

Il fisco: un pilastro che scricchiola

di Alfredo Macchiati

(versione provvisoria del 14 aprile 2014)

1. L'Italia: un paese a bassa capacità fiscale?

In un recente volume dedicato al problema della crescita economica e al ruolo delle istituzioni, gli autori, Besley e Persson (d'ora in poi B&P)¹, individuano tre rilevanti capacità statuali, "tre pilastri della prosperità", ripresi niente meno che da Adam Smith: mantenere la pace, avere un "tollerabile" (così lo qualificava Smith) sistema giudiziario che protegga i diritti di proprietà e raccogliere risorse con le imposte attraverso un sistema semplice ("easy taxes")². B&P approfondiscono sia sotto il profilo analitico che empirico queste capacità statuali. Dall'applicazione del loro schema di analisi al caso italiano, con riferimento alla materia delle imposte, emerge una chiave di lettura delle vicende del nostro sistema fiscale di un qualche interesse.

Iniziamo con l'indicatore utilizzato da B&P per misurare la capacità fiscale. Se ricorressimo all'indicatore da loro utilizzato - il peso dell'imposizione sul reddito rispetto alle imposte totali) ne verrebbe fuori un'immagine consolante: il nostro paese, con un peso del 34,8% di imposte sul reddito (persone e imprese) rispetto al 31,3% della media dell'Europa a 17 (dati 2011), si presenta infatti con un valore relativamente elevato. Il fondamento economico di questo indicatore è semplice: la raccolta delle imposte sul reddito richiede un'amministrazione più efficiente, un "capitale amministrativo" maggiore, rispetto ad una imposizione basata sui dazi doganali. Ma sono gli stessi B&P a ricordarci che per misurare la "maturità" fiscale

Testo elaborato per il gruppo di ASTRID su "La delega fiscale e oltre: ripensare il sistema tributario" coordinato da Franco Gallo e Augusto Fantozzi

¹ T. Besley e T. Persson, Pillars of Prosperity, Princeton University Press 2011

² In realtà la proposizione dell'economista classico in materia di tassazione era più articolata, invocando l'equità del prelievo, la certezza sui tempi, modi e quantità dei pagamenti, l'efficienza della riscossione, la comodità del pagamento

di un paese la questione è più complicata. L'indicatore è infatti piuttosto grossolano (dal momento che non considera il contributo dell'imposizione sui consumi che anche, come vedremo, può essere rilevante per gettare luce sulle capacità di un'amministrazione tributaria) e si limita a dar conto, tutt'al più, delle differenze nella struttura impositiva tra i paesi sviluppati, che aderiscono di norma in accordi di commercio internazionale che tengono bassi i dazi doganali, e i paesi in via di sviluppo (dove le aree economiche integrate sono meno estese e le politiche commerciali protettive più diffuse).

B&P si rendono, ovviamente, conto di questa insoddisfacente approssimazione e di come la rappresentazione della capacità fiscale richieda di essere arricchita. E di conseguenza la integrano con tre argomenti: l'autorità del governo in materia fiscale (cioè la capacità di individuare gli evasori e di sanzionarli), le opportunità che vi sono di lavorare nel settore informale (o sommerso) dove è più agevole sfuggire alla tassazione, la lealtà (o etica) fiscale.

Diversi elementi che connotano questi tre fattori nel nostro paese inducono ad argomentare che l'Italia è un paese a bassa capacità fiscale. Li esaminiamo rapidamente in questo paragrafo e nei due successivi.

Discutere di autorità del governo in materia fiscale significa discutere dell'annoso - possiamo dire irrisolto? - problema dell'evasione. La *tax compliance* tocca diversi profili del sistema impositivo: l'equità, l'efficienza, l'incidenza delle imposte. In Italia se ne parla da decenni: Antonio Pedone in un suo saggio di 35 anni fa, dedicato ai primi effetti della riforma del 1974 e rimasto poi un punto di riferimento per gli studiosi della materia fiscale, menziona "i proclami di caccia all'evasore, la pubblicazione di liste di contribuenti infedeli, l'accusa e la difesa di intere categorie professionali e addirittura di un sistema economico parallelo e invisibile al fisco" (Pedone, 1979, pag. 10). Da allora non sono mancate le dichiarazioni dei ministri³ ma

3 Solo per citarne alcuni: Visentini: "Non aumento le tasse, voglio far pagare gli evasori" - «Ho in mano i dati delle denunce dei redditi '83: mi fanno sempre più schifo», La Stampa 11.10.1984. Formica: "Il ministro delle Finanze è tornato a far la voce grossa anche sul fronte dell' evasione fiscale, minacciando una vasta offensiva contro i molti contribuenti che non pagano le tasse.

non molto è cambiato: l'evasione è rimasta elevata, anche se ci sono segnali di una riduzione tendenziale, in atto dalla seconda metà degli anni novanta.

Secondo i confronti internazionali disponibili (Schneider e Buehn, 2012) l'evasione è stimabile intorno al 3.6% del PIL nel 2010 (rispetto ad una media OCSE del 3,2%; cfr, Tav1), corrispondenti a 55 miliardi di euro; nel 2000 il valore era stimato pari al 4,2%; la tendenza alla riduzione è comune alla media dei paesi OCSE. Stime nazionali danno valori più elevati: secondo la Corte dei Conti sarebbero 46 miliardi solo di IVA e IRAP; il direttore dell'Agenzia delle Entrate ha recentemente denunciato una stima di 130 miliardi di euro (quindi intorno al 9% del PIL)⁴.

Se guardiamo alla sola IVA, le stime disponibili indicano che l'incidenza del non versato rispetto al potenziale, pur presentando anch'esso una riduzione tendenziale pari a quasi 10 punti a partire dal 1997, raggiunge il 30%. In termini del cosiddetto *tax gap* (la perdita di gettito), se misurato relativamente alla base imponibile, si attesta su un valore pari al 17% del PIL (incluso l'IVA dichiarata con consenso), anch'esso in flessione tendenziale, con una forte caratterizzazione settoriale (commercio e servizi)⁵. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale il cosiddetto fattore di C di efficienza (il rapporto tra gli introiti dell'IVA e il prodotto del consumo aggregato per l'aliquota media) rimane uno dei più bassi nell'Unione

Colpiremo l'evasione e l'elusione fiscale ha detto Formica attraverso gli accertamenti diretti svolti dall'Amministrazione finanziaria e i controlli incrociati” La Repubblica, 2 .11.1989. Tremonti: “La franchigia per l'evasione è stata garantita dalla legislazione fiscale, basata su regimi contabili che, grottescamente, costituivano a favore dell'evasore uno scudo legale insuperabile(...); Libro Bianco 1994, pag 38. Vincenzo Visco: “L'evasione è una vera e propria pandemia. Ci sono settori in cui i comportamenti fiscali superano i limiti della provocazione..... Aggredire questa questione era il compito che mi era stato assegnato all'inizio della legislatura.” La Repubblica, 25.8.2007

4 Il tax gap di base imponibile si traduce in un'evasione in termini di gettito stimabile in 120 miliardi in meno, 8 punti di PIL e probabilmente si tratta di una sottostima Il dato è contenuto in un documento preparato dal centro studi NENS e coordinato da Cecilia Guerra e Vincenzo Visco dell'ottobre 2010.

5 Nel caso dell'IRAP il tax gap si attesta intorno ai 212 miliardi di euro negli anni 2005-2010 circa il 13% del PIL e il 19,5% della base potenziale (in flessione rispetto al quinquennio 1999-2004 quando il rapporto con la base potenziale era del 22,5%).

Europea (41% confrontato con una media OCSE del 58%)⁶. Questo indicatore è poi scomponibile in un *policy gap*, che approssima il rilievo dei beni a cui si applica un aliquota inferiore a quella standard (anche per disposizioni comunitarie) nonché l'ampiezza dei beni esenti, ed in un *tax compliance gap*. Confronti internazionali indicano che il *compliance gap* italiano è stimato il più alto tra i paesi dell'UE dopo la Grecia.

