

Il sistema tributario ai tempi della Flat tax. Quali sorti per equità, crescita e redistribuzione?

A cura di Claudia Bianca Ceffa

Luogo e data Milano, 22 febbraio 2019

Promotori Università degli Studi Milano-Bicocca

Relatori

Anna Maria Nico, Professore di istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Gianluigi Bizioli, Professore di Diritto tributario, Università degli Studi di Bergamo

Giovanni Di Cosimo, Professore di Diritto costituzionale, Università di Macerata

Alessandro Santoro, Professore di Scienze delle finanze, Università degli Studi Milano-Bicocca

Chiara Bergonzini, Università di Ferrara

Francesca Mattassoglio, Università degli Studi Milano-Bicocca

Sintesi

Camilla Buzzacchi ha introdotto l'incontro affermando che persiste ormai da tempo l'interesse e l'opportunità di ragionare sull'assetto dell'imposizione fiscale italiana che, a causa di una serie di interventi privi di un disegno chiaro ed organico, appare, per riconoscimento unanime, iniqua e fonte di disuguaglianza e, non ultimo, fundamentalmente incapace di effettuare una raccolta delle risorse funzionale a sostenere un livello di spesa pubblica coerente con lo Stato sociale.

L'argomento della flat tax, irrompendo in un sistema già fortemente afflitto da inefficacia e squilibri, rischia di rappresentare un ulteriore elemento di distorsione a fronte di un impianto affetto da criticità sotto molteplici profili (forte riduzione dell'entrate, applicazione solo ad alcuni redditi).

Anna Maria Nico ha esaminato il tema della flat tax secondo l'obiettivo dell'attuazione dello Stato sociale: eseguendo una ricognizione del modello costituzionale del sistema tributario, ha sottolineato che l'art 53 Cost. (che sancisce l'obbligo di tutti di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, in un sistema tributario informato a criteri di

progressività) deve essere necessariamente letto insieme agli art 2 e 3, comma 2. Cost.

Nonostante l'art. 23 Cost. preveda una riserva di legge in ordine all'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali, il contribuente non è garantito nei confronti della crescita incontrollata del sistema fiscale che non risulta essere di fatto improntato alla progressività. L'originale impostazione fondata su un sistema fiscale avente come perno un'imposta sul reddito, articolata in scaglioni progressivi, si avvia infatti, sempre di più, ad essere un coacervo di imposizioni indirette o sostitutive ed una selva di agevolazioni che poco o nulla hanno a che fare con il principio di equità fiscale.

Chiamata a veicolare istanze di semplificazione dell'attuale sistema tributario e di riduzione della pressione fiscale, la flat tax dovrebbe armonizzarsi con la previsione costituzionale della progressività, ponendosi altrimenti in una potenziale situazione di incostituzionalità: proprio in questa prospettiva l'Esecutivo nazionale ha introdotto nell'ultima legge di bilancio la c.d. dual tax, una duplice aliquota.

Più controverso è l'esame degli effetti impositivi derivanti dalla flat tax sull'attuale sistema economico reddituale: sommata al reddito di cittadinanza la flat tax potrà agevolare i possessori dei redditi più alti e più bassi per non tradursi, però, in alcun miglioramento per la classe media il cui gettito fiscale non subirebbe variazioni.

Alla luce di queste considerazioni appare chiaro allora come la flat tax non possa bastare a sanare i problemi del sistema di riscossione e di reinvestimento sociale dei tributi.

A tal proposito è necessario osservare che, se è vero che lo Stato dispone di due modalità per reperire le risorse finanziarie necessarie per il sostentamento dello stato sociale, principalmente il ricorso all'indebitamento e la riscossione dei tributi, è anche vero che non può essere sottovalutato l'elevato potenziale dell'ingente mole di beni appartenenti al demanio statale. Non va taciuto che il capitale di tali beni potrebbe infatti costituire fonte sicura da cui attingere le risorse destinate al mantenimento ed alla rigenerazione del sistema erogativo e di servizi.

I beni storici ed artistici che costituiscono la proprietà pubblica possono costituire uno strumento tipico di manovra del settore dell'economia e lo Stato ha il dovere di sfruttare questo patrimonio in vista del raggiungimento degli obiettivi sociali.

Si pone infatti una nuova necessità di riconfigurazione dello stato Sociale che si evolva dal modello dello Stato regolatore tipico degli anni 80 e 90 del secolo scorso, a quello dello Stato produttore (si può menzionare l'esempio della reggia di Caserta la cui gestione manageriale da parte dello Stato ha portato ad un milione di visitatori nel 2018 con un incremento del 50% rispetto al 2015).

Gianluigi Bizioli, sondando la questione del modello ideale per il sistema tributario italiano, ritiene vi sia un'eccessiva enfasi sull'imposizione tributaria come strumento di redistribuzione. Nel disegno costituzionale l'art. 53, comma 1, Cost., qualifica quello tributario come un dovere di solidarietà che trova garanzia nella capacità contributiva ed il cui fine è garantire il gettito per il pagamento dei servizi pubblici. Il secondo comma del medesimo articolo si riferisce invece al sistema tributario, composito per fonti e natura degli stessi tributi, essendovene infatti alcuni che non sono progressivi, mentre si prestano alla progressività quelli personali (reddito, patrimonio, successioni e donazioni).

