

Quali riforme fiscali per accompagnare la ripresa?*

Franco Gallo

L'articolo affronta in termini generali il tema delle possibili riforme fiscali attuabili nel nostro paese in tempi di crisi e, a maggior ragione, di ripresa della crescita. Si sofferma, in particolare, sulle linee di riforma dell'Irpef e dell'Ires e sulla possibilità di compensare la riduzione di tali imposte con l'istituzione di altri tipi di prelievo gravanti su nuove forme di ricchezza.

Si sottolinea, altresì, la necessità, allo stato attuale, di mettere comunque a punto un sistema tributario che garantisca il finanziamento dello Stato sociale e, nel contempo, consenta di ridurre le forti disuguaglianze. Il rilancio della produttività dovrebbe, invece, essere perseguito soprattutto attraverso la spesa per investimenti pubblici.

RPS

Franco Gallo

1. Alcune preliminari considerazioni

In tempi di crisi e, a maggior ragione, di ripresa, seppur congiunturale, della crescita un'accorta politica fiscale dovrebbe presupporre un sistema tributario in grado, da una parte, di resistere all'avversa congiuntura mantenendo l'attuale welfare e, dall'altra, di ridurre le sempre più forti disuguaglianze. Dovrebbe essere un sistema più rispondente alle mutate condizioni economiche e sociali e di mercato e, nello stesso tempo, più attento all'emersione di nuove forme di ricchezza tassabili quali, ad esempio, i redditi prodotti dalle *digital enterprises*.

Non è difficile rendersi conto che, finora, non sono state assunte iniziative legislative strutturali in questo senso. Salvo qualche eccezione, abbiamo avuto interventi estemporanei, incentivanti e disincentivanti, di ordinaria e straordinaria manutenzione. Nel provvedimento legislativo fiscale di fine anno, collegato alla Legge di Bilancio per il 2017, e in altri successivi tali interventi si sono condensati nella detassazione

* L'articolo riprende e sviluppa alcune considerazioni sulle prospettive di una organica riforma fiscale svolte più ampiamente dall'Autore nei seguenti due recenti saggi: *Idee per una organica riforma fiscale*, in «Italianieuropei», n. 3, 2017, pp. 101-118 e *Tributi, Costituzione e crisi economica*, in «Rassegna Tributaria», n. 1, 2017, pp. 177-187.

del salario di produttività, nell'istituzione dell'Iri per il reddito d'impresa, nei cosiddetti *super* e *iper* ammortamenti, nella tassazione Iva di gruppo e nell'imposta sostitutiva Irpef sui redditi di fonte estera. Interventi dal fiato corto e, comunque, non riconducibili a un disegno generale di riforma del sistema. Se, seguendo i suggerimenti dell'Ocse e dell'Fmi, si fossero usati i soldi dei «buoni» fiscali per gli investimenti, si sarebbero avuti probabilmente maggiori risultati in termini di riduzione del debito e del *deficit*.

Sono mancate, insomma, misure organiche riguardanti sia l'imposizione dei redditi delle persone fisiche e giuridiche in un contesto di economia globalizzata, sia la repressione e la prevenzione dell'evasione, sia la riduzione delle aree di erosione. Eppure – lo si è detto più volte – non può negarsi che il sistema fiscale è vicino al collasso, non è in grado di intercettare la ricchezza «moderna» e si fonda troppo su tributi tradizionali, come appunto quelli sul reddito e sul patrimonio, e cioè su prelievi che colpiscono in modo eccessivo e squilibrato le famiglie e le imprese.

2. La riforma dell'Irpef e dell'Ires

2.1 L'Irpef

Dovendo esprimere un seppur parziale giudizio sulla tenuta delle più importanti imposte alla luce del principio di uguaglianza orizzontale e verticale, sottolineerei, quanto all'Irpef, ciò che tutti, esperti o no, dicono da anni, e cioè che la sua progressività è stata lasciata morire, essendosi privilegiati interventi estemporanei piuttosto che strutturali e la cedolarizzazione e la forfettizzazione delle basi imponibili.

