

Considerazioni sulle aliquote delle imposte dirette nel quadro della riforma tributaria

1. - La Gazzetta ufficiale del 16 ottobre 1971, n. 263, ha pubblicato il testo della delega legislativa al Governo per la riforma tributaria. In tal modo, il progetto governativo, presentato per la seconda volta alla Camera dei deputati il 1° luglio 1969, è stato finalmente approvato in via definitiva, concludendo dieci anni di studi compiuti in sede ufficiale per rinnovare il nostro sistema tributario.

Secondo la legge delega ora ricordata, la riforma avrebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 1972. Ma la brevità dei termini che separano la sua pubblicazione da questa data; il fatto che le leggi delegate sono ancora in corso di elaborazione; un notevole ritardo nel processo organizzativo e, forse, talune preoccupazioni sia per il momento congiunturale nel quale la riforma si inserisce, sia per i suoi riflessi sulle entrate dello Stato, mentre urgono imponenti spese per altre riforme in corso, hanno indotto il Governo, a breve distanza dalla pubblicazione della legge delega, e in contrasto con le ferme dichiarazioni ufficiali immediatamente precedenti il voto finale, a prorogare l'attuazione da un periodo minimo di sei mesi (per l'IVA e qualche altra imposta indiretta) ad un massimo di un anno (per le altre imposte).

Questo rinvio, impreveduto per l'uomo della strada, è caratteristico del modo con cui in Italia si procede nelle varie riforme che sono destinate ad incidere sulla struttura di base della nostra economia, al fine di ammodernarla (istituzione delle regioni, riforma della casa, dell'università, della sanità, ecc.). Istanze sociali vivamente sentite dalla collettività, da molto tempo sollecitate, vengono a lungo discusse su un piano generale, poi esplodono improvvisamente e si devono

risolvere rapidamente tutte insieme, senza che né le discussioni, spesso generiche, né le leggi stralcio, urgenti o sperimentali, che talvolta precedono le leggi riformatrici, abbiano indotto le autorità responsabili a predisporre per tempo le strutture organizzative necessarie per accoglierle e realizzarle, al fine di evitare insuccessi o costi inutili; strutture organizzative, che generalmente non sono incompatibili con gli ordinamenti anteriori alle riforme, ma anzi costituiscono un presupposto per un migliore funzionamento degli istituti vigenti (1).

Così, ad un periodo di sviluppo economico senza precedenti per le sue dimensioni, ma, come si è detto con accento critico, certamente disordinato, se non altro perché è stato troppo trascurato il settore pubblico, segue un periodo di riforme strutturali non meno disordinate.

Comunque, oggi la riforma tributaria è una legge dello Stato, e ciò che interessa è di fare in modo che le sue norme, e quelle che saranno emanate in sede di leggi delegate, funzionino nel migliore dei modi possibili, e che le autorità possano contare sulla piena collaborazione di funzionari e cittadini, tenendo presente che un fallimento di questa riforma potrebbe determinare uno stato di crisi per il nostro sistema economico ben più grave delle conseguenze delle ricorrenti crisi politiche. Ciò non esclude, però, l'opportunità che fin da ora si identifichino gli inconvenienti e le sperequazioni, per procedere, quando sarà possibile, alle necessarie rettifiche.

2. - Come è noto, la riforma dispone le seguenti innovazioni del nostro sistema tributario.

Nel campo dell'imposizione diretta essa conserva il duplice livello di tassazione del reddito, essendosi abbandonata l'idea di introdurre un'imposta ordinaria sul patrimonio, che avrebbe costituito una novità positiva, a mio giudizio, nel nostro ordinamento:

— a livello di imposizione reale, sostituisce le quattro imposte reali esistenti (sui redditi dominicali ed agrari dei terreni, dei fabbricati e di ricchezza mobile con le sue quattro categorie) e le varie

(1) Sulla imprescindibile necessità di far precedere la riorganizzazione amministrativa a quella normativa, ho insistito ripetutamente. Si vedano: *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Giuffrè, Milano, 1964; *Tempo per l'attuazione della riforma tributaria*, in «Tributi», marzo 1965; *La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni*, in questa Rivista, settembre 1967.

sovrimposte ed addizionali connesse, con un'imposta reale (imposta locale sui redditi) formalmente unica, ma che consisterà di un insieme di imposte reali autonome, a un tasso uniforme, ancorché differenziato per Comune (a differenza di quanto avviene oggi, con tassi differenziati per tipo ed ammontare di reddito a seconda del Comune in cui è situato il cespite) e conservando all'imposta un certo carattere di progressività limitatamente ai redditi di imprese diverse da quelle che hanno personalità giuridica ed ai redditi da lavoro autonomo, con l'esenzione, rispetto al sistema attuale, dei redditi da lavoro dipendente;

— a livello di imposizione personale, sopprime le due imposte progressive oggi esistenti (quella complementare sul reddito globale e quella di famiglia o di valore locativo dei Comuni) e le varie addizionali relative a queste imposte, per sostituirle con l'imposta sul reddito delle persone fisiche, che si modella sullo schema dell'attuale imposta complementare;

— a livello delle persone giuridiche, l'imposta sulle società viene sostituita con l'imposta sulle persone giuridiche. In sostanza si sopprime la base patrimoniale e si estende la base di commisurazione all'intero reddito prodotto, anziché alla sola parte che eccede il 6% del patrimonio netto;

— infine, come complemento delle imposte precedenti, per tassare alcuni arricchimenti che non sono considerati reddito o per discriminare il trattamento fiscale nei loro confronti, si sostituisce l'imposta comunale sulle aree fabbricabili, estendendo il campo di imposizione a tutti i plusvalori immobiliari, con l'imposta sugli incrementi di valore degli immobili.

Nel campo delle imposte indirette, oltre alla revisione di quasi tutte le imposte sui consumi o sugli affari diverse da quelle di fabbricazione e del monopolio, si sostituisce l'imposta generale sull'entrata con l'imposta sul valore aggiunto, destinata ad incorporare altre imposte indirette, in prima linea l'imposta comunale di consumo.

Queste molto sinteticamente sono le innovazioni di struttura di maggior rilievo. Struttura che, come si vede, viene modificata limitatamente per le imposte dirette molto meno che per quelle indirette sui consumi.

3. - Se dall'aspetto formale passiamo a considerare l'aspetto più sostanziale, si può dire che la legge di riforma è rivolta a creare

quella perequazione nel quadro delle imposte dirette, che oggi manca.

Attualmente, i singoli redditi servono come base di commisurazione, in fasi successive, a tre imposte diverse: prima, ciascuno cespite viene tassato separatamente dalle quattro imposte reali; successivamente il reddito complessivo, sia pure diversamente concepito, viene tassato con l'imposta di famiglia, e un'altra volta con l'imposta complementare, con aliquote progressive e minimi imponibili diversi. In ognuna di queste fasi, sull'imponibile o sull'imposta, a seconda dei casi, si aggiungono ulteriori sovrimposte, contributi o altre addizionali che per certi cespiti arrivano ad una decina. Così, lo stesso imponibile può essere tassato, direttamente o indirettamente, fino a 26 volte, con tassi distinti.

Tutto ciò porta a conseguenze ben note. C'è in primo luogo la difficoltà per il contribuente di conoscere preventivamente l'onere globale che grava complessivamente sul reddito imponibile. Ma ancor più grave è l'incongruenza dell'onere fiscale ingiustamente discriminato, se si comparano redditi di diversa natura a parità d'ammontare o di entità diversa a parità di tipo. Si arriva all'assurdo che l'onere complessivo della sola imposta complementare, per effetto delle varie addizionali applicate sull'imposta, in spregio ad ogni conoscenza della matematica, cresce così velocemente che il tasso marginale dell'imposta per i redditi oltre i 270 milioni è superiore all'unità; talché, se non operasse l'evasione, nessun cittadino potrebbe avere in Italia un reddito complessivo netto superiore a 84,6 milioni di lire (corrispondente ad un imponibile di 270 milioni), reddito netto che si ridurrebbe a 45,8 milioni se il reddito complessivo imponibile fosse di 500 milioni (2).

