

La crisi economica impone un nuovo patto fiscale

Beniamino Lapadula

1. Una premessa

L'attuale crisi economica pone all'ordine del giorno la necessità di profondi cambiamenti nelle politiche fiscali. La crescita del rapporto tra debito e Pil, causata dalla recessione, renderà impossibile, per molti anni ancora, l'abbassamento della pressione fiscale; c'è il rischio, anzi, che questa addirittura aumenti. In questo quadro non è difficile prevedere che, nel nostro paese, cresceranno anche le spinte per ridurre le principali macrocomponenti della spesa pubblica (pensioni, sanità, istruzione).

Il sindacato non può che difendere la spesa sociale, ma deve anche chiedere una riduzione del carico fiscale che grava sui salari e sulle pensioni. Come ha rilevato di recente l'Ocse, infatti, nel nostro paese la pressione fiscale è superiore a quella degli altri paesi più industrializzati. Nel 2008, per un single senza figli, è stata pari al 45 per cento, contro il 35 della media Ocse. Per un uomo sposato con due figli, la pressione in Italia è pari al 35 per cento, contro il 27 della media dei paesi più industrializzati.

La rivendicazione sindacale di minori imposte è più che legittima, tenuto conto che l'Irpef è sempre di meno un'imposta generale sul reddito e sempre di più un contributo a carico quasi esclusivo dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Questo esito era, in parte, già insito nella stessa riforma fiscale del 1971 che escluse dall'imponibile Irpef le rendite finanziarie e, più in generale, gran parte dei redditi da capitale.

La riforma del 1971 nacque, infatti, con questi limiti di fondo, tant'è che si cominciò a discutere immediatamente della sua modifica anche a seguito della polemica che si sviluppò tra Cesare Cosciani e Bruno Visentini. Il primo, sostenitore ancora dell'imposizione personale omnicomprensiva sul reddito; il secondo, più sensibile alle esperienze degli imprenditori e del mondo

* Beniamino Lapadula è coordinatore del Dipartimento Politiche economiche Cgil.

finanziario, difensore della riforma del 1971 che aveva escluso molti redditi dalla base imponibile Irpef.

La dimensione anomala che, negli anni successivi, ha raggiunto in Italia il lavoro autonomo, e la presenza di un enorme numero di micro-imprese, nel tempo hanno poi reso indispensabile una sostanziale deroga al principio della progressività, con il ricorso a regimi forfettari di determinazione dei ricavi e l'impiego di coefficienti presuntivi. Tutto ciò ha comportato un ulteriore allontanamento dal modello dell'imposta progressiva sul reddito, a cui l'Italia, con la riforma del 1971, si era ispirata, seguendo con alcuni decenni di ritardo l'esempio dei maggiori paesi sviluppati.

A questo quadro bisogna aggiungere che il nuovo sistema fiscale dovette presto fare i conti con la grande inflazione degli anni settanta, che generò il fenomeno del drenaggio fiscale. A fronte di un sistema fiscale e contributivo palesemente iniquo e non in grado di sostenere un welfare moderno, si decise comunque di portare il nostro paese a livelli di spesa sociale più vicini alla media dei paesi più avanzati d'Europa. Questo adeguamento agli standard europei fu però finanziato in larga misura in deficit.

Gli anni ottanta rappresentano per il fisco, come per l'insieme della finanza pubblica, un'occasione mancata di riforme: si mantenne, infatti, un assetto fiscale che vedeva crescere il debito pubblico ogni giorno di più, un sistema palesemente inadeguato a misurarsi con la crescente integrazione economica internazionale, con la concorrenza fiscale, con lo sviluppo dei mercati finanziari. Dopo la crisi del 1992 si ricominciò a parlare concretamente di riforme: Tremonti enunciò le sue nel *Libro Bianco* del 1994 che non ebbe seguito a causa della caduta del primo governo Berlusconi, Visco attuò importanti riforme nel periodo 1996-2001, Tremonti fece approvare nella legislatura 2001-2006 una delega molto vaga.

Riforme e controriforme nel corso dei 15 anni che sono alle nostre spalle non sono riuscite a fermare l'inarrestabile crescita dell'Irpef. La sua quota sul totale delle entrate tributarie è passata dal 33,8 per cento del 2000 al 38,7 del 2009. Questo aumento è stato tutto a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, la cui Irpef è passata dal 23,6 per cento del prelievo totale al 28,8. I dati parlano da soli. Dipendenti e pensionati rappresentano l'86 per cento dei dichiaranti e pagano il 92 per cento dell'Irpef totale. Rispetto al 24 per cento di lavoratori dipendenti che denunciano un reddito complessivo inferiore a 10 mila euro, si trova sotto questa soglia quasi il 32 per cento degli imprenditori. Fino a 24 mila euro si colloca il 54 per cento dei dipendenti e

circa il 67 per cento degli imprenditori. Solo il 69 per cento degli imprenditori, professionisti e agricoltori che presentano la denuncia dei redditi dichiara un reddito imponibile.

