

LELLO LOMBARDI

FISCO: CHE FARE?

SAINT-VINCENT 1987

FISCO: CHE FARE?

Relazione al Convegno di Saint-Vincent
dei Centri Studi "G. Donati"
del 10-13 settembre 1987

1. POLITICA FISCALE E SISTEMA TRIBUTARIO

1.1 Fiscalità e Welfare State

La politica fiscale della seconda metà degli anni Ottanta si trova a dovere affrontare esigenze spesso divergenti e contraddittorie: da un lato, quella di assegnare al sistema tributario il tradizionale obiettivo di alimentazione del gettito per fronteggiare una spesa pubblica in costante aumento ed un deficit pubblico non ingiustamente definito "mostruoso"; e, dall'altro, quella di utilizzare lo strumento tributario a fini di politica economica, atteso il ruolo crescente assunto dalla variabile fiscale.

Occorre dire subito che la prima delle esigenze indicate – quella di assicurare il gettito – è risultata negli ultimi anni prevalente, anche se non sono mancati, soprattutto di recente, interventi rivolti a dare una qualche risposta ai problemi connessi alla distribuzione dell'onere del prelievo.

Non c'è dubbio che, rispetto a queste esigenze, compresa, cioè, la funzione di procacciamento del gettito, il sistema tributario appare in larga parte inadeguato per ragioni antiche e nuove che attengono alla sua efficienza, alla gestione delle imposte, alla sua evoluzione in relazione ai principi della universalità della imposta e della equità fiscale.

Da una parte, il non avere riorganizzato la amministrazione finanziaria ha influito in modo determinante sul mancato raggiungimento degli obiettivi della riforma tributaria del 1973: ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore restano tuttora aperti ed insoluti i problemi relativi ai diversi criteri di determinazione e di accertamento dei redditi, alla estensione della base imponibile, al livello delle aliquote, al più funzionale rapporto fra differenti forme di imposizione; da un'altra, il permanere di un'area assai consistente di evasione e la tendenza del legislatore a non ridurre l'area delle elusioni, delle agevolazioni, delle esenzioni accresce la disuguaglianza del prelievo che, attesi i livelli medi su quali il prelievo si attesta, viene sentita dai contribuenti come intollerabile.

Sappiamo pure che l'entità del prelievo è stata ed è, a sua volta, determinata da fattori esterni al sistema tributario, prima fra tutti la spesa pubblica: la crisi fiscale del nostro Paese è certamente analoga a quella verificatasi negli altri Paesi industriali dell'Occidente; ma l'enorme deficit pubblico italiano induce a ritenere che la nostra crisi fiscale non sia dovuta in tutto al Welfare State, quanto, piuttosto, al modo in cui si è costruito in Italia lo Stato sociale.

Se, infatti, si considera che il WS italiano assorbe circa il 30% del reddito nazionale (Germania il 31,5%, Francia il 29%, mondo anglosassone percentuali minori, Svezia e Olanda percentuali maggiori) e che la spesa sociale si è sviluppata in Italia in linea con l'evoluzione della spesa sociale media in Europa (dal 16% del reddito nazionale all'inizio degli anni '60 al 29% nel 1981-82) ciò che, invece, risulta assai diverso dalle altre democrazie europee, è la struttura della nostra spesa sociale, la quale dimostra come il WS italiano non si è attuato, come nel caso degli esempi nordici, a partire da una programmazione ispirata da un'idea di Welfare, ma piuttosto sotto la spinta della pressione politica per la tutela di taluni interessi, invece che di altri e nella ambiguità, soprattutto nella stagione politica della solidarietà nazionale, delle scelte tra obiettivi di benessere socialdemocratico e modelli burocratici di socialismo reale.

Si è rivelato prevalente l'interesse alla sicurezza di fronte alla mancanza di reddito nella età anziana della vita, mentre sono rimasti sacrificati quegli istituti propri del Welfare State che riguardano la protezione della disoccupazione e delle condizioni estreme, al disotto della linea di povertà.

Contro la disoccupazione noi investiamo – compreso anche il finanziamento della cassa integrazione guadagni – circa la metà di quanto, in media, si investe in Europa per la protezione contro la disoccupazione.

Investiamo leggermente di meno per quanto riguarda la protezione della maternità e della famiglia (il 2% del reddito nazionale contro il 3,3% della Francia, il 2-2,5% della Germania e dell'Inghilterra)

mentre abbiamo una percentuale di reddito investita nel finanziamento delle pensioni decisamente superiore a quella di tutti gli altri Paesi europei.

Il costo del nostro sistema sanitario è inferiore di circa un punto, un punto e mezzo rispetto alla media degli altri Paesi europei.

Non sembra, perciò, che sia il WS, pur con le caratteristiche sue proprie – ed allo stato della spesa sociale, senza tenere conto delle previsioni di evoluzione – il responsabile primario della crisi finanziaria del Paese.

Dove altro, allora, sta la responsabilità?