Sarebbe, quindi, giunto il momento di abbandonare quella progressività eccessivamente formale e nominalistica che ci trasciniamo dagli anni settanta e di optare, invece, per una più morbida e sostanziale. Da anni (non solo) gli esperti vanno dicendo che si dovrebbero ridisegnare le aliquote, gli scaglioni, le deduzioni, le detrazioni, la quota esente e ogni *tax expenditure* in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti maggiormente colpite dall'attuale sfavorevole congiuntura risultino, in applicazione del principio rawlsiano del *maximin*, ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche. Il che richiederebbe anche la previsione di un'imposta negativa sotto forma di credito d'imposta, da attribuire a quei contribuenti ri-

guardo ai quali il sistema delle deduzioni e delle detrazioni per carichi familiari si rivela incapiente (tra gli altri, Pennacchi, 2004).

Sia ben chiaro: questi interventi non sono sufficienti da soli a rimediare all'attuale difficoltà di differenziare sgravi e agevolazioni in proporzione alla situazione economica familiare. Per raggiungere anche questo obiettivo essi dovrebbero essere accompagnati da più impegnative riforme sul fronte della spesa di tipo solidaristico che consentano di applicare il «parametro famiglia». Si dovrebbe, in particolare, far convivere l'attuale regime fiscale, che privilegia una redistribuzione su base individuale, con l'erogazione anche di contributi sociali specifici e con il potenziamento dei servizi sociali di appoggio alla famiglia. Solo l'attribuzione selettiva di assegni ai nuclei familiari, con minori e anziani non autosufficienti e in condizioni di indigenza e di povertà estrema, può infatti incidere direttamente sul reddito familiare (Baldini e Bosi, 2005).

L'introduzione, con decorrenza 2018, del cosiddetto reddito di inclusione si muove in questa direzione. Il fatto, però, che esso, così come è stato costruito, sia godibile solo per diciotto mesi e, secondo prime valutazioni, sia fruibile da non più di 500.000 famiglie induce a considerarlo per ora un intervento categoriale più che solidaristico.

Per ragioni esposte in altra sede (Gallo, 2017a, 2017b), mi terrei, comunque, lontano in questi momenti dalla *flat tax* sia nella versione neoliberalista di Hall e Rabushka, sia in quella *liberal* di Meade. Questo tipo di imposizione potrebbe sembrare a prima vista interessante, specie se le si assegna il fine di superare i tradizionali meccanismi di progressività, di sostenere le famiglie più povere in attuazione del principio di solidarietà e di attuare una semplificazione amministrativa. Potrebbe, però, avere teoricamente un senso solo se divenisse il fulcro di un sistema di «dividendo sociale» di tipo universalistico, fondato sul cosiddetto reddito di cittadinanza destinato a fornire una garanzia incondizionata di reddito a tutti, in quanto cittadini, a prescindere da qualsiasi caratteristica socio-economica. Un reddito, si badi bene, ben diverso da quello minimo, di cui ho detto sopra, destinato invece alle sole famiglie in condizioni di indigenza economica (Toso, 2016).

Ma sono maturi i tempi ed esistono le risorse per attuare un tale ambizioso e così ampio progetto? Ed è in grado il nostro sistema di recepire questo tipo di tassazione e di non tradurlo, invece, in un mero appiattimento della tassazione reddituale, con inevitabili effetti, ancor più discriminatori, lesivi non solo del principio di uguaglianza verticale? Non si dimentichi che la *flat tax*, per avere una sua legittimità costituzionale, dovrebbe essere progressiva non solo attraverso la previ-

sione di una *no tax area* trasversale non collegata alla tipologia di reddito, ma anche e soprattutto in riferimento ai possessori di reddito più elevato. Se poi si volesse mantenere inalterato l'attuale gettito dell'imposta personale che la *flat tax* dovrebbe sostituire, sarebbe inevitabile fissare l'aliquota unica in una misura tra il 35 e il 40% e, perciò, ben superiore al 20-25% proposto dagli odierni propugnatori italiani di questo tipo di imposizione.