La flat tax per come è stata immaginata teoricamente è un'imposta sul reddito complessivo che in realtà non risponde al modello della *flat rate income tax* in quanto è un modello che obbliga a dichiarare e a tassare tutti i redditi del soggetto.

La realtà individua attualmente un sistema discriminatorio perché tassa solo le imposte sui redditi di lavoro dipendente e distorsivo perché induce a scegliere ad essere lavoratori autonomi piuttosto che dipendenti.

La domanda che si pone è allora quella che mette in dubbio l'insistere sul sistema tributario quando in realtà è dimostrato che la progressività non aiuta le categorie più deboli. L'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2 Cost., dovrebbe essere perseguito attraverso la politica della spesa pubblica e quindi la riscossione di risorse sufficienti per giungere verso quei soggetti che sono in condizioni di essere in grado di soddisfare i bisogni essenziali e quindi portarli fuori dal livello di povertà.

Giovanni Di Cosimo, trattando del tema della decisione fiscale fra Parlamento e Governo, ha cercato di offrire una prospettiva di contesto mettendo in luce il profilo dei decisori pubblici della materia tributaria. L'Esecutivo nazionale negli ultimi anni ha teso verso un'egemonizzazione della produzione normativa, originando un fenomeno così ampio da provocare una modifica degli equilibri della forma di governo in danno del Parlamento. Per dimostrare l'indebolimento del potere legislativo sul tema Di Cosimo ha illustrato due esempi occorsi nel dicembre 2018 che integrano la nuova prassi decisoria in materia tributaria.

Il primo esempio riguarda il decreto fiscale n. 119/2018 in occasione del quale il Governo ha posto la questione di fiducia in sede di conversione del decreto legge sul testo del provvedimento licenziato dalla Commissione bilancio: tale scelta riflette il correttivo pensato (e sottolineato anche dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17/2019) per assicurare una forma di coinvolgimento del Parlamento nelle leggi di natura finanziaria.

Il secondo caso è rappresentato dalla legge di bilancio 2019 che contiene molte norme fiscali e sulla quale il Governo ha posto la fiducia tre volte, provocando in Senato l'azzeramento del lavoro svolto dalla relativa Commissione. Fra le molte misure fiscali previste (l'ecotassa sulle auto di grossa cilindrata, la web tax) molte non sono state discusse in Parlamento, derogandosi così alla prassi del correttivo prima menzionato.

Nell'ordinanza n. 17/2019 la Corte costituzionale, riconoscendo che il nuovo testo proposto dal Governo in sede di fiducia (integralmente sostitutivo di quello discusso in Commissione) recepiva almeno in parte i lavori parlamentari, pare abbia sottovalutato la portata impattante del maxi emendamento innovativo.

Aggiungendo che tale situazione ha modificato di molto, restringendoli, i tempi di discussione parlamentare, è legittimo domandarsi in che misura il ciclo di bilancio possa giustificare tali radicali cambiamenti e se dunque esista una specificità della materia fiscale.

Le fondamentali scelte di indirizzo politico in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate costituiscono il nucleo storico delle funzioni attribuite alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti ed occorre preservare il principio "No taxation without representation", ovvero l'idea che l'imposizione fiscale non possa prescindere dal consenso dei suoi destinatari e che trova corrispondenza nell'art 23 Cost.

Ci si domanda dunque se la prassi possa spingersi fino a svuotare di significato la riserva di legge dell'art. 23 Cost.

Alessandro Santoro ha riflettuto sull'evoluzione della flat tax di cui si sente parlare nel nostro Paese da due anni ma in una diversa versione, anteriore e successiva rispetto alle elezioni.

Inizialmente il progetto aveva una grande attrattiva, specie verso i lavoratori dipendenti, ma solo in un secondo momento si è stimato il suo impatto solo su un bacino relativamente ristretto (tra i 200.000 ed i 300.000 soggetti).

Ad avviso di Santoro è vero che sussiste un'esigenza di semplificazione ma il dato da cui partire è che il 60-70% del reddito di lavoro di impresa viene evaso, e che dunque rappresenta questa l'emergenza nazionale, prima di tutto da contenere, ragione per cui la riforma del fisco, più che dalla flat tax, dovrebbe passare per la riduzione dell'evasione.

Chiara Bergonzini, guardando la questione dalla prospettiva del bilancio pubblico, in particolare dopo la riforma costituzionale del 2012, si è domandata se sia necessario recuperare il senso storico appartenuto all'Assemblea costituente, dell'imposizione tributaria nell'ordinamento repubblicano.

Dagli anni 70 del secolo scorso è iniziata la parabola ascendente del debito pubblico e poiché la convinzione nata con il trattato di Maastricht che l'introduzione della moneta unica avrebbe portato ad un ritorno verso comportamenti virtuosi è stata sconfessata, le entrate tributarie devono tornare al centro della riflessione dei costituzionalisti, anche perché una volta chiusa la via del ricorso all'indebitamento rimangono le due leve tradizionali della gestione delle entrate e della gestione delle spese.