La differenza nel saldo di bilancio è nata storicamente dal 1963 al 1975, quando il complesso della fiscalità e della parafiscalità ha raccolto il 30% del reddito nazionale e le spese stavano progressivamente aumentando, mentre sul piano della legislazione fiscale si registrava nella prima metà del decennio l'inerzia e nella seconda metà si registrava sì l'entrata in vigore della riforma tributaria, ma a causa della mancata riorganizzazione della amministrazione finanziaria, che pure era stata ritenuta pregiudiziale (Cosciani), la riforma non è mai riuscita a spiegare gli effetti previsti, soprattutto in termini di allargamento della base imponibile e di efficienza nella determinazione e nella riscossione dei tributi.

Si è, così, formato un primo zoccolo di debito pubblico a cui si è aggiunta una serie di spese di assistenzialismo industriale con un ingente trasferimento alle imprese delle spese in conto capitale, che in Italia è risultato nettamente superiore rispetto a quello degli altri Paesi europei.

Dunque, non tanto le politiche del WS, quanto la mancanza di collegamenti tra queste politiche e la politica fiscale hanno prodotto la crisi finanziaria.

Certamente, anche il modo in cui è stata attuata la politica di WS (ad es.: scarico sull'INPS di una serie di spese sociali senza la compensazione di una politica di contributi) ha reso più facile il soddisfacimento della domanda sociale.

A questo punto c'è da domandarsi quale potrà essere la evoluzione della spesa pubblica, se è vero che la misura del deficit rispetto al reddito nazionale è in

Italia del 16%, mentre in Germania si avvia verso l'1-1,5%, e se non interverranno profonde modificazioni della struttura attuale delle istituzioni di politica sociale, non dimenticando che la evoluzione demografica prefigura intorno al 2000 una situazione particolarmente preoccupante.

1.2 L'allargamento della base imponibile

Rispetto alla funzione di procacciamento del gettito il sistema tributario potrebbe, tuttavia, realizzare ben altri risultati.

Il nostro sistema tributario è costituito da circa 100 tributi, ma, di questi, quattro mezzi tributi (IRPEF, riscossa alla fonte; IVA, all'importazione; imposta di fabbricazione, sulla benzina; imposta sostitutiva sui depositi e conti bancari) forniscono "con molta efficienza e poca equità", come è stato scritto, oltre il 60% circa del gettito; quegli stessi, con altri 12, forniscono poi il 98% del gettito. Il resto di quei 100 tributi costa per l'economia dello Stato certamente di più del gettito che riescono a produrre.

Ma la base imponibile effettiva della imposta personale sul reddito è poco più del 60% dei redditi assoggettabili e, per l'IVA, è di circa la metà dei consumi raggiungibili.

Vi è, quindi, un'area imponente di reddito e di consumi che sfuggono alla imposizione per effetto di esenzioni, agevolazioni, elusioni, erosione ed evasione. In particolare, l'evasione dell'IRPEF viene stimata intorno al 15% dell'imponibile teorico; di circa il doppio rispetto al dichiarato. Essa si concentra nei redditi di impresa, partecipazione e lavoro autonomo, dove raggiunge il 25% della base teorica, il 60% di quella effettiva.

Secondo il libro bianco del Ministro Guarino, per la verità piuttosto contestato, l'ammontare complessivo del reddito non dichiarato al fisco nel 1986 è stimato pari a 240.296 miliardi di lire. Di questo il 73,2% nel 1986, pari a 175.968 miliardi di lire, è il reddito da lavoro autonomo e da capitale ed impresa. L'evasione relativa a tale reddito da parte delle categorie dei professionisti e delle imprese minori

viene stimata per il 1976 in circa 49.200 miliardi, con una maggiore imposta recuperabile, sulla base di una aliquota che il suddetto libro bianco indica mediamente nel 35%, pari a lire 17.220 miliardi, ai quali dovrebbe aggiungersi un cifra da imputarsi all'IVA.

Il problema è, quindi, l'allargamento della base imponibile.

Ma esso non può essere affrontato immaginando ulteriori aumenti della pressione fiscale, che inevitabilmente si concentrerebbe su redditi che non possono né evadere, né eludere, sostanzialmente sul grosso dei redditi da lavoro dipendente.

Il fallimento dell'Irpef come imposta cui era stato affidato dalla riforma il compito di attenuare con lo strumento tributario le disuguaglianze economiche, così attuando l'indicazione dell'art. 53 della Costituzione, e che invece si è trasformata in un potente strumento di creazione di nuove disuguaglianze e distorsioni della distribuzione dei redditi, rende indispensabili inasprimenti destinati a gravare ancora di più su chi già paga le imposte dovute.

Il fatto che nel primo decennio della sua attuazione l'IRPEF abbia registrato una crescita imponente dovuta, per la quasi totalità, al "fiscal-drag", cioè alla applicazione di aliquote crescenti, essendo l'imposta progressiva, su redditi imponibili crescenti, però, in termini soltanto nominali, perché gonfiati anno dopo anno dall'inflazione a due cifre, oltre a manifestare una anomalia costituzionale (l'aumento della pressione fiscale non è stato deciso dal legislatore, ma da un fenomeno economico eccezionale, l'inflazione) evidenzia che quella imposta non ha operato su tutti i redditi in modo uniforme, ma ha colpito principalmente il reddito da lavoro dipendente, soggetto alla ritenuta alla fonte del datore di lavoro, e ne sconsiglia la utilizzazione come mezzo per aumentare la pressione fiscale ed il gettito.