QUI TAVOLA 1

Anche in materia di IRPEF, pur essendo gli introiti raccolti con il metodo del sostituto d'imposta per il 55% dal lavoro dipendente e per il 15% dai pensionati, sembrano esserci consistenti livelli di evasione: confrontando i dati delle dichiarazioni dei redditi con quelli riportati nell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia, si può stimare che la base imponibile evasa nel 2004 fosse pari a circa il 13,5% di quella teorica (Banca d'Italia 2014). Livelli così elevati di evasione indicano che la capacità di individuare gli evasori e di sanzionarli si presenta tuttora lacunosa.

Al fine di delineare le aree più critiche si consideri che questa capacità è il risultato della selezione dei settori da sottoporre a controllo (“le aree a rischio”), dell'estensione dei controlli all'interno della “aree a rischio”, di un apparato sanzionatorio efficace e dissuasivo, della capacità dell'amministrazione di resistere in sede di eventuale ricorso (cioè di provare l'effettiva evasione). Se andiamo ad esaminare alcuni dati contenuti nel primo “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale”, presentato dal Ministro per l'Economia e le Finanze nel settembre 2013 (d'ora in poi “il Rapporto”), vi sono alcune informazioni utili per approssimare empiricamente queste capacità⁷.

⁶ L'Eurostat produce stime leggermente diverse ma che ci pongono in coda nella graduatoria del 27 paesi dell'UE, appena sopra Spagna e Grecia Secondo il FMI la C efficiency della Grecia sarebbe invece leggermente migliore della nostra cfr...

⁷ Il Rapporto non introduce un benchmark su cui poter valutare l'efficacia delle azioni messe in atto

Secondo “il Rapporto”, l’amministrazione, nel perseguire gli evasori dimostrerebbe una certa capacità di individuare le aree a rischio. Ed in effetti una percentuale di controlli positivi del 95% è molto elevata. Ma il numero di quelli definiti con adesione è pari solo a poco meno di 1/3 (243.000 su 701.000) ed in termini di maggior imposta accertata la percentuale, rispetto a quella accertata globalmente, è bassa (13%). Quindi, sembra che il Fisco trovi molti “evasori sospetti” ma quelli che non si oppongono sono solo una parte e di piccola dimensione. E quelli che ricorrono spesso la spuntano: le decisioni adottate nelle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali, favorevoli al Fisco oscillano tra il 2007 e il 2012 tra il 37 e il 40%, le rimanenti essendo sfavorevoli o estinte⁸: da questo punto di vista non mi pare di poter condividere il giudizio contenuto nel rapporto che vi sarebbe “un buon grado di solidità della pretesa tributaria”. Sembrerebbe piuttosto che l’Amministrazione ne “persegua molti” ma riesca ad “acchiapparne” relativamente pochi.

Per quanto attiene la probabilità di essere sottoposti a controlli il numero di accertamenti appare in assoluto relativamente elevato (circa 400.000 al netto degli “accertamenti parziali automatizzati”); in termini di probabilità questa non appare bassa, essendo stimabile tra il 3% e il 5,7%⁹. Si consideri che l’audit rate fiscale medio negli Usa è inferiore al 2% ma in quel paese l’evasione è considerata molto più bassa.

se non quello rispetto all’obiettivo prefissato (ma su quale base ?) in materia di recupero.

8 Il processo si può estinguere come noto per rinuncia al ricorso, per inattività delle parti e per cessazione della materia del contendere. Pertanto dal dato del 31% non è possibile ricavare quanto sia dovuto ad una contestazione infondata da parte del Fisco.

9 Ricavo questa percentuale partendo dai 173.387 controlli sulle piccole imprese e i professionisti nel 2012 (Fonte Rapporto) a cui si possono aggiungere i 37166 accertamenti con determinazione sintetica del reddito. Per misurare la platea su cui questi controlli sono condotti si possono prendere le 3.690.00 dichiarazioni degli autonomi (Fonte Agenzia delle Entrate, riportate in Corte dei Conti, 2013; totale dichiarazioni al netto di quelle di società di capitali e di enti non commerciali) o i 5 milioni e 760 mila lavoratori indipendenti (dato che include 257 mila autonomi che investono capitale proprio e che impegnano lavoratori dipendenti, sono cioè imprenditori in senso stretto; Fonte C. Ranci (a cura di) “Partite IVA il lavoro autonomo nella crisi italiana”).

Nonostante queste percentuali, secondo i contribuenti la probabilità di essere scoperti era giudicata, ma la rilevazione risale all'inizio dello scorso decennio e qualcosa potrebbe essere cambiato, relativamente bassa, anche se crescente: nel 2004 solo il 17% degli italiani ritenevano che la probabilità di subire un controllo dal fisco fossero “molte” o “moltissime” (15,6% nel 1994) ma il 44,2% riteneva che queste probabilità fossero “abbastanza”; mentre aumentare il numero dei controlli era indicato nel 43,2% dei casi (60,2% nel 1994) tra i tre strumenti più efficaci per combattere il fenomeno dell'evasione (Cannari, D'Alessio 2007).

Per quanto riguarda poi l'apparato sanzionatorio...DA SVILUPPARE

Dal “Rapporto”, infine, non risultano facilmente identificabili le linee di *policy* che il governo dovrebbe impartire all'amministrazione per ridurre l'evasione ed il grado di efficacia delle azioni che i responsabili dell'amministrazione dovrebbero rendicontare al governo e all'opinione pubblica. L'informazione è infatti prospettata in termini tecnici e senza produrre un'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati. Inoltre, salvo un episodio isolato di un altro studio presentato dal Ministro dell'Economia nel 2007, bisogna aspettare il 2012 e naturalmente una norma¹⁰(quella che appunto introduce “il Rapporto”, come se non fosse compito ordinario di un governo dar conto degli obiettivi e dei risultati del contrasto all'evasione) per disporre di un documento governativo che informi l'opinione pubblica e il Parlamento dei risultati raggiunti e dei costi sostenuti nella lotta all'evasione e soprattutto indicare se e dove il quadro sanzionatorio appare inefficace e se l'amministrazione è in grado di perseguire gli obiettivi indicati dal governo¹¹. Si tratta del primo strumento, ancorché

10 La norma (Legge 228 del 2012) prevede l'obbligo in capo al Ministro dell'Economia e delle Finanze di presentare annualmente un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale. La Relazione sulla Gestione dell'Agenzia delle Entrate rende disponibili numerose informazioni sulle azioni condotte in materia di prevenzione e contrasto all'evasione e sulle entrate che si generano a seguito di queste azioni; ma non è, e non potrebbe essere, un documento sugli obiettivi e le politiche che il governo persegue in questa materia.

11 “Il Rapporto”, che comunque non introduce un benchmark su cui poter valutare l'efficacia delle azioni messe in atto se non quello rispetto all'obiettivo prefissato (ma su quale base ?) nel convenzione con il Ministro, sottolinea l'insoddisfacente misurazione del fenomeno richiamando anche le conclusioni del rapporto Giovannini secondo cui non sarebbe possibile “quantificare, se

non sufficiente, per dare autorevolezza e credibilità all'azione di governo. La mancanza per così lungo tempo di questo strumento conoscitivo, da non confondere con il bilancio dell'Agenzia delle Entrate che pure rende disponibili i risultati dell'azione di contrasto, è indicativo, a mio parere, di una debolezza d'intenti in questa materia o quanto meno della difficoltà di tradurre in policy le dichiarazioni "politiche" e di dare conseguenti indicazioni all'amministrazione tributaria.

2. Capacità fiscale ed economia sommersa

Il secondo fattore indicato da B&P per spiegare la capacità fiscale di un paese è rappresentato dalle dimensioni dell'economia sommersa. Gli operatori economici si possono trovare di fronte all'alternativa tra lavorare nel settore legale, percepire la relativa remunerazione e pagare le imposte o lavorare nell'economia sommersa (in attività comunque lecite) ad una remunerazione diversa a quella che avrebbe percepito nel settore legale e non pagare le imposte (ma con il rischio di essere scoperto)¹².