Con la riforma le aliquote vengono stabilite in modo chiaro e seguono un certo ordine di progressività. Questo è un merito indiscutibile: merito notevole, se si pensa alle difficoltà di procedere all'opera di « conglobamento » dei tassi e di fusione delle imposte. L'opera di unificazione e di razionalizzazione non è stata facile, perché in questa occasione e con questo pretesto sono prevalsi spesso interessi settoriali, che hanno contribuito ad erodere in misura preoccupante l'imposta, come del resto era facilmente prevedibile (3).

(2) COSCIANI C., *Sul provvedimento di sgravi fiscali per i redditi di lavoro dipendente*, in « Rivista dei dottori commercialisti », luglio-agosto 1970.

(3) COSCIANI C., *Sugli ostacoli sociologici alla riforma tributaria in Italia*, in « Rivista internazionale di scienze sociali », 1960, fasc. VI.

Un altro merito della riforma delle imposte dirette è quello dello spostamento dell'onere dal livello di tassazione reale a quello personale, spostamento che deriva oltre che dall'esenzione dall'imposta locale sui redditi dei redditi da lavoro dipendente, ora colpiti dall'imposta di R.M. Cat. C-2, da una sostanziale riduzione delle aliquote rispetto al livello attuale.

Nelle intenzioni del legislatore, infine, e questo è uno dei pilastri della riforma, si dovrebbero evitare quei numerosi e consistenti vuoti di imponibile che oggi caratterizzano il funzionamento del nostro sistema tributario e che derivano dalle evasioni, dalle esenzioni e dai regimi particolari di favore. A tale fine per le imprese e per le professioni è prevista l'estensione dei principi relativi alla determinazione del reddito in base alle scritture contabili, nonché, per le persone giuridiche, in base alle risultanze del bilancio o del rendiconto. Questo obiettivo, posto in linea generale dalla legge delega, dovrà essere realizzato dalla legge delegata, la quale dovrà affrontare il problema, tecnicamente difficile da risolvere, di prescrivere le scritture contabili da imporre alle imprese e quello del modo di rafforzare i diritti di coloro che le tengono in modo regolare ed esauriente. Né bastano norme adeguate e precise; occorre modificare il comportamento dei funzionari e dei contribuenti, ormai da troppo tempo consolidato, che tende a sottovalutare la contabilità d'impresa come mezzo d'accertamento.

Per i terreni e i fabbricati viene mantenuto il sistema catastale; ma questo sistema verrà modificato per renderlo flessibile, per fare in modo che i redditi catastali, pur essendo sempre medi e ordinari, si adeguino rapidamente al mutare delle singole componenti dei costi e ricavi delle varie coltivazioni, in termini sia reali sia monetari, e per procedere all'aggiornamento frequente del classamento. In tal modo si dovrebbe assicurare l'aderenza dei redditi imponibili ai redditi effettivi nella maggior misura compatibile col sistema catastale, prevedendo, inoltre, sia pure in casi tassativamente determinati, l'abbandono del catasto per l'accertamento diretto del reddito effettivo (che in ogni caso dovrebbe essere pur sempre un reddito medio per non creare sperequazioni eccessive e disincentivi per la produzione agraria). Questa riforma del catasto oggi è tanto più necessaria in quanto per l'aumento del peso dell'imposizione personale non è tollerabile oltre certi limiti la somma di addendi non omogenei per ottenere il reddito complessivo imponibile su cui commisurare l'aliquota progressiva. E' però un'operazione molto lunga che richiederà

molti anni ed impegnerà fortemente gli uffici del catasto, ai quali purtroppo si attribuiscono sempre nuove incombenze, anche non fiscali, che limitano la disponibilità di tempo e dei mezzi necessari per il conseguimento delle finalità istituzionali. Questa è l'ultima occasione per far funzionare il catasto. Se questo esperimento non riuscirà, sarà difficile, anche per i sostenitori più convinti del metodo catastale, continuare a ritenere valido il nostro catasto come strumento d'accertamento fiscale.

Per un migliore accertamento dei redditi imponibili si dimostrerà preziosa l'estensione, che la legge delega prevede, del sistema di riscossione delle imposte alla fonte, sistema che dovrebbe consentire a un gran numero di soggetti di assolvere definitivamente l'imposta personale nello stesso momento in cui percepiscono il reddito, e per molti altri di assolvere in tale occasione una parte più o meno consistente del loro debito fiscale, attenuando lo stimolo all'evasione e istituendo strumenti addizionali di controllo. E' necessario, però, per evitare collusioni nelle evasioni, che vengano rafforzate le attuali sanzioni in caso di mancata ritenuta dell'imposta anche a carico del sostituto d'imposta. Queste norme sono completate da quelle rivolte ad agevolare l'identificazione del contribuente (tra cui un ruolo importante è da attribuirsi alla istituzione di un numero di codice fiscale per ogni soggetto), a riorganizzare l'anagrafe tributaria per il cui funzionamento sono in corso di realizzazione centri elettronici moderni, a inasprire le sanzioni anche penali, soprattutto tenendo conto della recidiva, e infine a unificare gli uffici e le competenze relative all'applicazione dei nuovi tributi con particolare riguardo all'accertamento ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto — ciò che consentirà di aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Come si vede, malgrado la mai abbastanza criticata norma sulla collaborazione dei Comuni nell'accertamento (4), la legge delega consente al legislatore delegato di porre tutti i presupposti per contenere l'evasione in limiti tollerabili; tale obiettivo sarà più facilmente realizzabile grazie alla riduzione, si può dire, veramente drastica delle aliquote delle imposte dirette che rende l'onere pienamente sopportabile. Naturalmente, il successo dipenderà dal modo con cui le nuove norme verranno utilizzate da parte dell'amministrazione, e

(4) COSCIANI C., *Annotazioni concrete sulla riforma tributaria*, in « Bancaria », maggio 1971.

dalla velocità con cui gli uffici saranno in grado di riorganizzarsi, di dotarsi di mezzi adeguati e di superare visioni ristrette di carattere corporativo. Se questa opera concreta lunga e delicata sul piano tecnico ed organizzativo ritarderà, si correrà il rischio di un insuccesso della riforma.

4. - Espansione della base imponibile e riduzione delle aliquote sono due fattori che agiscono in senso opposto; la loro risultante può essere un aumento o una diminuzione della pressione tributaria e, quindi, del gettito complessivo (5). Il problema riveste particolare importanza per l'art. 18 della legge delega, articolo piuttosto preoccupante, in quanto determina un'incertezza circa le aliquote delle imposte dirette a partire dal 1975, che potrebbe rendere fin da ora guardinghi i contribuenti, nel timore che inasprimenti futuri vengano a rinnegare i principi oggi adottati e a ristabilire aliquote eccessivamente onerose.