Occorre, dunque, battere altre strade, se si vuole allargare la base imponibile, ed agire proprio attraverso la riduzione delle disuguaglianze ed il perseguimento di una maggiore equità sostanziale.

In definitiva, se per il finanziamento della spesa pubblica non si intende fare ulteriore ricorso all'au-

mento del debito (passato dal 44,8% del PIL nel 1970 al 107,4% del 1986 (USA 31,4%; Giappone 27,5%; Germania 23,2%; Francia 198,3%; Gran Bretagna 51,2%; Canada 40,9%; media "sette" 34,9%), così aggravando l'onere della spesa per interessi e accelerando il dissesto della finanza pubblica, l'uso dello strumento tributario per incrementare il gettito non può essere destinato all'aumento della pressione fiscale, che è già ai limiti della rottura del consenso politico, ma soltanto per l'allargamento della base imponibile da realizzare attraverso un intervento riformatore complesso che investa sia la struttura di alcuni tributi che la gestione degli stessi.

1.3 Le proposte di riforma dell'IRPEF

Il fallimento dell'IRPEF come strumento di perequazione ed il ruolo che questa imposta è venuto ad assumere come fattore di diseguaglianza e di instabilità tributaria hanno accresciuto l'interesse, soprattutto a livello di giovani studiosi, nei confronti della proposta di sostituire l'attuale imposta personale progressiva sul reddito delle persone fisiche, fondata sul modello del reddito-entrata, con altra fondata sul modello del reddito come consumo, anche in relazione al ruolo da assegnare ad altre forme di prelievo nel sistema tributario, come le imposte sul patrimonio, le imposte di successione e l'imposizione indiretta sul consumo.

È stato, peraltro, osservato che sia l'imposta personale sulla spesa che il modello teorico del reddito-entrata presuppongono, entrambi, un concetto di base imponibile "allargata", in cui vengano eliminati esenzioni, esclusioni e trattamenti di favore concessi a diversi tipi ed impieghi del reddito. Solo quando siano stati riportati a regime uniforme di definizione della base imponibile i redditi di qualsiasi natura e siano ricostituiti, in campo a ciascuna persona fisica, il reddito complessivo, ciascun contribuente dovrebbe documentare – secondo i teorici della imposta sulla spesa – quali quote di reddito ha impiegato nell'acquisto delle attività finanziarie e reali che andrebbero escluse dall'imposta.

Il fascino – ma anche l'utopia – della proposta sono indubbi.

L'allargamento della base imponibile, l'incentivazione del risparmio e degli impieghi in capitale, la discriminazione del principio nominalistico, così da evitare l'imposizione di redditi apparenti, l'eliminazione di voci di costo della determinazione dell'imponibile, la detassazione degli impieghi previdenziali autonomi, sostitutivi delle prestazioni dello Stato sociale riformato, sono certamente elementi positivi da recuperare ed introdurre nel sistema. Ma non c'è dubbio che quella imposta presuppone un sistema di controlli infinitamente estesi e capillari, la capacità del fisco di accertare non solo i redditi correnti, ma anche le variazioni patrimoniali. E l'amministrazione finanziaria per molto tempo ancora tutto questo non sarà in grado di farlo.

Che l'imposta personale progressiva sul reddito delle persone fisiche, introdotta tra la fine degli anni '50 e gli inizi degli anni '70 in Francia, in Gran Bretagna e in Italia per correggere le diseguaglianze economiche, "applicando una struttura appropriata di aliquote progressive ad una base imponibile che offra una buona misura della posizione economica relativa" (J.G. Head, "The comprehensive Tax Base Revisited", 1982), non abbia corrisposto alle aspettative è fuori di dubbio: dovunque la tassazione progressiva sul reddito realizzata dalle riforme è risultata, nei fatti, assai lontana dal modello teorico.

Le insufficienze della definizione del reddito imponibile e le deroghe alla generalità dell'imposta hanno prodotto e producono diseguaglianze della sua applicazione tra categorie di contribuenti ed anche tra singoli contribuenti all'interno di una stessa categoria di reddito. Polemiche e palesi discriminazioni dividono il reddito da lavoro dipendente da quelli nelle attività autonome, i contribuenti onesti da quelli disonesti. È stato giustamente affermato che sotto questo profilo l'imposta personale progressiva sul reddito, concepita per promuovere maggiore giustizia e, quindi, maggiore coesione sociale è divenuta occasione di nuove divisioni e contrapposizioni corporative all'interno della collettività.

Ciononostante, in mancanza di schemi veramente alternativi di tassazione, tutti da esplorare, se non si pretende che l'imposta personale progressiva realizzi la giustizia sociale e purché se ne colgano i limiti concettuali ed applicativi, dovendosene comunque apprezzare le grandi capacità di gettito alle quali nessun Governo si sentirebbe di rinunciare, conviene tentare di adattarla alle nuove esigenze in modo da ridurre gli inconvenienti relativi alla poca equità della redistribuzione ed ai crescenti costi di gestione, sicché le difformità del prelievo non oltrepassino la soglia di tollerabilità da parte dei più vasti strati della popolazione.

