

# RIFORMA TRIBUTARIA: OCCASIONE PERSA PER IL GOVERNO DRAGHI?

di Fabio Ghiselli

Il 14 giugno il disegno di legge delega per la “revisione” del sistema fiscale - come poco ambiziosamente è stato denominato rispetto all’idea originaria di promuovere una riforma di un sistema ancorato alla struttura definita nei primi anni settanta, anche se infinite volte rimaneggiata - è nuovamente approvato per l’esame alla Commissione Finanze della Camera che, in questi giorni, lo trasmetterà all’Aula per la definitiva approvazione.

Il testo è il frutto di un accordo politico molto travagliato giunto al termine di una estenuante discussione sulla proposta fortemente voluta dal Governo di riformare anche il catasto. Naturalmente, forse a causa della elevata genericità delle disposizioni di delega che stride con la spiccata tecnicità del tema, il contrasto tra i partiti si è concentrato sulle possibili conseguenze che una revisione del valore catastale degli immobili potrebbe avere sul livello già molto alto della tassazione immobiliare.

Come è noto, e come ho già avuto modo di ricordare, la riforma del catasto non rientra tra le riforme alle quali è subordinata l’erogazione di fondi del NGEU-PNRR, ma rappresenta un impegno preso dal Presidente del Consiglio Draghi (in sede di stesura del PNRR) con la Commissione Europea, per rispondere alle periodiche sollecitazioni del Consiglio Ue contenute all’interno delle raccomandazioni e dei pareri sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio, rivolte agli Stati membri. Da ultimo, quelle contenute nel *2022 Country Report - Italy (SWD 2022 616 final)*, e nel *Council Recommendation (COM 2022 616 final)*, entrambi del 23.5.2022

Ma non voglio soffermarmi in questa sede su questo specifico tema, al quale ho già dedicato e dedicherò altro spazio di analisi.

Mi preme, invece, concentrare l’attenzione sui reali effetti riformatori dell’accordo politico raggiunto che prevede, come diretta conseguenza della revisione del catasto, l’abbandono del sistema di tassazione c.d. “duale”. Sistema sul quale è stato possibile raggiungere un altro accordo tra forze politiche così eterogenee per visione e proposte di soluzione, concretizzatosi nel “Documento conoscitivo” delle Commissioni riunite Finanze e Tesoro di Camera e Senato, approvato il 30 giugno scorso alla fine dell’indagine sulla riforma del sistema tributario.

Per capire la reale portata di questa scelta, occorre premettere, in sintesi, che il “sistema duale” presuppone una tassazione progressiva sui redditi da lavoro e una tassazione sostitutiva ad aliquota unica (solitamente la prima aliquota IRPEF, oggi al 23%), sugli altri redditi, di capitale e diversi, come quelli immobiliari.

Considerato che oggi i redditi immobiliari da locazione sono tassati con una imposta cedolare secca ordinaria del 21% e agevolata dell’11% (sugli affitti da contratti “concordati”), l’attuazione del “sistema duale” avrebbe comportato, seppure per gradi, un incremento dell’imposizione. Al contempo, sarebbe stato necessario ridurre l’aliquota del 26% oggi applicata sulle rendite finanziarie, e incrementare quella agevolata del 12,5% sui rendimenti dei titoli di Stato.

L’exasperazione del confronto sulla revisione del catasto, per molti versi ingiustificata, ha comportato, come contropartita, l’abbandono del “sistema duale”. In altre parole, ciò significa che il sistema tributario vedrà ancora per molto tempo la compresenza di una imposizione progressiva sui redditi da lavoro e da pensione, e di una pletora di imposizioni sostitutive sugli altri redditi che manterranno l’attuale disequilibrio, iniquità e disorganicità del sistema.

Alla luce del risultato atteso, viene da chiedersi se davvero un governo politico di così larghe intese - come di fatto è quello a guida Draghi - nel quale forze con visioni e proposte di soluzioni così profondamente diverse convivono, possa esprimere un intento realmente riformatore su un tema così rilevante per un Paese, come il sistema tributario.