A fronte della difficoltà che il fisco ha incontrato in rapporto alla struttura economica del paese è stato troppo facile «spremere» i contribuenti che non possono evadere. L'andamento di questi ultimi anni del prelievo sul lavoro dipendente, a carico del lavoratore e del datore di lavoro, nel periodo 1995-2007 è cresciuto per un ammontare di ben tre punti di Pil. L'Irpef assomiglia così ogni giorno di più alla «tassa sul macinato» introdotta pochi anni dopo l'Unità d'Italia. Anche allora, di fronte alla difficoltà di far pagare le tasse ai ceti più abbienti, si decise di fare cassa nel modo più facile, con un'imposta che fu definita «tassa progressiva sui poveri», prelevata direttamente dai mulini. È evidente che a questo punto è necessario un ripensamento di fondo del nostro sistema fiscale.

2. La necessità di una profonda riforma del fisco

Per difendere lo stato sociale e ridurre in modo significativo il prelievo sui redditi da lavoro e da pensione non bastano interventi marginali: bisogna ridurre ruolo e peso dell'Irpef, individuare basi imponibili alternative e fare una vera lotta all'evasione. Non si tratta di un'impresa semplice, perché occorre mutare ottiche e punti di vista che oggi sono prevalenti all'interno della società italiana e, in una certa misura, dello stesso mondo rappresentato dal sindacato.

Come è noto le basi imponibili su cui agisce il prelievo fiscale sono tre: redditi, consumi e patrimoni. In una situazione come quella italiana, dove redditi valutabili fra un quarto e un terzo del Pil sfuggono ogni anno all'amministrazione tributaria, appare inevitabile puntare a un riequilibrio consistente in direzione dei patrimoni e, in parte, dei consumi. Il riequilibrio sui consumi, sulla cui necessità torna spesso, e non da oggi, Giulio Tremonti, impatta però con i problemi dell'Iva. Questa imposta, infatti, è al centro della crisi fiscale del paese. Si può addirittura sostenere che, se si risolvesse il problema dell'evasione dell'Iva, si prosciugherebbe l'acqua in cui nuotano tranquillamente gli evasori. Come hanno dimostrato anche i recenti scandali Fastweb e Telecom, con l'Iva sono possibili evasioni e truffe non realizzabili con altri tipi di imposte, ma sono proprio queste frodi a garantire il sommerso fi-

scaie che permette di evadere le altre tasse, a partire dall'Irpef. Chi propone di ridurre il carico fiscale che grava sul lavoro e sulle pensioni spostando la tassazione dalle persone alle «cose», senza aver prima risolto il problema dell'evasione dell'Iva, rischia solo di peggiorare la situazione, a essere danneggiati sarebbero ancora una volta lavoratori dipendenti e pensionati.

Ciò non significa che non si possa agire anche sui consumi, significa piuttosto prendere serenamente atto che, in una situazione come quella italiana, una maggiore equità fiscale e una progressività più effettiva passa necessariamente per forme di prelievo sulla ricchezza, cioè sui patrimoni mobiliari e immobiliari che, tra l'altro, si concentrano, per quasi la metà, nel dieci per cento delle famiglie italiane. Quando si parla di patrimoniale, nel nostro paese si rischia subito di essere catalogati come pericolosi estremisti di sinistra. L'imposta patrimoniale è invece una classica imposta liberale, sostenuta dai più grandi studiosi di scienza delle finanze, per ragioni sia di efficienza sia di equità. Di conio liberale è anche l'imposta di successione, sostenuta sia per motivi redistributivi sia per poter diminuire le imposte sul reddito. Anche questa forma di tassazione dei trasferimenti di ricchezza va rilanciata e adeguata. Non a caso, infatti, negli Stati Uniti la tassa sulla ricchezza rappresenta quasi il 12 per cento del gettito tributario e circa il 3 per cento del Pil, valori straordinariamente più elevati di quelli italiani (l'Ici è pari a meno del 2 per cento del gettito totale).

La prima questione da affrontare è, quindi, quella della reintroduzione di un prelievo anche sulle prime case di abitazione con forme di esenzione per i redditi più bassi. Si potrebbe proporre, come fa Ruggero Paladini¹, un'imposta sulla rendita urbana, cioè sul valore maggiore dell'immobile dovuto alla localizzazione (tipo: centro, zona intermedia, periferia). Quello che è certo è che il federalismo fiscale, come insegna l'esperienza dei principali paesi che lo hanno adottato, necessita di una significativa forma di prelievo sugli immobili. Accanto all'imposta sulla rendita urbana si dovrebbe prevedere l'introduzione di un prelievo sui grandi patrimoni, tipo l'*impot de solidarité sur la fortune* della Francia, adattandola alla situazione italiana, con la previsione di una soglia di esenzione graduata sulla base dell'Irpef netta versata mediamente negli anni precedenti. In questo modo verrebbe punito chi ha accumulato patrimoni evadendo le imposte e premiando chi ha pagato regolarmente l'Irpef dovuta.