In questa direzione si potrebbe ipotizzare, come obiettivo di medio periodo, l'adozione di un'imposta ad aliquota costante, muovendo dalla struttura originaria dell'IRPEF, con gradualità, verso una struttura con un ampio scaglione iniziale ad aliquota costante e con aliquote marginali crescenti al di sopra di tale scaglione, in misura effettivamente moderna, non dimenticando, dal punto di vista dell'osservatore italiano, i vantaggi che in un contesto inflazionistico e nel dibattito sulle politiche di controllo del "fiscal-drag" può offrire uno scaglione iniziale molto ampio ad aliquota costante. Non si ignorano i problemi posti per i vincoli di gettito e di ordine distributivo posti dalla transizione ad una imposta con scaglione iniziale lungo. Ma bisogna pure cominciare a riformare seriamente, muovendosi, nel frattempo, se occorre anno dopo anno, a ridurre il più possibile le più gravi distorsioni che rendono iniqua la tassazione personale.

In effetti, sin dall'introduzione della riforma tributaria, i contribuenti che adempiono lealmente ai loro obblighi fiscali hanno avvertito il peso dell'alta progressività dell'IRPEF, anche perché negli anni di alta inflazione la progressività ha determinato sui loro redditi, soprattutto quelli di lavoro dipendente, un assai consistente drenaggio fiscale.

Neppure la legge 28/2/1983, n. 53, che si è posta l'obiettivo di ridurre l'alto grado di progressività della imposta, riducendo il numero degli scaglioni e diminuendo la progressività delle aliquote, il cui peso è stato spostato verso le detrazioni, ha conseguito ri-

sultati veramente apprezzabili, dal momento che non è stato trovato un meccanismo di prevenzione del "fiscal-drag", né è stata rimossa la discriminazione tra famiglie monoreddito e bireddito. Sicché l'alto grado di progressività, che tuttora permane, continua a provocare un forte drenaggio fiscale, a complicare le politiche retributive, penalizzando i riconoscimenti della professionalità e del merito, ad incentivare evasioni ed elusioni, nonché il ricorso a forme di lavoro dipendente non dichiarato e a forme retributive non dichiarate, né dichiarabili. Questa imposta occulta, che il legislatore non ha deciso, approfondisce le distanze tra chi paga e chi evade, aggrava le differenziazioni di trattamento dei redditi familiari; e si potrebbe continuare citando una letteratura cospicua e abbastanza concorde nell'analisi e nei giudizi.

Nella linea di riduzione della progressività si colloca la iniziativa dei senatori democristiani assunta con il disegno di legge n. 2057 presentato alla fine della scorsa legislatura e riproposto (atto Senato n. 294) dal titolo "Modifiche all'IRPEF per l'attenuazione del drenaggio fiscale e per la tutela dei redditi familiari". Il disegno di legge n. 294, presentato il 24 luglio 1987, risulta ripreso dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Goria il 30 luglio successivo come impegno per il riequilibrio del carico tributario.

La iniziativa dei senatori democristiani, riprendendo il dibattito sulle insufficienze dell'IRPEF, della sua crescita imponente mediante il "fiscal-drag", della gravosità e della iniquità dell'onere che colpisce soprattutto i redditi dei lavoratori dipendenti e della sperequazione conseguente alla introduzione del principio della separazione illimitata dei redditi dei due coniugi ed alla mancata introduzione di un regime correttivo opzionale come suggerito dalla Corte Costituzionale, consiste nel prevedere la sostituzione delle detrazioni fisse di imposta per carichi di famiglia con deduzioni in percentuale dall'imponibile, al fine di ridurre la forte progressività dell'imposta, di prevenire la formazione del "fiscal-drag" e di ridurre la sperequazione tra famiglie monoreddito e bireddi-

to. È previsto un massimale al risparmio di imposta così conseguibile di lire due milioni per non agevolare eccessivamente i redditi più elevati. Non si esclude che nel corso del dibattito parlamentare sia esplorata la possibilità di sostituire con una deduzione dall'imponibile anche la detrazione fissa per lavoro dipendente e di collegare la determinazione dell'entità delle deduzioni in percentuale alle determinazioni annuali della legge finanziaria ed al confronto con le parti sociali che avviene in quella occasione per acquisire il consenso alla manovra di politica economica. La proposta prevede, altresì, il raddoppio degli assegni familiari, non essendo concepibile che i fondi CUAF, che non appartengono al bilancio dello Stato, ma sono dei lavoratori, vengono utilizzati per ripianare altre gestioni dell'INPS, nonché il raddoppio della detrazione fissa per il coniuge per i redditi non superiori a dodici milioni, per i quali appare più conveniente il mantenimento dell'attuale sistema di prelievo.

La iniziativa dei senatori democristiani, già in parte illustrata nella discussione sulla fiducia al Governo per la legge finanziaria 1987, interessa oltre undici milioni di lavoratori dipendenti e cinque milioni e mezzo di famiglie monoreddito.

1.4 Il trattamento fiscale dei redditi familiari

La proposta dei senatori democristiani colloca correttamente all'interno del discorso sulla riforma dell'IRPEF il problema del trattamento fiscale dei redditi familiari, che, oltre a corrispondere ad una esigenza politica di tutela dell'istituto familiare, trae origine:

— dal fatto che il 95% degli italiani vive inserito per una ragione o per un'altra, in un nucleo familiare;

— dal fatto che il reddito percepito dal titolare del medesimo è per legge o per consuetudine destinato ai componenti della famiglia;

— dal fatto che il regime di separazione illimitata dei redditi dei due coniugi, conseguente alla di-

chiarazione di incostituzionalità del cumulo, realizza forti discriminazioni tra famiglie monoreddito e bi-reddito;

— dal fatto che il concetto di "reddito familiare", come reddito riferito a tutti i componenti della famiglia, è un concetto accolto in molti istituti di carattere sociale e previdenziale, ma non è ancora accolto nel sistema tributario come effetto della assunzione, quale unità impositiva di base, della famiglia, invece che del titolare del reddito.

