

PER UNA VERA “RIFORMA FISCALE” SERVE UNA COMMISSIONE DI STUDI(OSI)

di Fabio Ghiselli

Il tema della “riforma fiscale” continua ad essere al centro dell’attenzione del dibattito politico e tecnico, come altri argomenti di pari importanza quali il Mes e il Recovery Fund, cruciali per uscire dalla crisi indotta dalla pandemia da coronavirus e costruire un modello di Paese in grado di sostenere le sfide che il prossimo futuro ci riserva. Infatti, che la fiscalità costituisca, se ben strutturata, un potenziale driver per la crescita e lo sviluppo sostenibile, è oramai assodato.

L’attenzione però, inizialmente carica di aspettative e per questo rivolta alla dimensione della riforma e alla sua estensione ad altri tributi oltre all’Irpef, sembra stia scivolando verso interventi *de minimis* da realizzare sull’attuale struttura dell’Irpef.

Non è un mistero che all’interno delle forze politiche che sostengono il Governo vi siano posizioni, se non visioni, differenti: in particolare, a fronte di coloro che vorrebbero un cambiamento radicale della progressività – secondo il modello tedesco – e una riscrittura dell’imposizione personale sul reddito, troviamo chi preferirebbe, in nome della semplificazione, ridurre il numero degli scaglioni di reddito da cinque a tre o a quattro, e un parallelo accorpamento di aliquote. Come se la complicazione del sistema di determinazione dell’imposta dipendesse dal numero delle aliquote e non dalla quantificazione del reddito, quale misura che si ottiene dopo aver zigzagato tra regimi ordinari, sostitutivi, esenzioni, deduzioni e detrazioni d’imposta (le famose *tax expenditures*).

Non c’è dubbio che visioni diverse si trasferiranno sulla scelta delle modalità di intervento e persino sui tempi di realizzazione. Una riforma necessita di una legge delega ma è noto che senza infrangere i limiti costituzionali imposti dall’art. 76 Cost., i principi e i criteri direttivi possono essere ampi quanto basta per lasciare spazio a soluzioni anche diverse e, soprattutto, i tempi di emanazione dei provvedimenti delegati possono essere altrettanto diluiti, fino al punto di liberare questa maggioranza dall’obbligo di attuarla che, peraltro, potrebbe essere bypassato anche lasciando scadere i termini per la loro emanazione, come è successo altre volte in passato.

In fondo, ormai è tardi per eliminare il bonus Renzi, e qualsiasi misura riformatrice dovrebbe fare i conti con il limite previsto dall’art. 3 dello Statuto dei diritti del contribuente sull’efficacia temporale delle norme (dall’esercizio successivo a quello della loro entrata in vigore).

Ed è anche per tali ragioni che il tema trova spazio sulle pagine economiche di molti quotidiani. A volte i contenuti sono tali da sembrare funzionali a preconstituire un alibi nel caso in cui la pratica attuazione di una possibile riforma dovesse apparire inferiore alle aspettative.

Uno di questi casi sembra essere l’articolo *La riforma fiscale sia organica ma non parta da zero*, pubblicato sul Corriere della Sera lo scorso 3 ottobre, a firma di V. Ceriani e M. Monti.

Nell’articolo gli autori sostengono che “stupisce che nel dibattito corrente tenda a prevalere l’idea che in Italia, dopo la riforma Cosciani del 1972-73, cioè negli ultimi cinquanta anni, non sia stato attuato e neppure tentato alcun disegno di riforma e si siano succeduti solo interventi parziali, disorganici, privi di una visione d’insieme”, e che “colpisce che si sia persa memoria degli interventi sistemici di riforma delineati e in buona misura attuati negli ultimi venticinque anni”.

