

Riformare il fisco? Nel modo giusto

I limiti della delega governativa con tre aliquote e obiettivo flat tax
**UN PROGETTO CHE NON È PROGRESSIVO
E INSEGUE UNA CRESCITA DISEGUALE**



FRANCESCO GESUALDI

Niente più del fisco racconta il sentire delle formazioni politiche perché le scelte fiscali sono lo specchio del modello di società che si persegue. Un tempo, quando le tasse erano al servizio dei sovrani, che le imponevano per avere di che vivere nel lusso e potersi avventurare in guerre di espansione, le strategie di raccolta si basavano su tre criteri: incassare molto, incassare facile, non scontentare i benestanti. Un'impostazione che trovava la sua sintesi non nelle imposte sulla proprietà e tanto meno su ciò che si guadagna, ma sui consumi che garantiscono un alto gettito fiscale non solo perché facilmente tassabili, ma soprattutto perché colpiscono la massa.

In effetti l'era preindustriale era affollata di dazi e gabelle: tasse inizialmente concepite come prelievi imposti sugli spostamenti delle merci da un territorio all'altro, poi estesi ai consumi stessi come testimoniano le gabelle sul sale e sul tabacco già esistenti al tempo dei Savoia e tutt'ora in vigore seppur sotto diversa forma. Al tempo di Cavour ben il 62% del gettito incassato nel Regno di Piemonte era rappresentato da dazi e imposte sui consumi, così dette imposte indirette perché non colpiscono ricchezze e guadagni delle singole persone, ma beni e servizi, chiunque li acquisti.

Con la liberazione dalla dittatura e la fine della monarchia, la nostra Costituzione ha tracciato per l'Italia un nuovo percorso che assegna al sistema fiscale una funzione molto più ampia della pura e semplice raccolta di denaro. Elevata la popolazione dalla condizione di sudditi a quella di cittadini, portatori di diritti inviolabili, la Costituzione ribalta il ruolo dello Stato. Se prima era concepito come un tiranno che tartassa la popolazione per interessi che le sono estranei, ora è espressione del popolo stesso e ha come compito primario quello di assicurare a ogni cittadino di vivere con dignità. Un compito che la Costituzione sancisce all'articolo tre quando recita: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

I nostri Costituenti misuravano le parole e volutamente hanno utilizzato il termine "Repubblica", invece di "Stato", a indicare che il compito di fare giustizia compete a tutta la comunità nazionale, non solo alle istituzioni pubbliche. La strada indicata è quella della solidarietà prevista all'articolo 2, che in concreto si attua chiedendo a tutti di «concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità» come prevede l'articolo 53. In conclusione, i tre articoli, il 2, il 3 e il 53, sono gli ingranaggi che danno movimento al meccanismo di costruzione del progresso sociale: se "tutti" concorriamo alla spesa pubblica (art. 53), adempiamo all'obbligo di solidarietà sociale ed economica (art. 2) e consentiamo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli economici che limitano la dignità (art. 3). Un condensato di valori che dovrebbe renderci orgogliosi di pagare le tasse.

Il progetto politico della Costituzione si potrebbe riassumere nello slogan "eguaglianza nella solidarietà", che trova la sua piena attuazione nell'imperativo della progressività fiscale come prescritto dall'articolo 53: «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Un modo per dire che la

contribuzione non può essere tipo flat tax a percentuale unica, ma differenziata in base al livello di ricchezza: aliquota bassa sui redditi bassi, aliquota elevata sui redditi alti, per la semplice ragione che ciò che può sembrare equo nei numeri può risultare enormemente iniquo nella realtà. Se hai un carico di due figli e guadagni 1.000 euro al mese, 100 euro di imposte possono risultarti fatali. Se invece guadagni 10.000 euro, anche se paghi 1.000 euro di imposte il tuo livello di vita non ne risente. Eppure in ambedue i casi è stata applicata l'aliquota del 10%. Chiaro esempio di come le aliquote abbiano un diverso peso specifico in base al reddito percepito e come sia necessario differenziarle per garantire un minimo di equità.

In Italia il massimo della progressività venne raggiunto nel 1974 quando venne istituita l'imposta sulle persone fisiche strutturata su 32 scaglioni, l'ultimo dei quali al 72% su un reddito, che rivalutata al costo della vita di oggi, corrispondeva a 4 milioni di euro. Ma gradatamente gli scaglioni sono stati decurtati fino a diventare 4, con l'ultimo sceso al 43% oltre 75mila euro, già a partire dal 2007. Ora il governo ha varato un progetto di legge per ottenere la delega da parte del Parlamento a riformare ulteriormente il sistema tributario. Il testo è volutamente scritto in termini generici in modo da fornire al governo ampi spazi di manovra. Ma nelle finalità perseguite non si trova nessuno degli obiettivi sociali indicati dalla Costituzione. Piuttosto al primo posto si trova l'obiettivo di «stimolare la crescita economica attraverso l'efficienza della struttura dei tributi e la riduzione del carico fiscale». E nella sezione riguardante l'Irpef, si legge che «la revisione e la graduale riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche avverrà nel rispetto del principio di progressività e nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica». Un vero capolavoro di contraddizione in termini che chissà se il Parlamento riuscirà mai a risolvere.