Se la soluzione proposta dai senatori democristiani è la percentualizzazione delle deduzioni dall'imponibile per il coniuge, i figli e gli altri familiari a carico sul modello del quoziente familiare francese, invece che su quello dello "splitting" dell'ordinamento germanico (somma dei redditi dei due coniugi, divisione a metà e tassazione di ciascuna parte con la aliquota corrispondente) così come proposto dal Gruppo d.c. della Camera con una iniziativa successiva a quella dei senatori, è per le seguenti ragioni:

a) per la insopportabile caduta di gettito che determinerebbe l'adozione dello "splitting". Nello studio del Ministero delle Finanze "La manovra della struttura dell'IRPEF, 1982 la perdita di gettito nell'ipotesi di passaggio allo "splitting" nel 1983 era stimata in circa 6.000 miliardi (del tutto incompatibile con le attuali esigenze di bilancio" (p. 33);

b) per la contraddizione della soluzione dello "splitting" con il concetto di "reddito familiare", comprensivo, cioè, dell'intero nucleo, figli compresi;

c) per la composizione delle famiglie italiane, soprattutto quelle del Sud, con elevato numero di figli disoccupati a carico;

d) per l'ovvia necessità di allineare il regime tributario della famiglia al vigente diritto di famiglia ed alle disposizioni relative alle prestazioni sociali che accolgono il concetto di reddito familiare.

La perdita di gettito, calcolata sulle denunce dei redditi del 1986, è di lire 2.200 miliardi e, secondo i calcoli del Prof. Valiani su dati riferiti dal Ministero delle Finanze al periodo 1978-1980, ammonterebbe a

lire 3.769.964 miliardi.

Tale perdita è nettamente inferiore sia a quella calcolata nel 1982 dal Ministero delle Finanze, che a quella ipotizzata dal Governo con il progetto Visentini presentato nella scorsa legislatura, il quale manteneva inalterata la struttura dell'Irpef con le detrazioni fisse dall'imposta per carichi di famiglia ed affidava alla modificazione delle aliquote, invece che alle deduzioni in percentuale (che tecnicamente si equivalgono), la manovra di riduzione della progressività.

Va, anche sottolineato che il risparmio di imposta da parte dei contribuenti, anche tenuto conto del "tetto" di due milioni previsto nella proposta dei senatori per non agevolare eccessivamente i redditi più alti, risulta il più vantaggioso in assoluto; che sia il progetto del Governo che quello dei deputati non prevedono meccanismi di prevenzione del "fiscal-drag", così come avviene, invece, con le deduzioni in percentuale dall'imponibile. È, del resto, noto che il "fiscal-drag", secondo il sistema vigente, viene piuttosto aggravato dalle detrazioni fisse di imposta.

1.5 L'imposta ordinaria sul patrimonio

La introduzione di una imposta ordinaria sul patrimonio anche in sostituzione dell'ILOR è proposta in particolare dai teorici dell'imposta sulla spesa come elemento di riequilibrio del sistema: abolita l'ILOR incapace di selezionare e separare nei redditi misti la componente che deriva da lavoro o da capitale, con effetti sostanzialmente disincentivanti per la produzione, una imposta patrimoniale proporzionale a fronte di una imposizione sul reddito basata su aliquote moderatamente progressive svolgerebbe una importante funzione di recupero di una progressività consistente e, soprattutto, effettiva.

Non vi è dubbio che la introduzione di una imposta generale sul patrimonio si giustifica per via della maggiore concentrazione della ricchezza rispetto al reddito e per il fatto che la ricchezza è, di fatto, posseduta da soggetti le cui posizioni reddituali sono difficilmente accertabili.

La giustificazione di principio deriva anche dal fatto che, nella sostanza, una imposta patrimoniale c'è già nel nostro ordinamento, anche se segmentata su più voci ed anch'essa, spesso, iniqua: tale è l'imposta sostitutiva sui depositi bancari, remunerati al netto in misura di norma inferiore alla inflazione; tale è il reddito figurativo della casa abitata, tassata con aliquota progressiva, quando reddito non è, piuttosto che, proporzionalmente, come patrimonio. E tali, in definitiva, l'ILOR e l'INVIM, che sono imposte a sfondo patrimoniale.

Il problema è, anche qui, la gestibilità di una siffatta imposta in relazione al fenomeno crescente di dematerializzazione della ricchezza ed alla necessità di presupporre quanto meno il controllo nominativo della ricchezza mobiliare, con esclusione di qualsiasi anonimato, compreso quello che ha favorito la diffusione dei fondi di investimento.

Si tratta, in definitiva, di dare risposta a due quesiti: il tipo di imposta sul patrimonio che si intende proporre e le attuali capacità operative della amministrazione italiana a gestire il nuovo tributo.