Nella mente dei fautori più evoluti di tale imposta, la *flat tax* dovrebbe accompagnarsi all'erogazione di un «minimo vitale» incondizionato e geograficamente differenziato, destinato a sostituire molte di quelle prestazioni sociali e di quei benefici che caratterizzano attualmente il nostro già incerto welfare state. Ciò significherebbe abbandonare quelle politiche selettive di welfare avviate in quest'ultimo ventennio in Italia e fondate, per la maggior parte, sugli ammortizzatori sociali, sul salario minimo di inserimento, sulle spese per i giovani e altro ancora. Significherebbe, soprattutto, rinunciare a politiche funzionali all'occupazione in cambio della costruzione *ex novo* di un oneroso, complesso e deresponsabilizzante sistema. Tutto questo – si badi bene – senza che sia stato mai dimostrato né che l'uniformità di trasferimenti monetari a titolo di assistenza sia eticamente sempre preferibile a politiche strutturali selettive, né che tutti i cittadini abbiano diritto a un identico ammontare di risorse che assicuri solo la parità formale dei punti di partenza e non anche un'uguaglianza coniugata con le differenze e con le capacità. In certi casi, si dovrebbe anzi dare per scontato il contrario, e cioè che la tutela dei bisogni debba essere differenziata come sono differenziati i bisogni stessi.

Questi discorsi sulla progressività dell'Irpef e sul suo giusto dosaggio con lo strumento della spesa, che taluno potrebbe considerare audaci, sono in gran parte condivisi dalla migliore dottrina economica del mondo occidentale. La maggior parte degli economisti pubblici è d'accordo nel ritenere che occorrono misure coraggiose se si vuole ridurre la pressione tributaria sulla famiglia e sulle imprese e se si vogliono ripristinare, quantomeno, i livelli di disuguaglianza precedenti la «svolta del 1980». Come sostenuto da Tony Atkinson (2015), per tornare ai tempi in cui l'Italia si trovava a metà classifica fra i paesi dell'Ocse e non fra quelli a livello più alto di disuguaglianza, non basta armeggiare, con una certa dose di scetticismo e pragmatismo, con gli strumenti esistenti della politica economica e sociale e resuscitare progetti superati di imposte proporzionali (Stiglitz, 2016; Ostry, Berg e Tsangarides, 2014; Piketty, Saez e Stantcheva, 2014).

2.2 L'Ires

Quanto poi all'imposta sul reddito societario, come già sottolineato più volte, essa non appare, allo stato attuale, soddisfacente (Gallo, 2017a). Mi limito qui a dire che, da una parte, attraverso il regime della *participation exemption (p.ex.)*, la sua istituzione ha positivamente avvicinato l'ordinamento fiscale italiano ai parametri comunitari della tassazione societaria, dall'altra, però, ha aumentato, anziché ridotto come promesso, le differenze di trattamento tra i soci-soggetti Ires (parzialmente esentati) e i soci-persone fisiche soggetti Irpef (tassati con aliquote sempre più maggiorate).

Questo è il vero difetto dell'attuale regime Ires. Addirittura, l'introduzione del sistema *p.ex.* può essere considerata come una misura da paradiso fiscale a beneficio delle *holdings*, in quanto la sua applicazione ha comportato il non assoggettamento a tassazione delle plusvalenze da cessioni di partecipazioni sia nel caso in cui esse derivino da utili accantonati e precedentemente tassati (nel qual caso l'esenzione ha un senso), sia in quello in cui derivino da variazioni dei relativi prezzi o da maggiori redditi futuri meramente «attesi».

Il fatto è che, a seguito dell'alternarsi in questi ultimi dieci anni di governi di diverso orientamento, l'evoluzione della tassazione delle imprese in Italia ha avuto un andamento fortemente oscillante e in certa misura contraddittorio, con riforme che si sono succedute senza una logica complessiva, anzi spesso con l'obiettivo di smentire decisioni precedenti. Soprattutto, il cambiamento continuo della normativa non ha favorito le decisioni a medio termine delle imprese e le ha private degli importanti elementi della certezza e della stabilità del sistema. Sono significative al riguardo le vicende della Dit, dell'Ace, della deducibilità degli interessi passivi e quelle del disinquanamento, prima, e della riunificazione dei due regimi (civilistico e fiscale), dopo.