Di certo c'è che la riforma prospettata dal governo promette di realizzare un sistema in cui sarà impossibile evitare più disuguaglianza e più disagio sociale. Più disuguaglianza perché lascerà più soldi in tasca a chi guada-

gnà di più; più disagio sociale perché ridurrà le entrate fiscali e quindi le risorse a disposizione di sanità, istruzione, fondi sociali, già molto compromessi. Il governo stesso ha annunciato che la riforma ridurrà il gettito fiscale e il rischio è l'allargamento del debito pubblico, non per garantire più cure e più stato sociale, ma per l'obiettivo dichiarato di ammarci di più.

La replica a questi corposi timori è nell'affermazione che questa riforma del fisco saprà stimolare la crescita economica. L'idea sottostante è una vecchia tesi del capitalismo liberista secondo la quale per crescere ci vogliono gli investimenti, per gli investimenti ci vogliono i risparmi, per i risparmi ci vuole concentrazione di ricchezza perché risparmia chi ha molto non chi ha poco. Insomma, la crescita esige un'ineliminabile dose di disuguaglianza.

Ma rimanendo all'economico in senso stretto, in questo ragionamento ci sono almeno due aspetti che non funzionano. Il primo è che non necessariamente i risparmi si trasformano in investimenti produttivi. In tempi di turbocapitalismo è molto probabile che si trasformino in attività finanziarie provocando bolle speculative che quando scoppiano mandano in crisi l'intero sistema economico. Tipica la crisi del 2008. Il secondo vizio è quello di ritenere che l'unico attore esistente sulla scena economica sia il mercato e solo questa sia la dimensione economica della crescita. Doppio errore. Intanto, perché oltre al mercato esistono anche l'economia del terzo settore e l'economia pubblica. In secondo luogo, perché la storia ha dimostrato che la crescita trainata dal mercato non è sempre quella di miglior qualità, né in termini ambientali, né dal punto di vista sociale.

In un momento in cui milioni di cittadini sono incapaci di soddisfare i bisogni fondamentali e il degrado ambientale ci chiede di consumare in maniera più sobria, non è di più crescita di mercato che abbiamo bisogno, ma di più economia capace di garantire diritti gratuiti e di sviluppare forme di consumo condiviso che permettono di conciliare sostenibilità ambientale e soddisfacimento dei bisogni per tutti. Ed allora se una riforma fiscale serve, non è quella che impoverisce lo Stato e arricchisce i singoli con redditi medio alti, ma una riforma che porta più eguaglianza e dota lo stato delle risorse necessarie per gestire più servizi pubblici a vantaggio di tutti.



Il prelievo non diventi predatorio, le persone siano padrone delle scelte
**CERCHIAMO LA GIUSTIZIA DISTRIBUTIVA
CHE SALVI SOLIDARIETÀ E SUSSIDIARIETÀ**



FLAVIO FELICE

Il dibattito relativo alla delega fiscale sulla struttura dell'Irpef, mediante la riduzione e la rimodulazione delle aliquote, e su altre misure che vanno dalla revisione della tassazione d'impresa all'Iva, dal graduale superamento dell'Irap alla razionalizzazione di una serie di imposte, invita a ragionare sulla giustizia tributiva. Si può farlo senza entrare in tecnicismi, ma valutando alcuni principi di ordine generale che - a parere di chi scrive - dovrebbero essere tenuti in considerazione dal legislatore affinché l'imposta possa rappresentare ed essere percepita dai cittadini come strumento di incivilimento e di giustizia sociale e non come leva nelle mani di un potere arbitrario e predatorio.

In un modello di economia sociale di mercato, al mercato spetta il compito, certo non esclusivo, di rendere possibile lo sviluppo. In tal senso, il fisco è concepito in modo funzionale; in breve, è il sistema dei prezzi dei servizi che l'operatore pubblico offre agli individui, alle famiglie e alle imprese. Sicché, una costituzione fiscale adeguata dovrà tutelare i più bisognosi, favorire l'inclusione, premiare chi risparmia e coloro che con le loro attività aumentano la produttività del lavoro, nonché chi rischia innovando. Qui troviamo sancito uno dei principi sui quali si fondano i moderni sistemi liberaldemocratici: l'uguaglianza e la generalità del dovere tributario; saranno le rivoluzioni liberali della seconda metà del XVIII secolo a esigere la cessazione dei privilegi fiscali nei confronti dei nobili, del clero e dei militari di al-

to grado. Meno esplicito nella nostra Costituzione è il secondo principio aureo relativo alla politica fiscale: che l'imposta sia conforme al mercato e, quindi, rispetti i diritti di proprietà e di iniziativa su cui esso si regge.