La risposta negativa al secondo quesito, che è d'obbligo, non deve, tuttavia, escludere, anche per una strategia fiscale del breve periodo, l'approfondimento del discorso sul tipo di imposta patrimoniale che si vuole introdurre; in particolare con riferimento allo spazio impositivo delle autonomie locali.

1.6 il ruolo dell'IVA

Per quanto riguarda l'IVA, una imposta che è stata sentita più come un vincolo imposto dalla CEE che come una imposta propria del nostro sistema tributario (era rimasta sostanzialmente estranea alle discussioni classiche sulla riforma tributaria) il problema che si pone è quello di definire il ruolo non in termini di sostituzione, ma di coordinamento con le altre imposte.

Questa imposta generale sui consumi, che era stata accolta dagli studiosi negli anni '60 con grande favore, nella esperienza ha rilevato lo scarso rilievo delle caratteristiche che più avevano entusiasmo

(equità, disincentivo alle evasioni, neutralità sui consumi) e, per converso, l'importanza di altre caratteristiche, come, ad esempio, nel nostro Paese, i rimborsi alle esportazioni, ed altre, rimanendo, tuttavia, una imposta considerata in Italia sempre con sospetto.

La qualcosa ha impedito che, come in altri Paesi, l'IVA potesse essere usata dal Governo come elemento di scambio tra politiche economiche e politiche salariali.

Non c'è dubbio che in relazione alla crisi dell'IRPEF e della imposizione diretta in genere, in una società che si è andata trasformando profondamente rispetto ai tempi della riforma tributaria, che si caratterizza per la progressiva riduzione del numero dei lavoratori dipendenti con occupazione stabile e con retribuzioni elevate e per l'aumento delle unità produttive di piccole dimensioni, il ruolo delle imposte sui consumi e delle imposte che non richiedono una attività di gestione complessa viene riscoperto.

Nonostante le diverse valutazioni sull'IVA come strumento di politica economica nei confronti dei prezzi, nelle fiscalizzazioni degli oneri sociali, sulla sua pretesa regressività, il dibattito sul futuro dell'IVA resta aperto e dipende in larga parte dalla evoluzione della economia internazionale e degli indirizzi comunitari.

Per il breve periodo, però, si avverte la esigenza di una semplificazione e di un riordino di questa imposta che, senza trasformarla in uno strumento sostitutivo dell'imposizione sul reddito, ne consentano la estensione della base imponibile, l'incremento del gettito complessivo e la riduzione delle aliquote.

La retribuzione della platea dei contribuenti (che sono attualmente circa cinque milioni), mettendo fuori campo le prestazioni "par-time" di quanti svolgono attività assimilabili al lavoro dipendente ed i soggetti che esercitano congiuntamente lavoro dipendente ed altre attività professionali, commerciali e artigianali, con ricavi non superiori a un certo ammontare, consentirebbe la concentrazione dell'attività di verifica e di controllo su soggetti ben più rilevanti. I due milioni circa di contribuenti minori, che verrebbero sollevati da adempimenti burocratici op-

primenti e costosi potrebbero essere agevolmente gestiti con le tecniche utilizzate dall'anagrafe tributaria.

Anche la riduzione delle aliquote, le quali da otto fino al 1984 sono state poi portate a quattro, nella tendenza verso una ulteriore riduzione, semplificherebbe il meccanismo per le imprese, per i rimborsi e per il controllo degli uffici e consentirebbe all'IVA, in termini di politica economica, di svolgere un efficace ruolo complementare rispetto alle altre imposte.

1.7 L'autonomia impositiva locale

Il discorso sulla autonomia impositiva degli enti locali, nonostante si trascini da tempo senza che se ne intraveda la conclusione, è di rilevanza sempre crescente ed un adempimento legislativo sta diventando indifferibile.

Certamente nuoce alla maturazione di indicazioni coerenti con il sistema tributario nel suo complesso la trattazione della materia della finanza locale prevalentemente nelle sedi del Ministero dell'Interno e del Ministero del Tesoro; in secondo luogo riesce difficile definire il complesso dei collegamenti istituzionali tra finanza locale e sistema dei poteri locali in mancanza di una legge organica di riforma di questi ultimi, che si trova parcheggiata da circa un decennio in Senato a metà del guado tra compromesso storico e pentapartito. Non ultima, tra le difficoltà, il permanere dell'indirizzo di centralizzazione impositiva prodotto dalla riforma tributaria e irrigidito dai decreti Stammati.

Ai fini di un avvio serio del discorso è, però, necessario chiarire, a livello di dibattito politico, la distinzione tra autonomia fiscale, che comprende le entrate proprie tributarie, tariffarie e patrimoniali, e autonomia finanziaria, che include anche le entrate derivate, ma liberamente disponibili, in relazione agli effetti che ne derivano: l'autonomia fiscale, che consente una maggiore autodeterminazione delle scelte di bilancio, una maggiore responsabilizzazione dei titolari delle decisioni di spesa, un consistente

contributo degli enti locali, attraverso l'attività di accertamento, al recupero della base imponibile evasa, elusa ed erosa; l'autonomia finanziaria, che è preferita dalle amministrazioni che dovrebbero ricorrere comunque ai trasferimenti della finanza statale.