Le dimensioni dell'economia sommersa si presentano come noto assai rilevanti nel nostro paese il che fa pensare che la domanda di lavoro proveniente da questo settore sia "strutturalmente" sostenuta e che molti operatori abbiano optato per sostenere il rischio di essere scoperti (dato un differenziale di remunerazione netto d'imposta favorevole all'economia sommersa). I confronti internazionali sulle dimensioni

non in modo approssimativo, il gap del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali" ed il conseguente "vuoto informativo" anche relativamente agli "indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione". Tant'è che il Governo sarebbe chiamato a definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, a calcolare e pubblicare i risultati con cadenza annuale e ad istituire una apposita Commissione con funzioni di diffusione delle informazioni, monitoraggio, e consultive in materia di contrasto all'evasione. In generale il rapporto mantiene un taglio metodologico e poco di policy, confermando indirettamente l'ipotesi che qui avanzo che una vera politica (strumenti/obiettivi) del governo in questa materia non c'è stata se non al momento della riorganizzazione dell'amministrazione.

12 La possibilità di trovarsi di fronte a questa alternativa dipende anche dalla domanda di lavoro tra economia sommersa ed economia regolare e dagli skill dell'operatore non sempre trasferibili da un settore all'altro.

dell'economia sommersa sono piuttosto indicativi: secondo le stime di Buhen e Schneider (2012) l'Italia raggiunge, mediamente nel decennio 1999-2010, il valore del 26,9% del PIL, dato superiore alla media OCSE e anche al campione di paesi che abbiamo utilizzato come benchmark nei capitoli precedenti (vedi tav. 2)¹³.

L'alto peso dell'economia sommersa sembra essere a sua volta riflesso dell'elevata componente di lavoro autonomo nell'economia italiana: ci sono sia semplici correlazioni tra le stime dell'economia sommersa e l'incidenza dei lavoratori autonomi sul totale dell'occupazione (Zanella, 2012) sia le elaborazioni di Buehn e Schneider (2012) secondo cui la percentuale di economia sommersa "spiegata" dal lavoro autonomo è nel caso dell'Italia pari al 31% contro una media dei paesi OCSE del 22,2% . Queste analisi statistiche non implicano particolari ipotesi sul comportamento degli operatori che pure sarebbe interessante approfondire¹⁴.

QUI TAVOLA 2

In conclusione, la relativamente bassa capacità fiscale troverebbe spiegazione nella struttura della nostra economia, anche se resta da approfondire se non vi sia anche il nesso causale opposto e cioè che la farraginosità e la elevata incidenza delle imposte non concorrano in una qualche misura a determinare il ricorso al sommerso.

3. La controversa questione dell'etica fiscale

E veniamo al terzo degli argomenti indicati da B&P: l'etica fiscale. L'attitudine a pagare le imposte, l'etica tributaria dipenderebbe dalla fiducia dei cittadini nei confronti del governo: la propensione ad evadere sarebbe più bassa laddove si ritiene

13 Il dato di Buehn e Schneider si confronta con la stima ISTAT che nella media degli anni 2000-2008 si colloca tra il 16,8% del PIL (valore minimo) e il 18,1% (valore massimo). Questa differenza tra le stime di fonte accademica e quelle ufficiali non riguarda peraltro solo l'Italia.

14 In particolare andrebbe chiarita l'ipotesi comportamentale sottostante le scelte degli operatori: se si sceglie il lavoro autonomo per ragioni tecnico/economiche (motivazioni di natura imprenditoriale, cultura, specializzazione settoriale) e successivamente tale scelta rende più profittevole operare nel sommerso oppure se si opera nel sommerso (ad esempio per evitare le regolamentazioni all'attività d'impresa o del mercato del lavoro piuttosto che per sottrarsi all'imposizione fiscale) ed il lavoro autonomo è la modalità organizzativa più idonea.

che il governo agisca nell'interesse degli elettori, che sia efficiente nell'utilizzo delle somme raccolte. In questo senso l'atteggiamento verso il fisco da parte dei cittadini è "condizionato" da alcune variabili di contesto quali la qualità delle istituzioni, il livello di corruzione, la qualità dei beni pubblici offerti: le somme versate allo stato sarebbero anche in un rapporto di scambio (e non solo, almeno nella prospettiva dei contribuenti, riflesso della capacità contributiva) con ciò che lo Stato offre. E la propensione ad evadere aumenta se i termini dello scambio (la cosiddetta reciprocità verticale) è troppo squilibrato. La valenza interpretativa di questo argomento può essere allargata considerando che la sensibilità verso "ragioni di scambio equilibrate" è verosimilmente più acuta per i lavoratori autonomi che non sono sottoposti alla ritenuta alla fonte "integrale" da parte del sostituto d'imposta come i lavoratori dipendenti e non soffrono quindi, almeno in parte, dell'illusione che il reddito guadagnato corrisponda al reddito netto; i lavoratori autonomi percepiscono chiaramente l'entità dell'esborso a cui sono chiamati per adempiere gli obblighi verso il fisco e quindi potrebbero attribuire maggior peso alle "ragioni di scambio".

Qui non intendo avvallare una interpretazione della funzione dei tributi basata esclusivamente sul principio del beneficio o della controprestazione ma piuttosto argomentare che l'inadeguatezza dell'amministrazione nell'offerta di servizi e la corruzione dilagante hanno alimentato sentimenti non cooperativi e incrinato il patto fiscale che dovrebbe legare i cittadini allo Stato. Patto che è risultato tanto più incrinato in quanto i meccanismi di rappresentanza, le istituzioni democratiche nel loro complesso, hanno mostrato molteplici incrinature e montava il mito antipolitico nella società civile¹⁵ ha dato un'ulteriore spinta in tale direzione.

Inoltre, se il sistema fiscale è giudicato iniquo in quanto vi è la percezione che l'evasione sia molto diffusa e resti impunita, che gli altri non facciano il proprio dovere e la capacità dello stato di assicurarsi il rispetto della normativa fiscale è debole (la cosiddetta reciprocità orizzontale), il comportamento dei contribuenti

15 Sulla diffusione del mito dell'antipolitica si veda Orsina (2013)

diventa riluttante, l'evasione si diffonde e si autolegittima: si "converge" verso una situazione di equilibrio dove tutti o quasi evadono. Ovviamente contano anche le virtù civiche nello spiegare il livello di etica fiscale: ma laddove il governo violi le norme di equità queste virtù vengono inevitabilmente indebolite.

Sulla base di queste considerazioni ci aspetteremmo che l'etica fiscale non sia in Italia molto elevata, vista la qualità dei servizi, il livello di corruzione e la difficoltà dello Stato ad assicurare il rispetto della normativa fiscale. Ma i dati, tratti dal World Value Surveys non confermano questa aspettativa (vedi tav 3). Anzi, di fronte alla domanda se gli intervistati ritengono giustificato "imbrogliare" (*cheating*) nei rapporti con il Fisco - dove il termine sembra alludere non solo all'evasione ma anche all'elusione - i nostri contribuenti si presentano come dei virtuosi assoluti con una percentuale del 71,7% che non ritiene tale comportamento mai o quasi mai giustificato, ancora più elevata di quella dei tedeschi (68,5%). Dato che stride con quello sull'entità dell'evasione ricordato all'inizio del capitolo e riportato nella tav.1. E che stride con un altro dato contenuto nel WVS dove una percentuale elevatissima di cittadini italiani intervistati afferma che "quasi tutti o molti" evadono le tasse nel nostro paese. Ci si può allora chiedere se il tipo di domanda posta agli intervistati sul livello di giustificabilità dell'evasione dia luogo ad un problema di attendibilità delle risposte (*misreporting*), soprattutto se si tiene conto del contenuto di disvalore sociale dell'evasione che verosimilmente trattiene gli intervistati dal dare un giudizio benevolo sull'evasione. Sembra anche acclarato che il fenomeno del *misreporting* è più forte quando l'intervistato ha qualche comportamento imbarazzante da segnalare¹⁶.