¹ Vedi www.nelmerito.com dell'8 luglio 2009.

Per quanto riguarda le rendite finanziarie si dovrebbe innalzare l'attuale aliquota del 12,5 per cento almeno all'altezza della prima aliquota Irpef (oggi al 23 per cento), prevedendo l'introduzione di un livello esente per i contribuenti che optino per l'introduzione delle rendite finanziarie nella dichiarazione dei redditi. Questa misura potrebbe permettere una riforma dell'accesso alle prestazioni sociali connesse a determinati livelli di reddito o valori Isee, capace di porre finalmente termine allo sconcio di masse di evasori che beneficiano indebitamente di accessi gratuiti a servizi e di trasferimenti assistenziali.

3. Una credibile lotta contro l'evasione

Anche quest'anno lavoratori dipendenti e pensionati riceveranno i Cud rilasciati dai loro sostituti d'imposta. Ancora una volta questi milioni di documenti rappresenteranno il simbolo della enorme disparità di trattamento tra chi è assoggettato alla ritenuta alla fonte e paga fino all'ultimo centesimo le imposte, e chi può consentirsi impunemente di evadere. Che l'evasione in Italia non sia un fenomeno marginale lo dicono i dati. Cento miliardi di gettito persi ogni anno, una base imponibile occultata al fisco più che doppia rispetto a quella dei principali paesi.

Il sindacato italiano, per senso di responsabilità, non ha mai messo in discussione il prelievo alla fonte e non ha mai sostenuto i referendum per l'abolizione del sostituto d'imposta. Senza nessuna volontà polemica va detto che non è stata questa la posizione dell'attuale ministro dell'Economia Giulio Tremonti che, in due occasioni, ha difeso, presso la Corte, la costituzionalità di tali referendum, sostenendo che la riscossione, come accade in Francia, possa essere operata anche con forme tecniche diverse dalla ritenuta alla fonte. Naturalmente c'è da rilevare che, adesso che ha responsabilità di governo, si guarda bene dal proporre l'abolizione del sistema del sostituto d'imposta.

Il punto però è un altro: non si può più tollerare l'abissale disparità di trattamento che esiste tra diverse categorie di cittadini. Non è ammissibile che gli operai paghino mediamente più imposte dei proprietari dei bar, gli impiegati più degli albergatori e così via. Le diverse strategie di contrasto all'evasione hanno dato finora risultati del tutto insoddisfacenti. Oggi ci troviamo addirittura in presenza di un governo che nel concreto, al di là della pro-

paganda, ha deciso di abbandonare del tutto la lotta all'evasione. Il governo, infatti, ha cancellato tutte le misure adottate nella precedente legislatura tese ad acquisire più informazioni sui redditi non assoggettati a ritenuta alla fonte. Con i suoi primi atti il governo Berlusconi ha soppresso la tracciabilità dei compensi e flussi di pagamento, la trasmissione telematica dei corrispettivi e l'elenco clienti e fornitori.

In questo modo Tremonti è andato in direzione opposta a quella indicata nel suo *Libro Bianco* del 1994, che da poco ha fatto ripubblicare sul sito del ministero dell'Economia. In quel documento testualmente scriveva «che il segreto bancario deve essere sistematicamente superato agli effetti delle verifiche fiscali», e che questo «è fattibile con un minimo costo perché le informazioni sono disponibili presso gli intermediari finanziari». Quel documento non si limitava a questo, affermava anche che «la verifica fiscale sui redditi dichiarati è efficace solo se è sistematicamente in rapporto ai patrimoni posseduti dal contribuente verificato». È questa una linea distante anni luce da quella seguita negli anni successivi, sia nel periodo 2001-2006 sia con l'attuale esperienza di governo. La legislatura conclusasi con le elezioni politiche del 2006, infatti, sarà ricordata soprattutto per la politica dei condoni. Questa politica riduce drasticamente la *tax compliance*, cioè la fedeltà fiscale dei contribuenti, e destabilizza il sistema tributario.

In questa legislatura le cose non stanno andando in modo sostanzialmente diverso. La prima scelta fatta dal governo Berlusconi è stata la riproposizione dello scudo fiscale. Ancora una volta è stato mandato assolto chi ha evaso il fisco in modo sistematico e con strumenti sofisticati. Non è infatti la stessa cosa fare un po' di «nero» in Italia, come fa gran parte del lavoro autonomo, e utilizzare l'estero come strumento per evadere il fisco. Per utilizzare l'estero bisogna essere almeno imprenditori di dimensioni medie con una certa dimestichezza con i mercati finanziari. Se si è stati clementi con loro, fornendoli di uno «scudo» valido anche sul lato penale-tributario, si può non esserlo con i piccoli evasori? C'è da aspettarsi, dunque, con ogni probabilità una nuova stagione di condoni.