L'art. 18 delega infatti al Governo il potere legislativo, da esercitare nel secondo biennio dall'entrata in vigore della riforma, di disporre un aumento percentuale di tutte le aliquote delle tre imposte sul reddito, ferme restando quelle sui redditi fino a 2 milioni, nel caso in cui il rapporto tra il loro gettito e il reddito nazionale dello stesso anno scenda al di sotto del rapporto tra il gettito delle imposte soppresse e il reddito nazionale riferito alla media del biennio 1971-72 con una tolleranza in più o in meno del 5%. Solo se vi sarà un

(5) Che, si noti bene, non costituisce ancora il gettito netto per il bilancio dello Stato, il quale sarà in ogni caso minore per la necessità di compensare gli enti locali per la perdita delle sovrimeposte soppresse. Ciò implicherà uno spostamento di una parte delle risorse totali verso gli enti locali. Questi, infatti, nei primi due anni d'applicazione della riforma verranno a percepire, sotto forma di contributi statali, per l'art. 14, lo stesso ammontare che riscuoteranno nel 1972 sotto forma di imposte e sovrimeposte e compartecipazioni soppresse, oltre al diritto di riscuotere i tributi soppressi per le partite arretrate. Nel biennio successivo tale ammontare sarà aumentato di una percentuale superiore sia alla percentuale d'incremento prevedibile per le imposte erariali, sia alla percentuale d'aumento delle entrate fiscali locali, e precisamente del 7,5% annuo per le imposte dirette e del 15% per quelle indirette.

Così, ad esempio, se prima della riforma il gettito dei tributi soppressi era di 6.000, di cui 5.000 riscossi dallo Stato e 1.000 dagli enti locali, e dopo la riforma il gettito cade, per esempio, a 5.000, tolto il contributo di 1.000 agli enti locali, le risorse nette dello Stato si riducono ulteriormente a 4.000, mentre quelle degli enti locali potrebbero salire a 1.200 poiché continuano a percepire 200 di imposte arretrate. Dopo il primo biennio i Comuni percepiscono gli stessi tributi maggiorati delle due percentuali ricordate; per esempio ad un tasso medio dell'11%. Cioè, nel terzo anno 1.100 e 1.210 nel quarto anno. Se il gettito globale non aumenta in questi due anni ad almeno 6.600 ed a 7.260, lo Stato continua a subire una ulteriore contrazione delle entrate nette.

incremento nel rapporto delle imposte dirette, il Governo potrà non elevare le aliquote dell'IVA, ove il gettito di questa imposta fosse diminuito, fino a concorrenza della flessione.

Lo stretto collegamento tra le aliquote stabilite dalla legge e il gettito futuro delle nuove imposte, a prescindere da quello che potrà essere il rendimento nel periodo transitorio, pone un problema che va esaminato fin dalla prima applicazione della legge, per non trovarsi improvvisamente nella urgente necessità di aumentare le aliquote nel modo automatico ed irrazionale stabilito nella legge delega. E' necessario predisporre tempestivamente un piano di modifiche razionali dei vari parametri che determinano l'ammontare del gettito fiscale.

Ora, mentre per l'imposta sul valore aggiunto sembrano attendibili le previsioni secondo cui il mancato gettito complessivo delle imposte soppresse, dopo i primi anni d'applicazione della riforma, sarà più o meno compensato dal gettito dell'istituenda I.V.A. (a condizione che il tasso del 18% di questa imposta si applichi ad una quota sostanziale del reddito nazionale), per le imposte dirette tale previsione sembra piuttosto ottimistica; a mio avviso, nessuno dovrebbe stupirsi se, in luogo di aumentare, il gettito, anche dopo superata la crisi del primo periodo di applicazione, diminuisse in modo preoccupante. Alcune stime in tale senso, che fanno pensare ad una caduta permanente del gettito (perfino di un 30%), sono certamente molto approssimate, anche per la mancanza di una statistica attendibile della distribuzione del reddito nazionale per ammontare, possibilmente suddiviso a seconda della fonte e del numero di persone che costituiscono il nucleo familiare fiscalmente rilevante.

Questa premessa porta inevitabilmente alla discussione sulle aliquote. Un'indagine sulle variazioni dei minimi imponibili e sulla diminuzione delle aliquote rispetto all'ordinamento attuale, tenuto conto delle possibili variazioni della base imponibile, può dare un'idea del segno positivo o negativo delle variazioni del gettito, se non delle sue dimensioni, dopo l'entrata in vigore della legge.

A tal fine conviene confrontare le situazioni prima e dopo la riforma considerando distintamente due livelli di imposizione, quello reale e quello personale. In tal modo si potrà anche meglio inquadrare la natura dell'imposta locale sui redditi.

Nel 1970 il gettito delle imposte dirette ai vari livelli è stato di 3.251,8 miliardi, suddivisi in 2.659,6 a livello reale (di cui 2.415,9

per le varie imposte cedolari e 243,7 per l'imposta sulle società) e 592,2 per le due imposte personali. Questi dati indicano il peso relativo, nell'ambito dell'imposizione diretta, dei due livelli d'imposizione.

Consideriamo il livello reale per mettere in evidenza la portata del cambiamento dei parametri dell'imposta in seguito alla legge delega.

Imposta sul reddito dominicale dei terreni. - Oggi non vi è alcun minimo imponibile. Il tasso medio (calcolato rapportando al reddito imponibile iscritto a ruolo, ai prezzi 1937-39 rivalutati per 12, il totale generale dell'imposta, delle sovrimposte ed addizionali messe a ruolo) è del 97,94%.

L'imposta locale sui redditi, che pure non prevede nessun minimo imponibile, si applica al tasso del 14,20%, con conseguente riduzione dell'aliquota ad un settimo. Si noti che una sensibile rivalutazione automatica uniforme per tutti i redditi catastali è molto difficile, se non si provvede preventivamente alla riforma del catasto ed alla revisione del classamento dei terreni.

Imposta sul reddito dei fabbricati. - Oggi non vi è alcun minimo imponibile. Il tasso medio (calcolato rapportando il reddito imponibile iscritto a ruolo, ai prezzi 1937-39, rivalutati con coefficienti differenziati, al totale generale dell'imposta, delle sovrimposte ed addizionali messe a ruolo) è del 31,68% che sale al 34,48% per la quota di reddito eccedente i 10 milioni di lire.

L'imposta locale sui redditi, per la quale si continua a non prevedere un minimo imponibile, si applica a questi redditi con un tasso del 14,20%, concedendo, pertanto, una riduzione di oltre la metà.

Imposta sui redditi di ricchezza mobile (e imposta sui redditi agrari). - E' l'imposta di maggior rilievo in quanto su 2.415,9 miliardi del gettito di tutta l'imposizione cedolare, questa rappresenta un gettito di 1.677,7 miliardi di lire pari a circa il 70% del totale. Consideriamo le singole categorie:

Imposta di R.M. Cat. A (reddito di puro capitale). - Non sono previsti minimi imponibili. Attualmente il tasso è del 36,36%, che sale al 37,76% per la quota di reddito superiore a 10 milioni. Ma il tasso effettivo sugli interessi da obbligazioni diviene del 60,01% (tenuto conto, oltre che dell'imposta di R.M. Cat. B sull'imposta di

R.M. Cat. A, anche dell'imposta sulle obbligazioni e supponendo un rendimento del 6%). Con la riforma, questi redditi vengono colpiti alla fonte con l'imposta sostitutiva che va da un minimo del 10% ad un massimo del 30% (massimo, che di fatto però troverà rare applicazioni) a seconda delle ipotesi e, quindi, con una riduzione molto notevole. Poiché tale ritenuta ha carattere a volte definitivo, a volte di acconto, per questa ipotesi si farà un discorso a parte.

Imposta di R.M. Cat. C-2 (reddito da lavoro dipendente). - E' una delle voci di maggiore rilievo dell'imposta di R.M. anche perché i redditi da lavoro dipendente rappresentano il 59,1% del reddito nazionale. Attualmente si applica a partire da un minimo imponibile di 600.000 lire. I redditi superiori a questo limite sono tassati con un'aliquota che va da un minimo del 4,40% ad un massimo del 20,25% per la quota di reddito eccedente i 20 milioni.

