancellò i contributi sanitari pari al 10,6%, assorbì la tassa sulla salute che gravava sui lavoratori autonomi, l'imposta patrimoniale sulle imprese dello 0,75% introdotta dal governo Amato e altri tributi minori.

Con l'Irap venivano applicate le indicazioni teoriche allora e tuttora prevalenti: allargare le basi imponibili e ottenere lo stesso gettito con aliquote più basse, garantire la neutralità del prelievo tra diverse componenti di reddito e modalità di finanziamento. L'Irap, grazie alla fiscalizzazione dei contributi sanitari, contribuì ad abbattere il loro peso dal 15 al 12,7% del Pil: una grande lezione su come ridurre il cuneo fiscale, valida ancora oggi.

L'Irap non è mai stata una mera tassa sulle imprese: piuttosto è un'imposta che utilizza per comodità le imprese per un prelievo su tutte le attività produttive, cioè la somma di salari, profitti, interessi passivi, ecc. La sua introduzione, infatti, provocò una riduzione di imposizione per gran parte delle aziende italiane e ridusse il costo del lavoro, all'interno di una riforma complessiva che aumentava anche la tassazione indiretta dal 12% circa a circa il 15% del Pil⁴¹.

La riforma dell'Irap passò grazie alla compattezza del governo e della maggioranza, ma anche perché il fronte opposto era diviso⁴², dal momento che se alcuni perdevano con la riforma molti guadagnavano. Ciò nonostante per quella proposta fui duramente attaccato da Confindustria, che ha infatti continuato a chiedere di togliere il costo del lavoro dall'Irap, riuscendoci con Renzi. In questo modo la lobby degli industriali ha fatto finanziare la sanità solo ai redditi da capitale, un autolesionismo di cui nemmeno si sono resi conto. È quindi ancora più incomprensibile che Confindustria, che oggi come allora osteggia l'Irap e

ne chiede la cancellazione, possa allo stesso tempo chiedere una riduzione dei contributi sociali che l'Irap stessa aveva abbattuto, a meno di non finanziarli in deficit, come è triste tradizione in Italia.

Un'imposta come l'Irap che tassa il valore aggiunto, inoltre, risulta assolutamente neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese. Al contrario, uno dei principali problemi creati dall'imposta sulle società è che incentiva l'indebitamento delle imprese favorendone la sottocapitalizzazione e determinando un uso inefficiente delle risorse disponibili. Infatti le imprese per la loro operatività utilizzano sia capitale proprio che capitale preso a prestito, cioè a debito. Poiché il costo del debito (gli interessi) è deducibile a fini fiscali, mentre quello del capitale proprio (i dividendi) non lo è, diventa meno costoso e più conveniente per l'impresa indebitarsi, piuttosto che investire risorse proprie e dei suoi azionisti. In presenza di doppia imposizione dei dividendi il fenomeno tende ad accentuarsi. Se poi gli interessi sono tassati di meno anche a livello personale, come avviene in Italia, il problema si aggrava ulteriormente. Per questo le normative sull'imposta sulle società hanno iniziato a introdurre limiti alla deducibilità degli interessi. L'uso strumentale del debito è uno degli strumenti che le imprese usano per ridurre i profitti imponibili spostandoli da un'impresa a un'altra, da una giurisdizione a un'altra (il cosiddetto *profit shifting*). L'Irap, invece, è neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese, e risulta a prova di elusione, e questo è uno dei motivi per cui essa è invisita alle imprese e soprattutto ai loro consulenti.

Con la riforma Visco riorganizzammo l'imposta sulle società, l'Irpeg, secondo lo schema *dual income tax*, inserendo un incentivo al ricorso al capitale proprio e disincentivando il debito. All'aliquota ordinaria del 37% fu affiancata un'aliquota ridotta del 19% che si applicava al rendimento teorico degli incrementi di capitale proprio investito dalle imprese⁴³. L'aliquota media effettiva finale non poteva comunque essere più bassa del 27%. In questo modo l'imposta sulle società aumentava il suo grado di neutralità rispetto alle scelte finanziarie. Venivano poi ulteriormente premiate le società che decidevano di quotarsi in borsa, che erano soggette a una aliquota agevolatissima del 7%, meno di un terzo di quella media.

Lo schema Dit più l'Irap rappresentavano un assetto complementare e

coerente di tassazione delle imprese con l'obiettivo, e l'effetto, di rafforzare l'apparato produttivo del Paese. Una spinta alla crescita.

Sia la Dit che l'Irap tendevano a ridurre l'incentivo a indebitarsi delle imprese e al contrario ne incentivavano la patrimonializzazione, perché tassavano gli interessi passivi, o riducevano la loro deducibilità. Il vantaggio fiscale relativo al debito, secondo i calcoli di Banca d'Italia, con la nostra riforma si ridusse di circa il 50%, cioè gli incentivi a indebitarsi furono dimezzati⁴⁴. E infatti il rapporto tra debito e patrimonio netto dopo l'introduzione della Dit si ridusse da 2:1 del 1996 a 1,75:1 del 2001.

Quello che cercavamo di fare per via fiscale era modificare il sistema di finanziamento delle imprese e spingere i capitalisti a investire i loro capitali. La propensione a non investire il capitale proprio, ricorrendo preferibilmente a prestiti è stata ed è un problema enorme nel nostro Paese, che ha condizionato per decenni e continua a condizionare le sorti del capitalismo e dello sviluppo nazionale. Il nuovo sistema funzionò egregiamente finché restò in funzione, ma per poco tempo.

L'idea di usare il fisco come un incentivo agli investimenti fu subito abbandonata dal ministro Tremonti: nel 2001 la norma che prevedeva l'aliquota agevolata per gli incrementi dello *stock* di capitale proprio fu eliminata. Siccome, però, formalmente non si poteva affermare di essere contrari agli incentivi alla capitalizzazione delle imprese, Tremonti introdusse la cosiddetta *thin capitalization*, un meccanismo che rende indeducibili gli interessi passivi, ma solo se il rapporto tra l'ammontare complessivo dei finanziamenti concessi, quindi il debito, e la quota di patrimonio netto contabile dell'azionista supera la soglia del rapporto 4:1. Non male come rapporto di leva finanziaria⁴⁵. Invece che rendere vantaggioso il capitale proprio, come faceva la Dit peraltro in maniera progressiva, si rendeva leggermente più svantaggioso l'indebitamento ma solo superato un certo, elevato, tetto. Un modo per fare finta di intervenire e invece produrre ben pochi cambiamenti.

Il governo di Berlusconi soppresse quindi la Dit (2003) e cambiò senza alcun motivo il nome dell'Irpeg in Ires. Il risultato fu una perdita di oltre 2 miliardi di euro nei bilanci delle imprese, di fronte alla quale Confindustria non batté ciglio (il presidente era Antonio D'Amato). Un ulteriore esempio di miopia economica e politica, causata da pregiudizi

ideologici e ignoranza tecnica. La soppressione del sistema Irpeg-Dit è stato un errore grave, una forma di autolesionismo che ci è costato molto caro: secondo il rapporto della Commissione europea sulla tassazione societaria dell'ottobre 2001, il sistema italiano con la Dit e l'Irap era quello che assicurava, nell'Europa a 15 di allora, il costo del capitale più basso per le imprese, un'aliquota media effettiva di 10 punti inferiore a quella della Germania, un'aliquota marginale effettiva, che è quella rilevante per le decisioni di investimento, addirittura negativa, e un'accentuata neutralità rispetto alle fonti di finanziamento⁴⁶.

La riforma Tremonti, oltre all'eliminazione della Dit e al cambio del nome dell'Irpeg, eliminò il sistema di credito di imposta per i dividendi, superato in seguito a decisioni europee e al suo posto introdusse la esclusione dei dividendi dal reddito imponibile di soci-persone giuridiche per mantenere l'eliminazione della doppia imposizione dei dividendi. Per le persone fisiche si fece in modo che la somma dell'Ires pagata, più una ritenuta sui dividendi, fosse prossima all'aliquota Irpef più elevata. La riforma istituì, poi, il sistema *participation exemption* (Pex), nato in alcuni Paesi europei come classica misura da paradiso fiscale a beneficio delle *holding*: con la Pex, infatti, le plusvalenze da cessione di partecipazioni, cioè la vendita di quote azionarie, non vengono tassate. Non lo sono sia nel caso in cui esse derivino da utili accantonati e precedentemente tassati, sia nel caso in cui derivino da variazioni dei prezzi relativi o da maggiori redditi futuri attesi. In sostanza un assetto favorevole alla crescita delle imprese e allo sviluppo dell'economia reale veniva "scambiato", col silenzio complice di Confindustria, con un sistema di detassazione di operazioni puramente finanziarie.

L'Irap, invece, ha resistito alla "cura" Tremonti, dopo vari interventi di limature successive: solo con il governo Renzi, e poi con quello Draghi, c'è stato un suo robusto ridimensionamento, con l'esclusione dalla base imponibile, sia dei salari che dei redditi di parte delle imprese minori. Oggi sembra esserci un ampio consenso per la sua totale abolizione. Al tempo stesso si vogliono ridurre i contributi sociali sul lavoro (cuneo fiscale), senza però entrare nel merito di come finanziare tale misura.

La logica del sistema Dit implicava che tutti i redditi da capitale (che sono profitti, interessi, plusvalenze, ecc.) fossero tassati in modo uniforme con un'unica aliquota, quella base dell'imposta personale sul

reddito che era allora del 19%. Per questo motivo iniziammo un processo di convergenza delle aliquote che furono unificate su due livelli: 12,5% per interessi, dividendi, guadagni di capitale e così via, e 27% per i depositi bancari, riducendo l'aliquota precedente del 30%.

L'obiettivo era unificare le due aliquote al 19% anche per gli interessi dei titoli pubblici, per evitare un trattamento privilegiato per il debito pubblico che lo avrebbe incentivato. Il processo, però, si arrestò con la soppressione della Dit, e il trattamento privilegiato del debito pubblico è continuato anche dopo, quando il governo Renzi portò l'aliquota sui redditi di capitale al 26%.

Il favore al debito pubblico è in realtà ingiustificato come quello al debito privato: la minore tassazione dovrebbe incentivare l'acquisto di titoli di debito pubblico e quindi facilitare l'indebitamento pubblico, cosa di per sé discutibile, ma oggi anche del tutto inutile. In tutti i Paesi, dalla Francia agli Stati Uniti, dall'Irlanda alla Spagna, dalla Gran Bretagna alla Svizzera, titoli di Stato e obbligazioni sono soggetti alla tassazione ordinaria prevista per gli altri redditi di capitale, senza che questo abbia conseguenze sul fronte dello *spread* come spesso si continua a far credere.

Con l'abolizione della Dit l'Italia tornava a un'aliquota unica dell'imposta sulle società: 33% più il 4,25% dell'Irap per un totale di 37,25%, proprio mentre in tutti i Paesi europei iniziava la gara alla riduzione delle imposte societarie.

La riforma tedesca del 2007, per esempio, aveva ridotto l'aliquota dell'imposta sulle società dal 38 al 30%. Così, una volta tornato al governo con il secondo esecutivo guidato da Romano Prodi, fu necessario un nuovo intervento: con la legge finanziaria 2008 varammo una nuova riforma basata sull'allargamento della base imponibile dell'Ires attraverso l'eliminazione degli ammortamenti anticipati e la indeducibilità degli interessi passivi eccedenti il 30% del margine lordo, in modo da ridurre l'Ires dal 33 al 27,5% e l'Irap dal 4,25 al 3,9%⁴⁷. Successivamente l'aliquota è stata ridotta prima al 27% e poi al 24% e molti incentivi, anche utili, sono stati concessi. La concorrenza fiscale, però, continua a produrre una redistribuzione del reddito a favore dei "ricchi".

Per quanto riguarda le imprese minori, il problema di fondo è sempre stata l'evasione, una evasione sistematica e massiccia. Con la riforma del

1996-1997 provammo ad intervenire con gli studi di settore elaborati coinvolgendo anche le categorie interessate.

Gli studi di settore dovevano rappresentare un indicatore per l'accertamento fiscale alle piccole imprese, che erano però tenute a dichiarare il reddito "vero", un aiuto, un indirizzo utile sia per la dichiarazione che per l'accertamento. Nella pratica, vennero interpretati come una *minimum tax*, cioè le dichiarazioni che superavano il reddito presunto minimo erano pochissime. Inoltre, invece di limitarsi alle imprese più piccole, essi furono estesi a comprenderle pressoché tutte. Il paradosso è che sui media e nella propaganda politica veniva raccontato esattamente il contrario e veniva dipinto come uno strumento di persecuzione fiscale, rovesciando il problema reale e cioè la difficoltà di accertamento dei redditi reali. La riforma portò a un incremento di gettito (cioè a minore evasione), così come anche la correzione introdotta nel 2007, ma gli studi di settore sono stati tutt'altro che un successo e per i motivi opposti rispetto a quelli raccontati.

La vera domanda

Per capire perché tante misure siano state affossate e combattute con una martellante propaganda, bisogna capire quale era il contesto di quegli anni. La moneta unica era al suo debutto e la nostra classe dirigente si trovava di fronte a un interrogativo implicito: può l'Italia, Paese fragile, caratterizzato da piccole e micro imprese, da una classe imprenditoriale provinciale, dall'assenza di una classe di manager professionali, da un capitalismo familiare e non di mercato, da tensioni sociali storiche e classi dirigenti periodicamente inaffidabili, permettersi un sistema di *welfare* europeo, mercati concorrenziali, una *corporate governance* adeguata, un livello di pressione tributaria e di *tax compliance* soddisfacente? Il governo di Berlusconi dava una risposta, sempre implicita, ma molto chiara: no, non poteva. Da una parte presupponeva che il sistema industriale italiano non poteva concorrere alle regole degli altri e non era in grado a prescindere di fare un salto di qualità, dall'altra, per salvare la sua visione di un capitalismo liberista, deregolato e affarista, prometteva massicce riduzioni di tasse e perpetuava e aggravava lo squilibrio della finanza pubblica. Per difendere queste scelte senza prendersi la responsabilità di

dichiararle venne messa in campo una martellante propaganda contro le precedenti riforme.

La riforma del 1996-1997 lasciò il prelievo fiscale complessivo ai livelli precedenti, intorno al 42% del Pil, pur avendo ridotto imposte e contributi per oltre 4,5 punti di Pil, grazie al recupero di evasione ed elusione. La percentuale del prelievo coincideva con la media europea ed era inferiore a quella di altri Paesi, per esempio della Francia. Le riforme avevano razionalizzato il sistema allargando gli imponibili e limitando privilegi e comportamenti illeciti, ma preservando le fonti del finanziamento del *welfare*.

Molti, a cominciare dalle aziende, non se ne resero nemmeno conto, la stampa non comprese la portata del conflitto, l'opinione pubblica non venne informata adeguatamente, la stessa sinistra non difese la sua riforma, preoccupata, allora come ora, di non apparire come il partito delle tasse. Eppure con la cancellazione di quella riforma abbiamo perso anche un sistema di incentivi allo sviluppo per il nostro sistema industriale.

Condizione necessaria, non sufficiente

In questa vicenda c'è, poi, una costante della storia del nostro sistema fiscale. Le posizioni dell'*establishment* economico e finanziario e quelle dei loro rappresentanti politici non hanno mai considerato e proposto riforme organiche e razionali. A partire dal dopoguerra, hanno sempre considerato le riforme complessive con sospetto⁴⁸. Hanno insistito in interventi settoriali, poco coerenti, a volte riassumibili in regalie abbondanti a categorie specifiche, comunque utili a realizzare alcuni obiettivi di breve periodo, senza nessun interesse per l'equità del sistema e la distribuzione del carico fiscale. E senza neanche preoccuparsi dell'efficienza del sistema. Mantenere un sistema inefficiente è molto utile, del resto, a coloro che vogliono descrivere la fiscalità generale come un tiranno.

Per esempio, Tremonti aveva annunciato una grande riforma, costosissima. Prevedeva l'abolizione dell'Irap, una misura che da sola valeva 30 miliardi di euro, e voleva una Irpef ad appena due aliquote che sarebbe costata 20 miliardi. Aveva pensato a coperture strutturali? No. La

riforma non fu mai realizzata. Invece furono realizzati i condoni e gli “scudi fiscali” che hanno caratterizzato quel periodo di governo.

Con un piccolo pagamento il contribuente si assicurava la possibilità di opporsi ad accertamenti futuri rispetto al passato. Tra l’altro, essendo i capitali mobili per definizione, molti di coloro che li hanno rimpatriati per ottenere la franchigia poi li hanno anche riportati all’estero, o l’hanno ottenuta senza neanche doverli spostare.

Con la legge di bilancio del 2004 si arrivò persino ad avere la garanzia di poter dichiarare un reddito inferiore fino al 50% a quello reale, ottenendo in cambio l’impegno che l’amministrazione fiscale non avrebbe portato avanti accertamenti. Si trattava di un “liberi tutti”: gli evasori avevano stravinto. Erano legittimati e gli era garantito di passare nel campo di battaglia del fisco senza nemmeno essere sfiorati dalla guerra.

Noi andavamo in direzione ostinata e contraria. Tornati al governo nel 2007, sempre con Romano Prodi presidente del Consiglio, continuammo l’opera di contrasto all’evasione e di recupero di gettito: introducemmo l’obbligo di inviare l’elenco di clienti e fornitori, la cui evoluzione è stata poi la fatturazione elettronica, un tentativo di razionalizzazione degli studi di settore e altre misure di trasparenza e tracciabilità. Vennero così prodotti i “tesoretti”, l’extragettito di cui poté fare uso il ministro Tommaso Padoa Schioppa per ridurre il disavanzo e il debito pubblico.

Dottor Renzi e Mister Frode

Nel 2008, dopo aver lasciato il governo e, dopo venticinque anni, anche il Parlamento, ho ricominciato a insegnare⁴⁹, ma ho anche continuato a partecipare al dibattito economico politico. Nel 2001 con Pierluigi Bersani pensammo che serviva un luogo per elaborare visioni economiche e sociali alternative alla stagione del berlusconismo e quindi fondammo un centro studi, il Nens (Nuova Economia Nuova Società), dove abbiamo continuato a produrre idee e proposte che hanno avuto un’indiretta influenza politica. Anche nella prima fase del governo Renzi c’è stata una certa collaborazione. Governo che, dal punto di vista fiscale così come da quello politico, è stato una strana creatura.

In un primo momento si potrebbe dire che Renzi abbia “fatto cose di sinistra”. Il primo Renzi era quello che ha portato il Partito democratico nel Partito socialista europeo, cosa che non aveva avuto la volontà, la forza o il coraggio di fare nessuno dei segretari precedenti. Ha aumentato la tassazione dei redditi di capitale dal 20 al 26%, e anche la misura degli 80 euro, che pure risultò devastante per il sistema fiscale, rispondeva a quella ispirazione. Sembrava, inoltre, interessato al contrasto all’evasione. Sta di fatto che nei primi tempi riuscii a dialogare con lui in maniera efficace su alcune delle proposte che avevamo elaborato al Nens, come il *reverse charge*, lo *split payment* e la fatturazione elettronica. Sono misure che un fedelissimo di Renzi come Luigi Marattin, da presidente della Commissione finanze della Camera nella diciottesima legislatura, rivendicava con orgoglio, anche a ragione, senza mai ricordare la paternità della proposta. Poi, il governo Renzi compì una giravolta a trecentosessanta gradi.

Nel gennaio 2015, nella stessa seduta in cui venivano varati i decreti del Jobs Act, il governo approvò un decreto che conteneva un breve comma che cancellava la frode fiscale, o meglio la sua punibilità, se le imposte evase erano uguali o minori del 3% del reddito dichiarato. Renzi venne accusato di stare approvando una norma *ad hoc* per Berlusconi e si giustificò dicendo che il comma sarebbe stato ritirato in modo da non influire sulle questioni giudiziarie di Berlusconi e ripresentato in modo che fosse chiaro che non c’erano scambi politici-giudiziari. Una difesa strampalata, come se il problema fosse semplicemente Berlusconi e non la cancellazione della punibilità per chi evade. Un’idea talmente abnorme che un sottosegretario come Enrico Zanetti, commercialista e solitamente molto sensibile agli appelli anti-tasse, disse sostanzialmente che “non si può arrivare a tanto”. Per inciso, non c’era arrivato nemmeno Berlusconi, che pur mettendo mano alla normativa sul falso in bilancio aveva alzato il livello di punibilità all’1%. Il quotidiano di Confindustria allora scrisse che con la nuova soglia sarebbe saltato un processo per frode fiscale su tre. Mi telefonò Tito Boeri per chiedermi un commento per «lavoce.info». Lo scrissi⁵⁰, e da allora non ho più avuto rapporti con Renzi – peraltro, non li avevo mai cercati.

34 In verità è difficile considerare imprese attività che fatturano 15-20.000 euro, e imprenditori i loro titolari, tuttavia esse sono molto numerose in Italia.