Sul fronte delle entrate è necessario capire le conseguenze delle nuove regole dell'equilibrio di bilancio: il timore è che i decisori politici vedano un'alternativa secca cioè o il taglio delle spese o l'aumento delle entrate, mentre si dovrebbe ragionare su una terza via che è il recupero di base imponibile.

Oltre il recupero dell'evasione un altro versante possibile è l'erosione fiscale che, caratterizzandosi per essere una rinuncia volontaria da parte dello Stato ad una quota di gettito, ha natura di strumento esclusivamente normativo. Solitamente si tratta di scelte discrezionali che possono rispondere a scelte di incentivazione di alcuni settori produttivi ritenuti strategici o alla pressione di lobby particolarmente brave a farsi sentire in ambito parlamentare.

Dal decreto legislativo n. 160/2015 il monitoraggio delle spese fiscali si realizza mediante il rapporto annuale sulle medesime stilato da una commissione di esperti istituita presso il Ministero dell'Economia sul quale il Governo nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza diffonde un rapporto programmatico che indica le intenzioni per la riduzione delle agevolazioni fiscali.

Sulla base dei tre rapporti finora disponibili (2016, 2017, 2018) emerge una quantificazione imponente di gettito: se nel 2016 sono state conteggiate 610 misure agevolative per una perdita di gettito quantificata in 75,6 miliardi di euro, nel 2017, sono 636 misure per un totale di 75,2 miliardi di euro, mentre nel 2018 solo per quelle erariali (da 466 a 513 misure agevolative) il valore è di 61 miliardi di euro. Tali cifre indicano importanti quote di gettito mancante che viene perduto ogni anno per esplicita scelta normativa.

Alla luce di simili dati si ritiene utile prendere in opportuna considerazione gli evidenti profili di incostituzionalità del fenomeno in quanto, mentre l'evasione può essere aggredibile solo parzialmente con strumenti normativi, quest'ultimo può invece essere gestito interamente con misure di carattere normativo.

Francesca Mattassoglio ha affrontato il tema del rapporto tra fiscalità e prodotti finanziari, strumenti questi ultimi verso cui è riversato il risparmio ma che, costituendo la fonte di redditi di capitale esclusi dalle tassazioni progressive, vengono guardati generalmente con diffidenza.

La somiglianza con la flat tax si riconduce all'uguale profilo flat di tassazione, specificamente del 26% per le rendite finanziarie.

Il rapporto tra lo strumento fiscale e quello finanziario si è modificato nel tempo, avendo in particolare conosciuto due fasi distinte dopo la crisi del 2008. In una prima fase, corrispondente agli anni 2013-2014, il sistema fiscale italiano si è rivolto verso il mercato finanziario con un'ottica punitiva, dimostrata all'interno della legge di bilancio del 2013 dalla presenza della Tobin tax, la tassazione ovvero sulle transazioni finanziarie per finalità speculative, e dell'innalzamento delle aliquote applicate alle rendite finanziarie, dal 20% al 26%.

In una seconda fase invece, corrispondente agli anni 2017-2018 il rapporto tra strumenti finanziari e fisco si è orientato in un'ottica promozionale ed incentivante, avendo compreso il Governo che il mercato non è settore da demonizzare ma da sfruttare. A titolo di esempio possono essere ricordati i piani individuali del risparmio a lungo termine (PIR) introdotti dalla legge di Bilancio 2017 in qualità di strumenti finanziari che, godendo di ulteriori agevolazioni, costituiscono un tentativo dell'ordinamento di convogliare il risparmio verso un settore che ha bisogno di finanziamenti ovvero le piccole e medie imprese.

Elementi di interesse

L'incontro ha offerto l'opportunità di affrontare il tema della flat tax da un punto di vista non solo economico ma anche giuridico, adottando una prospettiva in grado di tenere in considerazione, al di là degli aspetti tecnici del tema, i principi repubblicani ed i pilastri della società civile.

Poiché la progressività pare colpire solo i redditi da lavoro e da pensione e non anche altri redditi, quali quelli che derivano ad esempio da attività finanziarie, il principio costituzionale di uguaglianza pare negato sotto un duplice profilo: quello del rispetto del criterio della capacità contributiva – posto che capacità contributive equivalenti possono subire richieste di contribuzione molto divaricate – e quello dell'uguaglianza sostanziale, dal momento che il tema fiscale si dimostra sempre meno adeguato a realizzare quella redistribuzione chiesta dalla Costituzione.

L'approccio multidisciplinare delle relazioni ha fatto emergere la possibilità di una funzione del sistema di prelievo, oltre che redistributiva, anche di promozione. Il sistema di imposizione, perseguendo finalità extra fiscali come ad esempio lo sviluppo della produzione, il risparmio energetico, la tutela dell'ambiente o ancora la crescita dell'occupazione o l'incentivazione degli investimenti, può diventare mezzo di politiche pubbliche per contribuire all'obiettivo della trasformazione economica e sociale.