Gli approfondimenti condotti dagli studi di psicologia sociale sottolineano quest'aspetto, che curiosamente non risulta colto dagli economisti, appagati dai risultati delle indagini econometriche che trovano, in media, una forte capacità esplicativa della variabile etica fiscale nello spiegare l'evasione.

16 Sul punto si vedano, tra gli altri, Tourangeau e Yan (2007)

QUI TAVOLA 3

La prospettiva dell'etica fiscale quale determinate dell'evasione ribalta quasi del tutto la concezione secondo la quale il rispetto della normativa fiscale riflette la probabilità di essere scoperti e sottoposti a sanzione, l'entità della sanzione ed il grado di avversione al rischio dei contribuenti. Non sempre invece la convenienza economica spiegherebbe i comportamenti nei confronti del Fisco. E difatti le analisi econometriche (Barone ...) mettono in luce il nesso tra favorevole disposizione al pagamento delle tasse e buon funzionamento dei servizi pubblici. In altri termini risulterebbe verificato che la cattiva qualità dei servizi rappresenti un disincentivo a pagare le imposte.

Si può discutere quanto cattivi siano in realtà i servizi pubblici e quanto siano semplicemente percepiti come tali. In un recente pamphlet, Enzo Cipolletta è convinto che la qualità dei servizi pubblici in Italia non sia particolarmente scadente. Tale giudizio non appare condivisibile: l'opinione dei cittadini italiani sulla qualità dei diversi servizi pubblici è inferiore a quella che mediamente i cittadini dei vari paesi dell'Europa hanno sui servizi pubblici offerti nel proprio paese e anche gli indicatori oggettivi ci pongono in una situazione non certo di primato, quale invece abbiamo nel livello dell'imposizione fiscale. L'asimmetria tra peso e farraginosità del sistema impositivo e qualità dei servizi pubblici appare elevata.

Anche il forte bisogno di maggiore equità fiscale è testimoniato da recenti indagini da parte del Censis: la iniquità *tra chi paga le tasse e chi non le paga* viene indicato come il primo motivo di tensione sociale (nel 28,5% dei casi) ed indica l'esistenza di un tema forte di "reciprocità orizzontale".

L'attenzione verso gli aspetti motivazionali dei contribuenti a me sembra del piuttosto carente nella discussione in Italia, centrata prevalentemente sulla individuazione degli strumenti per scoprire gli evasori¹⁷.

In conclusione l'analisi, se pur sommaria, dei tre fattori individuati da B&P come determinanti della capacità fiscale di un paese, indica che, nonostante si sia registrato qualche progresso, la capacità fiscale dell'Italia è ancora notevolmente migliorabile.

4. La capacità fiscale è bassa ... ma l'imposizione resta elevata

La conclusione che l'Italia abbia una bassa capacità fiscale può sembrare in contraddizione con l'elevatissimo livello della pressione tributaria (il 44% del reddito nazionale nel 2013)¹⁸. Ma solo apparentemente. In realtà le caratteristiche del gettito indicano che la struttura dell'imposizione è fortemente sbilanciata rispetto ai principali paesi europei: nel 2011 l'incidenza delle imposte personali sul reddito sul totale delle imposte è pari al 27,1, il valore più elevato dopo il Regno Unito, superiore di ben 6 punti a quello medio dell'Europa dei 17 (cfr. tav.4); in rapporto al PIL, il nostro primato europeo di pressione tributaria sui redditi personali diventa

17 Fa eccezione un recente rapporto della Confcommercio che presenta alcuni indicatori sulla qualità dei servizi e ne sottolinea il nesso con la propensione all'evasione: la provenienza del rapporto può indurre a ritenere il rapporto di parte, una sorta di difesa della categoria, additata come quella dove l'evasione è più diffusa. In realtà, la costruzione degli indicatori mi pare robusta e in linea con altre evidenze.

18 Si può naturalmente discutere se sia opportuno o meno includere nel calcolo della pressione fiscale i contributi sociali e verificare se al netto di tali contributi la pressione risulti ancora "elevatissima". Cipolletta (2013) è, tra gli altri, convinto che sia più appropriato non includerli in quanto sarebbero "calcolati in base al ritorno in termini di pensione individuale". In realtà, dal momento che i contributi versati servono a pagare pensioni già maturate (indipendentemente dal fatto che siano calcolate con il sistema retributivo – la stragrande maggioranza – o con il sistema contributivo) e non per finanziare un sistema a capitalizzazione, e che i contributi così come i coefficienti di conversione siano stati variati, il nesso con la pensione individuale è remoto ed i contributi hanno anche la finalità di mantenere in equilibrio "di cassa" il sistema pensionistico. Per questo a me pare che i contributi siano in buona parte assimilabili ad un'imposta.

incontrastato. In altri termini, la tassazione sul reddito personale ha finito, anche in virtù della maggiore efficacia dei metodi di accertamento, per essere il driver della crescita delle entrate pubbliche. La ampia letteratura disponibile ha già messo in luce come questo ruolo si sia rivelato incompatibile con i criteri di neutralità-efficienza e di equità (orizzontale e verticale).

L'attuale struttura del prelievo rappresenta l'esito di un percorso iniziato con la riforma tributaria del 1971-73¹⁹. Si era allora determinata una modifica radicale nella composizione del prelievo tributario già negli anni immediatamente successivi: mentre nel 1970 le imposte dirette rappresentavano il 28% del totale e quelle indirette il 72%, nel 1979 la situazione si era quasi rovesciata: la quota delle imposte dirette (51%) supera sia pure di poco quella delle imposte indirette (49%). Questa tendenza si è andata consolidando nel tempo e l'imposta personale sul reddito ha assunto un ruolo sempre più preminente. Il grande balzo del gettito dell'IRPEF, verificatosi già immediatamente dopo la sua introduzione, è attribuibile anche alle nuove modalità di accertamento, e soprattutto di riscossione, con l'estensione delle ritenute alla fonte, l'autoliquidazione, gli acconti d'imposta²⁰. Il salto determinato dalla riforma fu impressionante: si passò da 4.800.000 contribuenti dell'imposta complementare nel 1973 a quasi 23 milioni di contribuenti IRPEF nel 1974.

Nel corso dei decenni l'aumento della pressione tributaria complessiva è stato eccezionale: dalla metà degli anni settanta e l'inizio di questa decade l'aumento della pressione tributaria complessiva in senso stretto è stato superiore di oltre quattro volte (18 punti di PIL rispetto a poco più di 4) a quello medio dei paesi industrializzati dell'area OCSE; più del doppio che in Francia e sei volte più che in Germania. Anche se ci si concentra sull'ultimo decennio risulta che l'Italia è l'unico, tra i paesi con una pressione fiscale complessiva nel 2000 (41,5%) superiore al valore medio (pari al

19 Le considerazioni che seguono di breve ricostruzione della vicenda fiscale nel periodo post-riforma sono tratte da Pedone (2008 e 2012).

20 Alla crescita concorse altresì, almeno fino all'inizio degli anni Novanta, l'elevata inflazione con un conseguente innalzamento delle aliquote medie e marginali degli operatori soggetti all'imposta.

37%), che ha continuato a registrare un incremento della pressione tributaria nel decennio successivo (Eurostat 2013, fig. 4).

Questo aumento è stato sostenuto dalla crescita dell'IRPEF che ha assunto sempre di più la configurazione di una imposta speciale: solo su alcuni redditi, (essenzialmente i redditi da lavoro dipendente e pensioni), e non più generale; esenta la quasi totalità dei redditi da capitale, i redditi dell'agricoltura e dei fabbricati (basati su rendite catastali anacronistiche); quindi, un'IRPEF caratterizzata da una fortissima erosione, implicitamente definita dalle caratteristiche stesse dell'imposta e della sua base imponibile, con uno scostamento significativo tra base imponibile potenziale e base imponibile effettiva, con una scala di progressività diversa in relazione ai diversi percettori di reddito (pur se di eguale entità) in conseguenza dell'effetto delle detrazioni che è andato sempre più a interferire sugli aspetti redistributivi e sulla loro efficacia. L'aumento della tassazione personale sul reddito ha accentuato la differenza di trattamento tributario tra coloro che sono pienamente colpiti e coloro che lo sono solo in parte o perché la definizione della base imponibile non corrisponde a quella di reddito onnicomprensivo o in virtù di forme di elusione legale, o ricorrendo a vera e propria evasione.