A questo e ad altri chiarimenti, come il grado di compatibilità di una sfera autonoma della finanza locale con altre finalità di politica finanziaria, i limiti dell'intervento dell'ente centrale, il quadro istituzionale delle competenze dei centri di spesa locali e dei relativi controlli, è legata la definizione del tipo di tributo locale, tutto da inventare, se non si vogliono ripetere esperienze come la TASCO.

Se una indicazione può darsi, raccogliendola dal dibattito in corso tra gli studiosi, è la riscoperta di una imposta comunale sulle vendite al dettaglio, già proposta dal rapporto Neumark, da affiancare ad un'IVA applicata fino al penultimo passaggio, che consentirebbe di dare agli enti locali una fonte di entrata potenzialmente molto consistente corresponsabilizzandoli nell'accentramento del fatturato.

Un dato è fuori di discussione: la struttura di finanziamento dei diversi livelli di governo deriva dal dettato costituzionale e la esigenza di una riforma della finanza locale è posta dalla inadeguatezza dei tentativi di stabilizzazione della spesa locale finora praticati.

1.8 La riforma della amministrazione finanziaria

Fra il 1973 (data della entrata in vigore della riforma tributaria) ed il 1985 il numero delle denunce dei redditi è passato da 5 ad oltre 22 milioni, quello delle dichiarazioni IVA da 3 a 5 milioni, mentre gli addetti al settore sono passati da 97 mila a poco più di 117 mila (55 mila dipendenti civili e 48 mila militari della Guardia di Finanza). Solo il 20% del personale civile ed il 4% di quello militare ha funzioni direttive. Il personale dell'amministrazione finanziaria proviene da circa 69 ruoli diversi ed è dislocato più in funzione delle provenienze etniche che di quelle funzionali (29% al Sud, 27% al centro e solo il 44% al Nord).

Una politica unitaria del personale è resa assai dif-

ficile dal fatto che ciascuna Direzione Generale amministra i propri dipendenti, senza un reale coordinamento.

Negli organici dell'Amministrazione finanziaria esistono 3.066 posti direttivi, giuridicamente indisponibili, nonostante la drammatica insufficienza degli organici.

Il grado di demotivazione del personale, che incoraggia il massiccio esodo dei più capaci, influisce sul grado di efficienza dell'Amministrazione più di ogni altra disfunzione.

Fra il 1974 e il 1981 gli accertamenti hanno interessato appena l'1,5% dei contribuenti. I controlli in materia di IVA non hanno superato l'1,7%.

Il contenzioso tributario riguarda circa due milioni di pratiche.

Si potrebbe dire ben altro del catasto, del demanio, dello stato generale della Amministrazione.

In presenza di una esigenza pressante di gettito, l'orientamento è stato di ritenere sostanzialmente irrecuperabile l'Amministrazione finanziaria e, piuttosto che potenziarne l'efficienza e la capacità, si è puntato su un sistema imperniato sull'"attivismo dei contribuenti" e su meccanismi automatici di prelievo. Ritenuta alla fonte, acconto ed autotassazione rappresentano il vero successo della riforma tributaria, dato che sono in grado di fornire circa il 75% del gettito delle imposte dirette ed il 45% del complesso delle entrate tributarie indipendentemente dalla attività di accertamento e di controllo degli uffici.

Che fare?

Senza dimenticare che una delle cause del decadimento della Amministrazione finanziaria è comune a tutta l'Amministrazione ordinaria dello Stato e dipende dalla scelta, fatta nel dopoguerra, di escludere l'alta burocrazia dalla classe dirigente, di costituire amministrazioni diverse e straordinarie per tutti gli interessi nuovi e rilevanti della comunità nazionale, riservando alla amministrazione ordinaria ruoli secondari e routinari, si impone un urgente intervento di ricostruzione che investa, nelle more dell'esame di proposte legislative organiche di riforma, la copertura dei posti direttivi vacanti, la sistemazione del per-

sonale direttivo delle qualifiche ad esaurimento, la qualificazione e l'aggiornamento del personale prima e dopo l'immissione in servizio attraverso la Scuola Centrale Tributaria "Vanoni" e la collaborazione stretta delle Università, la correzione degli scompensi territoriali mediante il bando di concorsi regionali, la modificazione delle procedure di selezione concorsuale (i concorsi durano da due a tre anni), l'adozione di provvedimenti urgenti per la costituzione e il funzionamento delle Commissioni tributarie, la fissazione di livelli retributivi adeguati a frenare l'esodo, l'adeguamento delle strutture amministrative alle esigenze unitarie di gestione dei tributi, la semplificazione delle procedure e la pubblicazione dei testi unici.

Si potrebbe continuare all'infinito per una amministrazione al cui funzionamento è legata, forse più che alle leggi, la capacità di realizzare non un prelievo selvaggio, ma la gestione il più possibile equa dell'intero sistema tributario, il quale, a sua volta, non potrà riformarsi senza l'apporto qualificato ed esperto dell'apparato burocratico.