La Costituzione italiana, nell'articolo 53, primo comma, fa riferimento a un piuttosto elastico principio di «capacità contributiva» e, immediatamente dopo, sancisce che il sistema tributario è informato a «criteri di progressività». L'ipotesi di una riduzione del numero delle aliquote, finché l'adozione della flat tax, o tassa piatta, corredata da un sistema di detrazioni, non implica necessariamente la rinuncia del criterio della progressività, sebbene esso possa perdere i caratteri di semplicità e di certezza, elementi alla base di una qualsiasi civiltà fiscale, e produrre quella che Francesco Forte chiamava «progressività incomprensibile».

Secondo un approccio cooperativo, scriveva Forte, le imposte sono «il prezzo che il cittadino paga, come [appunto] in una cooperativa, per i beni che egli decide di produrre tramite l'operatore pubblico, per la soddisfazione dei propri bisogni, che non ritiene possibile o conveniente soddisfare mediante il mercato». Questi beni sono generalmente considerati di «natura collettiva» o «meritoria»; quei beni, in pratica, per la produzione dei quali si ritiene che il mercato sia meno adatto dell'operatore pubblico.

Ciò significa che il cittadino-contribuente gestisce le spese pubbliche al pari di un individuo che partecipa a una cooperativa di produzione di beni e servizi. In questa coope-

rativa, il cittadino è simultaneamente contitolare e consumatore a titolo paritario. In tale situazione ideale, seguendo la linea che va da Antonio De Viti de Marco a Luigi Einaudi, fino a Forte, l'equilibrio si raggiungerebbe nel punto d'incontro fra la curva di domanda di beni e servizi che i cittadini-contribuenti ritengono di dover affidare all'operatore pubblico e la curva dei costi per la produzione dei suddetti beni e servizi.

Tale scelta volontaria si giustifica in forza del grado di utilità che il singolo cittadino ritiene di procurarsi sulla base del cosiddetto «voto capitario». Diversamente, saremmo di fronte a ciò che Einaudi chiamava «imposta grandine» ovvero «imposte pubbliche irrazionali» o «prive di causa». Ecco, allora, che l'indispensabile indicazione di un limite del deficit pubblico comporta necessariamente un margine alle spese da parte dell'ente che determina il livello fiscale. Di conseguenza, la quantità e la qualità della spesa finiscono per interessare direttamente i singoli, le famiglie e le imprese, i quali altro non sono che i terminali di quella spesa per la quale pagano le imposte. Si comprende come il disequilibrio tra spese ed imposte, qualora fosse causato da spese improduttive, cattiva amministrazione o corruzione, rappresenti la prima ragione della mancata crescita economica e la fondamentale causa dell'impossibilità da parte dell'ente pubblico di offrire servizi adeguati rispetto al carico fiscale, dunque, fonte di ingiustizia sociale.

Superato un certo limite, quando la persona non è più padrona delle proprie scelte, l'imposta non è percepita più come etica, ma come predatoria. In questo caso, l'imposizione fiscale non è lo strumento di cui si dota uno Stato democratico in un'economia sociale di mercato per conseguire quegli obiettivi che risultano proibitivi all'azione dei singoli, bensì un potenziale strumento di asservimento ai desiderata e agli interessi della classe politica di natura estrattiva. Ancor prima che dal numero delle aliquote e dal riordino delle imposte, la qualità di un qualsiasi regime fiscale dipende dalla qualità inclusiva dell'azione politica, rispetto alla quale non sono estranee le matrici culturali. La Dottrina Sociale della Chiesa, pur non determinando ovviamente proposte di riforma tributaria, è in grado di offrire un chiaro riferimento antropologico. I principi di solidarietà, di sussidiarietà e di poliarquia rappresentano i cardini empirici di tale matrice culturale.

Libertà e giustizia economica vivono e muoiono insieme. La riduzione delle ineguaglianze, in una società libera, è finalità chiaramente espressa dalla vitalità di non pochi corpi intermedi e in questa partita lo Stato gioca un ruolo sussidiario e concorrente (art. 114 Cost.); per dirla con le parole di Luigi Sturzo, lo Stato è «un nome astratto atto a indicare l'organizzazione della pubblica amministrazione». Allo Stato spetta il compito di vigilare affinché chi oggi versa nel bisogno venga sostenuto in modo che, in forza dell'aiuto ricevuto, domani possa essere a sua volta attivo protagonista della solidarietà civile, dal momento che lì dove c'è miseria, la libertà non ha cittadinanza e dove la libertà non può esprimersi, la miseria non trova ostacoli.