Inoltre, per usare le parole di Vincenzo Visco, nel corso del tempo, l'IRPEF è stata sempre più impropriamente utilizzata come strumento di elargizione di incentivi specifici (spese fiscali), molto analitici e spesso di scarsissimo rilievo quantitativo. Ciò ha comportato effetti sensibili nei comportamenti dei contribuenti: è aumentata la domanda di trattamenti tributari speciali costituiti da esclusioni, esenzioni, deduzioni, detrazioni, differenziate per settori di attività e condizioni soggettive (per imprese e individui). Domanda che la politica fa fatica ad arginare. Ne è venuto fuori un groviglio normativo inestricabile, una qualche forma di ostilità nei confronti di leggi e obblighi complessi, il cui fondamento è difficilmente perscrutabile e quindi una crescente diffidenza rispetto all'equità dell'intero sistema.

D'altra parte non può considerarsi un esito imprevisto, dati i limiti della riforma che non optò per una definizione onnicomprensiva del reddito. Osserva giustamente

Pedone che “una imposta teoricamente buona può rimanere tale nella realtà se non ha una platea di contribuenti estremamente ampia e differenziata, se consente l’adozione di modalità tecniche di accertamento e riscossione quanto più possibile automatiche e efficaci; se è in grado di adattarsi a mutamenti profondi e imprevisi nelle circostanze esterne che ne modifichino sostanzialmente l’evoluzione e la distribuzione della propria base imponibile” (Pedone, 2008, pag..). Che è esattamente il contrario di quanto realizzato con l’IRPEF sia per la platea assai differenziata di contribuenti sia per la coesistenza presso lo stesso soggetto, anche se per modesto ammontare, di redditi di diversa natura (ad esempio, redditi da lavoro e da fabbricati); coesistenza che genera una sorta di conflitto distributivo intraindividuale di fronte a eventuali proposte di modifica del trattamento tributario dei vari tipi di reddito.

Ma dove si è soprattutto giocata la vicenda del (mancato) rispetto dell’equità orizzontale - e quindi della realizzazione del principio che persone con redditi di importo analogo fossero percossi da imposte simili - è nella tassazione del lavoro autonomo. Si tratta di un caso di come la mancanza di coesione nelle forze politiche mini le istituzioni, in questo caso rappresentate da un sistema tributario che assicuri appunto l’equità orizzontale²¹, anche se non è realistico attendersi che la questione fiscale non sia argomento della contesa politico-elettorale.

Considerate le caratteristiche dell’imposizione sul reddito da lavoro dipendente (con il datore di lavoro che agisce come sostituto d’imposta) e la facilità (sia per il numero ridotto sia per le revisioni contabili a cui almeno una parte è sottoposta) di controllare le grandi imprese, è convincimento generale che nel lavoro autonomo e nella piccola impresa si celi gran parte del reddito sottratto al fisco²². Tale convincimento trova

21 Su questo punto appare pienamente condivisibile quanto sostenuto da Vincenzo Visco: “la lotta all’evasione è soprattutto un problema politico prima che tecnico ed è molto difficile praticarla in assenza di un convinto accordo bipartisan tra forze politiche all’interno dei singoli partiti.” Evasione fiscale e lotta all’evasione in Italia, in “Italianieuropei” 4/2012.

22 Anche se Vincenzo Visco aveva, forse con qualche accento da *captatio benevolentiae*, argomentato come “sarebbe riduttivo affermare che l’evasione fiscale dipende solo dalle piccole imprese, dagli artigiani e dai commercianti. In realtà il fenomeno riguarda molte altre categorie, in

conforto nei dati, ad esempio confrontando i dati di reddito di contabilità nazionale e quelli di reddito dichiarato²³. Le spiegazioni proposte per questo comportamento dei contribuenti includono la fuga nel sommerso in risposta all' eccesso di regolazione, le difficoltà oggettive di dotare l'amministrazione tributaria di principi e strumenti di verifica di fronte ad una diffusione così ampia della piccola impresa, la sfiducia da parte dei contribuenti nei confronti dell'equità del sistema soprattutto in relazione alla cattiva qualità dei servizi pubblici, e alla possibilità di evadere sostanzialmente ritenuta poco rischiosa, l'eccesso della pressione tributaria.

Di alcuni di questi aspetti abbiamo già dato qualche evidenza emersa nelle *surveys*; diffusi sono altresì i convincimenti che la necessità di garantire la sopravvivenza alle proprie attività economiche (41% degli intervistati) e le aliquote eccessivamente elevate (46% degli intervistati) – quest'ultimo argomento peraltro piuttosto controverso sotto il profilo sia teorico che della verifica empirica - e siano alla base della non compliance (Zanardi e Fiorio 2006). Esce dalle indagini condotte attraverso il metodo delle interviste un forte bisogno di equità orizzontale, funzionale anche ad una riduzione del peso fiscale: il grado di accordo massimo da parte degli intervistati a diverse affermazioni sull'evasione fiscale si trova rispetto a “se tutti pagassero le tasse alla fine tutti pagherebbero un po' meno” (I^a posizione) e “un cittadino paga più

sostanza tutti coloro hanno un rapporto diretto con il cliente” (Visco 2000, pag.170). Nel citato rapporto NENS del 2010 si trovano peraltro accenti ben più mirati rispetto all'individuazione degli evasori: “sull'evasione si sa praticamente tutto: a quanto ammonta; chi evade: poco il lavoro dipendente (...), non molto le imprese industriali in senso stretto, molto le costruzioni, il commercio e i servizi, un po' meno le professioni, molto e imprese più piccole, meno quelle più grandi e più strutturate...”

23 Tra le varie misure proposte si può menzionare il rapporto tra risultato netto di gestione + altri redditi e le retribuzioni lorde (secondo la contabilità nazionale) che è pari circa all'88% e il medesimo rapporto, approssimato, al numeratore, dai redditi da capitale da lavoro autonomo e e i redditi da lavoro dipendente (secondo le dichiarazioni dei contribuenti) che è al 34,5%. La differenza tra questi due rapporti (circa 50 punti percentuali delle retribuzioni lorde di Contabilità Nazionale) è una stima approssimativa dei redditi da lavoro che sfuggirebbero alla tassazione IRPEF (cfr Marenzi e Rizzi 2013). Da questa ricostruzione si ottiene tuttavia un numero molto elevato, circa 330 miliardi di euro di base imponibile IRPEF sottratta al fisco almeno in parte, la cui attendibilità lascio valutare agli esperti in materia.

volentieri le tasse se sa che la pagano tutti” (II^a posizione) (Cannari e D’Alessio 2007).

Il problema della concentrazione dell’evasione nel lavoro autonomo e nella piccola impresa si è presentato particolarmente sensibile. Vi sono sia problemi di ordine tecnico, considerata la tradizione della scienza delle finanze più orientata verso lo studio della determinazione del reddito della grande impresa e quindi con una riflessione meno approfondita su come arrivare a determinazioni del reddito imponibile plausibili e accertabile; sia problemi di ordine politico, per la grande diffusione del lavoro autonomo che lo rendono un bacino di voti molto significativo e molto sensibile alle questioni fiscali.

