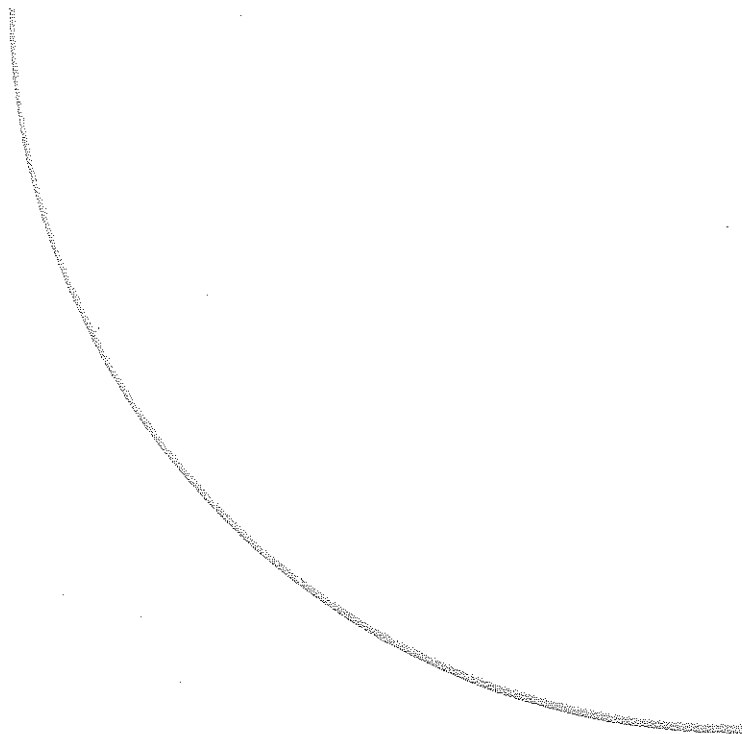


SAGGI TASCABILI LATERZA

FUA e ROSINI

Troppe tasse

sui redditi



STL

Saggi tascabili Laterza
104

prima edizione gennaio 1985
seconda edizione gennaio 1985

Giorgio Fuà Emilio Rosini
**TROPPE TASSE
SUI REDDITI**

Laterza 1985

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari

Finito di stampare nel gennaio 1985
nello stabilimento d'arti grafiche Gius. Laterza & Figli, Bari
CL 20-2535-3
ISBN 88-420-2535-6

RIDURRE LE IMPOSTE SUI REDDITI

di Giorgio Fuà

1. Il tema

Ci si agita molto intorno all'IRPEF ed intorno a tutta la materia della tassazione dei redditi. Ci se la prende un po' con i reprobì che non pagano, un po' con il governo che non sa o non vuole farli pagare. Pressato a fare qualcosa nei confronti di evasione, elusione, erosione, il governo cerca di mostrare la sua buona volontà, mettendo qualche toppa nella rete fiscale, ma è chiaro che non si tratta di rimedi risolutivi.

Si fa tanta attenzione al *modo* in cui è formulata ed amministrata la tassazione dei redditi e non abbastanza alla *dimensione* di questa tassazione. Eppure è inevitabile che essa funzioni male finché si pretende di mantenerla tanto gravosa. Lo scandalo primario sta dunque nel volere basare sui redditi un prelievo esorbitante ed è ingenuo poi stupirsi se una pretesa così sballata rimane insoddisfatta. Si potrebbe, anzi, compiere un passo ulteriore ed attribuire l'origine prima dei mali ad un fattore anche più a monte, cioè alla

eccessiva dimensione assunta dalla finanza pubblica nel suo complesso.

I tre diversi ordini di questioni qui evocati meritano tutti pari attenzione. È importante che si discuta sia del miglior modo di formulare e amministrare la tassazione dei redditi, sia delle sue dimensioni, sia delle dimensioni della finanza pubblica nel suo insieme. Ma il secondo ordine di questioni sta ricevendo, nelle discussioni correnti, minore attenzione degli altri due e perciò intendo concentrarmi su di esso¹.

Queste note sono divise in due parti. Nella prima mostro che il nostro paese è andato recentemente affidando compiti immani alla tassazione dei redditi (cap. 2) e che si è così determinata una situazione patologica che urge risanare (cap. 3). Fino a questo punto tratto argomenti nei quali anche un economista generale, privo di specializ-

zazione fiscale, quale sono io, può sentirsi abbastanza sicuro dei giudizi che pronuncia.

Nella seconda parte (capp. 4 e 5) mi avventuro ad esprimere qualche idea sui modi del risanamento. Questa è una materia in cui il non-specialista rischia di dire facilmente sciocchezze e ne sono consapevole. Ma ritengo che sia urgente portare il dibattito in pubblico e che una provocazione, sia pure ingenua, possa servire.

¹ Sul primo ordine di problemi, in particolare, la scienza italiana delle finanze ha dato importanti contributi. Particolarmente feconda appare una linea di pensiero, cui si sono applicate successive generazioni di studiosi (da quella di Einaudi a quella di Steve a quella di Valiani), che elabora l'idea di una tassazione basata sul reddito « ordinario » anziché « effettivo ». Tra gli scritti più recenti ricordo R. Valiani, *La tassazione disuguale*, Notiziario della Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali, 1983.

2. Il cataclisma fiscale dell'ultimo decennio

Le dimensioni oggi raggiunte dai prelievi fiscali basati sui redditi erano inimmaginabili qualche anno fa.