CONCLUSIONI

1) Le previsioni di crescita della spesa pubblica e l'enorme deficit del bilancio richiedono il riordino degli istituti del Welfare State e la riqualificazione della spesa sociale secondo un disegno organico di utilizzazione delle risorse soprattutto per quanto riguarda la spesa relativa alla sanità, alle pensioni e agli interventi contro la disoccupazione;

2) il gettito necessario ad alimentare la spesa sociale non può ricavarsi dall'accrescimento del debito pubblico già superiore al PIL, ma usando lo strumento tributario, attraverso il coordinamento tra politica sociale e politica fiscale;

3) non è ipotizzabile l'aumento della pressione fiscale, perché le disuguaglianze indotte dal sistema tributario rischierebbero di gravare ulteriormente su chi già paga quanto è dovuto: in definitiva sui lavoratori dipendenti;

4) il sistema tributario può, però, essere ampiamente utilizzato per l'aumento del gettito se si allarga la base imponibile, recuperando la vasta area delle evasioni, delle elusioni, delle erosioni ed intervenendo con le necessarie correzioni delle distorsioni dei principali tributi;

5) il fallimento dell'IRPEF come strumento di perequazione tributaria consiglia, in mancanza di schemi veramente alternativi di imposizione sul reddito, come l'imposta sulla spesa, difficilmente gestibile nelle attuali condizioni di inefficienza della amministrazione finanziaria, di prefigurare una riforma che, muovendo dalla struttura dell'IRPEF, proceda verso l'introduzione di una imposta ad aliquota costante, con aliquota proporzionale su uno scaglione iniziale molto ampio ed aliquote marginali moderatamente progressive sugli scaglioni successivi.

La introduzione di una siffatta imposta, nel medio periodo e la correzione, nel breve, delle più gravi disuguaglianze, quali il "fiscal-drag" sulle retribuzioni di 11 milioni e mezzo di lavoratori dipendenti e la sperequazione tra cinque milioni e mezzo di famiglie nomoreddito e famiglie bireddito, secondo la proposta dei senatori democristiani, sono obiettivi non difficilmente raggiungibili;

6) il trattamento fiscale dei redditi familiari sul modello del quoziente familiare, come proposto dai senatori d.c., invece che su quello dello "splitting", si impone non solo per motivi di gettito, ma perché comporta la definitiva acquisizione nell'ordinamento del concetto di "reddito familiare" a tutela della famiglia, in aderenza al precetto costituzionale;

7) la introduzione di una imposta ordinaria sul patrimonio, anche in sostituzione delle forme di tassazione a sfondo patrimoniale già esistenti (ILOR, INVIM, ecc.), con aliquota proporzionale molto bassa, è resa necessaria, anche in relazione alla dematerializzazione del patrimonio, dalla difficoltà di accertare i redditi di soggetti titolari di ricchezza e come complemento della riduzione della progressività nell'imposta personale sul reddito;

8) la ridefinizione del ruolo dell'IVA, come strumento di politica economica e come complemen-

to di altre imposte, deve comportare la riduzione della platea dei contribuenti per concentrare l'attività di controllo e verifica sui soggetti più rilevanti e lasciando la gestione dei contribuenti minori ai controlli dell'anagrafe tributaria;

9) la definizione di uno spazio impositivo locale va operata in relazione alla definizione del quadro istituzionale dei poteri locali e dei meccanismi di controllo nel senso di una autonomia fiscale che corresponsabilizzi i titolari dei centri locali di decisione della spesa. La indicazione di un tipo di tributo possibile è per una imposta comunale sulle vendite al dettaglio affiancata ad un'IVA applicata fino al penultimo passaggio;

10) i provvedimenti urgenti per la riorganizzazione della amministrazione finanziaria che si sono indicati vanno adottati nella consapevolezza che i meccanismi automatici di prelievo non possono che aggravare le diseguaglianze ed accrescere la protesta.

Al sistema fiscale nessuno può chiedere di realizzare la giustizia sociale, ma ciascuno può pretendere che non sia superata la soglia di tollerabilità della diseguaglianza; e tutti hanno il diritto di fare in modo che il costo dello Stato sociale non gravi solo sui più deboli, che ne hanno bisogno, quasi fosse soltanto affar loro, e non un dovere di solidarietà della intera comunità nazionale.

INDICE

1. POLITICA FISCALE E SISTEMA TRIBUTARIO	3
1.1 Fiscalità e Welfare State	3
1.2 L'allargamento della base imponibile	6
1.3 Le proposte di riforma dell'IRPEF	8
1.4 Il trattamento fiscale dei redditi familiari	12
1.5 L'imposta ordinaria sul patrimonio	14
1.6 Il ruolo dell'IVA	15
1.7 L'autonomia impositiva locale	17
1.8 La riforma della amministrazione finanziaria	18
2. CONCLUSIONI	20



SEN. DOMENICO RAFFAELLO LOMBARDI

V. avvocato generale dello Stato

Senatore della Repubblica dal 1976

**Sottosegretario alla Giustizia nel 2° Governo Cossiga,
nel Governo Forlani, nel 1° e 2° Governo Spadolini**

Sottosegretario alle Finanze nel 1° Governo Craxi

**Membro della 1ª Commissione Affari Costituzionali
e della Giunta delle elezioni ed autorizzazioni a procedere**

Supplemento al n. 1 de "Il dibattito" (Redaz. Molise) del 10 maggio 1988.
Dir. Resp. Enrico Cherubini, reg. presso la Cancelleria del Tribunale di
Roma n. 367/81 del 30 ottobre 1981 - Sped. abb. postale - Gruppo I bis (70%)