Con la riforma questi redditi sono esclusi da ogni imposizione reale, con una perdita di gettito definitiva non trascurabile.

Imposta di R.M. Cat. B (società) e *imposta sulle società*. - Vanno considerate congiuntamente per motivi di omogenità.

Né l'ordinamento attuale né la riforma prevedono minimi imponibili.

Attualmente l'imposta di R.M. Cat. B va da un minimo del 32,71% ad un massimo del 42,13% per la quota di reddito eccedente i 100 milioni. Se si tiene conto dell'imposta sulle società, supponendo un rendimento, al netto dell'imposta di R.M., del 6%, l'onere globale è del 57,76% (65,56% se il rendimento è del 4% e 51,50% per rendimenti del 10% e oltre).

Con la riforma, le società pagheranno nel complesso il 39,20% (pari al 25% per l'imposta sulle persone giuridiche e al 14,20% per l'imposta locale sui redditi), con una riduzione di un terzo dell'aliquota. Lo sgravio sarà maggiore per le società con rendimento inferiore e totale per le società senza utili o in perdita, che oggi pagano l'imposta sulla componente patrimoniale.

Imposta di R.M. Cat. B (privati), *C-1* e *redditi agrari*. - Per l'imposta sui redditi di R.M. Cat. B e C-1 attualmente è previsto un minimo imponibile di 240.000 lire (elevato per i redditi della Cat. C-1 diversi da quelli degli artisti e professionisti a 360.000 lire); per i redditi agrari non è previsto alcun minimo imponibile.

Le aliquote attualmente vanno da un minimo del 20,59% ad un massimo del 43,76% per la quota di reddito oltre i 100 milioni per i redditi di Cat. B; e da un minimo dell'11,30% ad un massimo del 27,12% per la quota di reddito di Cat. C-1 eccedente i 20 milioni. Per i redditi agrari, l'aliquota media calcolata come per i redditi dominicali è dell'11,55%.

Con l'imposta locale sui redditi di tutte queste categorie, il minimo imponibile viene elevato a 2.500.000 lire (stranamente, a livello reale il minimo imponibile è superiore a quello concesso agli stessi redditi in sede di imposta personale); e il tasso, formalmente uniforme del 14,20%, è reso progressivo mediante la detrazione del 50% del reddito stesso con un minimo di 2,5 milioni ed un massimo di 7,5 milioni.

Lo sgravio che ne risulta è messo in evidenza nella tabella I. Vi è solo un certo aggravio per i redditi agrari di 50 milioni e oltre. Ma, dato anche il carattere reale dell'imposta sui singoli cespiti e l'accertamento catastale che porta ad un reddito notevolmente sottostimato (il reddito catastale nazionale non arriva ai 20 miliardi), si può escludere che si abbiano simili importi di reddito imponibile.

TABELLA I

Reddito netto ('000 lire)	Tassi d'incidenza			
	Imposta locale sui redditi (%)	Sistema attuale		
		Reddito agrario (%)	R.M. Cat. B (privati) (%)	R.M. Cat. C-1 (%)
240	—	11,55	—	—
2.000	—	11,55	10,13	8,80
2.500	—	11,55	26,09	13,54
4.000	5,32	11,55	28,58	14,72
5.000	7,10	11,55	30,75	16,16
7.500	7,10	11,55	31,62	16,81
10.000	7,10	11,55	32,61	17,45
15.000	7,10	11,55	34,85	19,22
20.000	8,87	11,55	36,03	20,15
50.000	12,07	11,55	38,15	24,31
100.000	13,33	11,55	39,55	25,72
200.000	13,56	11,55	41,65	26,42

Per meglio apprezzare lo sgravio si pensi all'importanza, nel nostro sistema, dei redditi fino a 2,5 milioni (che saranno esenti) ed a quelli fino a 15 milioni (che godranno di una riduzione di oltre quattro quinti per la Cat. B).

Per conoscere la riduzione media delle aliquote bisognerebbe avere una distribuzione del reddito imponibile per classi di reddito. Ma se riteniamo che il reddito più frequente si addensi nella classe di redditi fino a 15 milioni, si vede che la riduzione dell'aliquota è nel migliore dei casi di oltre tre quarti per i redditi d'impresa e di oltre la metà per le piccole imprese e i professionisti, a prescindere dal notevole aumento del minimo imponibile.

Da questo sguardo generale ci si rende conto delle sensibili diminuzioni dei tassi d'imposta e della drastica riduzione dell'area imponibile (per i minimi esenti elevati, e per l'esenzione dei redditi da lavoro dipendente); talché il gettito dell'imposta a livello reale è destinato — come del resto si voleva — a ridursi ad un ammontare relativamente modesto.

Il problema è di vedere fino a che punto l'imposizione a livello personale potrà espandersi per ottenere la necessaria compensazione del gettito. Così, se, per esempio, a livello reale il gettito si riducesse a un dieci per cento (o a un venti per cento) del gettito attuale, l'imposizione a livello personale dovrebbe dare un gettito di quattro volte (o di 3,6 volte) l'attuale; incremento di gettito che, stando a recenti stime, si è ben lontani dal poter raggiungere.

5. - Anche il gettito dell'imposta personale è funzione dei minimi imponibili e della riduzione dei tassi effettivi, che determinano l'entità dell'aumento del reddito imponibile necessario per compensare le perdite di gettito in sede d'imposizione reale.

Per quanto riguarda i minimi imponibili, attualmente l'imposta complementare prevede un ammontare di 960.000 lire di reddito complessivo prima delle detrazioni personali, ammontare che diviene pertanto di 720.000 lire imponibili, per il celibe, di 620 mila lire imponibili per il coniugato, di 520 mila lire imponibili per il contribuente con due persone a carico, ecc. (diverso è il minimo imponibile dell'imposta di famiglia che varia da Comune a Comune; si può dire che si aggira sulle 500-600 mila lire). Con la riforma, che non prevede un reddito complessivo minimo esente, ma questo viene ottenuto indirettamente con le detrazioni di somme fisse dall'imposta, il suddetto ammontare (al netto dei carichi di famiglia)

viene ridotto per i contribuenti diversi dai lavoratori dipendenti a 360.000 lire per il celibe, a 720 mila lire per il coniugato con moglie o senza moglie a carico ma con un figlio a carico, a 790 mila lire per chi ha due persone a carico. Per i lavoratori dipendenti, invece, tali livelli sono di 840.000 lire per il celibe, 1.200.000 lire per il coniugato con un solo figlio a carico, 1.270.000 lire per chi ha due persone a carico, ecc. Nella generalità dei casi pertanto il minimo imponibile viene aumentato. E poiché il numero di contribuenti che rientrano nella categoria dei lavoratori dipendenti è prevalente, si può dire che, in definitiva, il minimo imponibile aumenterà in misura sensibile.

TABELLA II

TASSI D'INCIDENZA GLOBALE DELL'IMPOSTA PERSONALE
(Celibe, non lavoratore dipendente)

Reddito (milioni di lire)	Situazione attuale	Situazione riforma	Sgravio %
	% (1)	% (2)	
1	4,14	6,40	+ 2,26
2	8,84	8,20	0,64
3	11,55	9,80	1,75
4	13,89	11,35	2,54
5	15,90	12,80	3,02
6	19,20	14,40	4,80
8	24,38	17,30	7,08
10	28,13	19,84	8,29
15	33,04	24,16	8,88
20	35,43	26,92	8,51
30	38,92	30,95	7,97
50	43,68	35,77	7,91
75	48,48	39,58	8,90
100	52,25	42,08	10,17
125	55,52	44,07	11,45
150	58,45	45,72	12,73
175	61,12	47,19	13,93
200	63,62	48,54	15,08
250	68,13	50,83	17,30
300	72,19	52,69	19,50
350	75,93	54,31	21,62
400	79,40	55,77	23,63
500	85,72	58,42	27,30

(1) Il reddito imponibile ai fini dell'imposta di famiglia è stato ottenuto detraendo dal reddito solo L. 550.000. Il reddito imponibile ai fini della complementare è stato ottenuto detraendo l'imposta di famiglia e la somma di L. 240.000.