Si guardino le tabelle 1 e 2². Per un lungo periodo fino al 1973 la tassazione diretta — che a quel tempo ha il suo fulcro nell'imposta di ricchezza mobile e conserva prevalenti caratteri di proporzionalità — si mantiene intorno al 7% del reddito nazionale. La riforma approvata nel 1973 ed operante dal 1974 sostituisce al preesistente sistema di tassazione diretta un sistema radicalmente diverso, che ha il suo fulcro nell'IRPEF e presenta prevalenti caratteri di forte progressività. Il caso vuole che proprio in quello stesso anno 1974 l'inflazione monetaria, che già era in

² I dati esposti nelle tabelle risultano da elaborazioni basate sulle seguenti fonti: *Relazione generale sulla situazione economica del paese* (1983), Roma 1984, vol. I, pp. 159, 164-5; vol. II, p. 111; ivi (1980), vol. II, p. 99; ivi (1977), vol. II, p. 357. Inoltre ISCO, *Quadri della contabilità nazionale italiana*, Roma 1983, pp. 21 e 46-9.

corso, si acceleri bruscamente. Come si dice in gergo, il tasso d'inflazione che era « di una cifra » salta a « due cifre » e tale si mantiene, purtroppo, fino ad oggi. È ben noto che in presenza d'inflazione un'imposta progressiva, se le aliquote e le detrazioni non vengono via via corrette, ha la proprietà di prelevare una quota via via crescente del reddito nazionale. È il fenomeno chiamato « drenaggio fiscale ». Nel nostro caso il governo interviene solo in modo parsimonioso e tardivo con provvedimenti correttivi e quindi lascia che il drenaggio assuma forti dimensioni. Così il rapporto tra imposizione diretta e reddito nazionale aumenta rapidamente e quasi senza interruzione (salvo un anno di pausa, il 1979) fino a superare, nel 1983, il 19%.

Le tabelle 1 e 2 mettono in evidenza anche due categorie diverse di prelievi che, pur non corrispondendo alla definizione convenzionale di tassazione del reddito, hanno tuttavia la caratteristica di venire accertati sulla base di determinate forme di reddito. Il primo prelievo è l'IVA, basata sul valore aggiunto (anche se calcolato in certi casi forfettariamente), che è come dire la somma dei salari erogati più i profitti realizzati nella impresa. Il secondo prelievo consiste nei contributi sociali, che sono basati nella maggior parte dei casi sui salari erogati. Chi sopporta l'onere *legale* è persona diversa per l'IVA (l'acquirente del prodotto), per i contributi sociali (principalmente il

datore di lavoro), per l'imposta sul reddito (il percettore del reddito stesso), ma chi sopporti poi l'onere *effettivo* è ugualmente incerto per tutti tre i prelievi, date le possibilità di traslazione³, come lo è del resto per ogni tipo d'imposta. Quello che rimane certo è che tanto l'IVA quanto i contributi sociali debbono entrare a pari titolo con l'imposta sul reddito nei calcoli di convenienza del produttore, come oneri che andranno o ad aggravare il prezzo dei prodotti o alternativamente a decurtare il reddito disponibile dei fattori produttivi.

³ Tanto per esemplificare, non è esclusa l'eventualità che il compratore trasferisca l'IVA « a monte », nel senso che il produttore della merce, pur di vendergliela, si veda costretto a ridurre il prezzo netto. Esiste anche la possibilità di un ulteriore trasferimento a monte, nel senso che l'impresa produttrice si rifaccia della riduzione del prezzo comprimendo a sua volta la paga che dà ai lavoratori.

Così pure, può verificarsi il caso che l'impresa tenuta a pagare i contributi sociali li scarichi in realtà « a valle » rincarando i prodotti, oppure a monte comprimendo i salari. Un'analoga traslazione a valle oppure a monte è possibile in determinate circostanze anche per l'imposta che colpisce il reddito dell'impresa.

D'altra parte, non è neppure esclusa l'eventualità che l'imposta che colpisce il reddito dei lavoratori possa essere scaricata da questi sull'impresa attraverso maggiori pretese salariali.

Le possibilità di traslazione sono dunque tante, che sarebbe ingenuo pretendere di sapere su chi grava in definitiva l'imposta.

Vediamo ora quale è l'andamento di questi prelievi. L'IVA entra in scena nel 1973, in attuazione della riforma della tassazione indiretta approvata l'anno prima, e viene a sostituire l'IGE⁴, che aveva una base radicalmente diversa. Nel suo primo anno l'IVA preleva il 4% del reddito nazionale, percentuale leggermente superiore a quella prelevata l'anno precedente dall'imposta sostituita. Poi la percentuale dell'IVA oscilla su fondo moderatamente crescente, fino ad avvicinarsi nel 1983 al 7%.

⁴ Come dice il nome, l'IVA è accertata sulla base del valore aggiunto, cioè su quanto un produttore ricava al netto delle spese sostenute per i materiali e i servizi che ha dovuto acquistare da altri produttori. Questa differenza tra ricavi e spese è identica alla somma dei redditi (salari e profitti in senso lato) ottenuti dai fattori operanti all'interno di quella unità produttiva.

L'IGE (imposta generale sull'entrata) era invece accertata sulla base dei ricavi del produttore, lordi di ogni spesa.

Con la formula IGE (a differenza della formula IVA) una medesima merce risultava più o meno gravata secondoché il suo processo di produzione fosse distribuito verticalmente tra un numero di imprese più o meno grande o, al limite, concentrato in una sola. Ciò dava origine a vari lamenti, per esempio quello che l'IGE incoraggiava una tendenza malsana alla concentrazione verticale delle imprese; e quello che quando si doveva procedere al rimborso dell'IGE (come nel caso delle merci esportate) i calcoli risultavano inficiati da incertezze e arbitrii gravi.

Quanto ai contributi sociali, la percentuale di reddito nazionale da essi prelevata varia poco dal 1963 al 1973, ma poi ha due sbalzi in alto, uno nel 1974-75 e l'altro nel 1982-83. Così la percentuale, che era del 15% nel 1973, supera il 20% nel 1983.

Dunque negli ultimi dieci anni e poco più, mentre cresce mostruosamente la tassazione del reddito definita in senso stretto, si ha un contemporaneo aggravio di altri tipi di prelievo basati anch'essi sui redditi. Sommando tutto insieme, si trova che gli oneri basati sui redditi balzano da meno del 21% del reddito nazionale nel 1972 a oltre 47% nel 1983.

Che cosa succede intanto delle altre entrate correnti, quelle non accertate in base ai redditi? Dopo essersi ridotte tra il 1972 ed il 1973 per l'uscita di scena dell'imposta generale sull'entrata, sostituita dall'IVA, si mantengono pressoché stabili come quota di reddito nazionale prelevata.