35 Per le microimprese non appare necessaria la tenuta di una vera contabilità, ma solo la conservazione delle fatture di vendita e di acquisto e la loro registrazione (e quindi il pagamento dell'Iva); esse potrebbero essere assoggettate all'imposta sul reddito con opportuni abbattimenti; le imprese personali più grandi dovrebbero tenere la contabilità ordinaria e pagare l'Iva e l'imposta progressiva sul reddito; le grandi imprese, organizzate in forma societaria sono di regola soggette ad un'imposta *ad hoc*: l'imposta sulle società, ed eventualmente ad altri prelievi specifici.

36 Più o meno in linea con i livelli prevalenti altrove. In passato l'incidenza complessiva era molto più elevata sia in Italia che all'estero. In Italia dopo la riforma del 1974 l'incidenza di Irpeg (come era chiamata allora l'Ires attuale) più l'Ilor era del 37,15%. Dopo la manovra di emergenza di Amato del 1992, l'eliminazione della deducibilità dell'Ilor dall'Irpeg portò l'aliquota complessiva al 53,2% che poteva superare il 60% se si tiene conto del prelievo patrimoniale dello 0,75% allora introdotto, livelli eccessivi anche rispetto ai confronti internazionali dell'epoca, dal momento che le aliquote più elevate dell'imposta sulle società si collocavano intorno al 40-45%. Con la riforma Visco del 1996-97 si tornò al livello precedente: 37,25%. Da allora la concorrenza fiscale ha prodotto in tutti i Paesi una corsa al ribasso delle aliquote sulle grandi imprese.

37 Anche tra Cosciani, il suo ideatore, ed Einaudi che allora era Presidente della Repubblica.

38 Essa prevedeva un'aliquota del 15% sui profitti eccedenti, il 6% del patrimonio, più un prelievo dello 0,75% sul patrimonio sociale, più le riserve. La componente patrimoniale serviva a portare a tassazione i profitti precedentemente accantonati in esenzione di imposta, mentre la tassazione dei soli profitti ordinari aveva l'effetto di limitare la doppia imposizione dei dividendi. Einaudi, invece, criticò la riforma interpretandola come un'imposta sui sovraprofitto, soluzione da lui sempre contestata a livello accademico. In realtà, si trattava di un'imposta sui profitti ordinari al netto di un abbattimento.

39 L'introduzione di una autonoma imposta sulle società poteva, inoltre, servire a evitare la possibilità che redditi di lavoro venissero trasformati in profitti societari meno o per nulla tassati.

40 Vi fu, allora, una nuova polemica tra Cosciani, che aveva perplessità sulla riforma, ma che chiedeva almeno il recupero della tassazione dei profitti precedentemente accantonati in esenzione di imposta contrario, e Visentini, favorevole al "regalo" alle imprese. Ancora una volta prevalse la posizione di Visentini. In proposito, si veda Vincenzo Visco, *L'evoluzione della imposta sulle società in Italia*, in «Politica Economica», 1, 2011.

41 In questo modo si realizzava una "svalutazione fiscale", come la chiamano gli economisti, volta a favorire le esportazioni mediante la riduzione del costo delle merci esportate (minori contributi) e l'aumento del costo di quelle importate (l'aumento di un punto dell'Iva).

42 Oltre al sostegno di Prodi, che in materia fiscale si è sempre affidato alle mie scelte, e a quello, per quanto un po' scettico e preoccupato del Partito democratico della sinistra, vi fu il pieno appoggio anche del Partito popolare (il cui segretario era Gerardo Bianco) e della componente popolare del governo il cui esponente più autorevole era Nino Andreatta.

43 Tale rendimento imputato era pari al valore del rendimento delle obbligazioni pubbliche a lungo termine aumentato di 3 punti percentuali per tener conto del rischio

dell'investimento. Il rendimento imputato poteva variare anche in relazione al territorio e al settore economico di appartenenza. Se il rendimento effettivo fosse risultato più elevato di quello imputato, sull'eccedenza si sarebbe applicata l'aliquota ordinaria del 37%, senza conseguenze economiche negative in quanto si sarebbe trattato di sovraredditi, extraprofitti, la cui tassazione non provoca distorsioni.

44 Alessandra Staderini, *Riforme fiscali per influenzare le scelte delle imprese*, Banca d'Italia, novembre 2001: "La riforma del 1997-98 si poneva l'obiettivo esplicito di incentivare la patrimonializzazione delle imprese [...]. Il vantaggio fiscale relativo del debito, misurato con l'indice di Miller, si è ridotto per effetto della riforma di circa il 50 per cento".

45 La norma era stata presentata come strumento utile per penalizzare operazioni di *leverage buyout* o di elusione all'interno dei gruppi di impresa, ma non risultò particolarmente efficace e infatti fu sostituita dal secondo governo Prodi prevedendo la generale indeducibilità degli interessi passivi eccedenti il 30% del margine operativo lordo.

46 Si veda Commissione delle Comunità Europee, *Tassazione delle società nel mercato interno*, ottobre 2001.

47 In questa occasione non vi furono problemi con Confindustria. Il presidente Luca Cordero di Montezemolo mi considerava il ministro di riferimento nel governo Prodi 2, mentre non andavano d'accordo con Tommaso Padoa Schioppa. In verità, i buoni rapporti erano dovuti anche al fatto che a capo del Dipartimento delle Finanze avevo nominato Fabrizio Carotti, che aveva lavorato in Confindustria, era stato direttore generale della Fieg e conosceva l'ambiente e le sue debolezze. Per esempio, mi spiegò che per gli industriali italiani il trattamento fiscale delle auto aziendali era decisivo, quindi cambiammo la normativa, nonostante le mie perplessità, e questo aiutò a rendere fluidi i rapporti.

48 Questo punto è sottolineato anche da Fabrizio Barca, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli 1999, e da Emanuele Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, il Mulino 2018.

49 In verità, non avevo mai smesso, in quanto, pensando che la mia esperienza politica non sarebbe durata a lungo, ho continuato a insegnare, anche dopo l'ingresso in Parlamento, prima alla Luiss e poi alla Sapienza dove nel frattempo ero stato chiamato. Facevo lezione alle 8.00 del mattino, per essere pronto per iniziare la giornata in Parlamento o al Ministero. Oltre alle lezioni, facevo tutti gli esami personalmente, e sono stato anche in grado di seguire alcune tesi di laurea. Ripensandoci ora, non so come ho fatto.

50 Si veda Vincenzo Visco, *Se l'evasione non è un reato*, in «lavoce.info», 7 gennaio 2015.

Capitolo 4.

Casa, proprietà e famiglia

Venerdì 10 ottobre 1975, pochi giorni prima del suo cinquantesimo compleanno, Margaret Thatcher tenne il suo primo discorso al congresso del Partito conservatore britannico che l'aveva da poco scelta come leader. In quel discorso, interrotta costantemente dagli applausi, Thatcher enunciò la sua “visione totale”: “L'obiettivo di una democrazia proprietaria”⁵¹.

“Lasciate che vi dia la mia visione”, disse ai *Tories* che la applaudivano, “sul tipo di vita che vogliamo per il nostro Paese e per i nostri figli [...]. Il diritto di un uomo di lavorare, spendere come vuole ciò che guadagna per possedere proprietà, per avere lo Stato come servo e non come padrone, queste sono le eredità britanniche”.

L'idea che la proprietà renda l'individuo più libero nei confronti dello Stato, anzi lo renda addirittura il padrone, costante ideologica del thatcherismo, venne tradotta anche in politiche molto concrete, prima fra tutte il tentativo di creare una società di proprietari di casa. “La proprietà della casa stimola gli atteggiamenti di indipendenza e fiducia in sé stessi che sono il fondamento di una società libera”, diceva il ministro Michael Heseltine. Thatcher introdusse per gli inquilini delle case popolari di proprietà dei comuni, degli enti sanitari e di associazioni per la casa la possibilità di acquistare le abitazioni a prezzi ridotti e in questo modo smantellò gradualmente la rete di abitazioni di proprietà pubblica.

Trent'anni dopo la democrazia proprietaria di Thatcher, l'idea fu ripresa da un altro leader della destra. Nel gennaio del 2005, nel suo discorso di insediamento per il secondo mandato come presidente degli Stati Uniti d'America, George W. Bush dichiarò il suo impegno per creare “una società di proprietari”. Pochi anni prima aveva già dichiarato: “Stiamo creando una società dei proprietari in questo Paese, dove un numero

senza precedenti di americani potrà aprire le porte dei luoghi in cui vive e dire: benvenuti in casa mia, nella mia proprietà”⁵².

C'è un Paese che, però, ha centrato l'obiettivo dei leader della destra con e dei neoconservatori ben prima della Gran Bretagna di Thatcher e degli Stati Uniti: l'Italia. Se c'è una cosa in cui siamo stati all'avanguardia è stato proprio il sostegno alla proprietà della casa, una questione che, se all'estero è stata sempre il totem di una sola parte politica, da noi si è trasformata in un tabù intoccabile e intoccato, a destra come a sinistra. Con rilevanti conseguenze sul sistema fiscale.

In un sistema ideale di imposizione del reddito la “casa” andrebbe tassata in base al reddito che essa produce, vale a dire i fitti eventualmente incassati dai proprietari e il valore d'uso degli immobili di proprietà utilizzati direttamente. In altre parole, ciascun proprietario di casa dovrebbe dichiarare in sede di imposta progressiva il valore dell'autoconsumo della sua abitazione, cioè il fitto che egli pagherebbe per abitare una casa identica di proprietà di un'altra persona.

Che il beneficio in natura derivante dalla proprietà della casa di abitazione, e anche delle seconde case, sia una forma di reddito è dimostrato non solo dal fatto che nella contabilità nazionale di ciascun Paese i redditi “imputati” dei fabbricati rappresentano una posta rilevante del reddito nazionale, ma anche da un semplice ragionamento. Consideriamo due individui con lo stesso patrimonio di 1.000 e lo stesso reddito di 100; il primo investe il suo patrimonio in attività finanziarie e ottiene un reddito aggiuntivo tassabile di 50; il secondo, invece, compra una casa per 1.000 e va a viverci. Se il reddito in natura derivante dall'uso diretto dell'abitazione non fosse tassato, i due individui cesserebbero di essere uguali davanti al fisco, e si creerebbe non solo una disparità di trattamento tra due persone con la stessa capacità contributiva, ma anche un incentivo a investire in case piuttosto che in altri impieghi, e cioè un effetto distorsivo sugli investimenti del Paese.

In verità, pochissimi Paesi sono riusciti a introdurre il valore locativo della casa di proprietà direttamente nell'imponibile Irpef. La soluzione è chiaramente molto impopolare e i proprietari tendono a vedere la casa come una fonte di costo e non di reddito. Per questo in molti ordinamenti gli immobili di proprietà sono stati assoggettati a un'imposta diversa, calcolata sul valore patrimoniale degli immobili stessi, il cui

gettito viene destinato al finanziamento degli enti locali. Se è difficile convincere i contribuenti che la casa di proprietà produce reddito tassabile, risulta più semplice renderli consapevoli del fatto che il valore del proprio immobile è fortemente influenzato dai servizi che la municipalità è in grado di offrire. Quindi niente imposta sul reddito, ma imposta sul patrimonio. In questo modo, sia pure tramite due imposte diverse, una sostanziale uniformità della tassazione sulla casa viene garantita in molti Paesi.

La grande distorsione

In Italia la situazione è diversa. Cosciani era riuscito a inserire, in via di principio, il valore locativo dell'abitazione nella base imponibile dell'Irpef, ma questo avveniva in base a rendite calcolate facendo riferimento a un catasto risalente agli anni Trenta, obsoleto, non rappresentativo, e che sottovalutava fortemente i valori locativi effettivi. Ciò aiuta a comprendere la feroce opposizione della Confedilizia a ogni ipotesi di riforma del catasto: impedirne la modernizzazione e scongiurare il rischio che i proprietari di casa possano subire un prelievo fiscale più elevato è stato un elemento fondamentale, identitario, dell'associazione.

La tassazione del reddito figurativo dell'abitazione di proprietà, prevista nella versione Irpef del 1974, fu progressivamente attenuata mediante la previsione di detrazioni, e fu poi abolita a partire dal 2001.

All'inizio degli anni Novanta il governo Amato di fronte al rischio di default del Paese aveva istituito un'imposta patrimoniale prima come prelievo straordinario, l'Isi, poi stabile, l'Ici. Fin da subito, però, cominciò la richiesta di esenzione della prima casa, indipendentemente dal suo valore. La cosa sorprendente è che il dibattito italiano evitava completamente di trattare il tema della disuguaglianza, mettendo sullo stesso piano l'esentare un piccolo appartamento situato nella periferia di una grande città⁵³ e la villa di Arcore. La spiegazione che mi sono dato in proposito è che sia i parlamentari che i giornalisti sono proprietari di case di valore non modesto. La tassazione della prima casa fu poi soppressa dal governo Berlusconi nel 2008, reintrodotta da Monti nel 2012, ed eliminata di nuovo dal governo di Enrico Letta nel 2013⁵⁴.

Ci sono poi tutta una serie di agevolazioni previste all'interno della tassazione sugli immobili: per gli interessi pagati sui mutui ipotecari è prevista la detrazione, l'imposta di registro per l'acquisto della prima casa è al 2% invece del 9%, la tassazione degli affitti è al 21%. Dal 2002, poi, con la soppressione dell'Invim, non esiste più un prelievo sulle plusvalenze realizzate sugli immobili venduti dopo oltre cinque anni di possesso⁵⁵.

Questo insieme di disposizioni ha reso molto conveniente l'investimento immobiliare per la gran parte della cittadinanza, e ha determinato una seria distorsione nell'allocazione delle risorse nel nostro Paese. L'obiettivo di creare un ceto proprietario "responsabile" politicamente è stato pienamente raggiunto, al costo di gravi ingiustizie e della scomparsa virtuale del mercato degli affitti e di ostacoli alla mobilità.

L'inganno dei proprietari tutti uguali

La demagogia sulla casa in Italia ha accomunato senza distinzione le parti politiche con conseguenze serie a livello di entrate fiscali, di rapporti tra Stato centrale ed enti locali e di mancata redistribuzione. Invano la Commissione europea chiede regolarmente la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa per riequilibrare un sistema fiscale iniquo, tutto sbilanciato sulla tassazione del lavoro e che non tocca il patrimonio, un sistema fiscale che disincentiva la crescita e incentiva la rendita.

Oggi in Italia 4 cittadini su 5 sono proprietari di un'abitazione. Quindi solo il 20% della popolazione non è proprietaria di una casa, ma deve far fronte a un sistema di imposte disegnato su misura dei quattro quinti dei residenti. Si tratta di una minoranza composta prevalentemente da cittadini poco abbienti privi di "voce" e di rappresentanza, che peraltro ambiscono a diventare anch'essi proprietari. Molti sono giovani, anche se la loro condizione economica non è uniforme: vi sono infatti anche quelli che, pur non essendo direttamente proprietari, utilizzano immobili di famiglia o hanno l'aspettativa di ereditare le proprietà familiari.

Anche le seconde case sono tassate sulla base di valori catastali che non fotografano la realtà. Il catasto attuale, infatti, si basa su classamenti effettuati negli anni Trenta del secolo scorso, rendite determinate in base

ai valori prevalenti nel 1988-1989, rivalutate del 5% nel 1996. I valori attuali, quindi, non hanno nulla a che vedere con la realtà: sono arbitrari e discrezionali. In caso di riforma essi aumenterebbero in media di circa il doppio, altri anche di più, mentre altri ancora potrebbero addirittura ridursi, a partire dagli immobili accatastati recentemente con rendite fissate prima della riduzione dei prezzi determinata dalle crisi finanziaria e sanitaria. Aumenterebbero i valori delle grandi città rispetto a quelli delle città rimaste con popolazione stabile o in riduzione, o rispetto ai piccoli paesi; quelli dei centri urbani rispetto alle periferie; quelli del Nord rispetto al Sud. Con una seria riforma del catasto gli immigrati dal Meridione che hanno lasciato le abitazioni, per esempio, nel paesino sperduto dell'Appennino pagherebbero molto meno di quanto pagano ora. Eppure, grazie al tabù della proprietà, fanno da scudi umani a chi guadagna dal mancato aggiornamento del catasto.

Nel caso di Roma, analizzato da Marco Causi dell'Università Roma Tre e Gianni Guerrieri, direttore dell'Osservatorio del mercato immobiliare e servizi estimativi dell'Agenzia delle entrate, risulta che oggi il valore del patrimonio immobiliare abitativo dei romani è pari al doppio di quello catastale⁵⁶. Tali valori, tuttavia, superano in media quelli di mercato nelle macro-aree periferiche o ultra-periferiche: tutta l'area fuori il Grande raccordo anulare escluso il Sud, e poi Tiburtina, Prenestina, Aurelia, Portuense, Appia-Tuscolana, Ostiense-Navigatori. Si tratta di una sperequazione ai danni degli immobili delle periferie che deriva dal fatto che essi sono stati accatastati in epoche relativamente recenti, e che le valutazioni non sono state corrette per tener conto della riduzione dei prezzi di mercato intervenuta successivamente, sperequazione che ha conseguenze dirette sul calcolo delle tasse sulle seconde case, sull'imposta di registro, sulla pur timida imposta di successione.

Secondo un altro studio⁵⁷ che ha preso in esame i dati relativi al 2018 del 94% dei circa 8.000 comuni italiani, nell'11,2% dei comuni il valore medio di mercato è inferiore al valore medio catastale. Si tratta soprattutto di zone di montagna, ma anche delle cosiddette aree interne della penisola. Al polo opposto, i territori in cui i valori catastali sono molto inferiori a quelli di mercato sono l'area metropolitana di Roma, la riviera romagnola, il Trentino Alto Adige, diverse aree della Toscana,

della Val d'Aosta e della Sardegna: in sostanza le zone più abitate e le più attrattive dal punto di vista turistico. La riforma del catasto avrebbe quindi l'effetto di togliere sussidi impliciti alle zone più ricche del Paese e a restituire risorse sottratte alle meno attrattive.

Una proposta di riforma organica del catasto fabbricati era stata presentata in Parlamento dal governo Monti nel 2013 e decaduta per la fine della legislatura. Durante il governo Letta era stata recuperata proprio da Marco Causi, allora deputato del Partito democratico, e approvata all'unanimità. La delega contenuta nella legge, però, non fu esercitata dal governo Renzi, che preferì indirizzarla su un binario morto per timore delle reazioni dei proprietari di immobili (ovvero, Confedilizia). La stessa fine fece la norma introdotta nel 2013 dal governo Letta sull'obbligo di pagamento tracciato degli affitti⁵⁸.

A quasi dieci anni di distanza, la riforma del catasto e una più equa tassazione sugli immobili restano assolutamente necessarie per il Paese: rispondono sia a una questione di giustizia sociale sia all'obiettivo di creare un fisco che incentivi le attività produttive e non la rendita. Questo è il senso delle imposte patrimoniali che altri Paesi hanno, o hanno avuto, e che noi non abbiamo.

Ah, la patrimoniale!

Nel dibattito italiano il concetto di patrimoniale è oggetto e fonte di grande confusione. Allora, facciamo chiarezza. Le imposte sul patrimonio possono essere di due tipi: ordinarie e straordinarie. Ordinaria è un'imposta che ha come base imponibile il patrimonio cui si applica un'aliquota sufficientemente bassa, compresa tra 0 e 1-1,5%, tale da poter essere pagata con i proventi, effettivi o potenziali, del patrimonio stesso. Si tratta cioè di un prelievo sul reddito del patrimonio che può essere ripetuto anno dopo anno. Straordinaria è invece un'imposta a incidenza patrimoniale, cioè un prelievo *una tantum* il cui pagamento richiede e comporta la riduzione del patrimonio posseduto, e quindi le aliquote sono più elevate del rendimento ordinario.

L'imposta di successione è l'esempio più evidente di imposta straordinaria sul patrimonio, ma questo tipo di prelievo è stato spesso utilizzato anche in circostanze di particolare gravità: una crisi finanziaria,

il finanziamento di una guerra o della ricostruzione dopo una guerra. Alcuni l'hanno proposta anche come strumento per finanziare la fase post-Covid. Questo – cioè la possibile espropriazione di parte del patrimonio posseduto – è lo spauracchio che in Italia viene agitato contro chiunque osi accennare a un prelievo sul patrimonio: “La patrimoniale!”.

In realtà le imposte sul patrimonio sono antichissime, se ne trovano esempi dall'antica Roma al Medioevo, commisurate al numero degli schiavi o dei cavalli posseduti, al numero delle porte o finestre, o dei camini, all'estensione dei terreni. Nel Diciassettesimo secolo le colonie americane del Nord introdussero un'imposta generale sul patrimonio immobiliare e mobiliare, compresi il bestiame, le scorte, le navi, i gioielli, il tutto valutato a prezzo di mercato.

Nei Paesi sviluppati moderni la presenza di imposte sul patrimonio ha caratterizzato per molto tempo la struttura dei sistemi fiscali. Sono state soppresse o ridimensionate quasi ovunque solo negli ultimi decenni, come conseguenza dei mutati orientamenti culturali e politici prevalenti nella fase neoliberale. Oggi solo tre Paesi Ocse hanno un'imposta ordinaria generale annuale sul patrimonio: la Norvegia, la Spagna e la Svizzera. Tuttavia recentemente la discussione è ripresa, e in molti Paesi sono state avanzate proposte di reintroduzione dell'imposta⁵⁹.