(2) Ottenuta detraendo dall'imposta la somma di L. 36.000.

Per le aliquote, invece, il discorso è diverso. Consideriamo l'attuale livello dell'imposizione globale personale (imposta di famiglia e complementare) e confrontiamola con il livello della nuova imposta sul reddito delle persone fisiche nel caso limite di maggiore tassazione, cioè del celibe che non sia un lavoratore dipendente. Otteniamo le incidenze indicate nella tabella II. Come si vede, nell'ipotesi limite dell'aliquota più elevata (celibe, reddito non da lavoro dipendente), a parte l'aggravio per i redditi di 1 milione, per tutti gli altri redditi i tassi sono ridotti. Si tratta, per i redditi fiscalmente più rilevanti, di differenze relativamente modeste, ma che si fanno più consistenti nelle altre ipotesi (reddito non da lavoro dipendente e coniugati) qui non considerate, per le maggiori detrazioni che la legge delega concede rispetto all'ordinamento attuale.

Tuttavia si può supporre, come ipotesi di lavoro, anche una parità di aliquote a livello personale. Da qui deriva che il recupero, in sede di imposta personale, della caduta del gettito dell'imposizione reale, non essendo fornito da una riduzione degli attuali minimi imponibili né da aumento delle attuali aliquote, è affidato in toto all'aumento del reddito imponibile. Aumento che, come si è visto, dovrebbe essere di tale dimensione da destare non pochi dubbi.

6. - Per valutare l'importanza dei minimi imponibili e l'andamento delle aliquote, è necessario tener presente che in tutti i paesi industrializzati la maggior parte del reddito nazionale imponibile si addensa su livelli relativamente bassi, e che i redditi imponibili molto elevati di fatto esistono in numero molto limitato. E' per questo che il minimo imponibile viene fissato in corrispondenza di un ammontare che è una frazione, e non un multiplo, del reddito nazionale pro capite.

Per un orientamento molto approssimativo si considerino alcune statistiche fiscali.

Nel 1968, negli Stati Uniti l'81,3% del reddito complessivo netto (al lordo, pertanto, delle detrazioni personali) era costituito da redditi non superiori ai 20.000 dollari annui, mentre i redditi complessivi superiori al milione di dollari erano solo 1.122 su un totale di 77,7 milioni di dichiarazioni fiscali.

Nel 1965, nella Germania Federale l'83,1% del reddito complessivo netto (e non, quindi, di quello imponibile) era concentrato nei redditi non eccedenti i 50.000 marchi annui. Appena 2.400 con-

tribuenti, su 23,3 milioni di dichiarazioni, avevano un reddito complessivo netto superiore a 1 milione di marchi annui.

Nel 1969, in Francia l'86,02% del reddito imponibile complessivo proveniva da redditi che non superavano i 35.000 franchi francesi; coloro che possedevano un reddito imponibile di oltre 500.000 franchi erano appena 1.117 su 9,6 milioni di dichiarazioni fiscali.

Nel Regno Unito, data la struttura dell'*Income Tax*, ci si può riferire alla *Surtax* che colpisce i redditi di almeno 2.000 sterline annue. Nel 1965-66 i contribuenti di questa imposta erano 384,2 mila, ma quelli che superavano le 15.000 sterline annue erano appena 11.528 che possedevano appena il 6% di tutto il reddito complessivo oggetto della *Surtax*.

Un altro aspetto deve essere posto in rilievo: in tutti questi paesi il reddito da lavoro dipendente rappresenta, e non può essere diversamente dato il suo peso nel reddito nazionale, la fonte più consistente del reddito imponibile. Il reddito da lavoro dipendente rappresenta infatti il 77,8% del reddito nazionale complessivo in Germania, l'81,3% negli Stati Uniti, il 75% in Francia, e (ai fini dell'*Income Tax*, dove rientra nella *Schedule E*) il 76,6% nel Regno Unito.

Si può aggiungere, per completare il quadro, che in genere all'estero — come emerge dalla tabella III — le aliquote che si applicano sui redditi imponibili minori sono sufficientemente elevate, mentre l'aliquota massima dell'imposta personale si applica su redditi imponibili relativamente modesti. Così, nel 1968, negli Stati Uniti l'*Income Tax* veniva applicata con un tasso progressivo variabile da un minimo del 14% per i primi 500 dollari imponibili ad un massimo del 70% per la quota di reddito imponibile eccedente una cifra variabile da 100.000 dollari a 200.000 dollari a seconda della situazione del contribuente. Nel Regno Unito il tasso dell'*Income Tax* è uniforme: 41,25% (ridotto per le prime 3.000 sterline imponibili); poiché oltre il reddito di 2.000 sterline si applica la *Surtax*, è necessario tener presente che il tasso massimo di questa imposta, che è del 50%, si applica sulla parte di reddito eccedente le 15.000 sterline. In Germania il tasso va da un minimo del 19% per i primi 8.000 marchi imponibili (elevato a 16.000 per i coniugati) ad un massimo del 53% per la quota di reddito imponibile eccedente i 110.040 marchi (220.080 marchi per i coniugati). In Francia il tasso va da

TABELLA III

TASSI E MINIMI IMPONIBILI IN ALCUNI PAESI ESTERI

Paese	Reddito pro-capite		Minimo imponibile	3 su 2 (%)		Tasso minimo		Tasso massimo (%)	Sul reddito eccedente		7 su 2 (%)
	1	2		3	4	5	6		7	8	
Belgio		1.081.000	377.000-868.710 (1)	34,91-80,36	barème (2)	60 (3)	50.000.000	4,625			
Francia		1.171.000	331.655-565.000 (4)	28,32-48,25	5 (5)	69,87	8.136.000	6,94,8			
Germania Occidentale		1.114.000	285.600	25,05	19	53	18.700.000	1,640			
Grecia		449.000	307.500	64,48	3	55	20.500.000	4,565,5			
Portogallo		256.000	1.260.000	49,2,18	3	45	6.300.000	2,460			
Regno Unito		1.105.000	330.000-510.000 (6)	29,86-46,19	20 (8)	91,25	22.500.000	2,036,2			
Svezia		1.706.000	272.250-544.000 (7)	15,96-31,92	10	65	36.200.000	2,121,9			
Svizzera		1.396.000	725.000	51,93	0,36	7,20	21.570.000	1,538			

(1) A seconda del numero delle persone a carico.

(2) Sui primi 160.000 fr. (L. 2.000.000) di reddito imponibile l'imposta viene applicata nella base di un barème riveduto in genere annualmente. Ad esempio, un contribuente senza persona a carico pagherà 300 fr. di imposta per un reddito di 30.000 fr., mentre uno con 6 persone a carico comincerà a pagare l'imposta, pari a 300 fr., su un reddito di 137.000 fr.

(3) L'imposta non può eccedere il 50% del reddito imponibile.

(4) A seconda del numero delle persone a carico e dell'età del contribuente.

(5) L'imposta viene però ridotta in base alla legge 68-1172 del 15%.

(6) Detrazione fissa per il contribuente celibe o coniugato.

(7) A seconda della situazione familiare del contribuente.