Il totale delle entrate correnti, espresso in percentuale del reddito nazionale, è quindi in forte aumento e questo aumento è interamente concentrato nelle imposte basate sui redditi. Le spese correnti, purtroppo, aumentano in questo periodo anche più delle entrate.

Tab. 1 - Entrate e spese correnti della Pubblica Amministrazione in percentuale del reddito nazionale*

	prima delle riforme		introduzione delle riforme		dopo le riforme
	media 1961-71	1972	1973	1974	1983
Imposte dirette	7,1	7,5	7,2	7,3	19,5
IVA	—	—	4,4	5,7	7,1
Contributi sociali	12,2	13,3	15,1	15,6	20,5
Tot. delle tre categorie	19,3	20,8	26,7	28,6	47,1
Altre entrate	17,7	16,3	10,0	8,9	9,9
Tot. delle entrate	37,0	37,1	36,7	37,5	57,0
Tot. delle spese	35,6	41,7	41,0	41,7	64,4

* La definizione di reddito qui utilizzata è il reddito nazionale netto al costo dei fattori. Le « altre entrate » esposte nella quinta riga della tabella sono costituite dalle imposte indirette (registro e bollo, olii minerali, tabacchi ecc.) e dalle rendite patrimoniali. Sono escluse dalla tabella le entrate e le uscite in conto capitale. Le prime ammontano nel 1983 ad appena il 3 per mille del reddito nazionale; le seconde (investimenti diretti, trasferimenti, partecipazioni, crediti) raggiungono quasi l'8 per cento.

Tab. 2 - Composizione percentuale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione

	prima delle riforme		introduzione delle riforme		dopo le riforme
	media 1961-71	1972	1973	1974	1983
Imposte dirette	19,1	20,1	19,5	19,4	34,3
IVA	—	—	12,0	15,2	12,2
Contributi sociali	33,0	35,7	41,1	41,5	36,1
Tot. delle tre categorie	52,1	55,8	72,6	76,1	82,6
Altre entrate	47,9	44,2	27,4	23,9	17,4

3. Posizione indifendibile

1. Giustificazioni sociali della spesa pubblica?

Siamo dunque di fronte a due fenomeni congiunti: una Pubblica Amministrazione che maneggia, attraverso l'entrata e la spesa, una quota rapidamente crescente del reddito nazionale; una fiscalità che si concentra sempre più su una particolare forma di prelievo — cioè l'imposizione basata sui redditi — a preferenza di tutte le altre. Sebbene oggetto centrale di queste note sia il secondo fenomeno, conviene premettere un breve commento sul primo.

L'aumento della spesa pubblica si può spiegare come un risultato prodotto dal gioco degli *interessi particolari dei soggetti* che concorrono alla formazione delle decisioni di spesa (cioè elettori, rappresentanti eletti, burocrati, gruppi di pressione ecc.) e dal *quadro istituzionale* che fissa le regole del gioco. Se dunque l'aumento della spesa è andato oltre i limiti corrispondenti all'interesse generale, vuol dire che i vincoli istituzionali predisposti erano inadeguati rispetto al com-

pito di incanalare bene il gioco degli interessi particolari⁵.

La cultura economica prevalente — almeno a livello popolare — fino a ieri è stata poco sensibile a questa preoccupazione. Si può anzi dire che abbia guardato con simpatia preconcepita la crescita della spesa pubblica, affidandosi alla presunzione che gli aumenti di spesa pubblica significano di regola una migliore soddisfazione delle esigenze sociali.

Questo pregiudizio culturale va recisamente combattuto. A parte la indefinitezza del concetto di esigenze sociali, si deve notare intanto che la spesa pubblica non costituisce la sola via pensabile per soddisfarle. Vasti compiti possono util-

⁵ Per questi temi è di prammatica richiamare gli scritti di J. Tulloch, J. M. Buchanan e di tutta la scuola « Public Choice ». Ne è recentemente uscita un'antologia curata da S. Carruba e D. da Empoli: *Scelte pubbliche*, Le Monnier, Firenze 1984.

La suddetta scuola spiega, tra l'altro, come in democrazia tendano a formarsi coalizioni variabili con il risultato di moltiplicare quelle spese pubbliche che danno vantaggi « appropriabili ». Per esempio — nell'ipotesi più elementare di meccanismo istituzionale — ci sarà sempre tendenza a formare coalizioni che raccolgono il 51% dei voti e servono a fare deliberare spese che vanno interamente a vantaggio dei coalizzati, mentre il costo delle spese stesse grava sui coalizzati (nella loro qualità di contribuenti) solo per il 51%.

mente essere lasciati all'azione dello associazionismo spontaneo⁶. Ma c'è una osservazione più fondamentale, cioè che la Pubblica Amministrazione, come ogni struttura organizzativa, ha i suoi limiti di capacità. Se le si chiede di fare troppo, si ottiene un lavoro mal fatto, cioè nella fattispecie un cattivo prelievo ed un cattivo impiego dei fondi. C'è il sospetto che questi limiti siano stati travalicati anche in alcuni paesi dotati di una Pubblica Amministrazione meglio organizzata della nostra, come i paesi della Scandinavia e del Benelux; comunque è chiaro che essi sono stati abbondantemente travalicati in Italia. Se è problematico che la Pubblica Amministrazione danese riesca a spendere bene il 60% del PIL, come ci si può illudere che quella italiana spenda bene il 51%?⁷

⁶ Anche restando nell'ambito della spesa pubblica è probabile che ci siano molti casi in cui sarebbe utile trasferire compiti dal governo centrale alle collettività minori, con la condizione che queste coprano i relativi costi tassando i loro membri anziché chiedendo rimborsi dallo Stato.