Ho l'impressione che l'unica via per razionalizzare a regime l'imposta societaria rimanga l'attuazione del progetto europeo di consolidamento delle basi imponibili proprio in questi giorni rilanciato dalle autorità comunitarie.

3. Nuove forme di imposizione

Nell'esposta situazione bisognerebbe non solo accompagnare l'auspicabile riduzione delle due imposte sul reddito con una più impegnati-

va lotta all'evasione e all'elusione fiscale, fondata, soprattutto, sull'utilizzo di strumenti informatici. Si dovrebbe pensare all'istituzione di altri tipi di prelievo gravanti su quelle nuove forme di ricchezza, diverse dal reddito, che sono emerse prepotentemente in questi ultimi anni. Di questi prelievi si parla ormai da tempo anche a livello comunitario. Essi sono: la cosiddetta *Carbon tax* (presa in considerazione dalla citata legge delega n. 23 del 2014 e consigliata dalla stessa Commissione europea) gravante su chi dispone di beni ambientali scarsi o emette gas inquinanti deteriorando l'ambiente; i tributi che colpiscono le più diverse forme di occupazione dell'etere (ad es., ma non solo, la cosiddetta *Bit tax*); quelli che potrebbero avere per oggetto tanto la stessa raccolta gratuita dei dati compiuta dalle imprese dell'economia digitale, quanto i profitti da queste realizzati nei territori dei singoli Stati e tassati in paradisi fiscali. Finora l'amministrazione finanziaria italiana ha operato per recuperare a tassazione queste ultime forme di ricchezza sforzandosi di dimostrare, spesso con successo, il radicamento delle *digital enterprises* nel territorio italiano e, quindi, la legittimità della tassazione in Italia dei loro redditi. Sarebbe, però, meglio se le imposte dovute da dette imprese con riferimento all'attività svolta nel nostro paese fossero non recuperate solo attraverso azioni di accertamento o facendo ricorso all'istituto del *ruling*, ma corrisposte fisiologicamente e puntualmente sulla base di uno specifico, chiaro obbligo previsto da una legge statale. È ciò che sta avvenendo in Gran Bretagna con l'introduzione della *Diverted profit tax* (Dpt) (Gallo, 2015) e, parzialmente, in Belgio con la cosiddetta *Cayman Tax*. Qualcosa si sta muovendo a livello legislativo pure nel nostro paese, anche se non sono ancora chiari l'obiettivo che si intende raggiungere e la strumentazione da adottare (cedolare secca o accertamento di una stabile organizzazione occulta). Andrebbe anche ricordata la possibilità di istituire una «vera» imposta comunitaria sulle transazioni finanziarie, tipo *Tobin tax*, ben diversa e, comunque, di maggiore consistenza di quella attualmente vigente in Italia. Il riferimento è, in particolare, al tipo di prelievo studiato dalla Commissione europea e sfociato in una proposta di Direttiva approvata, nel quadro della cooperazione rafforzata, dagli undici Stati aderenti e, dunque, in un contesto che per definizione dovrebbe comprendere solo Stati *like-minded*. Se si superassero le difficoltà di una sua concreta, generale applicazione, un siffatto prelievo avrebbe l'indubbio effetto positivo di frenare quelle numerose operazioni speculative che creano esternalità negative per l'intera economia (Gallo, 2015). Potrebbe costituire, in particolare, un freno all'eccesso di speculazione

finanziaria che si è registrata in questi ultimi anni, eccesso dimostrato dal crescente divario tra le transazioni finanziarie e le necessità dell'economia reale. Si è detto che queste tassazioni sarebbero controproducenti perché verrebbero trasferite sul prezzo (la pagherebbero i piccoli risparmiatori finali) e ridurrebbero i volumi di transazione (il mercato sarebbe senza dubbio meno liquido). È stato, però, replicato – a mio avviso validamente – che sono proprio questi gli effetti desiderabili di una siffatta imposta e che i piccoli risparmiatori possono essere poco lieti di pagare i prodotti finanziari un po' di più, ma dovrebbero rendersi conto che questa è la via migliore per ridurre la loro esposizione al rischio, visto che il mercato finora non lo ha fatto. Insomma, se la liquidità prosciugata è quella «tossica», il risultato finale di una siffatta imposta è desiderabile socialmente.