Un attento *practioneer* del regime tributario ha efficacemente descritto il problema del rapporto fisco/lavoratori autonomi-piccola impresa come “tormento quotidiano insopportabile e come causa prima del crescente clima di soffocamento che oramai deprime in forma diffusa tutta l’economia dei piccoli”²⁴. Il problema ha origine nella consapevolezza delle limitate possibilità di ostacolare il processo di evasione attraverso la verifica sistematica della contabilità delle piccole imprese e del lavoro autonomo. Negli anni in cui la riforma venne discussa la piccola impresa ebbe poca capacità d’influenza: la disciplina fiscale del reddito d’impresa che venne introdotta si basava infatti sul criterio del reddito effettivo e presupponeva la tenuta di una contabilità assai complessa per la corretta evidenziazione delle componenti reddituali che, soprattutto nei confronti delle piccole e piccolissime imprese, risultava eccessivamente onerosa. Peraltro, la previsione di semplificazione contabile prevista per le imprese minori si conciliava poco con i principi di determinazione del reddito che invece erano i medesimi di quelli previsti per tutte le altre imprese²⁵. Ma la differenziazione dell’obbligo contabile per le imprese minori non produsse gli effetti

24 G:Pasquale Fisco &autonomi: meno poteri, più controlli in Il Merito.com 27 gennaio 2012i

25 L’intervento correttivo si venne a concretizzare con una decisa spinta verso l’estensione dei regimi forfetari con la «Visentini ter»: per i soggetti minori la determinazione del reddito venne basata sulla differenza tra i ricavi ed una certa misura percentuale, prefissata, dei costi.

sperati così che, dagli anni ottanta, il legislatore, rimettendo in discussione l'efficacia degli accertamenti analitici, ha progressivamente introdotto modalità di tassazione delle imprese minori secondo criteri di reddito «medio-ordinario» e non più sulla base del reddito «effettivo».

Così, a partire dall'inizio degli anni novanta, per gestire la vastissima platea di imprese e lavoratori autonomi matura l'idea di procedere ad accertamenti induttivi che, anziché fondarsi sulle scritture contabili, si basano su alcune caratteristiche settoriali e sulla relazione tra queste caratteristiche e l'entità dei ricavi da dichiarare. Si arriva così, dopo un lavoro preparatorio durato buona parte degli anni novanta e la raccolta di un'ampia messe di dati, agli studi di settore, vero e proprio tormentone della vicenda fiscale nazionale degli ultimi quindici anni. Introdotti nel 1998, nel 2000 il Ministro Visco ne annunciava un uso graduale e così per diversi anni sono rimasti uno strumento semisconosciuto ma, nel giugno del 2007, dopo alcuni cambiamenti introdotti nella legge finanziaria, salgono agli onori della cronaca a seguito della protesta delle organizzazioni di commercianti e artigiani. E, con regolare periodicità, i limiti di rappresentatività, l'utilità rispetto al fine di far emergere l'evasione, l'efficacia probatoria, gli aggiustamenti tecnici da apportare allo strumento hanno costituito oggetto di polemica tra il governo e le associazioni imprenditoriali²⁶. Nel 2008 venne anche istituita una commissione che tra le altre cose ha raccomandato pubblicità, trasparenza e controllo pubblico sui risultati degli studi. Peraltro lo strumento presenta numerosi limiti: le informazioni utilizzate per elaborare il modello statistico sono fornite dagli stessi contribuenti dei quali si vuole controllare l'eventuale comportamento evasivo; spesso la congruità viene attribuita rispetto a delle medie con tutte le approssimazioni che ne derivano per chi si colloca agli estremi della distribuzione; sono focalizzate sui ricavi ma trascurati i costi, sollecitano i contribuenti a dichiarare ricavi e redditi pari alle soglie di congruità.

²⁶ Lo strumento di accertamento dell'imponibile si basa sulla costruzione di cluster dei ricavi degli autonomi basati anche su dati del mercato e della localizzazione territoriale e da cui poi si arriva a determinare un livello congruo di ricavi utilizzato per controllare redditi e imposte. A tale congruità

In conclusione la credibilità dello strumento è piuttosto bassa nei contribuenti, forse anche nella Agenzia delle Entrate²⁷.

Con la previsione dell'utilizzo degli studi di settore negli accertamenti, si sono fortemente rafforzate le possibilità di rettifica da parte degli uffici. E' aumentata quindi la credibilità della minaccia di accertamento e questo dovrebbe aver spinto a dichiarazioni più veritiere. Ma da un lato i dati sulle dichiarazioni non confortano questa aspettativa e dall'altro la protesta nei confronti di questo strumento si è alzata potente. In realtà ci sono alcune indicazioni che la categoria di contribuenti additata generalmente terreno di coltura degli evasori, lavoratori autonomi, in realtà non sia aliena dalla *compliance* spontanea laddove questa sia incentivata e non pesantemente sanzionata²⁸.

5. La questione fiscale nella contesa elettorale: una *issue* relativamente divisiva

Le tasse hanno costituito un tema ricorrente nelle campagne elettorali della seconda repubblica, soprattutto da parte del centrodestra: dal miraggio dell'aliquota unica sul IRPEF nel 1994 al “meno tasse per tutti” della campagna di Berlusconi del 2004 al fino al “garantisco, aboliremo l'IMU sulla prima casa” con cui iniziò la campagna elettorale del 2013. Più sommessa la comunicazione politica del centrosinistra che, soprattutto in materia fiscale, ha finito con l'assumere l'immagine dipinta dal suo avversario e quindi l'inasprimento della tassazione ha finito per esser come argomento unificante della sempre composita coalizione.

27 Gli studi di settore sono infatti gestiti da una società distinta la Sose e non è ben chiaro se non agli addetti ai lavori come il lavoro di questa società sia coordinato con il lavoro dell'Agenzia.

28 Si veda G. Pasquale, “Autonomi, “furbi” o “sciocchi” ? I della compliance nella fiscalità di massa” in [www. Crusoe.it](http://www.Crusoe.it) 16/2/2012

Se guardiamo all'orientamento degli elettori tuttavia la situazione appare meno radicalizzata: secondo le surveys, nelle elezioni del 2013, neanche gli elettori del centro sinistra erano "favorevoli ad estendere i servizi anche a costo di aumentare le tasse" (Baldassarri 2013). Le differenze si acquiscono quando la domanda viene formulata diversamente: in occasione delle elezioni del 2006, alla domanda se è meglio pagare meno tasse anche se con meno servizi, gli elettori del centro destra danno una risposta positiva nel 38% dei casi (percentuale comunque non elevatissima) e quelli del centro sinistra solo nel 18% dei casi. Anche l'avversione all'IMU avrebbe riguardato il 52% degli elettori che rappresenta sì la maggioranza ma non così schiacciante; restano, anche in materia di IMU accentuate le differenze tra centro-sinistra (più favorevoli all'imposta) e centro-destra (più contrari). Nel complesso le differenze sulla questione fiscale sembrano essere però più dramatizzate dai due partiti maggiori a fini di polemica elettorale che nella visione dei cittadini: insomma la questione fiscale appare terreno per cercare consensi nella ragionevole ipotesi che sia una *issue* divisiva tra gli elettori ma in realtà le opinioni degli elettori non sempre sono così divaricate.