L'idea di una imposta patrimoniale era sostenuta dagli esperti di finanza pubblica italiani del dopoguerra, da Cosciani a Scoca, che la immaginava personale e progressiva. Era anche ampiamente discussa e accettata nella letteratura accademica italiana a partire dalla fine dell'Ottocento. Il fatto che nel nostro Paese sia ora diventata tabù è semplicemente espressione dell'egemonia culturale e politica dei ceti abbienti alla quale sarebbe opportuno resistere.

L'imposta sul patrimonio viene di solito vista e proposta come complementare all'imposta sul reddito: un'integrazione del sistema tributario. C'è anche chi, come il premio Nobel Maurice Allais, l'ha proposta in alternativa alle imposte sul reddito⁶⁰. In Italia recentemente un'imposta personale progressiva è stata proposta come strumento per uniformare la tassazione dei redditi di capitale eliminando le ritenute e gli altri prelievi a base patrimoniale esistenti⁶¹.

Dal punto di vista degli effetti economici, le imposte patrimoniali sono un'utile integrazione – anche preferibili – alle imposte sul reddito sotto

diversi aspetti. Vi è un primo punto che va considerato: due contribuenti con lo stesso reddito di 100 ottenuto in un caso da lavoro e nell'altro dall'investimento di un capitale – per esempio, un investimento di 2.000 con un tasso di rendimento del 5% – devono essere tassati nello stesso modo, come farebbe l'imposta sul reddito, oppure il possesso di un capitale dà maggiore potere, maggiore libertà, maggiore sicurezza e quindi è espressione di un'autonoma capacità contributiva? La risposta affermativa a questa domanda è una caratteristica costante e indiscussa della letteratura finanziaria italiana a partire dalla fine dell'Ottocento. Oggi viene confermata anche dal fatto che la teoria economica assume che ci sia un chiaro “effetto ricchezza” che influisce sui consumi privati.

L'imposta sul patrimonio inoltre contribuisce alla progressività del sistema fiscale: chi è privo, o quasi, di patrimonio, i “poveri”, i lavoratori, i giovani, non la pagherebbero. In più, poiché la distribuzione del patrimonio è più concentrata (diseguale)⁶² di quella del reddito, anche un semplice prelievo proporzionale sul patrimonio risulterebbe progressivo rispetto al reddito, accentuando l'effetto redistributivo del sistema. Se l'imposta fosse progressiva accrescerebbe i suoi effetti perequativi, anche per la possibilità di introdurre minimi imponibili, e potrebbe dare un contributo ad arrestare la crescita automatica dell'accumulazione della ricchezza da parte dei più ricchi, che deriva dal fatto che il rendimento del capitale sarebbe storicamente più elevato della crescita economica, come sostiene Thomas Piketty⁶³. In questo caso, secondo Piketty, Saez e Zucman, l'imposta dovrebbe concentrarsi solo sui più ricchi ed essere molto incisiva.

Rispetto all'imposta sul reddito, l'imposta sul patrimonio ha anche effetti positivi sull'efficienza economica. Integra l'imposta sul reddito recuperando a tassazione risorse che hanno evaso o eluso l'imposta stessa ma si sono trasformate in capitale. E penalizza l'impiego inefficiente delle risorse, spingendo i possessori a un uso produttivo del loro patrimonio che comunque dovrà pagare l'imposta. A parità di capitale investito, tende a gravare di più le imprese con rilevanti immobilizzi patrimoniali e ridotta redditività, e meno le imprese più redditizie. Infine è neutrale rispetto all'assunzione di rischi, mentre l'imposta sul reddito la penalizza⁶⁴.

La tassa di successione

C'è un'imposta di tipo patrimoniale che è presente in quasi tutte le normative tributarie esistenti e cioè l'imposta di successione. Il suo scopo dovrebbe essere quello di ridurre la trasmissione della ricchezza tra le generazioni per assicurare parità delle condizioni di partenza. E generalmente essa viene considerata un potente strumento redistributivo.

In verità, però, l'imposta nacque con l'obiettivo esattamente opposto, cioè evitare la dispersione dei patrimoni al di fuori del nucleo familiare. Fu, infatti, introdotta a Roma ai tempi di Augusto per tutelare i patrimoni familiari e contrastare i lasciti a favore di persone esterne al nucleo familiare, allora molto diffusi. Questi ultimi venivano tassati mentre quelli ai familiari più stretti restavano esenti. Reintrodotta nell'Olanda del Seicento e nell'Inghilterra del Settecento con lo stesso scopo, l'imposta è poi diventata una bandiera degli economisti liberali radicali, destinata ad appianare le differenze individuali di reddito e patrimonio secondo il principio dell'utilità marginale decrescente, così come concepito dagli utilitaristi britannici, in modo da offrire pari opportunità di partenza in quella che Luigi Einaudi definiva la "gara per la vita".

Quella delle tasse di successione è quindi una storia ambivalente: a seconda di come vengono disegnate possono essere un ostacolo alla redistribuzione o uno strumento, seppure limitato, per attuarla. Il trattamento privilegiato dei parenti più stretti, di per sé un ostacolo alla redistribuzione, è rimasto comunque una caratteristica comune di tutte le imposte esistenti.

L'imposta di successione è stata la prima imposta progressiva che l'Italia ha avuto agli inizi del Novecento, nel 1902, ma nel dicembre del 1922, meno di due mesi dopo la marcia su Roma, ne è stata decisa la quasi abolizione, effettiva dall'estate del 1923.

Nella «Gazzetta ufficiale» che annunciava l'entrata in vigore del decreto, il regime fascista si rifaceva proprio all'antica Roma, definendo il fascismo come "impennato sul rispetto della famiglia, nella sua realtà sentimentale e pratica, e sul rispetto della proprietà romana". Il documento collegava direttamente la riforma della tassa di successione alla difesa della proprietà immobiliare: con la riforma "viene anche a

sparire dal nostro sistema tributario una delle maggiori e più lamentate sperequazioni a danno della proprietà immobiliare che è la sola specie di ricchezza adeguatamente accertabile agli effetti della imposta di successione”. La tassa di successione, dicevano i fascisti, si traduceva in una sperequazione a danno delle regioni del Sud, data la maggiore “importanza relativa della ricchezza immobiliare”.

La riforma fascista⁶⁵ ricordava il padre della moderna tassa di successione Jeremy Bentham, utilitarista britannico, filosofo e giurista, ammiratore della rivoluzione francese, che però ne aveva proposto una formula limitata, secondo cui solo chi non aveva eredi diretti sarebbe stato tenuto a dare il suo patrimonio allo Stato, e sottolineava la differenza tra la sua idea di tutela dei discendenti diretti rispetto alla tassa di successione proposta in seguito dai suoi allievi, a partire da John Stuart Mill.

Non sarà né il primo né l’ultimo caso di citazione del pensiero di alcuni grandi sostenitori della tassa di successione per minarne l’adozione. Nel giugno 2021, per esempio, Corrado Sforza Fogliani, per venticinque anni presidente di Confedilizia, di cui ancora oggi presiede il centro studi, lobbista di razza sulle leggi che riguardano la proprietà della casa, si incaricò di spiegare, dalle colonne del «Sole 24 Ore», il pensiero di Einaudi⁶⁶: Einaudi si riferiva a una proposta del filosofo Eugenio Rignano⁶⁷, che distingueva tra patrimonio ottenuto dal defunto nel corso della sua vita lavorativa grazie al suo impegno e ai suoi sforzi e quello ricevuto in eredità. Il secondo doveva essere tassato di più ed espropriato in occasione del terzo passaggio ereditario. Ovviamente nell’intervento di Sforza Fogliani, dell’idea di Rignano/Einaudi viene sottolineato soprattutto lo sforzo a tutela della famiglia⁶⁸.

Oggi nelle economie sviluppate ci sono soprattutto due tipi di imposte sulle successioni: progressive o proporzionali. L’Italia appartiene a questo secondo gruppo. Le nostre imposte di successione prevedono in tutti i casi aliquote molto basse, alte soglie di esenzione e differenziano in modo limitato tra i soggetti beneficiari della successione rispetto al grado di parentela (figli, fratelli, cugini, ecc.).

Il rapporto Ocse 2021 sulla tassazione di successione – o tassazione sulle eredità – ci vede all’ultimo posto della classifica per imposizione fiscale sui figli, su fratelli e sorelle, su zii e parenti di secondo grado e su persone terze al di fuori della famiglia. Attualmente in Italia qualsiasi parente in

linea diretta che beneficia di un'eredità o di una donazione paga il 4% sul valore netto, ma solo se l'importo della donazione o dell'eredità supera il milione di euro, se invece è un fratello o una sorella, in generale paga il 6%, ma solo oltre i 100.000 euro, il 6% se è un parente fino al quarto grado, l'8% in tutti gli altri casi. Questo porta l'Italia ad avere un gettito complessivo inferiore al miliardo, mentre, per esempio, in Spagna le entrate sono poco inferiori ai 3 miliardi, in Germania si arriva ai 6,8 miliardi, in Francia il doppio che in Germania⁶⁹.

La soglia di esenzione fiscale in Italia, come in Germania, è sopra la media delle eredità, mentre in Francia non lo è. La Danimarca come noi applica una *flat tax* a seconda del grado di parentela con il donatore, ma ha aliquote molto più alte: dal 15 al 36,25%. In conclusione, pur mantenendo le soglie di esenzione attuali, una riforma della nostra imposta sarebbe utile, così come sarebbe opportuno reintrodurre una scala di progressività per le aliquote.

Se poi l'imposta di successione fosse pensata come la pensavano i liberali radicali, e cioè per offrire pari opportunità di partenza e come strumento di redistribuzione, bisognerebbe riflettere sull'opportunità di introdurre aliquote elevate anche nella trasmissione in linea diretta dei patrimoni e soglie di esenzione elevate per tutti, per incentivare la destinazione di quote del patrimonio a persone o istituzioni esterne alla cerchia della famiglia. È chiaro che una simile proposta nel contesto italiano, e non solo in quello italiano, riceverebbe scarso consenso.

È superfluo a questo punto spiegare quanto sia forte in Italia la resistenza a un aumento delle imposte di successione o all'introduzione di una patrimoniale, che in realtà appaiono complementari: se avessimo una buona imposta patrimoniale, non sarebbe nemmeno così necessario intervenire profondamente su quella di successione⁷⁰.

Ovviamente perché un'imposta patrimoniale funzioni davvero non dovrebbe limitarsi agli immobili, ma includere l'intera ricchezza posseduta: i titoli, le partecipazioni finanziarie, le assicurazioni sottoscritte, i beni detenuti all'estero e nei paradisi fiscali. In Svizzera, ad esempio, esiste un'imposta a cui sono soggetti tutti i cespiti e le tipologie di patrimonio: gli immobili, i mobili, i gioielli, le opere d'arte e tutti i tipi di valore, le partecipazioni finanziarie, il denaro liquido, il valore delle assicurazioni possedute, i natanti e gli aerei, il valore delle imprese

non quotate valutate ai prezzi di mercato, i beni detenuti all'estero o nei paradisi fiscali.

Una soluzione per il nostro Paese potrebbe essere un'imposta ordinaria, cioè annuale, sul patrimonio con un'esenzione di base e aliquote progressive variabili tra lo 0,1-0,2%, e l'1-1,5. Ma per realizzarla servirebbe un'anagrafe nazionale dei patrimoni individuali.

Inoltre, un'imposta di questo tipo dovrebbe essere introdotta all'interno di una riforma più complessiva, un intervento di razionalizzazione del sistema tributario⁷¹. Allora si potrebbe pensare a un'imposta personale e progressiva sul patrimonio complessivo, valutato a valori di mercato, che sostituisca tutti i prelievi sul capitale oggi esistenti, includendo anche redditi che oggi sono inclusi nell'Irpef, che invece potrebbe essere limitata in maniera più coerente ai soli redditi da lavoro. Sarebbe un sistema più semplice, efficiente ed efficace. In Italia, Paese in cui non si è mai riusciti a tassare in maniera relativamente equa il capitale, è improbabile che una tale proposta possa realizzarsi.

L'Italia si ritrova così, all'inizio degli anni Venti del 2000, con un'ampia erosione dei redditi di impresa, senza tassazione sul patrimonio, con un sistema catastale ancora non aggiornato, con un sistema iniquo e fortemente concentrato sulla tassazione del lavoro e ancora di più del lavoro dipendente e da pensioni.

Come se non bastasse, sopra tutto questo si è sedimentata, anno dopo anno, legislatura dopo legislatura, una lunghissima serie di eccezioni, di possibilità di detrarre e dedurre, un'amplessissima gamma di possibilità, dal "bonus cultura" inventato dal governo Renzi fino alla deducibilità delle spese dal veterinario per il cane, che non seguono alcun principio di progressività. Con la crescita ferma e in assenza della volontà politica di intervenire seriamente sull'evasione fiscale, il patto tra Stato e cittadini ha preso le forme di una costante attività di acquisizione del consenso al dettaglio, perpetrata a suon di micro-misure, canali preferenziali, piccoli interessi, premi e vantaggi, per alcune categorie e non per altre, che ha via via sgretolato qualsiasi logica di equità orizzontale e verticale.

Questa prassi ripetuta con costanza ci ha abituato ad accettare che ad alcuni cittadini siano accordati status particolari rispetto agli altri. Ci ha, insomma, abituato alla discrezionalità dell'abuso. Proprio la natura di questi interventi, diffusi in ogni legislatura, ad ogni governo, ci ha fatto

perdere di vista il disegno complessivo, al punto da rendere molto più facile confondere i perdenti e i vincenti della guerra delle tasse.

51 Margaret Thatcher, *Speech to Conservative Party Conference*, Margaret Thatcher Foundation 1975.

52 Sulla *ownership society* di Bush si veda anche Marco Panara, *La malattia dell'Occidente. Perché il lavoro non vale più*, Laterza 2013.

53 Un abbattimento in grado di evitare di colpire le case di minor pregio e quindi, presumibilmente, i cittadini più poveri, è previsto in molte legislazioni.

54 Nel dibattito conclusivo della campagna elettorale del 2006, l'ultima affermazione di Berlusconi senza possibilità di replica da parte di Prodi fu la promessa dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa. Questa promessa gli consentì un sensibile recupero nei sondaggi successivi e nei voti finali.

55 Per gli immobili ceduti prima dei cinque anni si applica l'aliquota del 26%.

56 La stima si ottiene adeguando i valori ai prezzi di mercato, corretti in modo da mantenere la base imponibile attuale, mantenendo così il gettito complessivo, ma realizzando una perequazione tra le unità immobiliari.

57 Local Opportunities Lab, *Catasto a chi conviene che resti come è*, in «lavoce.info», 30 novembre 2021.

58 Si tratta di una vicenda di grande interesse, che rende chiare molte cose. La norma era stata inserita nel decreto che stabiliva i limiti per l'uso del contante, in deroga esplicita a tale limite, per cui tutti i fitti dovevano essere tracciati, quale che fosse il loro ammontare. La direzione generale del Tesoro in sede attuativa si affrettò a vanificare la portata del provvedimento rilevando che ai fini della applicazione di eventuali sanzioni valeva comunque il limite previsto per la normativa antiriciclaggio, escludendo così buona parte degli affitti. Successivamente il governo Renzi aumentò il limite per il contante e abrogò la norma.

59 Negli Stati Uniti una proposta di imposta patrimoniale formulata da Emmanuel Saez e Gabriel Zucman è stata inserita nel programma elettorale di Elizabeth Warren per le elezioni presidenziali del 2020 (si veda Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice. How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Norton & Co. 2019). Una proposta analoga era contenuta nel programma elettorale del Partito socialdemocratico di Germania (SPD) per le elezioni 2021. Il rinnovato interesse per l'imposta patrimoniale è confermato dalla recente pubblicazione di un'ampia rassegna dell'Ocse relativa ai Paesi membri (si veda Ocse, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, 2018), da un rapporto ufficiale britannico (Wealth Tax Commission, *A Wealth Tax for the UK: Final Report*, 2020) e dalla pubblicazione di un numero speciale ad essa dedicato dell'autorevole rivista «Fiscal Studies» (2021). Molte proposte e riflessioni fanno riferimento alla necessità di finanziare i costi sanitari della pandemia da Covid-19, o per ridurre le disuguaglianze che ne sono seguite. Per esempio, l'Argentina ha varato nel dicembre 2020 un prelievo patrimoniale straordinario sui cittadini con patrimonio superiore a 2,5 milioni di dollari; nell'aprile 2021 il segretario generale delle Nazioni Unite suggeriva di introdurre con urgenza un'imposta patrimoniale a fini di solidarietà; anche il Fmi ha suggerito ai Paesi membri di considerare l'introduzione di imposte sui patrimoni più elevati, sottolineando il

valore “simbolico” di tali prelievi. In Italia, invece, anche solo interrogarsi sulla possibilità di far ricorso a un prelievo patrimoniale appare “disdicevole”, espressione di estremismo o radicalità mal riposta.

60 Si veda Maurice Allais, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Hermann 1977. Allais ritiene che un prelievo patrimoniale generalizzato del 2% sarebbe stato in grado di garantire lo stesso gettito fornito da tutte le imposte sul reddito applicate in Francia alla metà degli anni Settanta del Novecento. L'aspetto interessante della proposta consiste nell'accertamento dei valori tassabili affidato a un meccanismo di asta permanente per cui il valore dichiarato dei singoli cespiti equivale a un'offerta di vendita pubblica cui tutti possono partecipare. In tal modo si eviterebbero sotto dichiarazioni e problemi di accertamento.

61 Si veda Vincenzo Visco, *Promemoria per una riforma fiscale*, in «Politica Economica», 3, 2019.

62 Per esempio, i dati italiani indicano che il 5% più ricco della popolazione detiene circa il 20% del reddito, ma oltre il 30% della ricchezza.

63 Si veda Thomas Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani 2013.

64 Se si considerano due investimenti di 100, uno privo di rischio che fornisce un rendimento 5, e uno con una probabilità del 10% di andare perduto e che quindi deve avere un rendimento di 15, si vede che il valore patrimoniale è lo stesso, ed eguale sarà l'imposta patrimoniale, mentre l'imposta sul reddito, non essendo in grado di distinguere il rendimento ordinario da quello relativo alla copertura del rischio, tende a penalizzare gli investimenti rischiosi. Questo effetto negativo potrebbe essere rimosso mediante la piena deducibilità delle perdite che però si presterebbe a facili pratiche elusive. Sulle caratteristiche dell'imposta sul patrimonio, si veda Vincenzo Visco, *L'imposta sul patrimonio in una nuova struttura dell'imposizione diretta in Italia*, in AA.VV., *L'imposta patrimoniale*, Cedam 1987.

65 *Relazione e regio decreto agosto 1923, n. 1802. Abolizione della imposta di successione nel nucleo familiare*, in «Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia», 199.

66 Si veda Corrado Sforza Fogliani, *Cosa disse davvero Einaudi sulla tassa di successione*, in «Il Sole 24 Ore», 17 giugno 2021.

67 Si veda Eugenio Rignano, *Di un socialismo in accordo con la dottrina liberale economica*, F.lli Bocca 1901.

68 Giacomo Gabbuti, *Il fascismo “liberista” e la quasi abolizione dell'imposta di successione del 1923*, in Piero Barucci, Piero Bini, Lucilla Conigliello, *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*, Firenze University Press 2021, pp. 171-196.

69 Ocse, *Inheritance Taxation in Oecd Countries*, 11 maggio 2021.

70 Vincenzo Visco, *Riformiamo la tassa di successione, ma è meglio una patrimoniale*, in «Domani», 12 novembre 2021.

71 Vincenzo Visco, *Patrimoniale: ben venga ma in sede di riforma e razionalizzazione del prelievo tributario*, in «nens», dicembre 2020.

Capitolo 5.

Regali, voti e nuove alleanze

Negli ultimi anni le tasse sono passate dall'essere un mezzo per assicurare nel modo più razionale ed equo le coperture dei servizi forniti dallo Stato a uno strumento di consenso elettorale. I ragionamenti sul fisco, lungi dal prendere in considerazione efficienza, razionalità o equità del sistema, si sono ridotti al mantra di abbassare le tasse.

Con l'eccezione del governo Monti, gli altri leader hanno per lo più utilizzato le imposte in modo opportunistico e strumentale e quindi la politica fiscale italiana è risultata spaiata, storta, squilibrata, costruita su un castello di interventi estemporanei e spesso episodici, per raccogliere voti.