Per tutti i Paesi che non svolgono in proprio e su larga scala anche il ruolo di imprenditore, i tributi sono la fonte preponderante dell’insieme delle entrate e la loro principale funzione è di provvedere al sostenimento dei carichi pubblici e delle spese necessarie al funzionamento dello Stato e alla erogazione dei servizi alla comunità. Ma non solo. Strutturalmente connaturata al tributo è la funzione redistributiva della ricchezza tra i consociati, ossia la modalità di riparto del carico fiscale tra i membri della comunità, che dovrebbe operare sulla base dei principi di equità, giustizia sociale, pari opportunità e solidarietà sociale. Incidendo nella sfera personale di ciascun individuo, a cui viene richiesto di sostenere un determinato sacrificio economico, la prestazione tributaria è costruita su un sistema di regole e garanzie costituzionali, tanto nell’interesse dello Stato quanto dei cittadini, che dovrebbero impedirne ogni forma

di abuso. La terza funzione è quella di incidere sul sistema economico attraverso l'introduzione di misure di incentivazione o disincentivazione di determinate attività.

La vera questione di fondo, allora, è quanto, in che misura, attivare le suddette funzioni. Soprattutto le prime due.

Se chi governa ritiene che la società abbia una capacità autonoma di autoregolamentarsi, che il libero mercato sia in grado di garantire la migliore allocazione delle risorse, che i livelli di disegualianza che dovesse esprimere sarebbero "naturali" e non ostacolerebbero lo sviluppo, che lo Stato dovrebbe svolgere una funzione minima e limitarsi ad erogare ai cittadini i servizi essenziali, di base, per lasciare ai singoli la scelta di come soddisfare le proprie e diverse esigenze, allora costruirà un sistema fiscale snello, minimamente invasivo e per nulla redistributivo. Un sistema fiscale che si esprime proprio attraverso la *flat tax* e che, assorbendo una quantità limitata di risorse finanziarie consentirà allo Stato di svolgere quella funzione minima che gli viene assegnata.

Se, invece, chi governa esprime esattamente una posizione opposta e mira a garantire una vita sociale improntata a quei principi di equità, giustizia, pari opportunità e solidarietà sociale, costruirà un sistema fiscale fondato sulla progressività, ossia su quel principio per cui chi ha di più è idoneo a sopportare un sacrificio maggiore e a contribuire in misura più che proporzionale alle spese dello Stato. In quest'ultima ipotesi, dovrebbe restare ferma non solo la necessità di assicurare che l'imposta sia sopportabile, non opprimente, non espropriativa e che non scoraggi la produzione di ricchezza, ma anche l'imprescindibile esigenza di garantire la massima efficienza della spesa e il dovere di gestire in modo oculato le risorse pubbliche.

La risposta alla domanda che ci siamo posti, allora, non può che essere la seguente: dipende. Dipende se e in che misura le suddette posizioni sono radicate nelle forze politiche.

Se il livello di radicatezza è elevato e se tali convinzioni sono irrinunciabili perché fondamentalmente espresse dal proprio elettorato, allora nessun governo di larghe intese potrà mai realizzare una riforma organica del sistema fiscale. Se invece, la battaglia sulla riduzione del livello di tassazione rappresenta un mero strumento di raccolta di un facile consenso degli elettori, ai quali si nega la rappresentazione dell'altra faccia della medaglia, ossia la spiegazione di cosa significhi, soprattutto in termini di welfare state, avere una ridotta capacità di spesa, allora la risposta potrebbe, teoricamente, cambiare. Ma è evidente che, in tal caso, dovrebbe prevalere nei partiti, e nel caso specifico in quelli di centrodestra, il senso di responsabilità politica e l'onestà intellettuale.

Dovremmo chiederci, allora, se un governo tecnico, chiamato a gestire il Paese per l'incapacità espressa dalle forze politiche di garantire una maggioranza stabile e coesa, potrebbe realizzare una riforma organica del sistema fiscale come da tutti auspicato.