⁷ Riporto qui di seguito qualche dato comparativo sulla spesa pubblica estratto da D. Todd, *The growth of public expenditure in the EEC countries 1960-81: Some reflections*, « Economic Papers » (CEE), n. 29, dicembre 1983. Le percentuali riguardano l'anno 1981. Al numeratore sta la spesa totale delle Amministrazioni Pubbliche; al denominatore il prodotto interno lordo (e non già il reddito nazionale netto come nei miei calcoli del cap. 2). Danimarca 60%; Belgio, Olanda e Lussemburgo 59%; Italia 51%; Germania e Francia 49%; Regno Unito 45%; Giappone 35%; Stati Uniti 34%.

2. *Un'imposta per eccellenza?*

Passo ora a discutere il fatto che il fisco si è concentrato su una forma di prelievo a preferenza di tutte le altre. Questo fenomeno si può spiegare anch'esso, almeno in parte, con il gioco di automatismi più o meno ciechi, nel senso che — specialmente in tempi d'inflazione — le imposte basate sui redditi si sono presentate come la via di minor resistenza aperta al fisco per attingere maggiori entrate. L'IRPEF rappresenta un esempio estremo: come già ricordato nel cap. 2, un'imposta progressiva come questa regala enormi aumenti di gettito per effetto di drenaggio senza bisogno che il governo intervenga, anzi proprio a condizione che esso si astenga da interventi correttivi. Non va poi dimenticato che la scala mobile dei salari operante in Italia ha anch'essa l'effetto, forse non intenzionale, di spingere il governo verso l'imposizione diretta piuttosto che indiretta⁸.

⁸ La spinta viene dall'opinione convenzionale che l'imposizione indiretta « entri » nei prezzi e quindi faccia

Mentre le imposte sui redditi guadagnavano massicciamente terreno con il favore di meccanismi più o meno ciechi come quelli sopra accennati, quale posizione prendeva la cultura economica dominante a livello popolare? Non si è allarmata, anzi ha accolto il fenomeno con favore, come un avvicinamento ai modelli delle economie più mature e come un progresso verso un sistema fiscale più equo. Ci sono stati molti, fino a ieri, che hanno considerato la tassazione del reddito, specialmente nella sua forma personale progressiva, come l'imposta per eccellenza, migliore tra tutte, e tale perciò che non si può che desiderare che guadagni sempre più spazio rispetto alle altre.

È questa una predilezione che va discussa. Nella versione più diffusa a livello popolare, mi pare che la preferenza per la tassazione del reddito sia motivata da un ideale di giustizia redistributiva largamente condivisibile, sebbene un po' fumoso (« è desiderabile ridurre le disuguaglianze individuali di benessere »)⁹. Ma il ragionamento

aumentare la contingenza; e l'imposizione diretta no. Quanto credito meriti questa opinione resta un problema aperto.

⁹ Non mi soffermo qui su altre argomentazioni che giustificano la preferenza per la tassazione del reddito partendo, rispettivamente, dal cosiddetto principio della « controprestazione », o da quello della « capacità contributiva », o da quello del « sacrificio », perché — pur

che partendo da quell'ideale arriva a prescegliere la tassazione del reddito implica anchè l'accettazione di una serie di postulati. La enuncerò qui di seguito in tre punti, avvertendo il lettore che questa particolare formulazione non è che una tra le tante alternative — tutte equivalenti nella sostanza — che si offrono alla mente. Ecco i tre punti:

(a) si può disporre di misure omgee del reddito dei diversi individui;

(b) il reddito così misurato è un buon indicatore del livello di benessere goduto da ciascun individuo;

(c) l'imposta che percuote il reddito di un individuo lo incide definitivamente, cioè non viene trasferita.

Dati (a), (b) e (c), un'imposta progressiva sul reddito ridurrebbe effettivamente i dislivelli di benessere esistenti tra gli individui; ma ci vuole poco per vedere che nessuno dei tre punti resiste alla critica. Per (a) basta osservare che non esiste una regola aurea che consenta di accertare in modo omogeneo, così da poterli considerare com-

avendo avuto ampio corso (ma anche ricevuto decisive critiche) nella letteratura accademica — mi sembrano aver fatto pochissima presa sulla coscienza popolare. Maggiori spiegazioni in merito vengono date nella seconda parte di questo volume.

parabili, un reddito da lavoro dipendente, un reddito da lavoro autonomo, un reddito da capitale. Quanto a (b), premesso che il livello di benessere è una costruzione mentale alquanto evanescente, noterò che appena si prova a darle qualche consistenza ci si accorge che sarebbe troppo arbitrario ricondurla esclusivamente (o anche principalmente) al reddito correntemente goduto; giocano infatti anche altri fattori importanti come la disponibilità patrimoniale, le caratteristiche penose o gratificanti del lavoro, la salute e via di seguito. Infine, l'enorme letteratura sulla traslazione dei tributi ha fatto giustizia dell'idea semplicistica che l'imposta sul reddito non sia mai trasferibile e giustifica quindi un atteggiamento scettico anche verso il punto (c).

L'opinione popolare diffusa negli ultimi decenni, che l'imposizione del reddito sia la forma di tassazione per eccellenza di un paese civile e non una forma come le altre, va dunque energicamente combattuta. Combatterla significa del resto richiamarsi ad un insegnamento che ha radici lontane e solide nella scuola italiana di scienza delle finanze.

Abbandonata l'illusione di avere una formula di imposta ideale, c'è da compiere una scelta ed un dosaggio tra le varie formule pratiche in base ai rispettivi meriti e demeriti. È impossibile im-

maginare una formula d'imposta che non produca qualche effetto indesiderabile, come per esempio quello di dare luogo a casi di iniquità nella distribuzione del gravame o di intralcio alla produzione (un'esemplificazione più ricca risulterà dai prossimi paragrafi). Questi effetti sfavorevoli possono risultare di lieve entità e quindi tollerabili in una certa imposta se essa è applicata in misura moderata e diventare invece insopportabili nel caso che la medesima imposta venga applicata in misura massiccia. Perciò non conviene concentrare il prelievo in una sola formula, ma ripartirlo tra formule diverse. A questa convenienza contribuisce il fatto che i difetti di formule diverse non sempre si cumulano, ma talvolta si compensano, nel senso per esempio che l'imposta A comporta una iniquità a favore di Caio ed a danno di Tizio, mentre l'imposta B è iniqua contro Caio e pro Tizio.