4. Una lotta all'evasione più tecnologicamente avanzata

L'istituzione delle indicate nuove forme di imposizione non significa certo abbandonare il disegno di perseverare nella lotta all'evasione. L'evidenza empirica ci insegna che la recrudescenza dei fenomeni evasivi e la dimostrata incapacità di contenerli in misura rilevante hanno prodotto quasi sempre l'effetto negativo di una difesa da parte dello Stato, che si è risolta in forme di tassazione di più facile applicazione, prevalentemente proporzionali, forfettarie e di solito «concordate» con le categorie dei «contribuenti a rischio di evasione» (mi riferisco, solo per fare degli esempi, alle imposte sostitutive e alla strumentazione dei redditemetri, degli studi di settore e, a maggior ragione, ai condoni «travestiti»).

Si dovrebbe uscire da questa logica avendo come obiettivo di fondo il recupero di una maggiore coscienza fiscale. Nel frattempo, però, si dovrebbe cogliere l'occasione dell'avvento dell'era digitale per rafforzare gli strumenti conoscitivi e le banche dati, in particolare quelli relativi ai saldi finanziari dei contribuenti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di affinare una procedura informatica capace di selezionare adeguatamente i soggetti da sottoporre a controllo e di guidare l'amministrazione nell'interlocuzione con essi. Si tratterebbe di passare realmente da un'amministrazione passiva, che lavora in una logica formalistico-burocratica, ad un'amministrazione attiva, che sfrutta le tecnologie informatiche per recuperare un rapporto individuale con il contribuente in un'ottica non puramente repressiva.

Questi tipi di proposte hanno un loro timido ascendente nei recenti provvedimenti sulla cosiddetta *cooperative compliance* riguardanti le grandi aziende, varati in attuazione della legge delega fiscale n. 23 del 2014. La loro attuazione richiederà probabilmente del tempo e, soprattutto, un potenziamento delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, nonché una maggiore capacità effettiva di monitoraggio dell'amministrazione stessa. Non c'è, però, altra via per contenere seriamente il fenomeno evasivo delle piccole e medie imprese e, in particolare, l'economia sommersa. Sono d'accordo, infatti, con chi ritiene che dei diversi tipi di disincentivi all'evasione – quello normativo, quello etico-morale e quello organizzativo-collaborativo – in questo momento storico sia da privilegiare quest'ultimo. Del resto, le informazioni oggi a disposizione dell'amministrazione finanziaria sono di portata e precisione tale da consentire di immaginare, in termini di tracciabilità, un vero e proprio salto di qualità nelle procedure e nella gestione del rapporto con il contribuente. Tutto sta a volerlo e a investire in questa opera risorse e capitale umano.

5. *Il taglio delle tasse e la crescita*

Il primo, più urgente problema di politica fiscale che l'Italia dovrebbe affrontare, approfittando anche dei recenti segnali di ripresa, non è dunque quello di una generale, complessiva riduzione della pressione tributaria. È piuttosto quello di mettere a punto un sistema che meglio garantisca, anche attraverso forme di contribuzione diverse dalle imposte sul reddito, il finanziamento dello Stato sociale e, nello stesso tempo, consenta una più equa distribuzione dei carichi pubblici in termini di progressività e una riduzione mirata di alcuni tipi specifici di imposizione (specie quelli incidenti sul costo del lavoro). Il che è già un'impresa ardua per un paese, come il nostro, che ha difficoltà a rispettare i parametri di bilancio fissati dall'Unione europea e che deve, nello stesso tempo, far fronte alla riduzione della sua sovranità fiscale conseguente ai processi di globalizzazione e di delocalizzazione della ricchezza in atto.