In nome del mantra che le tasse o si tagliano o non si toccano è stata accantonata l'idea di un ridisegno complessivo che, se equilibrato, a parità di gettito prevede per forza che alcuni guadagnino e altri perdano, e quindi implica un'assunzione di responsabilità da parte di chi fa scelte politiche. In assenza di tutto questo, abbiamo assistito al fiorire di bonus, incentivi e deroghe, di eccezioni, privilegi e favori a una categoria piuttosto che a un'altra. Incapaci di fare riforme coerenti e con l'imperativo che sulle tasse la sola cosa che conta è annunciare di averle abbassate, i governi italiani negli ultimi dieci anni hanno ridotto a disordinate regalie tutte le decisioni sul fisco.

Il termine bonus, del tutto sconosciuto nel tradizionale lessico tributario, evoca un regalo, un'elargizione discrezionale concessa a settori particolari della popolazione, scelti senza evidenti ragioni economiche o sistematiche se non l'elargizione stessa. Per rendersi conto dell'abisso di irrazionalità e di abuso dello strumento fiscale e finanziario in cui siamo precipitati, basta guardare l'elenco ricordato in un articolo pubblicato sul «Corriere della Sera» del 16 febbraio 2022⁷², in cui spiccano, tra gli altri,

il bonus zanzariere e quello rubinetti, il bonus terme e il bonus animali domestici.

Questo approccio illogico, seppure a suo modo creativo, ha contribuito ad accrescere ulteriormente “l’erosione” legale della base imponibile delle nostre imposte, in particolare dell’Irpef, allontanandola considerevolmente dal reddito effettivo, finanziando consumi personali, elemosinando consenso.

Alle regalie discrezionali e più o meno estemporanee si aggiungono misure più strutturate, ma sempre orientate nella stessa direzione: “tagliare” sempre e comunque. Per esempio, dopo che nel 2000 il reddito della casa di abitazione era stato escluso dall’Irpef, nel 2011 è stata introdotta l’aliquota del 21% per gli affitti, ridotta al 10% per quelli concordati, estesa nel 2019 ad alcuni affitti commerciali⁷³. Dal 2008 i premi contrattati a livello aziendale sono stati detassati al 10%, nel 2018 sono stati esclusi i dividendi e le plusvalenze delle partecipazioni qualificate. C’è stato, poi, il capolavoro della tassazione agevolata per incentivare il rientro dei cervelli e dei lavoratori iscritti all’Aire, il registro dei residenti italiani all’estero, con almeno due anni di lavoro fuori dall’Italia.

Per i primi è prevista l’esenzione per cinque anni del 90% del reddito da lavoro, e per i secondi del 70%. A questa si è aggiunta una seconda misura che prevede per gli stranieri (ricchi) che si stabiliscono in Italia o anche per gli italiani che rientrano dopo dieci anni per un minimo di almeno 24 mesi, il pagamento forfettario di 100.000 euro invece delle normali imposte sui redditi dovute. Sembra che i beneficiari principali di tali misure siano stati Cristiano Ronaldo, José Mourinho e altri loro colleghi, e soprattutto i club che li hanno assunti. Del resto, nessuno può negare che Ronaldo sia, come richiede la norma, un professionista altamente specializzato!

Esistono oggi 8 diverse aliquote sostitutive all’Irpef, compresa un’aliquota del 15% sulle lezioni private. Anche la tassa di concessione per la raccolta dei funghi è stata personalizzata escludendo gli anziani con più di sessantacinque anni dal suo pagamento. Nel loro complesso le spese fiscali⁷⁴ in Italia sono un problema serio stigmatizzato sistematicamente dalle autorità internazionali, ma in crescita inesorabile anno dopo anno. Si tratta di oltre 600 misure di cui 171 relative all’Irpef

(2021) per una perdita di gettito potenziale di quasi 70 miliardi di euro, di cui circa 40 per la sola Irpef⁷⁵. Cioè oltre 5 punti di Pil rispetto a poco più di 2 punti del Regno Unito, meno di un punto della Francia, e mezzo punto della Germania.

Sarebbe interessante un confronto analitico con la normativa in vigore in altri Paesi per evidenziare come e perché anche le scelte di natura tecnica, e non politica, che vanno considerate parte della normale struttura dell'imposta come le detrazioni personali, abbiano in Italia un peso molto maggiore che all'estero⁷⁶. La maggior parte delle spese fiscali derivanti da scelte politiche, poi, deriva dagli interventi previsti a favore degli immobili e della loro ristrutturazione, a beneficio prevalentemente delle classi di reddito medio-alte. Per fare un solo esempio, solo riallineando alle aliquote Irpef la cedolare sugli affitti, (ri)entrerebbero nelle casse dello Stato 2,3 miliardi di euro in più, che vengono “regalati” invece a chi possiede una abitazione oltre alla prima da affittare a terzi.

Un caso esemplare di erosione

L'erosione della base imponibile riguarda diverse imposte, ma soprattutto l'Irpef, e in particolare alcune categorie di reddito. Si tratta dei redditi di capitale, dei redditi e dei valori patrimoniali degli immobili, e del settore agricolo che rappresenta un caso a sé⁷⁷ che merita di essere esaminato in dettaglio.

Tradizionalmente i redditi dell'agricoltura, agrari e dominicali, vengono tassati in Italia in base al catasto con rendite che rappresentano valori pari a poco più del 10% di quelli reali; questo rappresenta di per sé un “beneficio” tributario molto consistente. Ciò nonostante, dal 2014 è iniziato un processo di ulteriore riduzione del prelievo sull'intero settore. “Si è iniziato con l'allargamento del concetto di reddito agrario per includervi le cosiddette attività connesse [...] senza peraltro modificare gli estimi catastali”⁷⁸; così facendo, “il reddito relativo, considerato fino a quel momento come reddito d'impresa, con tutte le conseguenze del caso, ai fini Irpef e Irap, veniva di fatto ad essere esentato da qualsiasi forma di imposizione”⁷⁹.

Nel 2017 il governo Renzi, che aveva come ministro Maurizio Martina, ha escluso dall'imposizione i redditi dominicali e agrari dei

coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali; con i governi successivi è arrivata anche l'esclusione dall'Irap (2015) e dall'Imu (2016). Misure puntualmente rinnovate anno dopo anno, anche dalla legge di bilancio varata nel 2021 dal governo Draghi. Seppure il valore aggiunto dell'agricoltura raggiunge solo il 2% del totale, gli agricoltori risultano circa 420.000, l'11% delle persone fisiche titolari di partita Iva, che insieme ai familiari rappresentano un consistente bacino elettorale che la politica tutta ritiene di dover privilegiare senza alcun motivo valido.

Peraltro nel 2014, prima degli interventi ricordati, il settore agricolo "trasferiva" al bilancio pubblico in termini di imposte solo il 9,5% del valore aggiunto, rispetto al 21,6% di tutti gli altri settori produttivi⁸⁰, per cui l'ulteriore sollecitudine dimostrata nei suoi confronti appare del tutto assurda. Le imprese agricole, oltre a contributi extratributari (in particolare quelli della Pac, la politica agricola comune, che è stata per decenni la più importante voce del bilancio dell'Unione europea), beneficiano di un regime speciale di detrazione dell'Iva che si traduce in un sussidio monetario pari al valore dell'imposta fatturata e incassata sulle vendite, nonché di un'accisa ridotta sul gasolio agricolo o dell'imposta di registro in misura fissa, solo per citare alcuni dei sostegni. Le nuove agevolazioni hanno determinato una riduzione della pressione tributaria sul settore di oltre un quarto e delle imposte sui redditi di impresa del 44%! Il tutto senza giustificazioni economiche valide, dal momento che i risultati dell'agricoltura erano migliori di quelli degli altri settori, e con effetti negativi sullo sviluppo e sulla crescita del settore, in quanto le agevolazioni si concentrano sulle imprese più tradizionali e meno innovative, mentre quelle più moderne sono soggette al regime di tassazione normale.

Qualsiasi osservatore indipendente non potrebbe che considerare sbalorditive queste scelte. Ma, si sa, la lobby agricola è sempre stata molto forte nell'Italia del dopoguerra.

Flat tax

Come abbiamo già sottolineato⁸¹ l'intervento più discutibile introdotto negli ultimi anni è sicuramente quello varato dal governo Conte 1 nel

2018 con ministro Giovanni Tria: un regime forfettario molto favorevole che permette alle partite Iva di pagare un'aliquota fissa del 15% per chi ha un giro d'affari fino a 65.000 euro e al 5% per i primi anni di attività. Il tutto sostituendo col *forfait* in un colpo solo Iva, Irpef, Irap e anche le addizionali comunali e regionali, senza fare differenze tra chi ha redditi netti molto diversi.

Si tratta, in realtà, della risposta politica della Lega con il sostegno, non si sa quanto consapevole, del Movimento cinque stelle al bonus 80 euro di Renzi. Renzi aveva destinato il bonus a una frazione specifica di lavoratori dipendenti, principalmente gli operai. La Lega ha invece confezionato un regalo *ad hoc* per una minoranza definita da due condizioni: il lavoro autonomo e un tetto arbitrario di fatturato, destinato a salire a 100.000 euro l'anno successivo all'introduzione⁸². Il regime forfettario permette a una rilevante frazione dei lavoratori autonomi e, a regime, alla grande maggioranza di loro di avere una tassazione molto più bassa dei lavoratori dipendenti, a parità di reddito effettivo. La misura, in sostanza, tende a legalizzare l'evasione che queste categorie attuano ogni anno nascondendo percentuali della base imponibile effettiva pari al 60-70% del totale. Né va dimenticato che il quadro dirigente della Lega, oltre a una quota rilevante del loro elettorato, è rappresentato da professionisti.

Il *forfait*, inoltre, discrimina anche all'interno della categoria degli autonomi. Basandosi sul reddito lordo, gli svantaggiati sono gli artigiani e gli imprenditori che hanno alti costi di produzione e che quindi hanno un livello di ricavi alto, ma più distante dal reddito netto che in realtà realizzano, mentre in proporzione avvantaggia i professionisti e gli autonomi che hanno meno spese e un divario minore tra fatturato e reddito netto.

Il costo dell'operazione è piuttosto elevato e destinato a crescere, anche se ancora non si dispone di dati completi certi. È anche possibile che la misura determinerà una riduzione delle stime ufficiali dell'evasione dal momento che quella che ieri era evasione diventa oggi adesione alle leggi vigenti. E gli effetti distorsivi non finiscono qui, perché il *forfait* incentiva anche la trasformazione del lavoro dipendente in lavoro autonomo e la mancata fatturazione, cioè nuova evasione. Inoltre, deforma la concorrenza e, applicandosi al di sotto dei 65.000 euro di ricavi,

incentiva ancora le aziende a non crescere⁸³. È, in sintesi, la peggiore ricetta economica che si possa applicare al sistema italiano, la via ottimale per il sottosviluppo.

Del regime forfettario introdotto con il governo Lega-Cinque stelle e soprattutto delle sue conseguenze sul sistema fiscale italiano si è parlato molto meno di quanto sarebbe stato necessario, e certamente meno del reddito di cittadinanza, altra misura bandiera di quell'esecutivo. Eppure, questa misura evidenzia una caratteristica fondamentale, culturale prima che politica, dei partiti che hanno governato insieme nel 2018 e che hanno rappresentato insieme la maggioranza dei voti degli italiani.

Si tratta di un ulteriore sbandamento strutturale del sistema fiscale che in Italia si somma ad altre caratteristiche uniche, cioè l'inesistenza di una patrimoniale, al di là della tassazione sulle seconde case, la bassissima imposta di successione, la bassa tassazione dei redditi da capitale, il regime di imposizione dell'agricoltura, e ovviamente l'elevatissima evasione. Il risultato è un sistema che nel complesso favorisce soprattutto i redditi alti, cioè è regressivo, ma che riesce a raccogliere consenso anche da quelli bassi. Questa particolare alleanza è la forza e la caratteristica del populismo, che si contrappone invece all'alleanza tra ceti bassi e ceti medi a cui hanno sempre guardato le forze progressiste.

I regimi fiscali agevolati a favore dei lavoratori autonomi ottengono consenso anche a causa della precarizzazione del mercato del lavoro iniziata negli anni Novanta che ha cambiato profondamente il mondo delle partite Iva, creando un ampio esercito di falsi autonomi, che lavorano in realtà per la stessa azienda da anni senza avere le garanzie di un lavoratore dipendente, ma ciò non può rappresentare un alibi nei confronti delle disparità di trattamento ricordate. Come dimostrano i dati ufficiali pubblicati annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, lavoratori autonomi e imprese individuali sono responsabili della quasi totalità dell'evasione fiscale e contributiva nel nostro Paese: erosione ed evasione quindi si sommano e si alimentano mutualmente.

Evasione di massa

L'evasione fiscale di massa è il problema principale del sistema fiscale italiano, ampiamente studiato e discusso, ma poco contrastato in pratica,

salvo brevi intervalli temporali subito dimenticati o esorcizzati. Dell'evasione fiscale si sa tutto: a quanto ammonta, tra i 7 e gli 8 punti di Pil, poco meno de 20% del gettito fiscale e del 30% del gettito tributario⁸⁴, chi evade, chi evade di più e chi di meno, come l'evasione si distribuisce sul territorio, quanto gettito viene meno per le principali imposte. Se non si riesce ad affrontare in modo diretto e radicale il problema è per evidenti ragioni politiche e di consenso.

Ho affrontato in dettaglio questa questione⁸⁵ e me ne sono occupato per molti anni. C'è un'enorme letteratura accademica che si è sviluppata sull'argomento a partire dal fondamentale contributo di Michael G. Allingham e Agnar Sandmo⁸⁶, che per primi hanno smentito l'idea che tagliare le imposte sia uno strumento utile per combattere l'evasione.

La sintesi della situazione italiana è limpida. Da tutti gli studi disponibili risulta che l'Italia è un Paese ad alto tasso di illegalità fiscale, ma che tuttavia esistono differenze sostanziali tra le diverse categorie di contribuenti: i redditi da lavoro dipendente e da pensione non evadono o evadono poco; i redditi di impresa individuale, di lavoro indipendente, dell'agricoltura, dei fabbricati evadono sistematicamente le imposte, spesso in modo imbarazzante; i redditi di capitale non evadono perché registrati e gestiti dalle banche per conto del fisco, ma beneficiano di aliquote ridotte, l'evasione dei redditi dell'agricoltura e dei fabbricati si aggiunge all'altissima erosione; le società di capitale evitano o riducono il prelievo soprattutto mediante l'elusione⁸⁷. L'evasione fiscale in Italia è un fenomeno di massa che coinvolge milioni di contribuenti. È un'evasione di dimensioni unitarie consistenti, ma non straordinarie – da poche migliaia di euro ad alcune decine di migliaia – e quindi appare difficile da contrastare non tanto sul piano tecnico, ma, come si è già detto, su quello politico.

Emerge quindi una sorta di costituzione materiale che caratterizza il fisco italiano, a dispetto della Costituzione formale: il prelievo si concentra sui lavoratori dipendenti ed ex lavoratori dipendenti che storicamente sono stati e sono i principali beneficiari del sistema di *welfare* italiano, prevede una tolleranza molto ampia per i ceti professionali e imprenditoriali, un prelievo adeguato sulle società di capitali, e una tassazione molto attenuata o del tutto assente per i ceti proprietari. Dietro queste scelte si può intravedere una continuità di

visione politica circa la distribuzione del reddito più favorevole allo sviluppo in un Paese come l'Italia, ma anche più semplicemente l'espressione di rapporti di forza consolidati: a favore del lavoro dipendente nel *welfare* e delle attività indipendenti e dei titolari di patrimoni nella distribuzione del carico fiscale⁸⁸.

Occorre quindi “aggregare” questa costituzione materiale, prevedendo, per esempio, un sistema di *welfare* effettivamente universale e una contestuale “terapia d'urto” nei confronti dell'evasione fiscale⁸⁹.

Di fronte a questa sfida, la politica, come si è visto, esita, resiste e si divide. Le posizioni secondo cui il mancato pagamento delle imposte deriva semplicemente dal fatto che i contribuenti non sono in grado di pagarle perché eccessive, diventa sempre più diffuso anche grazie alle difficoltà reali con cui abbiamo dovuto fare i conti nel corso della pandemia. Anche quando si introducono misure valide, come il *reverse charge* e lo *split payment* (governo Renzi) o la fatturazione elettronica (governo Conte 1), queste si presentano come episodiche, imperfette e approvate senza troppa convinzione e determinazione⁹⁰.

Il tempo che abbiamo a disposizione, però, è ormai ridotto: dopo la pandemia l'economia italiana potrà fare affidamento sui fondi del Pnrr per finanziare investimenti indispensabili per realizzare una crescita in grado di contribuire alla riduzione del rapporto debito/Pil, ma al tempo stesso dovrà fare i conti con spese correnti che risulteranno necessariamente più elevate rispetto al passato in seguito agli investimenti che la pandemia ha reso indifferibili in settori come la sanità, l'istruzione, l'assistenza, i trasporti, e si tratterà di spese correnti permanenti. Se non si vuole aumentare la tassazione attuale, già eccessiva e iniqua per molteplici aspetti, un consistente e rapido recupero di evasione sarà indispensabile, e, come vedremo, le possibilità tecniche di realizzarlo esistono.

Ciò che ancora manca è una volontà politica determinata che renda evidenti i vantaggi per tutti che si realizzerebbero in termini di giustizia sociale, di eliminazione della concorrenza sleale e di legalità economica complessiva, dal momento che evasione fiscale, corruzione e riciclaggio procedono di pari passo. In sostanza, di maggiore crescita per l'intero Paese.

Il Centro Studi di Confindustria⁹¹ ha calcolato che un dimezzamento dell'evasione attuale, a parità di pressione fiscale complessiva,

determinerebbe un aumento del Pil di 3,1 punti percentuali con oltre 335.000 nuovi posti di lavoro. Emanuele Bobbio, ricercatore dell'ufficio studi della Banca d'Italia, ha dimostrato come l'evasione sia responsabile di minori investimenti in innovazione, minore crescita delle imprese, e minore tasso di crescita di lungo periodo dell'economia.

L'evasione tollerata e la struttura complessiva del nostro sistema fiscale con le sue distorsioni e discriminazioni concorrono a mantenere e rafforzare una struttura economica obsoleta, inadeguata ad affrontare le sfide dell'evoluzione tecnologica e della concorrenza internazionale favorendo le piccole dimensioni, i prodotti tradizionali e ostacolando l'innovazione. Ostacolando, insomma, lo sviluppo della nazione.

72 Si tratta di un elenco, probabilmente non esaustivo, di 25 bonus concessi, il più delle volte nella forma di agevolazione fiscale, altre attraverso erogazioni di spesa. La lista che segue fa una certa impressione: 1) bonus 80/100 euro; 2) bonus per l'abbattimento delle barriere architettoniche; 3) bonus 110%; 4) eco-bonus; 5) sisma bonus; 6) bonus mobili ed elettrodomestici; 7) bonus verde; 8) bonus idrico; 9) bonus acqua potabile; 10) bonus facciate; 11) bonus ristrutturazioni; 12) bonus restauro prima casa per gli under 26; 13) bonus affitto giovani under 31; 14) bonus zanzariere; 15) bonus rubinetti; 16) bonus bebè; 17) bonus mamma domani; 18) bonus centri estivi; 19) bonus animali domestici; 20) bonus vacanze; 21) bonus terme; 22) bonus pagamenti elettronici; 23) bonus bici; 24) bonus monopattini; 25) bonus rottamazione TV, cui si è aggiunto da ultimo il bonus psicologo che dovrebbe compensare la drastica riduzione dei presidi territoriali di assistenza psicologica e psichiatrica e l'assenza di psicologi nelle scuole.

73 È interessante notare che in virtù di una scelta alquanto demagogica l'aliquota ridotta non si applica se l'affittuario è una società per azioni (srl, spa).

74 Si tratta delle misure che riducono il gettito di un'imposta a favore di uno specifico gruppo di contribuenti o attività economiche, e che non risultano giustificate se riferite a una norma o a un criterio logicamente fondato e generalmente accettato.

75 Si veda il testo dell'audizione della Corte dei Conti del febbraio 2021, nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla riforma dell'Irpef e altri aspetti del sistema tributario.

76 Una valutazione indiretta della entità dell'erosione derivante dalle detrazioni fiscali in vigore, facenti parte della struttura tecnica dell'imposta, può ricavarsi considerando il fatto che mentre l'aliquota Irpef più bassa è del 23%, l'aliquota media effettiva, cioè il rapporto tra gettito e base imponibile dichiarata, risulta di circa il 20%, e cioè di 3 punti inferiore all'aliquota più bassa esistente. Il che indica una chiara inefficienza dal punto di vista tecnico della nostra imposta rispetto a quelle in vigore in altri Paesi.

77 In proposito è utile leggere i contributi di Antonio Cristofaro, *Il prelievo tributario in agricoltura da Vanoni a Calderoli*, in «QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», 3, 2012, e Id., *E poi non rimase nessuno...: l'abolizione dell'Irpef "agricola"*, Mimeo 2017.

78 Le attività connesse sono quelle che implicano manipolazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; si veda Cristofaro, *E poi non rimase nessuno*, cit.

79 *Ibidem*.

80 *Ibidem*.