Si può ben concludere su questo argomento richiamando le parole scritte da Nitti nel 1903. Se lo Stato spendesse solo l'1% del reddito nazionale, egli dice, si potrebbe anche pensare all'adozione dell'imposta sul reddito come unica forma di prelievo fiscale. Ma nella realtà del 1903, ahimé, « lo Stato prende ai cittadini anche nei paesi a minore tassazione dal 6 al 10 per cento; in altri circa il 20 per cento »! Pretendere di compiere un prelievo così forte attraverso la sola im-

posizione del reddito, giudica Nitti, sarebbe pura pazzia¹⁰.

Noi che viviamo nel 1984 potremmo forse, diversamente dal Nitti del 1903, considerare senza preoccupazione anche un'imposizione dei redditi che prelevi non già 1% soltanto ma addirittura 10% del reddito nazionale. Quando però si arriva alle enormi percentuali viste nel capitolo 2, tocca anche a noi allarmarci.

¹⁰ F. S. Nitti, *Principi di scienza delle finanze*, Piero, Napoli 1903, paragrafo 106.

3. Effetti di spreco

A questo punto occorre tracciare il quadro dei principali inconvenienti prodotti dalla tassazione dei redditi nella sua dimensione attuale. Potrò limitarmi a richiami sommari, perché la maggior parte degli inconvenienti hanno ampia notorietà.

Comincio con gli effetti di spreco. L'imposta porta a un cattivo impiego delle capacità produttive o a una loro inutilizzazione, attraverso vari meccanismi. Un primo effetto di spreco deriva dal fatto che, viste le alte aliquote¹¹, il vir-

¹¹ In questo contesto quella che conta è l'aliquota marginale legale, cioè quante lire d'imposta il contribuente dovrebbe pagare in più su ogni 100 lire di reddito conseguite in più. Per essere precisi, bisogna mettere in conto non solo le imposte che il contribuente dovrebbe pagare, ma anche le provvidenze cui cesserebbe di aver diritto se gli venisse accertato il reddito in questione. E le provvidenze riservate dall'attuale ordinamento

tuale contribuente ha un forte interesse ad evadere (illegalmente) o eludere (legalmente) l'imposta configurando la propria attività produttiva in maniera diversa da quella *che sarebbe stata la più conveniente* in assenza di imposta. Gli espedienti per evadere o per eludere costano dunque uno sperpero di risorse, una perdita di prodotto potenziale. L'operazione è conveniente per l'evasore o elusore, perché il prodotto che egli perde è più che compensato dalle imposte che evita; ma non lo è certo per la collettività.

L'enorme diffusione dell'economia occulta in Italia rientra in questo quadro, nel senso che la pesante tassazione cui sono esposti i redditi palesi è certamente uno, anche se non l'unico, dei fattori che spingono i produttori ad operare occultamente; e nel senso che dover operare occultamente comporta sprechi rispetto all'operare alla luce del sole.

In aggiunta alle energie consumate dal pubblico per evitare l'imposta, bisogna contare anche le energie consumate dalla Pubblica Amministrazione per prevenire e reprimere questo comportamento. Si svolge una specie di gigantesco gioco

italiano a chi risulta povero secondo il Fisco sono molte: minore costo delle medicine e della scuola, maggiore protezione come inquilino, ecc. ecc.

a « guardie e ladri », che distoglie forze da attività socialmente più desiderabili.

Ma c'è di più. Bisogna considerare uno spreco anche la somma di energie dedicate alle formalità amministrative che occorrono, sia da parte del contribuente sia da parte della Pubblica Amministrazione, nel caso di un regolare assolvimento dell'imposta. Quanto più è gravosa l'imposta, tanto più numerosi e acuti sono i problemi che ne derivano e quindi più complicata diventa la regolamentazione introdotta per farvi fronte. Quando — come oggi in Italia — la dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche diventa un adempimento così spinoso che gran parte dei cittadini ha bisogno di ricorrere all'assistenza di un consulente retribuito, si può ben dire che lo spreco di energie è al colmo.

Un altro effetto di spreco si ha perché la forte imposizione dei redditi scoraggia la divisione del lavoro fondata sulla produzione per il mercato. Lo spiegherò con una semplice parabola. Tizio artigiano autoriparatore e Caio artigiano idraulico guadagnino ambedue secondo la stessa tariffa oraria e siano soggetti ambedue ad un'aliquota marginale di imposizione del 50%. Se Tizio, applicandosi a riparare il suo bagno, ha una produttività bensì più bassa di quella che avrebbe Caio, ma pur sempre superiore al 50% di quest'ultima, gli converrà fare direttamente la riparazione sot-

traendo il tempo necessario alla sua attività di autoriparatore. Il reddito che perde, al netto d'imposta, è più che compensato dalla spesa che risparmia « facendo da sé ». Un calcolo simmetrico vale per l'idraulico. Il fenomeno del « fare da sé » sta effettivamente diventando molto diffuso. Ha anche i suoi aspetti simpatici, ma dal punto di vista della produzione è in genere una perdita.

4. Effetti di iniquità e inciviltà

Un'altra serie di inconvenienti si verifica sul piano dell'equità. Il legislatore che formula l'imposta può bensì mirare e riuscire a ripartirne equamente il carico *per masse di casi* — anche stabilendo trattamenti differenziati per categorie di contribuenti, per esempio secondo il livello o la natura dei redditi o la composizione familiare —, ma non riuscirà mai ad evitare l'insorgere di qualche iniquità *nei casi singoli*. Queste iniquità individuali sono forse tollerabili finché la differenza di trattamento consiste nel fatto che un Tizio è tassato al 5% anziché al 2% o magari allo 0%; ma diventano scandalose se il campo di variazione delle aliquote non va da 0% a 5%, ma da 0% a 50% o più, come avviene con le attuali pesanti dimensioni della tassazione del reddito.