Oggi Berlusconi non sostiene più, come nel 2004, che «se lo Stato ti chiede di più di un terzo di quello che guadagni c'è una sopraffazione nei tuoi confronti, e allora ti impegni a trovare sistemi elusivi o addirittura evasivi, ma in sintonia con tuo intimo sentimento di moralità», anzi dichiara di voler accrescere la capacità di contrastare l'evasione fiscale. La sostanza, però, non è cambiata. Il «blocco sociale» di riferimento, per lui e per Tremonti, resta

quello di sempre: micro-imprese, liberi professionisti e partite Iva. Nei loro confronti si sono, infatti, depotenziati tutti gli strumenti di lotta all'evasione, cancellando tutti i «fastidi» da tracciabilità e permettendo con la modifica delle norme sugli studi di settore una più agevole autodeterminazione delle imposte da pagare.

4. Un nuovo patto fiscale

La stentata ripresa dell'economia italiana e le condizioni della finanza pubblica dei prossimi anni renderanno la situazione fiscale italiana sempre più intollerabile. Il patto fiscale così non regge più. Tutti i redditi e i compensi devono essere finalmente posti sullo stesso piano, non con l'abolizione del sostituto d'imposta, ma con la sostanziale generalizzazione delle sue finalità: far pagare tutti i contribuenti sulla base della propria capacità fiscale. Per combattere l'evasione, e almeno ridurre la disparità di trattamento che esiste tra chi è soggetto alla trattenuta alla fonte e chi si autodetermina l'imposta, nel tempo sono stati introdotti vari accorgimenti: bolle, ricevute fiscali, coefficienti presuntivi, minimum tax. Nessuna di queste misure, malgrado le interminabili polemiche che le hanno accompagnate, ha prodotto risultati apprezzabili: tutte sono state aspramente combattute dalle associazioni di categoria che sono sempre riuscite a tenere sotto pressione i governi che si sono succeduti alla guida del paese.

Nel 1993 con voto bipartisan sono stati introdotti gli studi di settore. È stato così offerto alle categorie del lavoro autonomo e professionale e ai piccoli imprenditori uno strumento statistico per stimare, sulla base delle caratteristiche strutturali delle attività svolte, l'effettivo ammontare dei ricavi. Le norme sugli studi di settore escludevano che gli stessi potessero configurare una determinazione sostanzialmente forfettaria dei redditi. Gli studi, in base alla legge, dovrebbero costituire soltanto linee guida per l'azione di accertamento dell'amministrazione fiscale. Nella sostanza, però, sono diventati una sorta di minimum tax, garantendo una rendita fiscale alla gran parte dei contribuenti interessati. Pur essendo molto permissivi, gli studi di settore hanno un altro difetto: determinano un carico fiscale eccessivo sui contribuenti marginali, in particolare sui giovani. Questi contribuenti deboli vengono strumentalizzati dalle associazioni di categoria per richiedere una «taratura» sempre più al ribasso degli studi di settore che diventano così sempre più scu-

di a protezione degli evasori. Lo strumento degli studi è stato definitivamente stravolto nel giugno 2008 dall'attuale governo che ha codificato la possibilità per lavoro autonomo, professionisti, micro e piccoli imprenditori di autodeterminarsi il carico fiscale. Si tratta pertanto di superare questo strumento conservandolo solo per le importanti informazioni statistiche che fornisce.

È necessario passare a una diversa strategia di contrasto all'evasione fondata sul ruolo attivo dell'amministrazione fiscale. Questa deve instaurare un vero e proprio rapporto di tutoraggio con i contribuenti basato sul complesso di informazioni immagazzinate nelle banche dati del fisco. Mettendo in collegamento tra loro queste banche dati, è possibile ottenere una «fotografia» sufficientemente affidabile della capacità fiscale dei contribuenti che non sono assoggettati alla trattenuta alla fonte. Questa «fotografia» potrebbe diventare ancora più nitida e dettagliata se venisse sfruttato tutto il patrimonio informativo esistente a livello locale. I Comuni, infatti, hanno la concreta possibilità di fornire all'erario gli indizi e gli elementi di ricchezza che possono essere desunti a partire dai criteri contenuti nel cosiddetto redditometro. È perciò palesemente assurdo, prima, permettere a milioni di contribuenti di autodeterminarsi imponibili palesemente falsi, poi, dare la caccia agli evasori. Come in altri campi, anche per il fisco la via maestra è quella della prevenzione.