Se può essere vero che dopo la grande riforma del 1972-73 si siano “tentati” interventi sistemici degni di questo nome con leggi delega approvate dal Parlamento, lo è ancora di più il fatto che tali provvedimenti siano, in tutto o in buona parte, rimasti sulla carta. Il lungo elenco di misure riportato nell’articolo – solo per citarne alcune, dalla complicatissima *Dual Income Tax*, alla mai compresa e nemmeno attuata in purezza Irap, dalla revisione della tassazione finanziaria all’autonomia fiscale degli enti locali, dagli studi di settore alla complicata fatturazione elettronica e alla dichiarazione precompilata per lavoratori dipendenti e pensionati da rivedere e integrare comunque – appaiono, in realtà, per quello che sono: singole misure che hanno generato il sistema fiscale che tutti conosciamo. Un “sistema non sistema”, farraginoso, disorganico, frammentato, contraddittorio, per nulla equo e per nulla in linea né con quello implicito nel termine “sistema” contenuto nell’art. 53, co. 2, né con il vincolo di coordinamento (del “sistema tributario”) imposto dall’art. 119, co. 2, della Costituzione.

Per non parlare del tentativo mal riuscito di spostare la tassazione “dalle persone alle cose”, filo conduttore del disegno di riforma del 2000 dell’allora ministro Tremonti, e del decreto *Salva Italia* del Governo Monti del 2011, con l’inasprimento della tassazione generalizzata sugli immobili e con l’introduzione dell’IVIE, dell’IVAFE, della tassa di stazionamento sulle imbarcazioni da diporto, dell’imposta di bollo sui depositi titoli.

Riequilibrio che avrebbe potuto o potrebbe ancora essere garantito dall’introduzione di una vera imposta patrimoniale mirata, come ho suggerito nell’articolo *Un prelievo leggero sui grandi patrimoni*, *Il Sole 24 Ore* del 12.2.2020.

Si è trattato, invece, di misure singole, tampone, dettate da esigenze di cassa piuttosto che da un disegno riformatore complessivo e sistemico.

E’ evidente che una riforma fiscale degna di questo nome debba porsi obiettivi di semplificazione, laddove possibile, di contrasto all’evasione fiscale, di certezza del diritto – dipendente dalle crescenti esigenze di cassa e dall’iperattivismo molto spesso contraddittorio del legislatore - ma è altrettanto evidente che il suo punto di partenza deve riguardare alcuni tributi, i più importanti come l’Irpef, e deve concentrarsi sulle basi imponibili e le aliquote. Perché questi sono aspetti essenziali sui quali c’è un disperato bisogno di ampie correzioni. Come ho cercato di evidenziare nel mio libro *Giù le tasse, ma con stile!*, F. Angeli, 2019.

E allora ecco che lo spirito riformatore della Commissione Cosciani e, aggiungerei, del Codice di Camaldoli del 1943 – dei quali ho trattato ampiamente nel mio libro *Imposta progressiva versus flat tax*, Imprimatur, 2018 - rappresentano un fondamentale presupposto per un disegno riformatore che si ponga l’obiettivo di garantire l’equità orizzontale e verticale, quell’equità distributiva che secondo J. Rawls costituisce l’essenza della giustizia e il collante di una moderna comunità, di una società “bene ordinata”.

I principi in essi contenuti mantengono il loro carattere pressoché universalistico, e non riflettono “solo una parte, tendenzialmente decrescente, dell’organizzazione sociale”, come sostiene l’ex sottosegretario al Mef nel Governo Monti, G. Polillo, nel suo articolo *Monti, Ceriani e le fissazioni fiscaliste*, su *Start Magazine* del 5 ottobre.

Una riforma che si possa definire tale, necessita di ampio respiro, di una visione sistemica, non contingente, né guidata da “pulsioni elettorali” o “dall’azione di gruppi di pressione”. Ecco perché sarebbe opportuno che il Governo nominasse, secondo l’antica e migliore tradizione, una commissione di cultori del diritto tributario e politiche fiscali e di scienziati delle finanze, coraggiosi e portatori di una visione d’insieme di medio-lungo termine. Potrebbe non avere torto Polillo quando cita G. Clemeneau, secondo il quale “la guerra è una cosa troppo seria per lasciarla in mano ai militari”, sempreché questi non siano identificati con i cultori del diritto tributario.

Se però questo non dovesse essere l’indirizzo, allora non parliamo di “riforma fiscale”, ma più semplicemente e realisticamente di manovre o misure fiscali.