Lo scandalo è aggravato dal fatto che tra coloro che pagano 0 anziché 50 non ci sono soltanto le persone che il legislatore ha inteso risparmiare,

ma anche quelle che si sottraggono all'onere con l'astuzia, le quali ultime risultano tanto più numerose quanto più il sistema di tassazione è pesante. Così l'aggravarsi del carico fiscale in Italia ha portato con sé, inevitabilmente, iniquità sempre più stridenti e quindi un crescente senso di ribellione. Oggi è particolarmente infuocata la polemica sulle iniquità che derivano dal trattamento comparativo dei lavoratori dipendenti rispetto agli indipendenti; domani passeranno forse in prima linea quelle che derivano dal trattamento di diverse situazioni familiari (la questione se debba esserci o no il cosiddetto « splitting »)¹²; e dopodomani altre ancora.

Oltre allo sperpero di risorse ed all'iniquità distributiva, merita qualche parola il clima creato dalla pesante tassazione nelle relazioni tra cittadini e tra il cittadino e lo Stato. Da questo gran gioco a « guardie e ladri » con intervento eventuale di delatori deriva un clima di diffidenza, persecuzione, litigiosità che non giova certo ad una convivenza civile.

La tendenza a scatenare campagne popolari « per dare la caccia all'evasore » che sta prendendo piede ai nostri giorni¹³ va considerata con preoc-

¹² Il tema viene ripreso nella seconda parte di questo volume (pp. 99 sgg.).

¹³ Basta ricordare il clamoroso convegno indetto

cupazione, poiché procedendo su questa strada — si ottenga o no il risultato di scoprire e punire l'evasore — si ottiene certo quello di avvelenare ulteriormente il clima.

Perfino la proposta relativamente asettica dei « redditemetri »¹⁴, che il fisco dovrebbe utilizzare come indizi di reddito salvo prova contraria da parte del contribuente, va studiata con circospezione, perché occorre assicurarsi che il risultato principale dell'impiego di redditemetri non sia in ultima analisi quello, certo indesiderato, di moltiplicare il contenzioso.

dalla UIL il 26 giugno 1984; e il tono che ha avuto nei successivi mesi di ottobre e novembre, la discussione del cosiddetto « pacchetto Visentini ».

¹⁴ Sono tecniche sommarie per arrivare indirettamente a stimare, in modo approssimativo, il reddito goduto da una persona, sulla base di poche informazioni (per esempio gli alloggi di cui essa dispone, i mezzi di trasporto, ecc.). Vd. *infra*, pp. 76 sg.

5. E gli altri paesi?

È facile osservare che l'Italia non costituisce un caso unico: gran parte dei paesi economicamente più maturi del nostro — ed anche molti paesi meno maturi — soffrono di problemi analoghi a quelli che ho descritto, con qualche differenza tra un paese e l'altro nel grado di gravità e nel decorso temporale. Quasi tutti i paesi, insomma, hanno aumentato il peso della finanza pubblica, hanno attribuito un ruolo preponderante alla tassazione del reddito e sono alle prese con gli inconvenienti che ne derivano sotto forma di sprechi, iniquità, inquinamento del clima civile.

Questa osservazione non ci autorizza, però, all'inerzia. Sia chi dicesse « mal comune mezzo gaudio », sia chi dicesse « se anche gli altri patiscono gli stessi guai, significa che non c'è rimedio », direbbe manifestamente una sciocchezza.

Ma non può essere accolta senza riserve neppure quella posizione, meno rinunciataria delle precedenti, che consiste nel dire: « Studiamo quali vie di uscita vengono adottate nei paesi più maturi e seguiamo il loro esempio ».

Ad esse va obiettato, in primo luogo, che non è detto che gli altri siano per forza sempre più bravi di noi.

Inoltre bisogna considerare che una politica che risulti appropriata per un paese potrebbe anche non esserlo per un altro avente struttura economica diversa. Ne ho già dato un esempio sopra, quando ho accennato che la quota di reddito nazionale che la Pubblica Amministrazione è in grado di spendere bene risulta presumibilmente più bassa in Italia di quanto sia nei paesi scandinavi, perché in questi ultimi l'organizzazione amministrativa pubblica ha raggiunto un livello di sviluppo superiore.

Come ulteriore esempio, ricorderò qui le differenze che esistono tra un paese e l'altro nella struttura dell'occupazione e le conseguenze che ne derivano per la possibilità di accertare fedelmente i redditi da lavoro. È chiaro che questa possibilità è maggiore nei riguardi dei dipendenti di quelle aziende che hanno una organizzazione ben formalizzata, requisito più frequente nelle aziende grandi che in quelle piccole. Orbene, in

Italia i dipendenti da aziende con più di 100 addetti sono appena (stimando all'ingrosso) il 20 o 30% del totale dei lavoratori, mentre nel Regno Unito sono addirittura l'80 o 90%¹⁵. C'è poi il fenomeno del secondo lavoro, presumibilmente più diffuso in Italia che nel Regno Unito, che viene ad aggravare ulteriormente la differenza tra i due paesi per quanto riguarda la facilità di accertamento dei redditi. Date queste differenze di struttura dell'occupazione, un modello di tassazione dei redditi che funzioni con margini di errore tollerabili nel Regno Unito può risultare invece inadattissimo — un vero colabrodo — in Italia¹⁶.

Se ne conclude che ogni paese, per uscire dai guai, non può limitarsi a copiare gli altri, ma deve cercare la via che gli si addice.

¹⁵ Ho scelto come termine di confronto il paese in cui la percentuale è più alta.

¹⁶ Un discorso analogo si potrebbe fare per l'imposta sul valore aggiunto.

4. Vie di uscita

Occorre una breve premessa. Ultimamente si sono fatte più diffuse e vivaci le voci che parlano non solo di arrestare, ma addirittura di invertire la tendenza fin qui prevalsa all'aumento della spesa pubblica. Nell'ipotesi che questa inversione si realizzasse, la soluzione del problema di ridimensionare la tassazione basata sui redditi sarebbe ovviamente molto agevolata. Si potrebbe infatti rinunciare ad una parte del gettito di questa tassazione senza bisogno di dover cercare altre fonti per sostituirlo. Ma se, quando e in qual misura potremo contare davvero su questo sollievo è incertissimo.