Poco considerati l'evasione e i redditi finanziari. Urgente l'integrazione con l'Assegno unico
**SUPERIAMO IL FOCUS SULL'IRPEF. TASSARE LE RENDITE
E DARE FINALMENTE RISORSE ALLE FAMIGLIE CON FIGLI**



MASSIMO CALVI

Gran parte del dibattito sulla riforma fiscale ha avuto come oggetto il tema della progressività. Una riforma che si propone di ridurre il numero di aliquote da quattro a tre e guarda a un'ipotesi di flat tax unica come approdo finale tende, infatti, a diluire il tasso di progressività, principio affermato e tutelato dalla Costituzione. Tuttavia, la progressività, cioè il principio per cui al crescere del reddito deve aumentare anche la percentuale del prelievo, può essere garantita in vari modi: prevedendo molte aliquote con percentuali crescenti, oppure attraverso detrazioni o deduzioni sulle spese per alleggerire il carico fiscale a beneficio dei redditi più bassi.

Il progetto di legge delega varato dal governo dice che l'orientamento sarà proprio quello di semplificare le aliquote e assicurare la progressività modulando gli «sconti» fiscali. Per capire come questo avverrà bisognerà conoscere i decreti attuativi, ma può essere utile piantare qualche paletto per definire il perimetro dei valori e dei principi che è auspicabile vengano garantiti. Un aspetto meritevole di riflessione riguarda l'opportunità di porre tutta l'attenzione e le richieste di equità sulla sola Irpef. L'evasione di questa imposta raggiunge infatti livelli molto elevati, in particola-

re nell'ambito del lavoro autonomo e delle imprese, dove il divario tra gettito atteso e reale sfiora il 70%. Inoltre, i redditi da lavoro dipendente rappresentano una parte minoritaria, attorno al 40%, della ricchezza delle famiglie. Una quota sempre più alta riguarda i redditi da capitale, con gli affitti che ormai valgono il 13%, e sui quali si applica una tassazione molto agevolata rispetto al lavoro, senza progressività.

Questo spiega in parte come mai chi vive del solo stipendio faticosi a percepirsi «ricco», nel confronto con altre famiglie, pure se il suo reddito non è basso. In un Paese col record europeo di evasione quale è l'Italia, e solo il 13% delle dichiarazioni fiscali che superano i 35.000 euro lordi l'anno, andrebbe colto il limite di un approccio che tende a concentrarsi solo sull'Irpef per assicurare l'equità del sistema, o per parametrate sconti ed elargizioni. C'è un altro aspetto di cui non si è parlato a sufficienza: il sostegno alle famiglie con figli, questione centrale anche come risposta alla crisi demografica. La vera domanda che oggi in Italia ci si dovrebbe porre è se si vuole o no un sistema fiscale in cui le tasse siano pagate da chi è realmente più ricco, e nel quale il principale merito per ottenere un beneficio è rappresentato dall'aver figli.

L'indicazione che emerge dalla delega è che ci sarà un'attenzione speciale alle fami-

glie, attraverso un sistema di deduzioni o detrazioni collegate al reddito e al numero della prole. Non è però chiaro se la riforma garantirà gli stessi effetti che il fisco produce in Paesi come la Francia o la Germania, dove ogni figlio permette sempre, e a tutti i genitori, di beneficiare di un consistente e tangibile risparmio fiscale rispetto a chi non ha carichi di famiglia. A quanto ammonterà lo «sconto-figli» in Italia?

È importante che su questo argomento vi siano impegni e chiarezza. L'Assegno unico ha avuto un ruolo importante nel contrastare la povertà delle famiglie, ma proprio la sua natura altamente progressiva ne ha limitato l'universalità e la semplicità, e di conseguenza ne ha ridotto l'efficacia come misura contro il calo delle nascite. Con l'introduzione dell'Assegno, e la contestuale cancellazione delle detrazioni per i figli, circa un quarto delle famiglie ha percepito più di prima, ma più due terzi dei nuclei non hanno avuto alcun beneficio, mentre uno su dieci, anche tra i poveri, ha peggiorato la propria situazione. Per quasi otto famiglie su dieci l'Assegno unico ha rappresentato un problema economico o burocratico.

Nella valutazione della riforma fiscale la prima preoccupazione dovrebbe essere quella di capire come questa potrà integrarsi con l'Assegno unico per assicurare, tra sconti fiscali ed erogazioni monetarie, una dote fissa per ogni figlio non inferiore a quella dei vicini europei, così da sostenere i genitori nel compito di crescere e educare la prole, e allo stesso tempo servire l'obiettivo di far ripartire le nascite. Una vera emergenza nazionale.