(8) Tasso ridotto per le prime 3.000 sterline imponibili.

un minimo del 5% per i primi 2.500 franchi imponibili ad un massimo del 69,87% per la quota di reddito eccedente i 72.000 franchi.

Sono, questi, dati meramente indicativi di un certo ordine di grandezza, di tipi di concentrazioni dei redditi e di caratteristiche delle aliquote d'imposta. Per trarre da elementi così sintetici conclusioni più precise sarebbero necessarie elaborazioni piuttosto complesse (entro certi limiti sempre arbitrarie) intese a rendere comparabili dati eterogenei a causa delle diverse strutture dei redditi nei singoli paesi, del diverso livello del reddito pro capite, delle difformità degli stessi concetti di reddito complessivo e di reddito imponibile.

Ma anche senza elaborazioni raffinate dai dati sintetici esposti, il lettore può trarre per proprio conto considerazioni pertinenti per il nostro paese tenendo presenti il diverso livello del reddito pro capite e, in particolare, il fatto che, secondo ricerche in corso di pubblicazione, il reddito complessivo netto delle famiglie in Italia per l'80% si addensa nei redditi inferiori ai 5 milioni l'anno. Pertanto, stabilire aliquote più elevate per importi di reddito complessivo superiori a 20 milioni, che includono meno dell'1% del reddito nazionale in possesso delle famiglie, ha scarso senso ai fini sia del gettito sia dell'equità, a meno che non si voglia creare un processo di illusione finanziaria alla Puviani.

Nella Tabella IV abbiamo messo in evidenza, per un coniugato con due persone a carico, quale è il tasso fiscale d'incidenza globale, sia per l'imposta reale sia per quella personale, per diversi tipi di reddito e per diversi importi, confrontando l'onere globale attuale con quello della riforma tributaria.

Si noti che le aliquote fissate dalla riforma vengono ulteriormente ridotte in moltissimi casi per effetto di talune norme particolari. Così, il mancato cumulo dei redditi fino a 4 milioni di lire, che consente di tassare separatamente i redditi percepiti da più soggetti dello stesso nucleo familiare, in modo particolare quello della moglie e del marito, significa una riduzione dell'aliquota effettiva per i redditi complessivi fino all'ammontare sopra indicato. La detrazione fissa del 50% del reddito imponibile, con un minimo di 2,5 milioni ed un massimo di 7,5 milioni, per ogni socio che presti nella società di persone la propria attività prevalente, potrà ridurre notevolmente il tasso dell'imposta locale sui redditi (nella tabella il cal-

TABELLA IV

CONTRIBUENTE CONIUGATO CON ALTRE DUE PERSONE A CARICO

Reddito imponibile ('000 lire)	da lavoro dipendente		da lavoro autonomo		d'impresa individuale		di società di capitali		di fabbricati	
	Attuale	Riforma	Attuale	Riforma	Attuale	Riforma	Attuale	Riforma	Attuale	Riforma
300	—	—	2,20	—	4,12	—	51,50	39,20	37,74	14,20
500	—	—	5,88	—	10,71	—	51,50	39,20	37,74	14,20
700	0,63	—	7,42	—	13,53	—	51,50	39,20	37,74	14,20
1.000	1,76	—	8,80	0,10	16,15	1,30	51,50	39,20	37,74	14,20
1.500	5,77	1,00	14,03	3,40	24,04	4,20	51,50	39,20	38,12	16,98
2.000	8,15	3,25	16,68	5,05	28,10	5,65	51,60	39,71	40,23	18,43
3.000	12,01	6,50	20,54	10,15	32,91	10,15	52,91	41,16	42,27	20,45
4.000	15,12	8,87	22,95	14,54	34,81	14,54	53,69	41,89	43,51	22,00
5.000	17,57	10,90	25,38	17,61	38,00	17,61	54,45	42,58	44,68	23,36
10.000	30,21	18,85	36,07	24,23	46,20	24,23	56,46	44,87	49,42	29,21
20.000	41,07	26,42	46,00	32,34	55,96	32,30	60,45	48,44	57,26	35,79
30.000	45,80	30,62	50,22	37,16	59,02	37,16	62,94	50,65	59,78	39,29
50.000	51,18	35,57	55,49	42,42	65,20	46,15	65,00	53,15	62,55	43,62

colo d'incidenza è riferito all'impresa individuale) anche per la possibilità di creare società fittizie col coniuge.

La riduzione del prelievo per i redditi da lavoro dipendente, che in Italia costituiscono il 59,1% del reddito nazionale, è drastica: aumento del minimo imponibile da 600.000 lire a 840.000 per il celibe e a 1.200.000 lire per il coniugato; riduzione del tasso effettivo d'incidenza di cinque sestimi dell'onere attuale per i redditi fino a un milione e mezzo, della metà per quelli di tre milioni, di oltre un terzo per quelli di 5 milioni e di percentuali notevoli per gli altri.

La riduzione dei tassi per i redditi d'impresa è ancora più sensibile, e si accompagna con un aumento considerevole dei minimi imponibili. Il tasso si riduce di oltre nove decimi per i redditi di un milione, di quattro quinti per quelli di 2 milioni, di oltre la metà per quelli di cinque milioni, e così via. La riduzione è ancora maggiore, come si è detto, se si tratta di società di persone.

Chi rifletta sui nuovi tassi e tenga conto della concentrazione del nostro reddito — si può ritenere che praticamente il gettito dipenda dai redditi fino a 5 o 10 milioni di lire — deve concludere, pur non potendo giungere senza ulteriori elaborazioni a dati quantitativi, che veramente ingenti dovrebbero essere gli aumenti dei redditi imponibili necessari a realizzare la « parità di gettito ». Per grande che

sia oggi l'evasione in Italia, è ovvia la preoccupazione — dato anche l'aumento notevole dei minimi imponibili e la persistenza di redditi catastali — che la caduta del gettito possa assumere, a prescindere dagli effetti temporanei relativi alla prima applicazione della riforma, proporzioni allarmanti tanto da costringere a riconsiderare senza indugio l'intero problema qui esaminato.

7. - Come si è detto, sembra opportuno soffermarsi con un discorso a parte sull'imposta sostitutiva, prevista all'art. 9, nn. 2 e 3 della legge delega e percepita sugli interessi e altri frutti delle obbligazioni e sugli interessi dei depositi e conti correnti bancari e postali. Come è noto, il problema della inclusione degli interessi nel reddito complessivo ai fini dell'imposta personale progressiva fu uno dei punti su cui più vive furono le discussioni e i dissensi, fin dalla fase conclusiva dei lavori del Comitato per l'attuazione della riforma tributaria (6). La soluzione, a mio avviso molto criticabile, allora scelta tra le varie possibili, nelle alterne fasi di elaborazione ed approvazione del progetto di legge venne sensibilmente aggravata, anche per l'inserirsi di interessi settoriali di alcune categorie di istituti finanziari e di credito.

La legge delega stabilisce che gli interessi e gli altri frutti derivanti da obbligazioni e titoli similari, nonché dai depositi e conti correnti bancari e postali sono assoggettati, presso il debitore dell'interesse, ad una imposta, con obbligo di rivalsa verso il percettore del reddito, da applicarsi con le aliquote sotto indicate:

a) sono *esenti* i premi e gli altri frutti del debito pubblico e delle obbligazioni emesse da una serie di enti pubblici parificati allo Stato, anche con carattere imprenditoriale, purché esercitino direttamente servizi pubblici in regime di monopolio. Questi interessi sono esenti dall'imposta locale sui redditi e non concorrono a formare il reddito complessivo né ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche né ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche.