Per rispondere dovremmo fare un passo indietro, e andare alle dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, alla fine del giro istituzionale di consultazioni.

Già nel secondo capoverso del documento troviamo un primo segnale della gravità della situazione, laddove si evidenzia che l'unica possibilità di governo "a base politica", rappresentata dalla maggioranza che lo sosteneva e risultante dalle consultazioni, era naufragata con la conclusione del mandato esplorativo.

Questa condizione imponeva una scelta netta: dare vita a un nuovo Governo adeguato a fronteggiare le grandi emergenze presenti, ovvero sciogliere anticipatamente il Parlamento.

La consapevolezza che il ricorso alle elezioni anticipate sarebbe stata la via maestra da seguire, emerge chiaramente dalla particolare attenzione racchiusa nell'espressione "va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia".

Del resto il ruolo di garante della Costituzione attribuito al Capo dello Stato dalla stessa Carta, impone rigore assoluto nel valutare la legittimità di una compressione di uno dei diritti fondamentali del cittadino, quello di voto, enunciato negli artt. 1 e 48 Cost..

Ma subito dopo il comunicato si concentra sulla "opportunità di questa soluzione". Non mi dilungo sulle valutazioni, tutte peraltro condivisibili, espresse a proposito delle principali emergenze del Paese che richiedevano una gestione attiva immediata, come quella sanitaria, sociale, economica, nonché l'utilizzo dei finanziamenti europei del *Recovery Plan*, ora PNRR. Né mi soffermo su quelle che evidenziavano la ridotta, in taluni casi assente, capacità funzionale che avrebbe avuto il Governo dimissionario e quello neo eletto fino al momento della sua piena operatività.

Vorrei solo far osservare che a questa analisi il comunicato dedica 57 delle 78 righe complessive (il 73%), a testimonianza della piena consapevolezza della estrema rilevanza del tema.

Ma il vero punto centrale, quello realmente dirompente, è contenuto in sole 4 righe (su 78) nel finale del documento, che potremmo scomporre in tre elementi.

La presenza di "un appello" alle forze politiche, che va ben al di là di un semplice invito o auspicio, perché è carico della percezione - "avverto" - di un preciso "dovere" istituzionale non derogabile;

l'estensione della platea dei soggetti interessati, con l'espressione a "tutte le forze politiche"; infine la statuizione finale racchiusa nella solennità del "perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica".

Quest'ultimo sostanziale precetto - in realtà duplice - non lasciava alternative.

Il Governo non doveva identificarsi con alcuna "formula politica" e, quindi, con una diversa "maggioranza compatibile".

La caratteristica dell'"alto profilo" imponeva l'abbandono delle "qualità" dell'ignoranza, della incapacità, dell'impreparazione, dell'inadeguatezza al ruolo, del ridicolo principio dell'"uno vale uno", a favore di qualità esattamente opposte.

Per le forze politiche doveva essere il tempo di assumere una posizione di basso profilo e di dare l'appoggio al Governo del Presidente Draghi, nella consapevolezza che è stato chiamato a sopperire alla loro incapacità di guidare il Paese. Una rinuncia pesante, ma sostanzialmente inevitabile.

Un appoggio che non poteva essere condizionato né da formule politiche né da richieste di distribuzione dei ruoli ministeriali. E nemmeno dai programmi. Lo aveva imposto espressamente il Capo dello Stato.

Era evidente, quindi, che la formula prescelta avrebbe dovuto essere quella di un governo tecnico.

E invece non è andata così. E' stato creato un governo "politico-tecnico" nel quale hanno trovato spazio figure politiche che non avevano certo brillato per capacità gestionale nel governo Conte II, e che ha mostrato tutti i suoi limiti nell'affrontare, nella specie, la tanto richiesta riforma fiscale. Limiti tutti rinvenibili nella necessità di trovare il consenso di quelle forze politiche rappresentate nello stesso governo.