A parte questo sollievo eventuale, si deve dunque puntare su un graduale trasferimento del carico oggi addossato alla tassazione dei redditi verso altre forme di imposta: non già una sola, ma più d'una, per le considerazioni esposte nel par. 2 del cap. 3.

Come ho annunciato all'inizio, non posso certo delineare qui un piano ben meditato di riassetto fiscale, ma ritengo utile esporre candidamente qualche preferenza, con lo scopo di provocare la discussione.

Comincio dal profilo temporale dell'operazione. Un riassetto brusco potrebbe avere effetti disastrosi e conviene immaginare un riassetto graduale. Per fare un esempio, si immagini una disposizione che non riformula radicalmente l'attuale normativa IRPEF, ma autorizza il contribuente — una volta calcolato il suo debito di imposta con le norme preesistenti — ad operare una detrazione dell' $X\%$. Questo $X\%$ sarebbe fissato tenendo conto del gettito che il fisco prevede di ricavare nell'anno in questione dalle imposte sostitutive e verrebbe aumentato di anno in anno, finché la pressione IRPEF risulti ridotta — poniamo — a metà di quella attuale.

Per quanto riguarda le entrate sostitutive, si dovrebbe ricorrere sia al graduale aggravio di imposte già esistenti, sia alla introduzione di imposte nuove, con onerosità molto lieve all'inizio, ma prevista crescente nel tempo. Tra le formule di impostazione più o meno nuove, si potrebbero forse prendere in esame le seguenti:

(a) un'imposta sul valore locativo degli alloggi abitati o comunque tenuti a propria disposizione

dal contribuente. Il valore locativo potrebbe essere calcolato con le modalità in uso per l'equo canone o altre analoghe;

(b) un sistema coordinato di tassazione dell'impiego dell'energia, da qualunque fonte provenga, escludendo eventualmente quelle fonti non convenzionali che si ritenga di dovere incoraggiare per ragioni ecologiche o valutarie;

(c) un'imposta di licenza sulle professioni e su quelle altre attività produttive in cui concorrono le due caratteristiche: 1) che per queste attività è particolarmente difficile l'accertamento del reddito effettivo; 2) che per esse è ben praticabile un regime di iscrizione ad albi o anagrafi. Le imposte di licenza potrebbero essere differenziate secondo il luogo e le caratteristiche dell'esercizio, in modo da colpire maggiormente quelle posizioni che consentono *ordinariamente* un reddito più elevato. Per esempio la licenza per fare il medico costerebbe più a Roma che a Castelluccio di Norcia¹⁷.

¹⁷ Spero sia chiaro al lettore che un'imposizione di questo tipo non presenta l'inconveniente, rimproverato ai redditometri nel par. 4 del cap. 3, di favorire la litigiosità. Con questa imposta, non serve al contribuente provare che il suo reddito effettivo è basso: se vuole esercitare in quel luogo e con quelle modalità deve pagare la tariffa fissata; se la trova eccessiva per le sue capacità, non gli resta che ripiegare su località e modalità di esercizio meno tassate.

Si può bene aggiungere a questo elenco un'imposta che ha oggi molti accesi fautori, cioè la patrimoniale. Mi riferisco però soltanto ad una imposta patrimoniale *immobiliare*, perché l'estensione al patrimonio globale, comprese le componenti mobiliari, mi sembrerebbe peccare di velleitarismo.

5. Ricordi di Pericle e di Gulliver e appello all'immaginazione

A chiusura di queste note si impongono alcune considerazioni di un ordine più generale.

Ci siamo abituati ad una condizione in cui troviamo naturale che i cittadini facciano sempre a gara per schivare le imposte; dovremmo cercare di creare condizioni diverse nelle quali possa avvenire che, almeno in qualche caso, i cittadini gareggino per accollarsi l'onere della finanza pubblica.

Non mancano esempi, sia pure remoti. Si pensi all'importante ruolo svolto dalle contribuzioni volontarie nelle finanze ateniesi al tempo di Pericle, secondo la rievocazione che ne fa Einaudi in un celebre studio ¹⁸:

« Le imposte dirette erano considerate incompatibili con la libertà e con la qualità di cittadino.

¹⁸ L. Einaudi, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, 2ª ed., Einaudi, Torino 1940, cap. 12: « Schemi storici e schemi ideali ».

Solo gli stranieri, le cortigiane e gli schiavi vi erano sottoposti » (p. 273).

« Le liturgie ordinarie [...] sostituivano, per i cittadini, le imposte [dirette] da cui erano immuni. Distinte in varie sottospecie, come le "coregie" destinate a coprire le spese dei giuochi drammatici e musicali e delle danze, le "gimnasiarchie" [... ecc. ecc.], facevano affidamento sull'ambizione tradizionale nei ricchi greci di fare buon uso della propria ricchezza e sul desiderio di rendersi popolari con generose largizioni ad incoraggiamento di feste religiose, giuochi e spettacoli. La liturgia era dunque in origine e rimase sempre in principio una oblazione spontanea. Lo spirito di emulazione tra i ricchi, la brama di cattivarsi il favore del popolo innanzi alle elezioni inducevano non di rado i ricchi greci ad eccedere, nelle pubbliche largizioni, i limiti considerati normali dall'opinione generale » (p. 274).

« Le epidoseis erano, come le liturgie, una donazione volontaria; ma ne differivano perché erano precedute da un voto solenne ed erano destinate ad esigenze straordinarie. Lo spirito patriottico degli ateniesi era nell'età periclea così alto che, se il voto dell'assemblea fissava un minimo ed un massimo, ognuno si sforzava di arrivare colla propria offerta al massimo » (p. 277).