81 Vedi capitolo 2.

82 Aumento che non si realizzò perché nel frattempo era cambiata la maggioranza di governo e il Pd e il ministro Roberto Gualtieri erano fortemente contrari, non così il Movimento cinque stelle che ancora non si è reso conto dell'assurdità e dell'ingiustizia della misura, che alla fine è stata imposta al governo Draghi e inserita nella delega fiscale. Questa proposta è diventata un punto fondamentale del programma della destra.

83 Vincenzo Visco, *Le tasse gialloverdi*, in «nens», novembre 2018.

84 In sostanza, tra erosione della base imponibile dell'imposta ed evasione fiscale viene meno oltre un terzo del reddito potenziale tassabile. E si può stimare che l'evasione da sola corrisponda a una cifra compresa tra il 57 e l'85% dell'intero gettito dell'Irpef.

85 Si veda Vincenzo Visco, *Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica*, Università Bocconi Editore 2017.

86 Michael G. Allingham, Agnar Sandmo, *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, in «Journal of Public Economics», 1, 1972, pp. 323-338.

87 Questo è un fenomeno fortemente cresciuto negli ultimi decenni grazie anche alla crescita di una vera e propria industria di consulenza a livello globale specializzata nell'«ottimizzare» il carico fiscale delle imprese multinazionali, operando arbitraggi tra i diversi sistemi fiscali e legislativi, provocando forti perdite di gettito nei bilanci dei vari Paesi, e recentemente anche la reazione tardiva e ancora insufficiente dei Paesi Ocse.

88 Si veda Visco, *Colpevoli Evasioni*, cit., pp. 89-90.

89 Da questo punto di vista un passo in avanti importante è stato l'introduzione dell'indennità mensile di disoccupazione per i collaboratori, la cosiddetta Dis-Coll, un parziale correttivo introdotto sotto la spinta della pandemia. I lavoratori autonomi, infatti, non avevano diritto a nessun sostegno in caso di perdita del lavoro, mentre devono pagare interamente i contributi previdenziali.

90 Queste riforme, peraltro, erano state proposte precedentemente alla loro approvazione in alcuni rapporti del Nens trasmessi ai governi in carica. Si veda Nens, *Riforma dell'Iva e riduzione del prelievo grazie ai proventi della lotta all'evasione*, giugno 2014; e Id., *Fisco digitale. Fatturazione elettronica e trasmissione dei dati*, febbraio 2015.

91 Si veda Centro studi Confindustria, *Risalita in cerca di slancio. L'evasione blocca lo sviluppo*, in «Scenari Economici», 25, dicembre 2015.

Capitolo 6.

Il mondo è cambiato

Chi è il produttore del tavolino Lack che siete riusciti ad agguantare in mezzo alle bolge domenicali di un magazzino Ikea? E di chi è il magazzino Ikea in cui migliaia di persone si accalcano ogni giorno in tutto il mondo? Sembrano domande semplici, ma così semplici non sono. Ikea, infatti, secondo Soren Hansen, amministratore delegato di Interogo, holding finanziaria con base in Lussemburgo che a sua volta controlla una società olandese che ha comprato i diritti di sfruttamento del marchio Ikea, non è un'azienda e non è nemmeno una multinazionale: "Ikea è un brand, non è una sola compagnia, né un gruppo di compagnie". Hansen dava questa risposta al gruppo europeo dei Verdi che aveva denunciato come la società, attraverso una complessa struttura fiscale, riusciva a eludere un miliardo di imposte⁹².

Quella di Ikea è probabilmente la struttura più raffinata di elusione di imposta su cui la Commissione europea ha aperto un'indagine negli anni recenti⁹³. Un caso emblematico di una pratica diffusa: a partire dagli anni Novanta i grandi gruppi multinazionali hanno via via utilizzato tecniche sempre più precise e articolate per eludere il pagamento delle imposte spostando i profitti nelle giurisdizioni a loro più favorevoli. La liberalizzazione del mercato dei capitali ha provocato una concorrenza tra Stati, tutta a favore delle grandi imprese e a detrimento delle entrate degli stessi Stati. Il paradosso è che questo business dell'elusione è tutto perfettamente legale: negli ultimi quarant'anni abbiamo assistito a una competizione per creare le norme migliori per permetterla, gli Stati in concorrenza tra loro hanno costruito sistemi normativi e regolatori disegnati per agevolare maggiormente l'elusione del pagamento delle imposte sui profitti.

A livello globale si stima che il sistema del *profit shifting*, cioè dello

spostare i profitti da una società all'altra dello stesso gruppo multinazionale, svincolando la rendicontazione dal luogo dove i profitti sono prodotti e registrandoli nelle giurisdizioni che offrono le condizioni fiscali più convenienti, si traduce in 200-240 miliardi di dollari elusi al fisco. Per l'Italia correggere questa distorsione potrebbe voler dire un incasso di almeno 10-15 miliardi in più.

Il caso Ikea è emblematico. “All’inizio degli anni Ottanta”, si legge nel comunicato con cui l’Ue a fine 2017 annunciava l’apertura dell’indagine su Ikea, “il modello di business di Ikea è diventato un modello in franchising [...]. Più concretamente questo significa che Inter Ikea non possiede i negozi Ikea. Tutti i negozi Ikea nel mondo pagano una commissione del 3% sul fatturato” a Inter Ikea Systems, una holding controllata di Inter Ikea in Olanda. In cambio, i negozi possono utilizzare il marchio e soprattutto il *know how* su come operare e sfruttare “il *concept* Ikea”⁹⁴.

Al momento dell’apertura dell’indagine europea, la società svedese più conosciuta al mondo aveva una struttura basata su due fondazioni, una in Liechtenstein e una in Olanda. La prima fondazione in Liechtenstein controlla la società olandese che detiene i diritti del marchio Ikea e fino al 2011 anche la società lussemburghese che fino a quella data ne incassava i profitti. Si occupa, insomma, solo dello sfruttamento del brand e dell’idea di organizzazione produttiva messa a punto dalla società. La seconda fondazione in Olanda, invece, controlla la filiera di società che si occupano dello sviluppo dei prodotti a partire dalle foreste e della logistica, e anche una società proprietaria di 334 negozi in franchising. Le due catene finanziarie sono collegate formalmente solo dal fatto che i punti vendita pagano una piccola percentuale del loro fatturato alla società che detiene i diritti sul marchio per poterlo utilizzare. Questo articolato sistema cerca di far scomparire il legame con la produzione riducendo gli incassi di una multinazionale che si occupa di trasformare foreste in mobili, che vende letti e cucine, in un semplice sfruttamento di un *concept*, un’idea. Come spiegava Hansen, Ikea è un marchio protetto dai diritti di proprietà intellettuale e quindi trattato fiscalmente in maniera agevolata.

Per due volte, con due diversi accordi fiscali, uno nel 2006 e uno nel 2011, le autorità olandesi hanno acconsentito a far pagare pochissime

imposte a Inter Ikea Systems, società olandese che gestiva i diritti di sfruttamento del marchio Ikea: fino al 2011, infatti, Inter Ikea Systems pagava un canone annuale per lo sfruttamento dei diritti a una holding lussemburghese, che a sua volta non pagava tasse. E dal 2012 ha iniziato invece a pagare interessi alla sua controllante in Liechtenstein, a cui era passata la proprietà del marchio. La società in Liechtenstein, in una partita di giro, ha prestato alla società olandese i fondi per pagare gli interessi a sé stessa, e intanto quei fondi erano detratti dall'imponibile tassabile in Olanda.

Quello di Ikea è un caso anche più ardito di elusione rispetto a quella dei colossi del digitale, che si basa sul non avere sede fisica, e più ardito anche dei sistemi con cui tutte le grandi multinazionali spostano i loro profitti negli Stati che li tassano meno, mettendoli al riparo dalle imposte che invece toccano ai normali cittadini e agli imprenditori la cui produzione è riferibile ai confini nazionali. Eppure aiuta molto a capire il sistema attuale in cui brevetti e marchi sono diventati l'essenza del nuovo capitale: da una parte motore di ricchezza, dall'altra protetti dalla tassazione che invece veniva riservata al capitale nel secolo scorso. Oggi la corsa generalizzata a mettere al riparo i profitti dalla tassazione – attraverso regolamentazioni sulle *royalties* che rischiano di alimentare le rendite di mercato o normative troppo favorevoli sul riporto di perdite (vere o presunte) che le trasforma in benefici fiscali, ma anche sistemi fiscali che strutturalmente impongono meno tasse su azioni e dividendi rispetto ai salari – sta avendo conseguenze molto ampie sul grado di concorrenza dei mercati, sui rapporti di forza tra capitale e lavoro e sul destino delle nostre società.

Nella bocca del coccodrillo

Alcune delle sintesi più brillanti su queste tendenze sono state redatte negli ultimi anni dall'Unactd, la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo. Secondo gli economisti dell'Unactd le tendenze attuali hanno un fattore comune: la vittoria della rendita e delle imprese che su questa basano i loro piani. “La ricerca recente suggerisce, per esempio, che le aziende statunitensi che partecipano alle catene globali di valore ottengono quote sproporzionate dei profitti globali

attraverso il controllo dei diritti di proprietà intellettuale che vengono usati come asset strategici chiave per aumentare il potere di mercato più che l'innovazione", si legge in uno dei documenti discussi nel 2021 dalla Conferenza⁹⁵. Si tratta di un sistema in cui la concentrazione di mercato e l'estrazione della rendita si alimentano a vicenda⁹⁶.

Richard Kozul-Wright, a capo della divisione Globalizzazione e strategie dello sviluppo dell'Unactd, e Kevin P. Gallagher della Boston University lo hanno riassunto in quello che chiamano il grafico del coccodrillo⁹⁷. Utilizzando i dati di bilancio delle aziende quotate in 56 Paesi sia sviluppati che in via di sviluppo, hanno confrontato i profitti delle prime 2.000 società transnazionali con l'andamento della quota di reddito da lavoro a livello globale. Prendendo a riferimento come data di partenza il 1995, le due linee si divaricano fino a formare una bocca di coccodrillo: quando i profitti aumentano, la quota di reddito da lavoro diminuisce, e viceversa. "Le perdite in termini di quota del reddito da lavoro possono essere quasi interamente spiegate dai guadagni in termini di profitto delle prime 2.000 aziende transnazionali", è la conclusione. In sostanza sembra che le prime 2.000 imprese multinazionali riescono a controllare la catena del valore e le remunerazioni delle principali filiere produttive.

Dal 1990 la quota di reddito da lavoro si è sistematicamente ridotta scendendo al 52% della ricchezza lorda globale nel 2017, e in alcuni casi anche al di sotto del 50%. Il calo è stato maggiormente costante nelle economie sviluppate. Basti pensare che fino agli anni Ottanta del secolo scorso i redditi di lavoro rappresentavano il 60, 65, 70% del reddito disponibile. La bocca spalancata del coccodrillo è la faccia del nuovo mondo.

Perché questi profondissimi cambiamenti nella distribuzione del reddito tra capitale e lavoro dovrebbero interessare chi si occupa di tasse? Semplicemente perché i sistemi di tassazione oggi prevalenti sono stati disegnati sulla base di una distribuzione del reddito non più attuale, e quindi oggi faticano a finanziare i sistemi di *welfare* che dalla tassazione dipendono.

Negli ultimi quarant'anni tutto è cambiato⁹⁸. Quando nel dopoguerra sono nati i sistemi di *welfare* delle nostre democrazie liberali, il reddito nazionale era composto per una media tra il 60-70% da redditi da lavoro.

Quindi il fatto che i sistemi fiscali si basassero soprattutto sul prelievo sui redditi da lavoro e sui contributi sociali aveva un senso. Oggi invece la quota di redditi da lavoro è in costante diminuzione anche in Italia, ma il prelievo su questi redditi resta tre volte maggiore di quello per esempio su interessi, profitti, rendite, *royalties*, cioè l'insieme dei redditi da capitale. Le aliquote della tassazione di impresa, invece, sono passate da una media tra il 40 e il 50% degli anni Settanta-Ottanta a una media del 20-30% di oggi.

C'è poi anche una divergenza interna agli stessi redditi da lavoro, alimentata dall'aumento delle disuguaglianze interne. Per il 20% dei redditi più bassi, infatti, il calo è stato anche maggiore rispetto a quelli più alti. Sul totale della quota media totale dei salari a livello globale, la quota dei redditi più bassi è scesa dal 3,9% nel 2004 al 3,5% nel 2017, mentre la percentuale relativa dei redditi più alti nello stesso periodo è cresciuta⁹⁹.

Se i redditi da lavoro sono la prima fonte di entrate fiscali per gli Stati e allo stesso tempo sono in costante diminuzione vuol dire che i sistemi fiscali alla lunga rischiano di non essere più sostenibili. Allo stesso tempo meno lavoro c'è, meno è facile ridurre le tasse sul lavoro. Una spirale che si autoalimenta. Tutto questo porta a una sola conclusione possibile: è non solo necessario, ma è anche urgente ridisegnare i sistemi fiscali, riadattandoli al nuovo modo in cui si produce ricchezza oggi, un modo che non passa più principalmente dal lavoro.

Nuovo mondo, nuove tasse

Il nuovo mondo a bocca di coccodrillo è anche il frutto della guerra delle tasse vinta qualche decennio fa dal capitale. E a cui ora si cerca, con qualche decennio di ritardo, di porre rimedio. Già nel 1997, più di venti anni fa, l'Italia aveva avanzato in sede europea una proposta per mettere un freno all'elusione crescente delle multinazionali, prospettando un prelievo su base consolidata¹⁰⁰.

La discussione è durata molti anni e all'interno dell'Unione europea sono state faticosamente presentate due proposte di *Common Consolidated Corporate Tax Base*, per armonizzare la tassazione di impresa tra i Paesi dell'Unione europea. La prima, che risale al 2011, è stata semplicemente

affossata. Per ottenere il parere del Consiglio europeo sulla seconda ci sono voluti cinque anni.

Regno Unito, Irlanda, Olanda, Lussemburgo, tra gli altri, hanno sempre sollevato veti e obiezioni tali da rendere impossibile arrivare a risultati concreti. Il dibattito si è poi trasferito in sede Ocse con l'obiettivo di affrontare la questione a livello globale. Ma la svolta è arrivata solo quando la nuova amministrazione di Joe Biden ha finalmente deciso di imprimere un'accelerazione al dossier. L'accelerazione americana non è dovuta a generosità, ma al fatto che l'amministrazione degli Stati Uniti si è resa conto che il suo sistema fiscale aveva bisogno di recuperare entrate per finanziare il piano di investimento da 2 trilioni di dollari, cuore del programma di Biden. In seconda battuta, poi, un accordo sulla tassazione concordato con gli altri Paesi avrebbe anche avuto il vantaggio di disinnescare le diverse *web tax* messe a punto in maniera unilaterale dalle giurisdizioni straniere per mettere fine all'elusione fiscale dei colossi della tecnologia americana, nei confronti della quale l'Unione europea aveva utilizzato gli unici strumenti a sua disposizione: le indagini antitrust in materia di aiuti di Stato, e in mancanza di un accordo, alcuni Stati come la Francia avevano proceduto a una imposizione nazionale. Contro la cosiddetta *web tax*, gli Stati Uniti hanno sempre fatto muro, dispiegando tutta la forza della loro rete di *lobbying*. Quando nel 2013 Francesco Boccia, presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati italiana, presentò un emendamento alla legge di bilancio che introduceva una *web tax*, fu invitato a un pranzo che lui stesso definisce "non molto cordiale". Ci sono voluti otto anni prima che l'Italia, alla fine, partorisce un'imposizione sui servizi digitali, ma come dicevamo, la tassa che doveva entrare in vigore nell'estate del 2021 è stata sospesa proprio perché era in dirittura d'arrivo un accordo in sede Ocse di portata ben maggiore.

Dopo anni di stallo, l'amministrazione Biden è intervenuta con tutto il suo peso, annunciando il suo sostegno a un'imposizione fiscale minima del 21% e costringendo gli altri a seguire. Appena gli Stati Uniti hanno annunciato l'obiettivo dell'accordo, poi effettivamente raggiunto – anche se al ribasso – nel luglio del 2021, chi scrive ha inviato all'allora presidente del Consiglio Mario Draghi una lettera assieme all'ex premier

e presidente della Commissione europea Romano Prodi¹⁰¹. Con Prodi abbiamo chiesto a Draghi di esprimersi pubblicamente a favore della proposta di un'aliquota minima globale non inferiore al 21% e di usare tutto il suo peso internazionale e la sua influenza per convincere anche gli altri Paesi del G20. Draghi non ha mai preso una posizione precisa sul livello dell'aliquota e nemmeno lo ha fatto il suo ministro dell'Economia Daniele Franco, che pure appoggiava l'iniziativa americana e che, come presidente del G20 finanze, gestiva i negoziati, paralleli a quelli dell'Ocse, delle venti economie più importanti del globo. Ma la spinta americana e la diplomazia alla fine hanno portato a luglio 2021 all'adesione alla prima intesa, poi ratificata a ottobre 2021, anche da parte dei Paesi più riluttanti come l'Irlanda. Il compromesso, però, si è fermato a un'aliquota del 15%.

La svolta, comunque storica, è stata il frutto anche di un contesto culturale e accademico diverso. Non è un caso che un mese e mezzo prima dell'accordo del G20 di Venezia la Commissione europea abbia istituito un Osservatorio europeo sulla tassazione¹⁰² in collaborazione con la Paris School of Economics e sotto la direzione di Gabriel Zucman, cioè uno degli economisti di riferimento degli studi sulla disuguaglianza, autore assieme a Emmanuel Saez di alcune delle ricerche più importanti sull'evoluzione della distribuzione della ricchezza negli Stati Uniti durante il Ventesimo secolo e sulla capacità dei più ricchi di non pagare le tasse.

L'osservatorio diretto da Zucman ha iniziato a proporre simulazioni su quanto le amministrazioni fiscali europee avrebbero recuperato in termini di entrate, di percentuale sul totale dei redditi di impresa e di percentuale sulla spesa sanitaria finanziabile con diversi livelli di aliquota¹⁰³. Lo hanno fatto analizzando i bilanci che elencano i profitti delle diverse multinazionali Paese per Paese. Il risultato è, per esempio, che con un'aliquota del 21% lo Stato italiano avrebbe recuperato 110 milioni solo da Eni, un'azienda il cui azionista di maggioranza è lo Stato stesso tramite la Cassa Depositi e Prestiti e, per una quota minore, tramite il Ministero dell'Economia, ma che in alcune giurisdizioni come Ghana e Singapore paga un'aliquota effettiva pari a 0 e in altre come in Russia pari all'1%. Con l'aliquota al 15% l'aumento di gettito si riduce a 63 milioni.

In generale, l'accordo sull'aliquota al 15% vale per l'Unione europea 80 miliardi di euro, anche se prevede alcune esenzioni per le multinazionali per il primo anno fiscale. Per l'Italia sono nel complesso 2,1 miliardi di euro l'anno, l'1% della spesa sanitaria e un aumento del 5% dell'imposta sui redditi di impresa. Alla fine del 2022 i governi europei, dopo aver superato mesi di veto da parte dell'Ungheria di Viktor Orbán, hanno dato il primo via libera alla "global minimum tax"; perché l'imposta diventi operativa, tuttavia, ci vorranno anni.

In verità, come hanno dimostrato Zucman e altri¹⁰⁴, sarebbe possibile introdurre un'imposta minima sui profitti delle società multinazionali anche unilateralmente. Per esempio, con un'aliquota minima del 25% sui profitti effettivi, decisa in maniera autonoma, l'Italia potrebbe ottenere un gettito aggiuntivo di oltre 14 miliardi.

La svolta americana

Nonostante si tratti di un risultato storico, che ha coinvolto 130 Paesi, la *global minimum tax* mostra anche un grande paradosso. Gli Stati Uniti sono riusciti a spingere per un aumento della tassazione dei profitti di impresa a livello mondiale, mentre in casa non riescono a tassare i redditi degli imprenditori miliardari.

Lo confermano sia le ricerche accademiche che le inchieste giornalistiche. Zucman e Saez hanno definito il sistema fiscale statunitense "una gigantesca *flat tax* regressiva al vertice"¹⁰⁵. I loro studi dimostrano che le 400 famiglie più ricche negli Stati Uniti pagano in media un livello di imposte inferiori a qualsiasi altro gruppo di reddito: su 1.800 miliardi di dollari accumulati tra il 2010 e il 2018, solo l'8,2% è andato al fisco statunitense¹⁰⁶.