Se così non fosse stato, se fossero state rispettate le premesse bene enunciate dal Presidente della Repubblica, avremmo con molta probabilità potuto ottenere un risultato differente.

Se rileggiamo gli interventi pubblici del Prof. Draghi, in particolare l'articolo pubblicato su L'Osservatore Romano del 9.7.2009 *Non c'è vero sviluppo senza etica*, e quello più recente sul *Financial Times* del 25.3.2020, possiamo ben comprendere come il suo orientamento abbia sempre abbracciato la dottrina cristiano sociale della Chiesa.

Dottrina che, in tema di sistema tributario, ha sostenuto il principio della progressività e delle imposte come co-strumento di redistribuzione della ricchezza. Con ciò rendendo incompatibile il sistema *flat tax*. Non solo perché è un modello che riduce le tasse per alcuni (i ceti a più elevato reddito) e non per tutti, perché produrrebbe una perdita consistente di gettito che non potrebbe essere coperta con i fantomatici maggiori proventi della lotta all'evasione, ma anche perché è incompatibile sia con le maggiori esigenze di finanziamento delle misure di welfare e di sviluppo, sia con l'idea stessa di Stato assunto dalla dottrina cristiano sociale. Così come incompatibile sarebbe il "sistema duale", di cui abbiamo detto sopra.

L'esplicitazione di questo orientamento avrebbe garantito anche una scelta coerente dei tecnici che avrebbero dovuto implementare la riforma.

Infatti, qualunque tecnico porta con sé una visione del mondo, di Paese, di società e di comunità ideale - non per niente esistono i cosiddetti "tecnici di area" - e nel momento in cui formula delle proposte o definisce i contenuti di un progetto normativo volto a dare risposte ai problemi del Paese, esprime non solo una scelta tecnica, ma una visione politica e un atto volto a governare. Ma la condivisione della dottrina cristiano sociale della Chiesa, abbracciata dal Presidente Draghi - che, peraltro, sembra caratterizzare l'attuale Ministro dell'economia Franco - sarebbe stata sufficiente per realizzare una riforma nel senso innanzi evidenziato, libera da condizionamenti politici.

Se poi riprendessimo il discorso di insediamento del Presidente Draghi alla Camera, potremmo trovare delle affermazioni rassicuranti: "non bisogna dimenticare che il sistema tributario è un meccanismo complesso, le cui parti si legano una all'altra. Non è una buona idea cambiare le tasse le esperienze di altri Paesi insegnano che le riforme della tassazione dovrebbero essere affidate a esperti, che conoscono bene cosa può accadere se si cambia un'imposta. una alla volta. Un intervento complessivo rende anche più difficile che specifici gruppi di pressione riescano a spingere il governo ad adottare misure scritte per avvantaggiarli". Il richiamo alla Commissione Cosciani - un gruppo di esperti ai quali l'allora Ministro delle Finanze G. Trabucchi (1962) affidò il compito di ridisegnare il nostro sistema tributario - lasciava presagire una precisa scelta tecnica per definire "l'architettura della politica di bilancio" "preservando la progressività"<sup>1</sup>.

Invece, anche questo obiettivo è stato abbandonato. E il lavoro di analisi delle criticità del sistema fiscale svolto dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato, attraverso il sistema delle audizioni di esperti al quale anch'io ho avuto l'onore di partecipare, per quanto pregevole, non può essere paragonato all'affidamento a una commissione di studiosi del progetto di riforma.

---

<sup>1</sup> Necessità che ho sostenuto nel mio articolo *Per una vera riforma fiscale serve una commissione di studio(si)*, 6.10.2020, su questo blog.

Se le cose fossero andate come avrebbero dovuto, con ogni probabilità avremmo potuto assistere alla predisposizione di un progetto di reale riforma del sistema tributario fondato su alcuni punti estremamente caratterizzanti e in linea con gli obiettivi enunciati. Ma su questo punto ritornerò in una prossima occasione.

In questo senso potremmo concludere che l'occasione che si è presentata non sia stata colta.