Dal quadro esposto si può cercare di ricavare quali sono i meccanismi che determinano il grande slancio dei contribuenti osservato nella Atene periclea. Mi pare siano i tre seguenti, operanti in alternativa o congiuntamente:

(a) il cittadino ha fiducia che lo Stato impiegherà bene il suo contributo e perciò, animato da spirito civico, lo offre volentieri;

(b) è data al cittadino anche la possibilità di offrire un contributo non già per partecipare alla copertura delle spese pubbliche in genere, ma per prendere a suo carico un'opera ben definita. Egli offre quindi volentieri per legare il suo nome ad un'opera che approva e che gli darà lustro;

(c) a prescindere da come verrà impiegato il contributo, il cittadino ricava una soddisfazione « egoistica » dal fatto di elargirlo, per esempio perché con l'elargizione acquista rinomanza di ricco e generoso.

Anche oggi dovremmo sfruttare per quanto possibile questi tre meccanismi. Ma quali prospettive esistono?

Attivare il meccanismo (a) è certo la via più seducente. Siamo tutti d'accordo che dobbiamo sforzarci di percorrerla, ma nessuno si illude che il cammino sia facile e rapido.

Con il meccanismo (b) ci troviamo su un terreno meno arduo. Questo meccanismo ha già oggi alcune applicazioni ed è facile immaginare come estenderle. Rispetto alle vistose elargizioni che i privati stanno compiendo per « sponsorizzare » iniziative sportive, restano ancora modeste le elargizioni destinate a non meno essenziali servizi di interesse pubblico, per esempio nel campo culturale, scolastico, scientifico, sanitario, assistenziale. Eppure la massa di occasioni prestigiose che si potrebbero offrire ai potenziali sponsor privati in questi campi è immensa. Quello che occorre è una capacità pubblica di « venderle » bene.

Come versione più spinta dello stesso meccanismo (b) c'è poi quella che consiste nell'invitare i privati non già a finanziare soltanto, ma a finanziare e gestire in proprio alcuni servizi che altrimenti graverebbero sulla finanza pubblica. Anche questa versione ha già applicazioni, che però potrebbero venire estese e migliorate. Probabilmente converrebbe a tale fine riesaminare l'attuale quadro istituzionale riguardante le fondazioni e le associazioni volontarie¹⁹.

¹⁹ Un'iniziativa parlamentare impostata sul meccanismo (b) viene riferita dai giornali (vedi per esempio « la Repubblica », 11.11.1984) proprio mentre questo volume va in stampa.

Si tratta di una proposta di legge firmata da P. Battistuzzi ed altri, che ha per oggetto la protezione di beni culturali mediante la concessione a privati. Il privato che

Vengo infine al meccanismo (c). È così lontano dalla realtà odierna che per pensare come attivarlo si richiedono grandi sforzi di immaginazione. Non penso di esserne all'altezza, ma posso provare a dare un esempio terra terra. Parto dall'osservazione che ci sono persone che pagano volentieri per ottenere un titolo accademico o cavalleresco e propongo all'esame l'ipotesi, forse impertinente, che lo Stato si metta domani a conferire apposite onorificenze a chi sostiene le pubbliche finanze, vuoi come grosso contribuente all'imposta sul reddito, vuoi con un'elargizione speciale. Ciò pone vari ordini di problemi. C'è intanto da chiedersi se la manovra ipotizzata sia da scartare a priori per considerazioni etiche. Se la si ritiene invece ammissibile, bisogna passare ad esaminare se essa possa dare o no effetti apprezzabili in termini di

vuole ottenere beni culturali in concessione deve presentare un progetto per il loro restauro e la loro conservazione ed indicare in che modo il pubblico potrà fruire dei beni stessi. Nella concessione sono previsti un termine e la copertura assicurativa di tutti i rischi; l'operato del concessionario è soggetto a controlli almeno semestrali da parte del ministero e si applicano gravi sanzioni in caso di inadempienze.

Per indurre i privati ad impiegare le loro energie ed i loro capitali in questa attività, il legislatore punta su due ordini di incentivi: primo, i vantaggi che lo sponsorizzatore potrà ricavare in termini di immagine e di pubblicità; secondo, il fatto che egli potrà detrarre, fino ad un certo limite, le somme spese dal proprio imponibile.

gettito; e quali altri effetti, desiderabili o indesiderabili, essa può produrre nei comportamenti del pubblico. Occorre individuare i termini precisi in cui la manovra deve essere formulata al fine di dare il massimo risultato positivo netto. Va sottolineato che per tutte queste analisi diventa importante anche il contributo degli esperti di « marketing »: si tratta infatti di studiare l'accettabilità di un prodotto (nella fattispecie l'onorificenza a pagamento) da parte del pubblico e di trovare i modi per massimizzarla. È questo un ordine di considerazioni che a tutt'oggi resta fuori dell'orizzonte del legislatore fiscale, e che dovrebbe invece rientrarvi.

Immagino che l'esempio sviluppato qui sopra sarà considerato paradossale. Ed anche più paradossali sono i suggerimenti di un professore che, secondo il racconto di Swift, Gulliver incontrò nella stravagante Accademia di Lagado, nell'isola di Balnibardi soggetta al re di Laputa²⁰.

Posto di fronte alla questione di quale fosse il « sistema più comodo ed efficace per ottenere un gettito fiscale senza vessare i sudditi », questo professore suggerisce:

« che si tassino quelle doti fisiche ed intellettuali delle quali gli uomini vanno più orgogliosi, che l'imposta sia crescente in funzione del grado di eccellenza delle doti possedute dal contribuente

e che per questa valutazione ci si rimetta interamente al contribuente stesso. Un'imposta particolarmente forte deve colpire gli uomini che hanno maggior successo con le donne ed essere graduata secondo il numero e la natura dei favori conquistati, a provare i quali basterà la semplice dichiarazione del contribuente ».

Ridiamo pure dei paradossi, ma prendiamo atto che c'è qualcosa di fundamentalmente serio nella linea di pensiero che essi portano all'estremo; ed auguriamoci che il legislatore di domani voglia sforzarsi più di quello di ieri — attingendo anche agli insegnamenti della psicologia e del marketing — per congegnare le imposte in modo tale che si lascino « vendere bene » al contribuente.

²⁰ J. Swift, *Gulliver's Travels*, parte 3, cap. 6.