Un'importante inchiesta giornalistica che ha validato la loro tesi sul singolare funzionamento del sistema fiscale statunitense è stata condotta da ProPublica, un'organizzazione non profit specializzata in giornalismo investigativo fondata dall'ex direttore del «Wall Street Journal». ProPublica ha ottenuto una serie di documenti relativi al pagamento delle tasse di personaggi come Warren Buffett, Michael Bloomberg, Jeff Bezos, Elon Musk¹⁰⁷. Buffett, uno dei più noti investitori a livello globale, oggi amministratore delegato di Berkshire Hathaway, è l'ottava

persona più ricca al mondo. L'ex sindaco di New York, *tycoon* dei media, Michael Bloomberg, si è posizionato ventesimo nella classifica dei miliardari stilata da «Forbes» nel 2021. Jeff Bezos, il fondatore di Amazon, sempre secondo «Forbes» è il secondo uomo più ricco del mondo, superato solo da Elon Musk, fondatore di PayPal, amministratore delegato di Tesla e di Space X, la società privata che lancia razzi spaziali e vuole rendere lo spazio la nuova frontiera dei viaggi turistici e ha recentemente acquisito anche Twitter. Tutti loro, secondo i dati fiscali rivelati da ProPublica, pagano tasse infinitesimali rispetto ai loro redditi e patrimoni: in media i 25 americani più ricchi hanno pagato solo il 15,8% di imposte sul reddito lordo. Elon Musk nel 2018 è arrivato a pagare tasse zero.

Sul sito di ProPublica sono esposti non solo i risultati dell'inchiesta, ma sono anche descritte le reazioni a queste rivelazioni: alcuni lettori si sono arrabbiati con l'organizzazione affermando che l'inchiesta “puzza di invidia di classe”. Come se il sistema fiscale non si dovesse interessare ai guadagni ancorché legittimi dei cittadini. I risultati di ProPublica derivano essenzialmente dal fatto che il sistema fiscale statunitense (come peraltro tutti gli altri) non tassa i guadagni di capitale man mano che essi maturano, ma solo nel momento in cui essi vengono realizzati, e cioè solo quando i titoli che li incorporano vengono venduti, e protegge anche il passaggio ereditario delle partecipazioni. Il risultato è un'esclusione delle ricchezze finanziarie accumulate prodotte anno dopo anno dalla partecipazione al finanziamento dello Stato. Il rinvio *sine die* della tassazione dei guadagni di capitale caratterizza spesso anche la normativa che regola l'imposizione delle società in occasione di ristrutturazioni aziendali, fusioni, scorpori, conferimenti e altre operazioni, contribuendo anche per questa via alla riduzione della tassazione dei proprietari. Il super miliardario Elon Musk è arrivato a prendere in giro pubblicamente questo sistema. Il 6 novembre 2021 ha lanciato un sondaggio su Twitter: “Recentemente si è parlato molto di guadagni non realizzati come strumento di elusione fiscale, quindi propongo di vendere il 10% delle mie azioni Tesla. Sostieni questa idea?”. Per la cronaca, il 57,9% degli utenti che hanno partecipato alla votazione ha risposto di sì.

Nel marzo del 1994, il segretario di Stato al lavoro di Bill Clinton,

Robert Reich, a una riunione dei ministri del G7, pose questo interrogativo: “Siamo condannati a scegliere tra più posti di lavoro e una maggiore insicurezza e disuguaglianza, come avviene in questo Paese, o lavori migliori ma più disoccupazione e una rete sociale più pesante, come in Europa?”¹⁰⁸. Oggi, invece, gli Stati Uniti stanno iniziando a chiedersi qual è il prezzo di un sistema così disuguale.

Recentemente l'amministrazione Biden ha proposto di colmare questa specifica lacuna introducendo un prelievo minimo del 20% sui guadagni di capitale maturati e non ancora realizzati per i contribuenti con un patrimonio superiore a 100 milioni di dollari. Questi guadagni, infatti, vanno considerati (e sono) a tutti gli effetti reddito corrente. Non si tratta di una soluzione tecnicamente perfetta, ma sicuramente incisiva. Tuttavia, non sembra che la misura, presentata anche alla Camera americana come proposta di legge autonoma, abbia la possibilità di avere una maggioranza che la sostenga.

Già nel discorso dei suoi primi cento giorni, lo stesso nel corso del quale aveva lanciato la proposta della *global minimum tax*, il presidente americano aveva affrontato il tema della tassazione di impresa. Biden aveva spiegato qual era il suo obiettivo: un obiettivo di compromesso. Dopo che Donald Trump aveva tagliato di quasi 15 punti percentuali le aliquote sulle imprese, facendole passare dal 35 al 21%, Biden si è limitato a proporre di farle tornare al 28%. In quel primo discorso al Congresso Biden aveva citato i risultati delle ricerche dell'Institute on Taxation and Economic Policy di Washington¹⁰⁹: l'istituto in un report del 2021 aveva elencato le cinquantacinque aziende incluse nei principali indici di Borsa americani che grazie alle regole del sistema fiscale americano avevano pagato zero tasse al fisco, anzi avevano ricevuto indietro anche crediti di imposta. Le cifre e i nomi contenuti in quel rapporto sono impressionanti: Nike, per esempio, non solo non ha pagato un dollaro su quasi 2,9 miliardi di utili, ma ha ottenuto uno sconto fiscale di 109 milioni di dollari. Ancora una volta lo ha fatto non con complessi sistemi di illeciti ma rispettando perfettamente la legge, legge che però è pensata per permettere questo tipo di elusione.

Il sistema americano è solo l'estremizzazione di principi che hanno ispirato molti interventi fiscali di qua e di là dell'Atlantico: da una parte quella enorme *fake news*, di incredibile e totalmente ingiustificato

successo, per la quale la ricchezza dei più ricchi si trasmette al resto della società (*trickle down economics*), dall'altra un'idea più subdola che viene quasi sempre data per scontata e mai messa in discussione e cioè che la leva fiscale sia fondamentale nelle decisioni di investimento delle imprese.

Bisogna spingere gli investimenti delle aziende? Offriamo loro benefici fiscali. Vogliamo che le aziende producano brevetti? Offriamo loro benefici fiscali. Vogliamo che le aziende creino buoni posti di lavoro? Offriamo loro benefici fiscali. Così facendo, però, si ignorano le dinamiche di mercato: le scelte di un'azienda dovrebbero dipendere soprattutto dalla domanda di prodotti e dalle tendenze dell'economia e non dagli incentivi fiscali.

Anche in Italia bisognerebbe ridiscutere il rapporto tra fisco e imprese e tra fisco e redditi di capitale in generale che al massimo sono tassati al 26%, un'aliquota inferiore rispetto a quella che si paga sulla parte di reddito che eccede i 28.000 euro annui. Servirebbe anche ridiscutere la *ratio* complessiva degli incentivi fiscali che mettiamo in campo.

Nella legge di bilancio 2022, per esempio, si prevede la possibilità di ottenere crediti di imposta per le spese sostenute per arrivare a finalizzare un brevetto fino a otto anni prima della registrazione. Sembra un meccanismo generoso, considerato anche il progressivo aumento delle critiche nei confronti del sistema della proprietà intellettuale, sistema che è diventato la vera essenza del capitalismo odierno e contemporaneamente è spesso finanziato dallo Stato tramite interventi fiscali. Eppure Confindustria non ha apprezzato la nuova formulazione perché quella precedente era molto più generosa, o meglio era un vero scandalo passato per mesi sotto silenzio fino a che al Ministero dell'Economia si sono accorti che avrebbe comportato un buco di bilancio difficile da colmare: 4,5 miliardi l'anno per i prossimi diciott'anni, per un totale di circa 80 miliardi¹¹⁰. Nel pieno dell'estate 2020, l'anno dello scoppio della crisi pandemica, in cui l'intervento dello Stato è stato fondamentale per tamponare la crisi economica e sociale, il governo Conte 2 ha inserito, speriamo inconsapevolmente, nel decreto di agosto una norma, approvata a suo tempo anche dalla Lega, per rivalutare beni di impresa, marchi registrati compresi, escludendo così dalla tassazione il loro incremento di valore maturato nel tempo. Gruppi

come Intesa San Paolo, la prima banca italiana, hanno così ottenuto milioni di sgravi fiscali per marchi come San Paolo Imi. Secondo il Ministero dell'Economia quella piccola norma, poi rivista, appunto, con la legge di bilancio successiva, se non corretta avrebbe portato in pochi anni, come si è visto, a un buco di bilancio da 80 miliardi. Chi ne ha approfittato al momento giusto, intanto, ha vinto la lotteria¹¹¹.

Il fatto che i profitti delle aziende siano sempre più slegati dall'andamento del reddito da lavoro e anche dall'occupazione ci dice che l'evoluzione del mercato ha reso vetusti alcuni pilastri sui cui erano stati fondati i sistemi fiscali delle democrazie occidentali nel secondo dopoguerra. Fanno anche essi parte del mondo di ieri. Per l'Italia, che ha un livello di disuguaglianza molto elevato, ha perso più di un decennio di crescita, ha un tasso di disoccupazione più alto degli altri Paesi europei, occupa meno di metà della popolazione femminile e ha un sistema fiscale profondamente sbilanciato sui redditi da lavoro, riformare il sistema fiscale dovrebbe essere sentito come un'urgenza. Il rischio è che quello attuale si riveli progressivamente sempre più insostenibile.

⁹² *Ikea cheating Eu governments out of massive tax revenue according to new research*, in «The Greens/Efa in the European Parliament», 12 febbraio 2016; Richard Bravo, *Greens Say Ikea Avoided at Least \$1,1 Billion in Taxes to EU*, in «Bloomberg», 13 febbraio 2016.

⁹³ Qui l'annuncio dell'apertura della prima indagine Ue nel 2017: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5343. Qui le informazioni sul caso: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_46470. Le due lettere della Commissione europea inviate all'Olanda: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202046/272426_1973466_310_2.pdf, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202027/272426_2169565_285_2.pdf.

⁹⁴ Commissione europea, *State Aid: Commission Opens In-Depth Investigation into the Netherlands Tax Treatment of Inter Ikea*, 18 dicembre 2017.

⁹⁵ United Nations Conference on Trade and Development, *Addressing Systemic Issues: Strengthening the Coherence and Consistency of Multilateral Financial, Investment, Trade and Development Policy*, 2 dicembre 2020.

⁹⁶ Sulla perdita di legami tra aumento dei profitti e lavoro si veda anche Jan Eeckhout, *The Profit Paradox: How Thriving Firms Threaten the Future of Work*, Princeton University Press 2021.

⁹⁷ Kevin P. Gallagher, Richard Kozul-Wright, *Crocodile Capitalism and the Multilateral System Crisis*, in «Financial Times», 10 aprile 2019.

⁹⁸ Vincenzo Visco, *Promemoria per una riforma fiscale (A Briefing for a Tax System Reform)*, in «Politica economica, Journal of Economic Policy», 1, 2019, pp. 131-154.

- 99 Organizzazione internazionale del lavoro, *La quota del lavoro nel reddito globale e la sua distribuzione*, 24 luglio 2019.
- 100 Vincenzo Visco, *Far pagare le imposte ai giganti si può*, in «nens», marzo 2021.
- 101 Romano Prodi, Vincenzo Visco, *Multinazionali, con Biden un'equa tassazione*, in «Corriere della Sera», 18 maggio 2021.
- 102 Il sito dell'osservatorio europeo sulla tassazione: <https://www.taxobservatory.eu/>.
- 103 Giovanna Faggionato, *Se iniziamo a tassare le nostre multinazionali guadagniamo 170 miliardi*, in «Domani», 1° giugno 2021.
- 104 Mona Barake, Theresa Neef, Paul-Emmanuel Chouc, Gabriel Zucman, *Collecting the Tax Deficit of Multinational Companies: Simulations for the EU*, in «EUTAX Observatory», luglio 2021.
- 105 Come si ricorderà, questo è l'andamento “ottimale” indicato dal modello teorico di J. Mirrlees, ricordato nel capitolo 1.
- 106 Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, *Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data*, in «NBER», ottobre 2014.
- 107 Jesse Eisinger, Jeff Ernsthausen, Paul Kiel, *The Secret IRS Files: Trove of Never-Before-Seen Records Reveal How the Wealthiest Avoid Income Tax*, in «ProPublica», 8 giugno 2021.
- 108 Thomas L. Friedman, *World's Big Economies Turn to the Job Issue*, in «The New York Times», 14 marzo 1994.
- 109 Giovanna Faggionato, *Joe Biden e la tassazione delle multinazionali*, in «Domani», 30 aprile 2021.
- 110 Daniele Manca, *Conti pubblici: all'appello mancano 80 miliardi di possibili minori entrate*, in «Corriere della Sera», 21 ottobre 2021.
- 111 Carlotta Scozzari, *Intesa riscopre il “vecchio” marchio San Paolo Imi, ora vale 1,5 miliardi in più grazie al decreto agosto del governo Conte*, in «La Stampa», 12 agosto 2021.

Capitolo 7.

Tempi sbagliati, tempi migliori

Una riforma fiscale è “l’architrave della politica di bilancio” per questo “cambiare le tasse una alla volta non è una buona idea”. Quando il presidente del consiglio Mario Draghi fece le sue prime dichiarazioni programmatiche di fronte al Parlamento nel febbraio 2021¹¹² sembrava avere le idee molto chiare sulle esigenze del nostro sistema fiscale. Il premier promise l’insediamento di una nuova commissione di studio che prendesse in esame i problemi del fisco nel suo complesso e citò esplicitamente come modello a cui ispirarsi l’esperienza da cui siamo partiti all’inizio di questo libro, la commissione di Cosciani.

Le parole di Draghi non erano neutre: il Parlamento a cui parlava aveva promosso una indagine conoscitiva che, pur avendo raccolto informazioni, contributi e studi sull’intero sistema, aveva come compito specifico una riforma limitata all’Irpef, cioè l’imposta su cui si erano concentrati praticamente tutti gli interventi degli ultimi anni. La commissione per la riforma dell’Irpef era sostanzialmente una commissione “riparativa”: avrebbe dovuto correggere tutti i danni fatti nell’ultimo decennio e tornare a un disegno razionale dell’imposta centrale del nostro sistema.

L’Irpef che il governo si è trovato a maneggiare era fortemente progressiva a bassi e medi livelli di reddito, e molto di meno a livelli più elevati. Tutte le irrazionalità, le eccezioni accumulate col tempo, lo svuotamento crescente della sua base imponibile, rendevano necessaria una correzione di rotta. Eppure era chiaro fin dall’inizio a tutti coloro che si occupano di fisco che un intervento limitato all’imposta sui redditi non avrebbe risolto le inefficienze e le iniquità del sistema nel suo complesso.

Tra gli addetti ai lavori era iniziato da almeno un paio di anni un

dibattito più ampio su una riforma del fisco complessiva¹¹³ e anche il governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nella sua relazione annuale vi aveva fatto un richiamo esplicito e lo aveva ribadito poi in diverse occasioni¹¹⁴. A tutti era chiara la grande marcia indietro che il Paese aveva percorso negli ultimi anni verso un assetto disordinato di tipo cedolare, per cui diverse categorie di reddito sono trattate diversamente, mentre a parità di reddito i contribuenti subiscono prelievi diversi.

Il sistema fiscale italiano dell'inizio degli anni Venti del Ventunesimo secolo è nel suo complesso progressivo solo per i redditi più bassi, proporzionale per quelli medi, e regressivo per i più ricchi, ma è anche inefficiente dal punto di vista dei suoi effetti sull'economia. La sua principale caratteristica è ancora l'evasione di massa, in particolare quella esorbitante dell'Iva, premessa per tutta l'evasione delle imposte sui redditi. Il trattamento dei redditi di capitale è difforme e poco razionale, mentre i redditi di impresa sono ampiamente erosi ed elusi. E ancora: l'imposizione patrimoniale è allo stesso tempo contenuta e poco razionale, il catasto totalmente inaffidabile, il sistema della riscossione non funziona, e la riscossione coattiva che segue ad accertamenti definitivi viene rifiutata dai contribuenti e, cosa ben più grave, dal Parlamento, che continua a prospettare "rottamazioni" e rinvii, né funziona il sistema del contenzioso, che non garantisce né il fisco né i contribuenti.

La Commissione di studio promessa da Draghi era quindi una novità importante, necessaria e attesa. Avrebbe, però, avuto bisogno di almeno un anno di lavoro, rischiava di essere lottizzata dalle forze politiche, e la sua nomina avrebbe in qualche modo reso inutile il lavoro del Parlamento. Il risultato è che non è mai stata nominata e alla fine sono stati acquisiti il materiale e la documentazione raccolti durante l'indagine conoscitiva già avviata. Il governo ha peccato di inesperienza e ingenuità sperimentando fin dall'inizio la durezza del confronto col Parlamento su uno degli argomenti più divisivi e strumentalizzati sul piano politico, ma ha comunque mantenuto l'obiettivo di proporre una riforma più ampia e, nell'autunno 2021, ha presentato una sua proposta di legge delega¹¹⁵.

La riforma mancata di Draghi

La legge delega consisteva semplicemente in dieci articoli, scarni e generici¹¹⁶. Politicamente, il senso è doppiamente chiaro: il governo in questo modo si regalava molta più libertà di manovra per realizzare tramite i singoli decreti legislativi, che non sono vincolati al voto parlamentare, provvedimenti che avrebbero potuto non trovare sostegno in Parlamento, e allo stesso tempo non scontentare nessuno dei partiti che lo sostenevano grazie alla vaghezza della formulazione. Dal punto di vista del diritto e delle procedure istituzionali, invece, la scelta poneva dei legittimi dubbi di costituzionalità e portava con sé fin dall'inizio il rischio di una guerriglia parlamentare a suon di emendamenti per inserire contenuti politici in una riforma al momento abbastanza vuota, guerriglia che infatti si è vista fin da subito, proveniente soprattutto dal centrodestra, e che era più che annunciata, visto che la Lega non ha nemmeno partecipato all'approvazione della delega in Consiglio dei ministri.

Sulla carta i principi evocati dalla legge delega sono, e non potevano che essere, condivisibili. La riforma, secondo il governo, doveva sostenere la crescita dell'economia, con la "riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione", cioè meno tasse su lavoro e investimenti. Il corollario spesso implicito era quello di spostarle su patrimoni e consumi come chiede da anni l'Unione europea e non solo. Si citava, poi, la razionalizzazione e semplificazione del sistema anche attraverso la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei micro-tributi; la progressività del sistema, che va preservata; e, da ultimo, la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale. Questo ultimo obiettivo, da raggiungere anche attraverso la riforma dell'amministrazione fiscale, era in realtà l'unico su cui pesa un vincolo esterno abbastanza stringente: nel Piano nazionale di ripresa e resilienza ci sono una serie di obiettivi progressivi di riduzione dell'evasione fiscale su cui il governo e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono impegnati a rendicontare per ottenere i fondi europei¹¹⁷.

Teoricamente, alla fine del percorso di riforma, avremmo dovuto avere una revisione complessiva del sistema di imposizione dei redditi, dell'imposta sul valore aggiunto, la riforma dell'amministrazione fiscale, il superamento dell'Irap – formula vaga per dire che a un certo punto, gradualmente, l'imposta con cui si finanzia il sistema sanitario nazionale

sarebbe stata cancellata –, una revisione del catasto, ma solo a fini conoscitivi, e un nuovo codice del fisco, negli intenti, unitario e coerente.

Di tutto questo, due elementi si sono tradotti già in una legge approvata dal Parlamento: nella legge di bilancio 2021 è stata inserita la revisione delle aliquote Irpef che, come abbiamo detto, era il dossier su cui il Parlamento stava già lavorando e quindi il più facile da approvare, e una prima parte della riforma dell'amministrazione fiscale con l'accorpamento della Agenzia di riscossione a quella delle entrate.

Per il resto, moltissimo sarebbe dipeso da come gli obiettivi della riforma si sarebbero tradotti concretamente nei decreti e nelle risorse che sarebbero state impiegate per realizzarla, allora non specificate. Ciò che era chiaro fin dall'inizio, però, è che il governo Draghi non era in grado di fare le scelte nette necessarie al sistema fiscale italiano, e lo dimostra quello che è successo, dopo la caduta del governo, con la mancata approvazione da parte del Parlamento della delega fiscale.

Annacquamento

La parte più rilevante della riforma proposta era la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi (articolo 3), con l'introduzione "graduale" di un sistema organico di *dual income tax*.

Il sistema duale è alternativo alla *comprehensive income taxation*, che tasserebbe tutti i redditi in base a un'unica struttura di aliquote progressive. Il sistema duale distingue, infatti, i redditi di lavoro da quelli di capitale. Mentre i primi continuerebbero ad essere soggetti all'imposizione progressiva, ai redditi di capitale si applicherebbe una sola aliquota proporzionale.

Questo sistema, come abbiamo visto, non è una novità per l'Italia: era già parte integrante della riforma Visco del 1996-1997, anche se rimase incompleto e fu subito abbandonato dal governo successivo. Prima di reintrodurlo sarebbe stato utile, quindi, interrogarsi sui motivi del mancato successo.

Quando lo introducemmo negli anni Novanta del secolo scorso, il sistema Dit derogava le convinzioni teoriche e politiche fino ad allora prevalenti, vale a dire che i redditi di capitale presentano una capacità

contributiva maggiore di quella dei redditi di lavoro, e quindi dovrebbero essere tassati di più e non di meno. Ma in tempi di inflazione ancora elevata, sia pure in calo, come erano quelli dell'inizio del decennio, la tassazione dei redditi di capitale – interessi, guadagni di capitale, ma non profitti – con le aliquote ordinarie risultava eccessivamente penalizzante, tassando anche la componente inflazionistica di questi redditi¹¹⁸. Una tassazione ridotta, forfettaria, poteva quindi compensare questo effetto negativo. Inoltre, l'unicità dell'aliquota proporzionale avrebbe assicurato la neutralità del sistema fiscale rispetto all'allocazione delle risorse. Il nuovo sistema, infine, rispondeva alla necessità di attrezzare i sistemi fiscali alla nuova situazione di concorrenza fiscale internazionale e di globalizzazione dei mercati, e questo fu l'elemento decisivo sul piano politico, non solo nel nostro Paese.