In ogni caso, anche se si istituissero tutte le nuove forme di imposizione di cui ho detto, difficilmente potrebbe affidarsi alla politica tributaria (pure) il compito, di natura allocativa, di reperire le risorse finanziarie necessarie a realizzare gli impegnativi interventi congiunturali e strutturali, richiesti per superare realmente la crisi in atto. In altri

termini, negli attuali frangenti lo strumento migliore a disposizione dello Stato per rilanciare la produttività e dare una direzione alla crescita non può essere (solo) il taglio delle tasse e il ricorso al credito privato, ma è l'incremento della spesa pubblica qualificata, e cioè della spesa per investimenti pubblici da finanziare pur sempre con il debito (fermo restando, beninteso, l'obiettivo di fondo della riduzione di quello strutturale). Il che richiederebbe, evidentemente, la revisione di tutti quegli accordi comunitari a valle del trattato di Maastricht che finora hanno limitato il ricorso degli Stati membri al debito, per primo il *Fiscal compact*.

Questo obiettivo è certamente difficile da raggiungere ma, se si rinunciasse a perseguirlo, si correrebbe il rischio che gli Stati Uniti d'Europa – costruiti, come è avvenuto finora, solo sulla lenta convergenza delle strutture economiche e sulla base di stati di necessità ed urgenza – siano destinati ad implodere o, quanto meno, che la crisi di quelli dell'area mediterranea si aggravi e divenga secolare. Come è stato autorevolmente proposto (per tutti, De Ioanna, 2016), per evitare ciò si tratterebbe di ripartire da un confronto approfondito tra gli Stati membri su quelle che dovrebbero essere le linee di riforma del *Fiscal compact* idonee a rilanciare lo sviluppo e la crescita.

L'occasione potrebbe essere offerta dall'art. 16 dello stesso *Fiscal compact*, dove è stabilito che entro cinque anni dall'entrata in vigore (1° gennaio 2013) le sue norme devono essere inserite nell'ordinamento comunitario. Si dovrebbe avere il coraggio di utilizzare questa occasione per prevedere l'esclusione dai vincoli di bilancio della maggior parte delle spese pubbliche di investimento, alla condizione che queste siano definite secondo regole comuni e siano sottoposte a controlli rigorosi da parte di organismi della Commissione del tutto indipendenti dai governi. Queste spese dovrebbero essere assistite da forme di copertura comunitaria a debito e da forme di garanzia, diretta e indiretta, del bilancio comunitario, cui andrebbe accompagnata la creazione di un significativo spazio fiscale europeo e di una vera unione bancaria e del mercato dei capitali.

Ciò non esclude che i diversi punti di vista degli Stati si ripropongano anche in questa difficile fase ricostruttiva del tessuto economico-sociale dell'Unione. Eppure sono convinto che un confronto fra gli Stati membri su tali temi cruciali è l'unico strumento che consentirebbe di uscire dall'attuale situazione di mera difesa dell'esistente e di rimettersi nell'originario solco tracciato dai trattati. Solo così operando può nutrirsi la speranza di ridare impulso al processo di integrazione.

RPS

Franco Gallo

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Cortina Editore, Milano.
- Baldini M. e Bosi P., 2005, *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, il Mulino, Bologna, pp. 157-177.
- De Ioanna P., 2016, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, «Federalismi.it», 29 giugno.
- Gallo F., 2015, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione Europea fra integrazione e unificazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Gallo F., 2017a, *Tributi, Costituzione e crisi economica*, «Rassegna Tributaria», n. 1, pp. 177-187.
- Gallo F., 2017b, *Una soluzione sbagliata*, «Il Sole 24 Ore», 10 luglio, pp. 1-2.
- Ostry J.D., Berg A. e Tsangarides C.G., 2014, *Redistribution, Inequality and Growth*, International Monetary Fund, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Pennacchi L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse*, Donzelli editore, Roma, pp. 179-181.
- Piketty T., Saez E. e Stantcheva S., 2014, *Optimal Taxation of top Labour Incomes*, «American Economic Journal: Economy and Policies», vol. 6, n. 1, pp. 230-271.
- Stiglitz J., 2016, *Le nuove regole dell'economia. Sconfiggere la disuguaglianza per tornare a crescere*, il Saggiatore, Milano.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, il Mulino, Bologna.

RPS

QUALI RIFORME FISCALI PER ACCOMPAGNARE LA RIPRESA?