Se dagli annunci elettorali scendiamo all'esame delle policies realizzate, restano marcate le differenze nelle politiche fiscali messe in atto dalle due coalizioni che si sono alternate al governo nel corso del ventennio. E' quella che la Corte dei Conti ha definito "l'incostanza del legislatore" che si è tradotta anche nel cancellare/modificare radicalmente alcune misure prese dal governo della parte avversa²⁹. Ma il terreno delle differenze è stato soprattutto quello della prospettiva istituzionale (una sorta di *institution building* dell'amministrazione fiscale) e dell'etica fiscale: quelle del centrosinistra sono state in buona parte indirizzate al

29 La Corte dei conti ricorda il caso degli elenchi clienti e fornitori telematici (introdotti nel 2006, soppressi nel 2008, reintrodotti parzialmente nel 2010 e riportati sostanzialmente all'impostazione originaria nel 2012) e il caso delle limitazioni al pagamento mediante utilizzo di denaro contante (limite ridotto a 1.000 euro nel 2007, elevato a 12.500 euro nel 2008, ridotto a 5.000 euro nel 2010, poi ancora abbassato a 2.500 euro nel corso del 2011 e, finalmente, riportato alla misura di 1.000 euro a decorrere dal 2012). Ma anche nella tassazione del reddito di impresa vi è stato un parziale smantellamento della riforma attuata dal centro-sinistra nel...

rafforzamento dell'amministrazione fiscale e al contrasto all'evasione, anche se quest'ultima con strumenti e risultati discutibili; entrambe queste politiche sono state realizzate alla fine degli anni novanta; quelle del centro destra, con la politica dei condoni, sono andate invece in una direzione del tutto opposta. Emblematico il cosiddetto scudo fiscale del 2009 che fece seguito a quello del 2003 e a quello del 2001, tutti e tre dunque di era tremontiana. Il trattamento riservato agli evasori era straordinariamente clemente: si pagava il 5% generosamente calcolato sul 50% del valore delle rendite ipoteticamente maturate nel quinquennio, contro il 40 o 50% annuo delle imposte altrimenti da pagare sui capitali illegittimamente detenuti; inoltre lo scudo poteva essere utilizzato a fronte di qualsiasi accertamento fiscale e previdenziale, anche su redditi derivanti da attività svolte in Italia e non direttamente ricollegabili ai beni rimpatriati o regolarizzati; l'anonimato garantito ai beneficiari dello scudo ha escluso che le autorità preposte alla lotta alla evasione possano venire a conoscenza dei meccanismi, dei canali dell'esportazione illecita. La credibilità dell'azione pubblica in questa materia è stata così totalmente compromessa, dato che la legge suona come un condono a prezzi stracciati con effetti negativi sugli incentivi dei contribuenti a pagare le imposte in futuro³⁰.

Entrambe le coalizioni sono state poi assenti nel proporre – non dico realizzare – una credibile riforma della struttura dell'imposizione finalizzata ad un maggiore equilibrio tra imposte dirette ed imposte indirette tra imposte sul reddito e imposte sul capitale. La rilevanza elettorale della questione fiscale nelle competizioni elettorali, diffusa peraltro in tutte le democrazie, e la paura di incidere sulle proprie constituency elettorali (lavoro dipendente il centrosinistra, lavoro autonomo il centrodestra), a cui le due coalizioni fanno tradizionalmente riferimento, ha finito col bloccare quasi ogni tentativo di riforma che inevitabilmente avrebbe tagliato i due schieramenti: “tassare

30 Nelle esperienze di altri paesi l'emersione comporta il pagamento dell'intero ammontare delle imposte dovute e non versate, inclusi gli interessi per ritardato pagamento. A queste somme si aggiunge talvolta una sanzione, seppure ridotta rispetto a quanto previsto ordinariamente dalla legislazione tributaria. In alcuni paesi, come ad esempio gli Stati Uniti, non è previsto l'anonimato.

le cose” avrebbe inciso sì di più sulle classi agiate e quindi trovato l’ostilità degli elettori del centrodestra, ma per la diffusione della proprietà immobiliare e per la maggiore incidenza dei consumi tra i lavoratori dipendenti, classico bacino elettorale del centrosinistra, avrebbe suscitato opposizione anche in quell’elettorato. Ma più che le preoccupazioni elettorali ha certamente contato la continua situazione emergenziale del bilancio pubblico che non lasciava spazi per misure radicali i cui effetti in termini di gettito sono sempre difficili da valutare ex ante.

La politica fiscale del centrodestra, oltretutto per i condoni, si è caratterizzata per obiettivi immaginifici e poco realistici e, sul piano delle realizzazioni, per misure piuttosto confuse. Basta rileggersi il Libro Bianco di Tremonti del 1994: Il fine dichiarato della riforma che Tremonti si proponeva era decisamente “metafisico”: “sdrammatizzazione del ruolo delle imposte personali progressive” e “tassare i “mali” come l’inquinamento e detassare i “beni” come ad esempio il lavoro dipendente.” Puntava ad una curva IRPEF con due sole aliquote e con la progressività affidata al sistema delle deduzioni. Di quelle idee annunciate che sembravano spingere verso una struttura dell’imposizione meno centrata sulla tassazione del reddito, venne attuato assai poco.

La riforma della progressività dell’IRPEF realizzata dieci anni dopo offre tuttavia qualche indicazione sul tentativo di guadagnare il consenso degli elettori indecisi che si collocavano soprattutto nell’area politica di centro (Profeta, 2010). Tentativo peraltro piuttosto goffo nella sua concreta realizzazione. La questione fiscale era particolarmente rilevante se è vero che nel 2004, a due anni dalle successive elezioni politiche, il 70% degli italiani, secondo i sondaggi, ritenevano che il peso fiscale fosse eccessivo e distribuito in modo non equilibrato; inoltre provenivano dai sondaggi numerose indicazioni che gli elettori del centro destra consideravano la tassazione la questione più rilevante. La riforma andò poi a beneficio degli alti e dei bassi redditi³¹. Si può discutere se questo beneficio fosse voluto, dal momento che gli

31 La finanziaria 2003 alza la prima aliquota al 23%, allungando il primo scaglione a 15.000 euro, abolisce le detrazioni personali ed introduce deduzioni decrescenti rispetto al reddito. La discesa delle deduzioni determina il fenomeno della divergenza tra aliquote marginali effettive e aliquote

elettori incerti si collocavano piuttosto nel ceto medio, e rispondesse effettivamente ad una logica di fidelizzazione del proprio elettorato o se invece fosse in contrasto con l'acquisizione del consenso e quindi fosse solo una riforma "confusa". Effettivamente il peso fiscale venne alleggerito in misura non banale (4 miliardi di euro di risparmi di imposta secondo le stime contenute nella Relazione Annuale della Banca d'Italia) ma con benefici sparsi in modo disomogeneo: il primo modulo ha privilegiato in particolare i lavoratori dipendenti ed autonomi a basso reddito, mentre il secondo i redditi medi ed elevati. L'effetto complessivo dei due moduli dal punto di vista distributivo è stato molto modesto. Le modifiche introdotte hanno comunque peggiorato l'equità orizzontale dal momento che contribuenti con redditi molto simili tra loro, e con uguali carichi familiari, hanno potuto usufruire di risparmi d'imposta nettamente differenti.

Il centro sinistra è ha adottato misure più ampie, strutturali (si veda quella sul reddito d'impresa) pur mantenendo anch'essa attenzione alle proprie constituency elettorali. Tipica di questa attenzione è stata la vicenda del cumulo dei redditi e la discriminazione a danno delle famiglie monoreddito (cioè quando solo uno dei due coniugi lavora) nel caso il cumulo non sia obbligatorio dal momento che le famiglie bireddito pagano di meno, poiché i loro redditi rientrerebbero in media negli scaglioni medio bassi rispetto a caso che la base imponibile risultasse dalla somma dei due redditi. La vicenda risale molto indietro nel tempo, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale nel 1976 successivamente rielaborate, che sancì l'incostituzionalità del cumulo. In realtà le obiezioni della Corte costituzionale erano più formali che sostanziali e la Corte stessa, con implicito riferimento alle esperienze di altri paesi europei, indicava due possibili vie d'uscita: il metodo delle detrazioni,

formali. La finanziaria 2005 (con il cosiddetto secondo modulo) rimodula gli scaglioni che divengono quattro (mediante l'accorpamento di parte del secondo scaglione al terzo), innalza da 15 a 26 mila euro la soglia di reddito massima del primo scaglione, riduce l'aliquota massima dal 45 al 43 per cento; inoltre si sostituiscono le detrazioni per familiari a carico con deduzioni inversamente proporzionali al reddito.

oppure affiancare al sistema della tassazione individuale uno facoltativo su base familiare³². Questo sistema di una tassazione familiare su base facoltativa è stato preso seriamente in considerazione solo nel 1992 ma il tentativo di riforma si bloccò quasi subito per due motivi concorrenti: la perdita di gettito sostanziosa e l'opposizione dei sindacati e di una parte delle forze politiche (secondo uno schieramento non convenzionale ma piuttosto orizzontale) dovuta principalmente al fatto che dal sistema di tassazione familiare avrebbero tratto beneficio anche famiglie ad alto livello di reddito (Marè, Patrizii, 2010).