Per quanto riguardava poi l'Italia, dove i redditi di capitale erano stati sempre esclusi dall'imposta generale sul reddito e tassati in modo sostanzialmente discrezionale con una molteplicità di differenti aliquote proporzionali, il modello Dit forniva l'occasione per una forte razionalizzazione e generalizzazione della tassazione dei redditi di capitale¹¹⁹.

Ma fu proprio questo aspetto della Dit a non essere compreso e accettato, data l'inveterata abitudine di governi e legislatori a introdurre e giustificare ogni sorta di deroga alla tassazione ordinaria di questi redditi, a partire dal trattamento agevolato dei titoli di Stato, sempre più anacronistico e ingiustificabile da un punto di vista economico. Nulla autorizzava a essere più ottimisti nel momento in cui il sistema Dit veniva riproposto con la riforma Draghi. E infatti, nel corso della discussione parlamentare sulla delega fiscale, sono state riproposte e poi accettate dal governo per ragioni di sopravvivenza modifiche volte a mantenere trattamenti speciali e differenziati per i redditi di capitale. Questo in contrasto con lo stesso documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'Irpef con cui il Parlamento¹²⁰ aveva sostenuto l'introduzione della Dit¹²¹, e a cui Draghi si era uniformato. Alla fine il Parlamento e il governo sono arrivati al ripudio esplicito del sistema duale, neppure menzionato nella stesura finale, e all'inserimento di un'indicazione altrettanto esplicita e vincolante a favore di un sistema

cedolare per i redditi di capitale, tornando così, di fatto, a prima del 1973, cioè a una visione del sistema fiscale già considerata obsoleta negli anni successivi alla conclusione della guerra, espressione di assetti economici e istituzionali preindustriali. Una regressione storica e culturale impressionante imposta dalla Lega e subita dal governo¹²².

Il sistema Dit, invece, aveva una sua coerenza e dignità, anche se esso pone un problema rilevante per quanto riguarda i redditi misti, quelli ottenuti con l'apporto sia di capitale che di lavoro, e cioè delle piccole imprese individuali e di alcune professioni. Le due componenti di reddito andrebbero infatti separate e tassate in modo diverso secondo la logica del nuovo sistema¹²³. La Dit sarebbe anche logicamente incompatibile col sistema forfettario per i lavoratori indipendenti varato dal governo Conte 1, che rappresenta oggi una delle deviazioni principali dal principio di parità di trattamento di tutti i contribuenti. Ciò nonostante il governo non è intervenuto esplicitamente nella delega, e in Parlamento la Lega e il Movimento cinque stelle sono riusciti ad inserire, in maniera del tutto impropria, l'obbligo di mantenere il *forfait* ed eventualmente estenderlo oltre i 65.000 euro di fatturato (80-100.000), giustificando la scelta con la necessità di limitare un salto di imposta rilevante tra chi, rientrando nell'attuale *forfait*, fosse poi costretto ad abbandonarlo a causa di un aumento del fatturato¹²⁴.

Il sistema duale è stato quindi abbandonato, perché in verità nessuno lo voleva. Tutti (o quasi) erano a favore del mantenimento dello *status quo* e nessuno voleva rischiare polemiche su un tema delicato e sensibile come le tasse. La mancata approvazione della delega ha eliminato ogni residuo dubbio in proposito.

La soluzione Dit avrebbe comunque rappresentato un evidente progresso rispetto alla situazione attuale. Ma va anche considerato che il contesto economico di oggi è molto diverso da quello che negli anni Novanta del secolo scorso suggerì il passaggio dal sistema Cit a quello Dit. L'inflazione, per quanto in crescita nell'ultimo periodo, non sembra destinata a diventare un problema strutturale e permanente, ma dovrebbe essere riportata sotto controllo dagli interventi delle banche centrali, scontando anche la debolezza dei sindacati. La globalizzazione ha subito un arresto ed è in fase di riorganizzazione; i sistemi geo-politici stanno in certa misura ripiegando su sé stessi e sono prevedibili nuove forme di

protezionismo piuttosto che di liberalizzazioni; lo scambio di informazioni circa la titolarità dei redditi di capitale e dei patrimoni, per quanto insufficiente, è attivo e può diventare più incisivo; tutti i governi hanno bisogno di maggiori entrate e quindi sono impegnati, almeno a parole, a contrastare i paradisi fiscali e a combattere le diseguaglianze; il recente accordo in sede Ocse sulla tassazione delle multinazionali apre una nuova fase di contrasto all'elusione fiscale internazionale; il riarmo generalizzato che si prospetta dovrà essere finanziato, e così la transizione energetica; sia a livello politico che accademico si riscontra un rinnovato interesse per tassazioni a base patrimoniale.

Il sistema Dit, con il suo favore per i redditi di capitale, è quindi alquanto anacronistico rispetto ai tempi che stiamo vivendo, tanto più che il problema principale che i sistemi fiscali dei Paesi sviluppati dell'Occidente dovranno affrontare nei prossimi anni sarà quello di ridurre il prelievo fiscale e contributivo sui redditi di lavoro per trasferirlo su altri redditi o attività. Ancora più anacronistica appare la visione del sistema fiscale propria della destra italiana.

Il ritorno al sistema dell'imposta unica e progressiva su tutti i redditi a molti non apparirebbe accettabile e avrebbe anche il difetto di "mettere tutte le uova nello stesso panier", con dei vantaggi da un punto di vista redistributivo, ma con problemi relativi alla flessibilità di funzionamento del sistema tributario nel suo insieme.

Per questi motivi personalmente suggerisco l'adozione di un sistema duale in cui all'imposta progressiva sui redditi di lavoro si affianchi un'altra imposta personale progressiva sul patrimonio (o sul suo rendimento figurativo) con un abbattimento alla base e destinato a sostituire i prelievi patrimoniali e sui redditi di capitale che oggi esistono.

L'unica parte della delega fiscale di cui è stata anticipata l'applicazione è la riforma delle aliquote Irpef. La legge delega prevedeva il rispetto del principio di progressività, la graduale riduzione delle aliquote medie effettive e delle variazioni eccessive delle aliquote marginali effettive, il riordino delle deduzioni e delle detrazioni, il tutto stanziando appena 7 miliardi di risorse e rispettando il mantra di tagliare le tasse per tutti, senza che nessuno potesse subire una perdita. Le premesse, quindi, erano tali da rendere impossibile una riforma incisiva.

La riforma si è dunque tradotta nella riduzione delle aliquote formali da 5 a 4, senza intervenire contemporaneamente sulla base imponibile secondo il modello Dit, o razionalizzando le spese fiscali, e senza neppure affrontare il problema della disparità di trattamento tra contribuenti con lo stesso reddito complessivo, ma proveniente da fonti diverse. Il risultato è stato un intervento che ha ridotto l'imposta per tutti i livelli di reddito, con i benefici maggiori concentrati tra i 40.000 e i 50.000 euro: scelta corretta, dato che l'assetto precedente penalizzava fortemente i redditi medi, ma che è stata da molti criticata in quanto considerata regressiva, senza considerare che negli ultimi dieci anni tutti gli interventi sull'Irpef erano andati a beneficio dei redditi inferiori ai 30.000 euro.

Nel complesso, la nuova Irpef è migliore da un punto di vista tecnico rispetto alla situazione precedente. Restano, tuttavia, molti problemi. Il meccanismo delle detrazioni decrescenti viene mantenuto e quindi le aliquote marginali effettive rimangono più elevate di quelle formali, il bonus 80-100 euro viene riassorbito solo in parte, così come rimane il divario tra l'imposizione sui redditi dei lavoratori dipendenti, dei pensionati e degli autonomi. Secondo un'analisi di Ruggero Paladini pubblicata su «Menabò di Etica ed economia», per i percettori di reddito tra 28.000 e 50.000 euro, per esempio, l'aliquota per i dipendenti è al 43,68%, più elevata di quella (massima) dello scaglione successivo, per i pensionati è al 38,18% e per gli autonomi al 37,27%. All'ultimo, poi, è stata introdotta una fiscalizzazione dei contributi crescente al crescere del reddito, e quindi regressiva, fino a un reddito annuale di 32.000 euro e solo per un anno, quasi si volesse in questo modo compensare con l'ennesima misura estemporanea le accuse di aver avvantaggiato i redditi superiori¹²⁵.

Una soluzione più efficace era a portata di mano, ma non è stata presa in considerazione: molti studiosi e i gruppi politici del Partito democratico e di Liberi e uguali avevano infatti proposto di adottare una funzione continua per determinare l'aliquota media effettiva da applicare al reddito imponibile. Questa soluzione, già adottata in Germania, avrebbe reso l'imposta più semplice e trasparente, avrebbe evitato i salti di aliquota tra uno scaglione e quello successivo, avrebbe consentito di limitare, a parità di gettito, l'incidenza dell'imposta sul ceto medio come inevitabilmente

fanno le strutture delle aliquote con pochi scaglioni, e avrebbe anche consentito di avvicinare aliquote marginali e aliquote medie allargando la base imponibile dell'imposta, oggi fortemente ridotta dal meccanismo delle detrazioni¹²⁶. La riforma dell'Irpef, insomma, è un'occasione mancata.

La delega conteneva altri aspetti rilevanti. Il primo riguarda la riforma del catasto fabbricati – mentre nulla si diceva su quello dei terreni, egualmente obsoleto –, e più in generale sulla tassazione in agricoltura. Per evitare polemiche e resistenze politiche la revisione attesa da quarant'anni è stata trasformata dal governo Draghi in un'operazione di trasparenza che rischiava di non tradursi mai in una riforma dell'imposizione sugli immobili. La delega prevedeva infatti l'attribuzione, per ciascuna unità immobiliare, del relativo valore patrimoniale e della rendita sulla base, del normale valore di mercato; prevedeva inoltre che i valori venissero regolarmente aggiornati, ma anche che queste informazioni non fossero utilizzate “per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali”. L'integrazione delle informazioni presenti nel catasto sarebbe stata resa disponibile solo a partire dal 1° gennaio 2026.

Nonostante questa versione annacquata, la revisione del catasto ha sollevato le resistenze coriacee delle solite lobby: il posto dell'ex presidente Carlo Sforza Fogliani alla guida di Confedilizia è stato preso da un altro presidente dal doppio cognome, Giorgio Spaziani Testa, altrettanto martellante del predecessore, senza ritegno e senza pudore. Spaziani Testa ha iniziato a novembre 2021 a lanciare l'allarme tanto in voga in Italia: “Arriva la patrimoniale!”¹²⁷. E non ha smesso fino a marzo 2022, quando il governo ha rischiato di cadere per ben due volte proprio sul catasto. Alla metà di gennaio, infatti, sono stati depositati due emendamenti alla delega fiscale che se approvati avrebbero cancellato la revisione dei valori catastali¹²⁸.

È così cominciata una guerra di posizione in cui alla fine il governo ha ceduto su un punto fondamentale per la Confedilizia. Le lobby hanno sempre contestato un catasto basato sui valori patrimoniali che seguisse l'evoluzione di un mercato che funziona, non a caso, in base a valori per metro quadro. Hanno, invece, sostenuto il mantenimento di un catasto

reddituale (basato sugli affitti) da cui pervenire ai valori patrimoniali mediante un'operazione di capitalizzazione. Si tratta di una posizione di natura prevalentemente ideologica con cui si evita che venga formalmente stabilito che la base imponibile per l'imposizione immobiliare possa essere il patrimonio anziché il reddito¹²⁹, eppure sono imposte patrimoniali quelle che si applicano agli immobili (Imu, Successione e Registro).

La scelta ha comunque conseguenze economiche non trascurabili dal momento che i valori reddituali, cioè gli affitti, non sempre sono disponibili e sono relativamente più elevati per gli immobili di piccole dimensioni rispetto agli altri. Inoltre i valori patrimoniali di mercato incorporano progressivamente anche gli incrementi di valore dei cespiti, cosa che gli affitti non fanno.

Quello che comunque Sforza Fogliani, Spaziani Testa e i loro seguaci trascurano è il fatto che, se i valori patrimoniali sono stabiliti in base a un tasso di capitalizzazione che può essere deciso dal governo con un decreto più o meno arbitrario – oggi, per esempio, essi sono diversi per Imu, Successione e Registro –, la tutela dei contribuenti risulta molto più debole di quella che garantirebbe un catasto basato su valori patrimoniali trasparenti e non manipolabili a piacimento.

Ne è derivata una soluzione pasticciata che prevede la permanenza delle rendite attuali, di nuove rendite che a esse si affiancano, ma anche il riferimento ai valori immobiliari ricavabili dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (che opera su base patrimoniale, dato che recepisce i valori di mercato degli immobili acquistati e venduti) con una funzione sostanzialmente di “testimonianza”.

Il governo avrebbe potuto sostenere che comunque la riforma del catasto si sarebbe fatta, che le rendite sarebbero state aggiornate e le disparità di trattamento superate, e che l'obiettivo fondamentale sarebbe stato raggiunto. È in parte vero, ma al prezzo di un esito confuso, imperfetto, impreciso e manipolabile, ma neanche questa soluzione è destinata a vedere la luce.

Era rimasta, invece, nella delega l'abolizione (di quello che resta) dell'Irap. È chiaro che l'imposta attuale è molto diversa da quella originale. Tuttavia la sua eliminazione peggiorerebbe la struttura del sistema tributario italiano. Innanzitutto, secondo la delega sarebbe stato

necessario recuperare il gettito. Se ciò avvenisse, come alcuni propongono, attraverso l'aumento delle aliquote di altre imposte esistenti, in particolare dell'Ires, la tassazione delle imprese diventerebbe maggiormente distorsiva da un punto di vista economico; per quanto riguarda il finanziamento della sanità verrebbe meno ogni disincentivo a eventuali aumenti eccessivi delle spese sanitarie da parte delle regioni che non dovrebbero più temere un aumento di imposizione sui propri cittadini ed imprese; verrebbe meno un cespite rilevante che è alla base della autonomia tributaria degli enti decentrati, e si eliminerebbe un disincentivo all'uso del finanziamento con debito piuttosto che con capitale proprio da parte delle imprese. Più in generale, rinunciare a un prelievo a larga base imponibile, bassa aliquota e gettito abbondante appare poco sensato.

La delega si occupava anche dell'imposta sulle società, delle imposte indirette e dell'Iva del sistema della riscossione¹³⁰ e proponeva la trasformazione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef in sovrainposte.

Quest'ultima è una proposta importante che personalmente sostengo da molto tempo e che, se attuata, non consentirebbe più interventi che modificano in modo casuale la struttura della progressività dell'imposta sul reddito tra cittadini che risiedono in zone diverse del Paese.

Per l'Ires si proponeva, correttamente, di estendere il sistema Dit anche alle società per azioni e di allargare la base imponibile dell'imposta riavvicinando i valori fiscali a quelli civilistici "con particolare attenzione alla disciplina degli ammortamenti", il che significherebbe la fine degli ammortamenti accelerati, del super ammortamento, e del programma industria 4.0. Proposte condivisibili, ma che non esauriscono le possibilità di recupero della base imponibile dell'imposta.

Riguardo alla riforma del sistema di riscossione, le indicazioni della delega, sempre generiche, sembravano condivisibili. Ma non venivano affrontati esplicitamente i problemi più delicati che riguardano i poteri coercitivi del sistema e quindi le sue capacità non solo di effettivo recupero del gettito, ma soprattutto di deterrenza¹³¹.

Per le accise, si proponeva la loro ristrutturazione in senso ecologico, il che avrebbe comportato l'eliminazione delle agevolazioni esistenti per

l'agricoltura, gli autotrasportatori, e così via. Giuste proposte e giusti propositi, ma politicamente di difficile attuazione.

Per l'Iva si prevedeva la possibilità di qualsiasi tipo di intervento: variazione del numero e del livello delle aliquote, lo spostamento di beni da un'aliquota all'altra, e anche interventi antielusione. In sostanza si ipotizzava, senza esplicitarlo, un aumento del gettito. Questo approccio esprime una convinzione molto diffusa secondo cui il gettito più basso dell'imposta in Italia dipende dal fatto che i beni ad aliquota ridotta sono troppo numerosi e che quindi una parte di essi dovrebbe essere spostata sull'aliquota ordinaria. In realtà non è proprio così: il minor gettito rispetto agli altri Paesi dipende soprattutto dalla ben maggiore elusione in Italia. Su questo aspetto bisognerebbe quindi agire, ricordando che l'elusione dell'Iva è la premessa logica e contabile anche per l'elusione delle imposte dirette¹³².

Il patto nascosto

A conti fatti, di fronte a un sistema fiscale fatto di disparità di trattamento inaccettabili, effetti distorsivi sul sistema economico che ostacolano la crescita e lo sviluppo, erosione delle basi imponibili, elusione ed elusione, ma soprattutto di fronte all'ignoranza e all'ignoranza combinate insieme della classe dirigente politica italiana, il governo Draghi poteva fare e ha fatto poco, ma era comunque troppo per la maggioranza del Parlamento.

Nel mondo si discute oggi di come affrontare le sfide che i sistemi fiscali si trovano di fronte e che sono numerose e difficili, molto difficili: alti debiti pubblici e la necessità di ridurli, conflitti geopolitici con rischi di guerra e aumento delle spese militari, crescita ridotta rispetto alle necessità, eccessiva finanziarizzazione dell'economia che provoca disuguaglianze crescenti e sempre più intollerabili, popolazione che invecchia e che necessita di maggiori spese per pensioni e assistenza sanitaria, mentre i redditi di lavoro (in diminuzione) non possono più essere la principale fonte di finanziamento del *welfare*, transizione energetica per contrastare il cambiamento climatico che richiede nuovi investimenti. Serviranno quindi nuove risorse e i sistemi fiscali andranno sostanzialmente ristrutturati. Servirà una più stretta e inedita

cooperazione internazionale e anche la costituzione di una World Tax Organization, come proposto anni fa da Vito Tanzi, e non certo una chiusura autarchica e nazionalistica.

I metodi di riscossione e accertamento andranno rivoluzionati con il ricorso massiccio alle nuove tecnologie e ai *big data*. Nel mondo italiano, che non ha mai voluto affrontare nemmeno la voragine dell'evasione, si propongono invece piccoli correttivi o addirittura soluzioni regressive. C'è da una parte l'inconsapevolezza dei problemi, dall'altra il rifiuto di affrontarli. Seppure la riforma proposta da Draghi fosse andata in porto, il sistema fiscale sarebbe rimasto non solo iniquo ma anche inadeguato ad affrontare i nostri tempi. Per l'ennesima volta nella storia che abbiamo raccontato in questo libro non si riesce a varare un patto sociale sul fisco accettabile e moderno, come se la nostra politica non fosse in grado di accordarsi con la realtà che c'è attorno, seguisse solo le sirene dei vincitori della guerra delle tasse, i quali non vogliono fare prigionieri. Se l'Italia è regolata sempre su tempi sbagliati, non resta che aspettare tempi migliori.

Se si considera il dibattito sulla delega fiscale e le posizioni sistematicamente assunte dalla maggioranza delle forze politiche, si deve concludere che la visione complessiva sul sistema impositivo che emerge è alquanto inquietante. E può essere così riassunta:

- Le imposte non possono essere aumentate, ma solo ridotte. E non solo nel loro complesso, ma anche per i singoli contribuenti.
- La pressione fiscale deve essere ridotta.
- Le disparità di trattamento esistenti sono irrilevanti, o funzionali a specifici obiettivi politici e di consenso e quindi vanno mantenuti.
- Il contrasto all'evasione non è altro che un modo alternativo e surrettizio di aumentare le tasse.
- Gli accertamenti già effettuati (evasione già accertata) vanno rottamati.
- I metodi di accertamento moderni più efficaci, quelli basati sull'uso congiunto di tutte le banche dati e dell'intelligenza artificiale non vanno adottati, facendo magari leva sul sabotaggio sistematico del Garante della privacy.
- I redditi di capitale, immobiliari, dell'agricoltura, ecc. devono essere tassati meno di quelli di lavoro e alcuni non vanno tassati affatto.
- I redditi di lavoro indipendente devono essere tassati (molto) meno di

quelli di lavoro dipendente o da pensione, in quanto i lavoratori dipendenti sono garantiti mentre gli autonomi si assumono i rischi e i pensionati rappresentano una categoria improduttiva non meritevole di attenzione.

– Il cuneo fiscale va ridotto, ma la riduzione non può essere finanziata all'interno del sistema fiscale, e quindi deve avvenire in disavanzo.

– Le imprese maggiori non vanno disturbate e vanno lasciate libere di eludere, salvo casi di assoluta necessità.