Attualmente l'eventuale esenzione riguarda solo l'imposta reale, e, quindi, oggi questi redditi sono soggetti sia alle due imposte personali (famiglia e complementare) sia a quella sulle società;

b) tasso del 30% per tutti gli interessi e altri frutti di obbligazioni diverse da quelle che godono di tassi ridotti;

(6) COSCIANI C., *La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni*, in questa Rivista, settembre 1967.

c) tasso del 20% per gli interessi ed altri frutti di obbligazioni e titoli simili emessi da enti e società finanziarie e da enti di gestione delle partecipazioni statali;

d) tasso del 15% per gli interessi corrisposti su depositi e conti correnti bancari e postali;

e) tasso del 10% per gli interessi ed altri frutti di obbligazioni e titoli simili emessi da istituti di credito o da sezioni o gestioni d'aziende e istituti di credito che esercitano il credito a medio e lungo termine.

L'imposta sostitutiva, trattenuta alla fonte con obbligo di rivalsa, ha una natura diversa a seconda del percettore degli interessi:

— se il percettore è una persona fisica, la ritenuta ha carattere definitivo. Il reddito relativo non è soggetto all'imposta locale sui redditi, né concorre a formare il reddito complessivo (come per i redditi sub a);

— se il percettore è una persona giuridica o assimilata dalla legge, i redditi in questione concorrono a formare il reddito imponibile sia ai fini dell'imposta locale sui redditi, sia ai fini dell'imposta sulle persone giuridiche. Ma l'imposta, pagata per rivalsa, viene dedotta dall'imposta complessiva, liquidata a carico della persona giuridica (ferma restando l'esenzione completa degli interessi del debito pubblico ed assimilati).

Va premesso che questa soluzione implica una riduzione dell'imposta trattenuta alla fonte dal tasso effettivo globale dal 60% attuale (qualora si includa anche l'imposta sulle obbligazioni e l'imposta di R.M. Cat. B, applicata sull'imposta di R.M. Cat. A di cui l'ente emittente non esercita la rivalsa) ad un tasso effettivo che praticamente sarà dell'11,11% (nominale 10%) o al massimo del 25% (nominale 20%) dal momento che nessuna società avrà convenienza di emettere direttamente sul mercato proprie obbligazioni per subire un'imposta del 30% (tasso effettivo del 42,86%).

Questa discriminazione del tasso in funzione dell'emittente, discriminazione che non esiste in alcuna legislazione estera, fa sorgere un primo dubbio: per quale motivo una società che emette direttamente proprie obbligazioni deve assolvere il 30% (42,86% effettivo), mentre la stessa società, se emette obbligazioni per il tramite di un istituto di credito a medio o lungo termine o di un ente o società finanziaria, paga rispettivamente il 10% (11,11%

effettivo) o il 20% (25% effettivo) oltre naturalmente la provvigione dovuta per l'intermediazione di detti enti? Qui non c'entra il controllo del mercato, perché il giudizio sull'opportunità dell'emissione, sui suoi tempi, sull'entità e l'autorizzazione relativa spetta al Comitato per il credito, e tale funzione non può essere delegata ad un ente o istituto di credito. Questo trattamento di favore, di cui godranno prevalentemente gli istituti che esercitano il credito a medio e lungo termine, e che si tradurrà nella riscossione di una provvigione sulle obbligazioni emesse necessariamente per il loro tramite, equivale alla concessione, agli enti in questione, di un contributo che non sia a carico del bilancio dello Stato, contributo dal quale può dipendere il mantenimento di un certo livello di redditività.

La soluzione accolta dalla legge delega implica due ordini di inconvenienti.

Il primo è di carattere strettamente fiscale. La legge delega, come si è detto, estende l'area delle esenzioni degli interessi sul debito pubblico all'imposta sul reddito delle persone fisiche (oggi, di diritto, tali interessi sono assoggettati sia all'imposta di famiglia sia a quella complementare) e all'imposta sulle persone giuridiche (oggi quegli interessi sono soggetti all'imposta sulle società); inoltre gli interessi di altri titoli mobiliari (oltre che da depositi e conti correnti) sono esclusi dal reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. E' vero che, di fatto, mancando ogni controllo automatico, oggi praticamente tali redditi vengono raramente dichiarati ai fini dell'imposta personale. Ma questo mutamento sul piano giuridico potrà assumere notevole importanza se e nei limiti in cui si dovrà ricorrere all'accertamento induttivo del reddito complessivo (7). Infatti, l'esenzione ora ricordata potrà consentire agli evasori di preconstituire valide prove, ricorrendo ad un'operazione inversa a quella cui oggi ricorre un certo numero di azionisti con la tecnica dei riporti staccati, per cui, in corrispondenza con la scadenza dei dividendi, il portafoglio azionario delle banche si gonfia temporaneamente. Con le nuove norme, sarà sufficiente che il contribuente acquisti obbligazioni il giorno precedente la scadenza delle cedole, le incassi facendo documentare tale operazione dalla banca, e le rivenda il giorno successivo senza cedola. In tal modo potrà dimostrare al fisco il possesso di un reddito (fittizio) esente dall'imposta

(7) Si veda COSCIANI C., *Sulla riforma tributaria*, in «Rassegna Parlamentare», gennaio-febbraio 1970.

personale. Le banche non dovrebbero avere interesse ad opporsi a queste operazioni, anche perché gli interessi percepiti dal cliente sulle obbligazioni fittiziamente cedute dalle banche stesse non concorrono a formare il loro reddito complessivo; le banche evitano quindi l'onere rappresentato dalla differenza tra l'imposta che avrebbero dovuto pagare su tali interessi (in tutto 39,20%) e quella d'acconto che avrebbero imputato all'imposta stessa (10, 20 o 30%). E' evidente che i titoli soggetti all'imposta del 10% sarebbero quelli che meglio si prestano a operazioni di tal genere.

Queste considerazioni, a mio avviso, sono un motivo sufficiente per impostare urgentemente il riesame della soluzione adottata dal legislatore.

Ma vi è un secondo ordine di considerazioni che va tenuto presente e che riguarda le ripercussioni sul mercato delle obbligazioni.

L'imposta sostitutiva, come si è detto, è percepita a titolo definitivo se l'interesse è riscosso da una persona fisica, mentre è percepita a titolo d'acconto dell'imposta locale sui redditi e dell'imposta sulle persone giuridiche se l'interesse è riscosso da una persona giuridica.

L'obbligo della rivalsa non significa ancora che l'imposta si trasferisce effettivamente sul percettore dell'interesse. E' anzi molto probabile, data anche la presenza sul mercato di un ammontare consistente di obbligazioni i cui interessi sono esenti, che l'imposta stessa (di carattere reale) incida sull'emittente, tanto più in quanto gli interessi imponibili sono tassati con aliquote differenziate. Non è infatti pensabile che il possessore di un capitale, che può investire al 6% se acquista un titolo esente, si accontenti del 4,20% se acquista un'obbligazione tassata al 30%, del 4,80% se acquista un'obbligazione tassata al 20% e del 5,4% se l'obbligazione è tassata al 10%. E' evidente che, se il tasso nominale è del 6%, il prezzo del titolo si modificherà in funzione dell'imposta che lo grava in modo da ottenere sempre lo stesso rendimento netto. (Ovviamente, si prescinde dalle divergenze dei tassi dovute alle diverse caratteristiche del titolo — tipi di garanzie, « sconto » che il possessore attribuisce ai premi o agli scarti tra corso e valore nominale o di rimborso a scadenza — divergenze che continueranno a sussistere.) Pertanto, si può fondatamente supporre che, al momento dell'emissione del titolo, il tasso nominale d'interesse aumenterà in ragione dell'imposta, in modo che il rendimento netto sia uguale per tutti i titoli.