Analoga storia è quella degli assegni per nucleo familiare che riguardano solo i lavoratori iscritti al fondo lavoratori dipendenti dell'Inps (e quelli dei parasubordinati, nonché ai pensionati provenienti da quei fondi). Qui è lo stesso libro bianco redatto sotto la responsabilità dell'allora Viceministro Visco nel 2007 a sottolineare come "l'origine della settorialità sta nella spinta redistributiva a favore dei lavoratori con figli proveniente dal movimento sindacale, e dall'esigenza di evitare che della redistribuzione usufruissero anche le famiglie di lavoratori autonomi, considerate ad elevato rischio di evasione fiscale (...) la settorialità è decisamente in contrasto con la *ratio* stessa che non può non avere un simile istituto, quella del sostegno delle famiglie con figli, *ratio* che richiederebbe misure universali e non condizionate a specifici *status* lavorativi dei genitori." (Libro Bianco 2007, pag. 142-143). Ma al riconoscimento in punto di teoria non seguirono le decisioni di policy conseguenti. Ovviamente la tassazione della famiglia è una questione su cui si intrecciano anche

32 Tant'è che successivamente la Corte si è persino spinta nella direzione di sollecitare al Parlamento un intervento al fine di "apprestare rimedio alle sperequazioni, che da tale sistema, rigidamente applicato, potrebbe derivare in danno alla famiglia nella quale uno solo dei coniugi possieda reddito tassabile, rispetto a quella in cui ambedue i coniugi posseggano reddito, pari nel complessivo ammontare a quello della famiglia monoreddito, ma soggetto a tassazione separata, con aliquote più lievi, per le due componenti. La innegabile esigenza di correggere tali effetti distorsivi, nella prospettiva di quel favor familiae cui s'informa l'art. 31 della Costituzione, può, invero, venire appagata sia con oculata scelta di un sistema alternativo, suscettibile di essere affiancato in via opzionale al sistema di tassazione separata, sia anche all'interno di quest'ultimo, ristrutturando gli oneri deducibili e le detrazioni soggettive dall'imposta per meglio adeguarli all'esigenza medesima". Corte costituzionale (1983, p. 1204).

tematiche relative al mercato del lavoro (come agisce sugli incentivi al lavoro femminile piuttosto) e di politica demografica (come tassazione e sussidi influenzano la propensione ad avere figli); non può essere pertanto ridotta alla differenza di capacità di pressione dei gruppi d'interesse ma non si può non registrare il vulnus al principio dell'equità orizzontale.

Il fatto che l'equità orizzontale non sia risultata "pagante" in termini di consenso per le organizzazioni politiche e sindacali e, simmetricamente, il fatto che nelle famiglie monoreddito famiglie (che generalmente si collocano sulle fasce più alte) ci fosse un individuo, il coniuge, privo di adeguata tutela di interessi e di rappresentanza politica contribuisce a spiegare perché nel sistema fiscale dell'equità orizzontale si sia data sempre una lettura collegata ai livelli di reddito o addirittura alla tipologia di lavoro (dipendente versus autonomo).

Nel complesso la valutazione delle policies fiscali delle due coalizioni che si sono alternate dopo il 1994 presenta un quadro composito: il centro destra si è limitato a dichiarazioni roboanti, ad interventi tutto sommato confusi in materia di progressività, a condoni che certo non hanno aumentato la credibilità della lotta all'evasione ed infine alla battaglia dell'IMU che qui abbiamo ricordato solo sommariamente ma che certamente, con l'introduzione/rafforzamento di altri tributi collegati alla proprietà immobiliare, non ha aumentato la trasparenza dell'azione del fisco. Il centro sinistra ha, seppure realisticamente, condizionato qualsiasi alleggerimento dell'IRPEF a al recupero dell'evasione dell'IVA e ha lasciato che l'equità orizzontale fosse sostanzialmente ignorata come chiedeva il sindacato e ha inseguito, senza veramente prenderlo, l'evasore "autonomo", ha condotto una riforma delle agenzie fiscali che, seppure oggi richiederebbe opera di manutenzione straordinaria, presenta un elemento di discontinuità positivo nella storia della nostra amministrazione finanziaria.

Nel frattempo, il sistema tributario è sempre meno condiviso ed accettato; è considerato inefficiente ed ingiusto, poco trasparente e molto complesso; e chi ha la

possibilità di arbitraggio fiscale, modificando di fronte al Fisco la natura o l'origine delle fonti di reddito, continua ad eludere, erodere e naturalmente evadere. Non ha aiutato una qualità dei servizi pubblici largamente insoddisfacente soprattutto in alcune aree del Paese, proprio laddove l'evasione è particolarmente elevata. Si è di conseguenza incrinato il patto fiscale e il tessuto connettivo che, anche attraverso il sistema fiscale, lega i cittadini tra loro e all'interesse generale. Ricostruirlo, sciogliendo l'intreccio tra interessi di parte, consenso elettorale e vincoli di finanza pubblica, rappresenta una operazione molto difficile.

TAVOLA 1. DIMENSIONE DELL'EVASIONE FISCALE

(percentuale del PIL)

Paesi	2000	2010
Italia	4,2	3,6
Germania	2,1	1,7
Francia	1,9	1,6
Gran Bretagna	1,9	1,6
Spagna	3,0	2,7
Grecia	5,3	4,0
Polonia	4,6	3,5
Media OCSE	3,4	2,8

Fonte: Buehn and Schneider (2012).

TAVOLA 2. DIMENSIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA

(percentuale del PIL)

Paesi	Media 1999-2000
Italia	26,9

Germania	15,7
Francia	14,8
Gran Bretagna	12,5
Spagna	22,8
Grecia	27,0
Polonia	26,4
Media OCSE	20,3

Fonte: Buehn and Schneider (2012).

TAVOLA 3. L'ETICA TRIBUTARIA SECONDO IL GIUDIZIO DEGLI INTERESSATI

(percentuale delle risposte)

	Totale	Francia	Gran Bretagna	Italia	Spagna	Polonia	Germania
--	---------------	----------------	----------------------	---------------	---------------	----------------	-----------------

Mai giustificabile	57.4	47.9	57.8	61.5	64.8	55.1	56.6
2	12.0	14.6	12.9	10.2	10.5	12.1	11.9
3	9.9	9.7	10.6	10.2	6.5	9.5	11.7
4	5.2	4.4	3.2	4.6	4.1	5.2	7.6
5	7.0	9.3	6.7	5.4	6.8	8.8	6.2
6	2.9	3.4	2.5	3.5	2.8	2.7	2.8
7	1.9	1.8	2.5	1.6	3.4	1.5	1.2
8	1.6	3.6	1.7	1.4	0.5	2.6	0.7
9	0.7	1.4	0.8	0.4	0.3	1.1	0.5
Sempre giustificabile	1.3	3.8	1.3	1.3	0.3	1.3 %	0.7
Valore medio delle risposte	2.3	2.8	2.3	2.2	2.1	2.4	2.2
Deviazione standard	2.03	2.52	2.05	1.96	1.82	2.15	1.79

Fonte: WVS (2008), valori inseriti 1-10 al crescere delle "giustificabilità" dell'evasione fiscale.

TAVOLA 4. PESO DELLE IMPOSTE DIRETTE PERSONALI SUL REDDITO RISPETTO AL TOTALE DELLE IMPOSTE

(valori percentuali; anno 2011)

Paesi	
Italia	27,1
Germania	21,7
Francia	18,0
Gran Bretagna	27,9
Spagna	23,6

Grecia	14,5
Polonia	13,9
UE -17	20,9

Fonte: Eurostat Taxation Trends in the European Union.