– Evocare imposizioni patrimoniali, prima casa, imposta di successione, ecc. è anatema.

– Nessuna razionalizzazione delle aliquote Iva è opportuna dato che il prezzo di alcuni beni potrebbe aumentare.

– Nessun prelievo di solidarietà per sostenere le famiglie danneggiate dalla crisi energetica in corso può essere preso in considerazione, salvo la tassazione sugli extraprofitti.

Questo è il senso comune sulle tasse prevalente nel nostro Paese. Un terreno molto propizio per una battaglia politica esplicita, frontale e chiarificatrice. Ma è escluso che qualcuno voglia intraprenderla.

Terapia d'urto

La cultura neoliberista che ha promosso la guerra delle tasse negli ultimi quarant'anni appare in relativa ritirata. I sistemi di prelievo sono in difficoltà ovunque. Le diseguaglianze diventano sempre più intollerabili rispetto ai bisogni e alle richieste delle popolazioni. Le esigenze di consenso nelle democrazie occidentali richiedono un diverso equilibrio tra entrate e spese pubbliche, tra lavoro e capitale, tra ricchi e poveri. Quindi una nuova consapevolezza delle modalità in cui organizzare i sistemi tributari per renderli più equi ed efficienti dovrebbe prima o poi affermarsi.

In questo libro, discutendo dell'evoluzione del fisco italiano a partire dal secondo dopoguerra abbiamo più volte indicato quali potrebbero essere modalità diverse di organizzare il sistema fiscale italiano. Non resta che elencarle sinteticamente in conclusione, sempre in previsione e in attesa di tempi migliori.

Sarebbe utile partire dalla riforma dell'articolo 53 della Costituzione, aggiungendo subito dopo “il sistema tributario è informato a criteri di progressività”, le parole “e di generalità e uniformità del prelievo”, in modo da rendere chiaro che eventuali abbattimenti o detrazioni si giustificano in via di principio solo se essi contribuiscono a una maggiore equità e funzionalità del sistema, e che gli incentivi si possono utilizzare solo per finalità ben definite, meritevoli e possibilmente temporanee.

È necessario un intervento deciso, una terapia d'urto, in grado di risolvere in poco tempo il problema dell'evasione di massa nel nostro Paese. Da questo punto di vista la delega appare carente. Gli strumenti da adottare sono noti¹³³:

- Estendere e generalizzare gli obblighi di pagamento tracciato¹³⁴.
- Introdurre l'obbligo di effettuare una ritenuta d'acconto su tutte le transazioni, con compensazione tra ritenute effettuate e subite, a opera dell'intermediario che accredita il pagamento.
- Applicare un'aliquota unica per le transazioni intermedie (B2B) Iva¹³⁵.
- Razionalizzare il quadro normativo della fatturazione elettronica in modo da superare i numerosi impedimenti che oggi non consentono il controllo efficace del rispetto dell'obbligo di comunicazione delle fatture emesse e l'applicazione automatica delle sanzioni¹³⁶.
- Adottare il sistema del “margine” per l'Iva nel settore del commercio¹³⁷.
- Utilizzare pienamente i dati dell'anagrafe dei conti finanziari congiuntamente a quelli delle altre banche dati disponibili, in modo da consentire un sistema di accertamento misto, analitico-induttivo, anche grazie all'utilizzo di *big data* e intelligenza artificiale, superando una volta per tutte l'incomprensibile ostruzionismo del Garante della privacy.

L'imposizione sul reddito dovrebbe avvenire in base a un sistema duale basato su due imposte personali e progressive. La prima sui redditi di lavoro con aliquote determinate in base a una funzione matematica continua. La seconda sul patrimonio complessivo netto, immobiliare e mobiliare, valutato a prezzi di mercato, con una franchigia elevata (200-250.000 euro) e senza distinzione tra prime e seconde case¹³⁸, in modo

da escludere i contribuenti titolari di una ricchezza limitata, e con un'aliquota massima intorno all'1,5¹³⁹. Al tempo stesso andrebbero sopresse le imposte erariali che gravano attualmente sui patrimoni e sui redditi di capitale, cioè ritenute e Imu¹⁴⁰. L'operazione dovrebbe avvenire a parità di gettito.

Per quanto riguarda il sostegno ai carichi familiari, andrebbe completata la riforma relativa all'assegno unico prevedendo il superamento delle restanti detrazioni per carichi familiari. Il sistema forfettario andrebbe eliminato ed eventualmente sostituito con un meccanismo di recupero dell'Iva a favore del contribuente, simile a quello in vigore per l'agricoltura e limitato a una modesta frazione del fatturato. Si dovrebbe intervenire sulle spese fiscali, al fine di ottenere un recupero di base imponibile da utilizzare assieme al recupero di evasione, per ridurre il prelievo per tutti i contribuenti Irpef¹⁴¹. Le addizionali regionali e comunali all'Irpef andrebbero trasformate in sovrainposte come previsto anche nella delega.

Ma l'intervento più rilevante dovrebbe riguardare l'introduzione di un'imposta dedicata al finanziamento del *welfare* che dovrebbe sostituire, a parità di gettito, l'Irap e i contributi sociali con un prelievo proporzionale generalizzato su tutti i redditi prodotti¹⁴². Il risultato sarebbe una forte riduzione del costo del lavoro e del cuneo fiscale, con una riduzione del prelievo sulle piccole imprese e il lavoro autonomo per il quale potrebbe gradualmente essere superato il ricorso ai minimali¹⁴³.

L'imposta di registro andrebbe trasformata da imposta sul valore a prelievo fisso, sia pure di entità variabile a seconda della tipologia dei contratti. In questo modo si eliminerebbe un ostacolo rilevante alla circolazione dei beni. L'imposta di successione andrebbe riformata come abbiamo già indicato in precedenza¹⁴⁴. Per quanto riguarda l'Iva, oltre alle misure di contrasto all'evasione, andrebbe anche rivista la struttura delle aliquote finali accorpandole in base all'omogeneità dei prodotti e riducendone il numero. Le accise e le imposte sull'energia andrebbero riorganizzate con la finalità di ridurre le emissioni dannose per l'ambiente.

La tassazione delle imprese andrebbe riorganizzata. Gli studi di settore andrebbero definitivamente superati. L'uso di strumenti statistici, insieme a verifiche specifiche, andrebbe concentrato sulle attività di

imprese e professionisti nei confronti dei consumi finali. L'obiettivo è poter ricostruire bene per bene il valore credibile del prezzo finale effettivamente pagato dal consumatore, in modo da adottare abitualmente un metodo analitico e al tempo stesso induttivo per accertamenti generalizzati.

A fini fiscali si possono individuare tre categorie di imprese: micro-attività con fatturato ridotto che dovrebbero utilizzare una contabilità molto semplificata ed eventualmente un "tutoraggio" da parte dell'amministrazione finanziaria in modo da risparmiare il costo delle consulenze. Le imprese individuali e le società di persone di dimensioni maggiori dovrebbero tenere la contabilità ordinaria e i loro titolari dovrebbero essere assoggettati all'Irpef e alla nuova imposta patrimoniale. Per le società di capitale resterebbe l'Ires. Per le imprese maggiori e per i gruppi, oltre a una ridefinizione delle basi imponibili, si dovrebbe valutare la possibilità di introdurre un'imposta minima nazionale che dovrebbe integrare quella decisa in sede Ocse, con un prelievo complessivo non inferiore al 25%, e l'applicazione anche a gruppi internazionali con fatturato inferiore ai 750 milioni di euro e a gruppi puramente nazionali¹⁴⁵.

Il sistema della riscossione andrebbe rafforzato, mentre per il contenzioso bisognerebbe affidarsi a magistrati specializzati, come previsto nella proposta di riforma del governo che è stata approvata nelle ultime settimane di vita dell'esecutivo Draghi. Nel loro insieme, le proposte qui avanzate servirebbero a ridefinire un accettabile patto sociale in materia fiscale. Esse disegnano un sistema fiscale a prova di evasione, in grado di realizzare un sostanziale recupero di gettito che potrebbe essere utilizzato per ridurre l'incidenza delle imposte più importanti.

Un sistema semplice, basato su tre imposte principali a larga base, due progressive, sul reddito da lavoro e sui patrimoni, una proporzionale, l'imposta per il *welfare*; oltre all'Iva ridisegnata e le altre imposte minori. Il nuovo sistema avrebbe effetti redistributivi e perequativi ben più elevati di quello attuale, e effetti incentivanti sulle attività economiche.

Una ricetta per costruire i tempi migliori.

- 112 *Comunicazioni del presidente Draghi al Senato*, 17 febbraio 2021.
- 113 Si veda Visco, *Promemoria per una riforma fiscale*, cit.
- 114 *Considerazioni finali del Governatore*, Banca d'Italia, 31 maggio 2019; Davide Colombo, *Visco: serve riforma stabile e di sistema*, in «Il Sole 24 Ore», 2 giugno 2019.
- 115 *Disegno di legge: delega al governo per la riforma fiscale*, Consiglio dei ministri 5 ottobre 2021, Presidenza del Consiglio dei ministri; *Relazione illustrativa del disegno di legge: delega al governo per la riforma fiscale*, Consiglio dei ministri 5 ottobre 2021, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- 116 Il confronto con le 11 deleghe estremamente dettagliate su cui si fondò la riforma del 1996 (Legge 23 dicembre 1996, n. 662) è impietoso.
- 117 *Decreto 6 agosto 2021, Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione*, in «Gazzetta ufficiale», 229, 24 settembre 2021.
- 118 Dato un investimento di 100 che in assenza di inflazione fornisce un reddito di 5, un'aliquota del 50% comporterebbe un'imposta di 2,5. In presenza di un'inflazione del 10%, il reddito dell'investimento salirebbe a 15 in modo da compensare la svalutazione di 10 del capitale, causata dall'aumento dei prezzi. In questo caso, in assenza di indicizzazione del reddito che rimane 5, l'imposta dovuta salirebbe a 7,5 con un'incidenza sul reddito, che è quello rilevante per l'investitore, superiore al 100%.
- 119 Inclusi i guadagni di capitale percepiti dalle persone fisiche che, grazie a un equalizzatore, venivano tassati di fatto alla maturazione e non solo al momento del realizzo. In proposito si veda il capitolo 2.
- 120 Con voto unanime, salvo l'astensione di Liberi e uguali.
- 121 L'incomprensione della Dit come sistema autonomo coinvolse anche l'ufficio legislativo del Ministero delle Finanze all'epoca della riforma Visco, in quanto la Dit, nel momento in cui veniva introdotta, veniva presentata come una deroga al sistema Cit, un meccanismo incentivante. Sfortunatamente allora la questione non mi venne sottoposta, e solo dopo mi accorsi della scelta compiuta, che rifletteva semplicemente una difficoltà culturale a misurarsi con soluzioni innovative rispetto alla tradizione.
- 122 L'unico gruppo politico che si è opposto fino alla fine votando contro l'articolo 2 della delega è stato quello di Liberi e uguali.
- 123 In concreto, al valore dei beni posseduti (risultanti dalla contabilità) andrebbe attribuito un rendimento figurativo in base al tasso di interesse delle obbligazioni pubbliche o altro analogo indicatore. L'ammontare così individuato dovrebbe essere tassato con l'aliquota ridotta applicabile ai redditi di capitale, mentre la parte restante, attribuibile al lavoro, sarebbe soggetta all'imposta progressiva. Ciò porterebbe ad alcuni risultati difficili da far comprendere e accettare: per esempio, a parità di reddito, i professionisti pagherebbero quasi sempre di più degli altri lavoratori autonomi; i dentisti meno degli altri medici; i commercianti spesso meno di alcuni artigiani; un barbiere più di un meccanico, ecc. Un altro problema è l'estensione del sistema Dit alle società di capitale, cioè all'imposta sulle società. A rigore, i profitti ordinari, derivanti da un tasso di rendimento normale che andrebbe applicato al capitale proprio, dovrebbero essere tassati con l'aliquota proporzionale Dit, mentre la parte rimanente dei profitti (se esiste) potrebbe essere tassata con un'aliquota più elevata, in quanto essi sarebbero "sovraprofiti", vale a dire rendite che potrebbero essere tassate senza conseguenze economiche negative. Questa soluzione, corretta in ambito Dit, sarebbe però incompatibile con l'attuale Ace.

124 L'acquiescenza del Parlamento nei confronti del sistema forfettario per i lavoratori autonomi e le piccole imprese è inquietante. In virtù del *forfait*, infatti, un lavoratore dipendente con 35.000 euro di imponibile paga oggi 2.600 euro in più di un autonomo, e un pensionato 4.500 euro in più. Tutto ciò viene ignorato dalle forze politiche, che evidentemente considerano normale e accettabile tale situazione, e dagli stessi sindacati, che nelle loro polemiche col governo non hanno mai sollevato questo punto.

125 Ruggero Paladini, *La riforma dell'Irpef*, in «Menabò di Etica ed economia», 29 dicembre 2021.

126 In proposito, si vedano Francesca Gastaldi, Giancarlo Salvemini, *Una proposta per ridisegnare la curva delle aliquote dell'Ire*, in «SIEP», settembre 2006; Visco, *Promemoria per una riforma fiscale*, cit.; Ruggero Paladini, *Progressività con funzioni continue*, in «Public Finance Research Papers», Istituto di Economia e Finanza, DSGE, Sapienza University of Rome 2021.

127 *Catasto, Confedilizia avvisa «Rischio di Patrimoniale»*, in «Il Giornale», 15 novembre 2021.

128 *Fisco: sul catasto governo di nuovo salvo per un solo voto*, in «Il Sole 24 Ore», 8 marzo 2022.

129 In proposito si è sviluppato un dibattito anche a livello scientifico. Si vedano AA.VV., *Catasto patrimoniale. Chi lo vuole?*, Confedilizia Edizioni 2007, e Gianni Guerrieri, *Il catasto a valori e reddito: alcune considerazioni*, in «Territorio Italia», 2, 2013. Sulla conclusione della guerra sul catasto si veda Vincenzo Visco, *La riforma del catasto, vincitori e vinti*, in «inpiù», 9 maggio 2022.

130 Essa invece non si occupa del contenzioso per il quale, tuttavia, il governo è intervenuto con una proposta successiva a maggio del 2022. Un disegno di legge che va valutato positivamente in quanto prevede l'abolizione delle Commissioni tributarie e l'introduzione di magistrati tributari professionali a tempo pieno, laureati in giurisprudenza, e assunti per concorso. Si prevede inoltre l'introduzione della prova testimoniale, la possibilità di conciliazione per controversie fino a 50.000 euro e il giudice monocratico per controversie fino a 3.000 euro. Vengono infine introdotte misure deflattive per il processo tributario in Cassazione. In sostanza un intervento di modernizzazione e razionalizzazione da tempo atteso.

131 Oggi, se si confrontano i diritti dello Stato alla riscossione coattiva dei propri crediti con quelli dei privati (banche), si nota una sproporzione notevole a favore dei privati.

132 In proposito esistono proposte avanzate dal Nens che, se adottate interamente, potrebbero risolvere in modo forse definitivo il problema dell'evasione in Italia. Per esempio, la semplice adozione di un'aliquota unica sulle transazioni intermedie tra due contribuenti Iva (B2B), pur essendo irrilevante per quanto riguarda l'incidenza formale dell'imposta, consentirebbe di recuperare almeno 10 miliardi in quanto verrebbe meno l'evasione da aliquote, e cioè l'uso strumentale della differenza delle aliquote da parte dei contribuenti. L'evasione dell'Iva, infatti, è molto elevata soprattutto sulle vendite finali, dove è pari ad oltre il 60% dell'imponibile teorico per una perdita di gettito di oltre 20 miliardi, ma arriva all'11% nei passaggi intermedi, più numerosi in termini di transazioni effettuate, provocando un'ulteriore evasione di più di 10 miliardi. Va altresì ricordato che le proposte Nens avanzate nel corso degli anni e accettate dai governi di turno, come lo *split payment*, il *reverse charge* e la fatturazione elettronica, sono le uniche che hanno consentito una riduzione dell'evasione dell'imposta negli ultimi anni.

133 Si veda Nens, *Terapia d'urto sul recupero dell'evasione per ridurre imposte e mantenere l'equilibrio del bilancio*, ottobre 2020, e più in generale i rapporti Nens: *Misure di contrasto all'evasione*

fiscale. Una proposta di riforma del regime Iva, febbraio 2015; *Fisco digitale*, cit.; *Ritenute alla fonte per tutti: una soluzione per l'evasione delle imposte sui redditi*, dicembre 2017; *Evasione dell'Iva. Analisi strutturale della base imponibile*, febbraio 2021.

134 Nell'accordo di governo è stata decisa l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche per settori rimasti esenti, come i contribuenti forfettari e le società sportive dilettantistiche. Si tratta di una decisione opportuna, ma che non esaurisce le possibilità di tracciamento possibili. In proposito si veda il rapporto Nens dell'ottobre 2020 citato.

135 In proposito, si veda la nota 21 del presente capitolo.

136 In proposito si vedano i rapporti Nens citati.

137 Si tratta di un diverso meccanismo di calcolo della imposta che consiste nell'applicare l'aliquota dell'Iva direttamente sul valore aggiunto (valore dei beni ceduti meno valore dei beni acquistati) senza detrarre l'Iva pagata, ma inglobandola nel prezzo finale. Tale sistema sarebbe in grado di recuperare parte dell'evasione del settore del commercio. In proposito, si vedano i rapporti Nens citati, e Visco, *Colpevoli Evasioni*, cit.

138 L'eliminazione della distinzione sarebbe utile anche per eliminare il comportamento, molto diffuso, da parte dei comuni (soprattutto quelli turistici) di differenziare il prelievo tra residenti e non residenti a carico di questi ultimi che non votano per il sindaco. Questi comportamenti andrebbero altresì vietati anche per quanto riguarda le tariffe idriche.

139 In proposito si veda Visco, *Promemoria per una riforma fiscale*, cit. L'imposta patrimoniale potrebbe anche essere trasformata in un'imposta (equivalente) sui redditi imputati del capitale posseduto. Un'alternativa a questa soluzione potrebbe essere quella di mantenere l'Imu (con valutazione ai prezzi di mercato) e l'imposta di bollo sulla ricchezza finanziaria unificando le aliquote e di inserire in Irpef i redditi figurativi della ricchezza posseduta, prevedendo un credito di imposta pari al prelievo patrimoniale subito. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di non interferire con l'attuale sistema di finanziamento degli enti locali.

140 Come si è visto nel capitolo 4, un'imposta a base patrimoniale avrebbe rilevanti effetti incentivanti sull'economia; inoltre, trattandosi di un prelievo personale sarebbe molto difficile che esso possa incorporarsi nei costi di produzione delle imprese.

141 I criteri da seguire dovrebbero essere i seguenti: mantenere le spese fiscali che rappresentano un elemento tecnico del sistema tributario (come la deducibilità dei contributi sociali); mantenere le agevolazioni utili a meglio definire la base imponibile ai fini dell'equità orizzontale; eliminare le agevolazioni poco costose che coinvolgono un numero limitato di contribuenti; evitare che le agevolazioni con finalità di incentivo diventino permanenti, verificando se gli obiettivi che si proponevano sono stati raggiunti; eliminare le agevolazioni con finalità simili che possono essere utilizzate in modo congiunto e cumulativo (ciò riguarda soprattutto le agevolazioni a beneficio delle imprese e dei lavori immobiliari); eliminare gradualmente le agevolazioni che risultano in contrasto con l'obiettivo di un'economia eco-sostenibile; stabilire un ammontare massimo di spese fiscali utilizzabili da ciascun contribuente; sostituire almeno in parte gli incentivi fiscali con erogazioni dirette di spesa, in modo da rendere più trasparenti gli obiettivi e gli effetti delle misure.

142 Si tratterebbe di un'imposta simile all'Irap originale, calcolata per addizione e che riguarderebbe tutto il reddito lordo annualmente prodotto (si veda Visco, *Promemoria per una riforma fiscale*, cit.), o un prelievo sul margine operativo lordo (Mol) e sui redditi di lavoro

dipendente e autonomo applicato con la stessa aliquota, e versata tramite ritenuta alla fonte o in base a dichiarazione, si veda Ceriani, *L'Irap e il contributo di solidarietà*, Mimeo 2020. Ceriani propone anche in alternativa un contributo di solidarietà che avrebbe una base imponibile ancora più ampia in quanto includerebbe anche i redditi di capitale, le plusvalenze, gli affitti, i diritti d'autore, le vincite al gioco, le pensioni di anzianità e vecchiaia più elevate, i redditi dei forfettari, dei produttori agricoli, ecc.

143 Il gettito dell'imposta dovrebbe essere interamente destinato al finanziamento della sicurezza sociale e della sanità, che potrebbero così contare su una fonte di finanziamento non solo più ampia, ma anche stabile nel tempo.

144 Si veda il capitolo 4.

145 In proposito, si veda Raffaele Russo, *Con la minimum tax nuove valutazioni per imprese e governi*, in «Il Sole 24 Ore», 24 marzo 2022.