Supponendo che nel caso limite l'imposta gravi per l'intero ammontare sull'emittente, i tassi netti dovranno essere maggiorati nelle misure indicate nel prospetto esemplificativo della tabella V, dove nelle prime due colonne sono raffrontati i tassi d'imposta formali, cioè stabiliti dalla legge, e quelli effettivi, cioè includenti l'imposta sull'imposta dovuta sul reddito, e nelle altre colonne sono riportati i tassi d'interesse che si dovranno corrispondere al sottoscrittore perché questi, in corrispondenza delle varie aliquote, si assicurino i tassi d'interesse netti richiesti.

TABELLA V

Tasso dell'imposta		Tasso di interesse al netto d'imposta chiesto dal sottoscrittore				
		5	6	7	8	9
Formale	Effettivo	cui corrisponde un interesse lordo corrisposto dal debitore pari al				
Esente	Esente	5	6	7	8	9
10	11,11	5,34	6,27	7,78	8,89	10,00
15	17,69	5,88	7,06	8,23	9,41	10,59
20	25,00	6,25	7,50	8,75	10,00	11,25
30	42,86	7,14	8,57	10,00	11,43	12,86

La notevole divergenza tra i tassi di rendimento nominali non potrà non provocare disorientamento nei risparmiatori, che vedrebbero quotati in borsa allo stesso prezzo titoli aventi tassi d'interesse nominali sensibilmente diversi. Né è pensabile indicare nel listino di borsa, a fianco del tasso d'interesse contrattuale, quello effettivo come « netto d'imposta », perché l'imposta è sostitutiva nei confronti delle imposte dovute dalle persone fisiche, mentre diviene d'acconto per le imposte dovute da una persona giuridica. Ciò significa che nel caso di un'obbligazione i cui interessi sono soggetti all'aliquota del 30%, il tasso d'interesse nominale del 10% si traduce in un rendimento effettivo del 7%, se il percettore è una persona fisica, mentre costituisce un rendimento effettivo del 10% se il percettore è una persona giuridica, in quanto le 3 lire di differenza vengono detratte dall'imposta sulle persone giuridiche al cui imponibile concorrono gli interessi. Il credito d'imposta ovviamente diminuisce nelle altre ipotesi di aliquote minori, determinando un minor vantaggio, per le società, di investire le proprie disponibilità in obbligazioni, mentre per le persone fisiche è indifferente acquistare titoli tassati con ali-

quote d'imposta elevate o basse. Quale sarà l'equilibrio di mercato è difficile dirlo. Sta di fatto che la coesistenza di aliquote d'imposta diverse e la diversa natura dell'imposta in questione (d'acconto per le persone giuridiche e definitiva per le persone fisiche) creerà disorientamento e una continua redistribuzione di obbligazioni da una all'altra categoria di risparmiatori con possibili ripercussioni sui corsi senza alcuna giustificazione. E ciò a prescindere dalle obbligazioni già emesse e che fruiranno di un regime transitorio.

Ancora: le società per azioni che possiedono nel loro portafoglio titoli obbligazionari ed azioni avranno interesse ad acquistare titoli ad alto tasso d'imposizione; donde uno squilibrio nella scelta tra possessi azionari ed obbligazionari, situazione particolarmente delicata per le società finanziarie. Come si è detto, gli interessi percepiti da una società concorrono a formare il reddito imponibile (ad eccezione di quelli esenti) e pertanto scontano le due imposte, quella locale sui redditi (14,20%) e quella sulle persone giuridiche (25%, ridotta per le finanziarie al 7,50% e al 6,25% per le finanziarie a prevalente partecipazione statale). Ora, queste società per i dividendi percepiti assolvono solo l'imposta sulle persone giuridiche, mentre per gli interessi godono del credito d'imposta. Ne deriva che i tassi d'imposta, al netto del rimborso dell'imposta sostitutiva, per i tre tipi di soggetti assumono i valori indicati nella tabella VI.

TABELLA VI

Società	che percepisce interessi da obbligazioni				dividendi da azioni
	(%) Ritenuta	Tasso d'imposta	Credito d'imposta (sostitutivo)	Onere netto	Tasso d'imposta
Commerciali	30	39,20	30	+ 9,20	+25
	20	39,20	20	+ 19,20	+25
	10	39,20	10	+ 29,20	+25
Finanziarie	30	21,70	30	- 8,30	+ 7,50
	20	21,70	20	+ 1,70	+ 7,50
	10	21,70	10	+ 11,70	+ 7,50
Finanziarie a partecipazione statale	30	20,45	30	- 9,45	+ 6,25
	20	20,45	20	+ 9,45	+ 6,25
	10	20,45	10	+ 10,45	+ 6,25

Dalla tabella VI, sia pure semplificata nelle premesse, si vede che, dal punto di vista fiscale, il possesso obbligazionario è sempre più conveniente del possesso azionario, ad eccezione del possesso di obbligazioni emesse da società finanziarie a partecipazione statale soggette all'imposta del 10% (maggiore onere di 4,20).

Inoltre, il possesso di obbligazioni i cui interessi sono soggetti all'imposta del 30%, per le società finanziarie non solo non dà luogo ad un'imposizione, ma consente uno sgravio d'imposta (di 8,30 e rispettivamente di 9,45) in quanto l'acconto pagato sotto forma d'imposta sostitutiva supera l'ammontare delle due imposte commisurate sugli interessi percepiti da questa società ed a suo carico. E' da ritenere che si tratti di una svista del legislatore, che ancora una volta ha stabilito le aliquote senza matura riflessione e senza procedere preventivamente a calcoli. E ciò dipende da un altro errore tecnico della legge, la quale, per evitare la doppia imposizione di dividendi, in luogo di detrarre i dividendi (o una loro parte) dall'imponibile delle società finanziarie, più semplicemente ha disposto una riduzione dell'aliquota dell'imposta sulle persone giuridiche, avvantaggiando così anche altri cespiti per cui non si verifica la doppia imposizione. Non si capisce perché, ad esempio, per accennare a cespiti del tutto diversi da quelli che ci interessano, il fitto di un immobile debba essere tassato con l'imposta sulle persone giuridiche col 25% se è posseduto da una società commerciale e col 7,50% o 6,25% se posseduto da una società finanziaria.

8. - Lo scopo principale di queste pagine è quello di discutere il problema della struttura delle aliquote per ciò che riguarda sia l'ammontare delle detrazioni fisse, sia il livello formale dei tassi d'imposta, e di richiamare l'attenzione sulle conseguenze che la disciplina disposta dalla legge di riforma potrà avere sul gettito fiscale. Non disponendo di dati sufficientemente approssimati, non si è potuta dare una valutazione quantitativa di queste conseguenze, ma se ne è indicata la direzione, a nostro giudizio, probabile. Il Ministero delle Finanze, ora in possesso di calcolatori elettronici, sarà in grado di procedere a stime sufficientemente approssimate per confermare l'esattezza delle nostre preoccupazioni o per smentirle; se le preoccupazioni fossero confermate, dovrebbero essere avviati gli studi necessari per stabilire nuove aliquote, il cui tasso massimo, però, non dovrebbe mai essere fissato in funzione di livelli teorici (come i 500 milioni). Tali studi dovrebbero portare alla modificazione delle strutture delle

aliquote in concidenza con l'entrata in vigore della riforma o immediatamente dopo.

Con uguale urgenza dev'essere risolto il problema dell'imposta sostitutiva. Se non è possibile attuare misure più razionali, è almeno necessario eliminare l'esenzione degli interessi dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (e, per gli interessi esenti, anche dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche), e trasformare l'imposta sostitutiva in ritenuta d'acconto, sia pure con possibilità di opzione per le persone fisiche, e senza predisporre metodi d'accertamento diversi da quelli oggi esistenti.

CESARE COSCIANI