

Perché le riforme negli anni Sessanta hanno avuto scarso successo: il caso della riforma tributaria

ANTONIO PEDONE*

1.

Paolo Sylos Labini (PSL) è stato tra i principali protagonisti della stagione di fervore riformista avutasi in Italia nei primi anni Sessanta dello scorso secolo. L'approccio riformatore di PSL è caratterizzato dalla consapevolezza che le riforme, se attuate e non soltanto proclamate, comportano modifiche più o meno profonde nella distribuzione dei redditi, della ricchezza e del potere. Anche quando le riforme risultino vantaggiose per tutti nel lungo periodo, come può accadere in qualche raro caso, i vantaggi e i costi non si distribuiscono uniformemente tra i diversi gruppi, classi, individui nell'economia e nella società, perché la realtà economica nelle moderne società è molto differenziata, come lo sono i comportamenti dei diversi operatori.

Nell'ambito della testimonianza resa nel 1962 di fronte alla Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico (Camera dei Deputati, 1965, ripubblicato come Sylos Labini, 2015), egli sottolinea, come è stato fatto rilevare, che

“le forme di mercato sono diverse da settore a settore e dipendono dalle caratteristiche tecnico-produttive e dalla natura del prodotto, oltre che dalla struttura organizzativa del settore. [...]. Questa eterogeneità degli elementi che allontanano i mercati concreti dalla libera concorrenza rende necessaria l'adozione di una politica antimonopolistica flessibile, che deve adeguarsi alla specifica natura delle barriere all'entrata di ciascuna industria e ciascun settore” (pp. 166-167).

* Sapienza Università di Roma; email: antonio.pedone@uniroma1.it. Testo dell'intervento tenuto al convegno “Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme” organizzato da Economia civile con il patrocinio dell'Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l'Università di Roma “La Sapienza” il 4 dicembre 2015.



L'eterogeneità delle varie situazioni comporta perciò differenziazione nei trattamenti e richiede scelte discrezionali, che debbono basarsi su chiare impostazioni teoriche e accurate verifiche empiriche (ex ante ed ex post) circa gli obiettivi perseguiti, gli strumenti utilizzati e i risultati ottenuti.

In generale, il riformismo di PSL si ispira all'obiettivo di cambiare la società attraverso modifiche graduali per ridurre le disuguaglianze e ampliare le libertà, partendo dalla premessa che "il mercato è un'istituzione essenziale ma non può risolvere tutti i problemi di un'economia fondata sulla divisione del lavoro", e in particolare il problema dell'occupazione; e che "la moralità, il civismo, sono essenziali al buon funzionamento di un'economia di mercato" (Sylos Labini, Roncaglia, 2002, p. 12; pp. 17-18). Ciò comporta "una scelta di metodo, che vede i problemi economici inestricabilmente connessi ai problemi sociali e politici, e l'analisi della situazione non come fatto *neutrale*, ma come strumento necessario per la formulazione di proposte di intervento tendenti a modificarla" (Baratta *et al.*, 1978, pp. vii-viii). Perciò, "in una società democratica, il sostenitore di riforme ha l'obbligo di ragionare in concreto, considerando gli effetti delle politiche da lui proposte sui diversi strati sociali e articolando le sue proposte in modo da ottenere consensi sufficienti alla loro realizzazione" (Sylos Labini, Roncaglia, 2002, p. 21). Senza dimenticare che, in materia di politica tributaria, e in generale di politica economica, tutte le scelte (e le non scelte) sono non soltanto tecniche ma anche politiche: "compito degli esperti è quello di analizzare gli aspetti tecnici; il fatto, ovvio, che la scelta e la decisione politica spettano al Parlamento e al Governo non può esimere (gli esperti) dall'esaminarle" (Sylos Labini, 1963 ripubblicato come Sylos Labini, 2014, p. 27).

L'aver trascurato queste indicazioni è tra i principali fattori del mancato o parziale successo di alcune importanti riforme proposte o avviate nel corso degli anni Sessanta del secolo scorso in Italia.

2.

Naturalmente, le difficoltà incontrate nell'attuare quelle riforme e nel rispettare quelle indicazioni riflettono numerosi ostacoli di varia natura, di carattere generale o specifici della situazione italiana. Così, il declino della parabola della programmazione economica – alla cui elaborazione PSL aveva contribuito con proposte dettagliate, non soltanto in materia di politiche anti-trust ma praticamente in ogni campo delle riforme allora discusse (cfr. Fuà, Sylos Labini, 1963) – è stato addebitato in larga misura a “fattori esogeni e incontrollabili da parte del sistema di governo di uno stato nazionale”, cui si aggiunsero gravi responsabilità delle classi dirigenti nell'allungare i ritardi tra progettazione ed esecuzione, e nel sopportare o favorire “una sconcertante magrezza nell'ambito puramente organizzativo” e in particolare “dell'apparato dell'amministrazione statale” (Cafagna, 2010, pp. 21-22).

Un ostacolo importante fu certamente l'opposizione aspra del maggior sindacato dei lavoratori e di larga parte dell'imprenditoria italiana. Da un lato, il sospetto del sindacato che “la programmazione economica costituisse un tentativo di limitare la propria autonomia rivendicativa” (Lavista, 2010, p. 29) era aggravato dalla indisponibilità delle forze riformatrici che pur erano presenti ma non potevano esprimersi nel maggior partito d'opposizione (PCI). All'altro estremo, la campagna di stampa alimentata da alcune forze padronali parlava di “bolscevizzazione silenziosa” dell'economia italiana, e descriveva la programmazione economica come un tentativo di irregimentazione di “tipo coercitivo e obbligatorio, ispirato al modello delle democrazie popolari” e come un progetto “sovvertitore”; contro di essa intervenne lo stesso PSL con una lettera aperta nel luglio 1964 (ivi, p. 368).

L'ambiente in cui avveniva il tentativo di introdurre alcune riforme e la programmazione economica peggiorò anche per il rallentamento congiunturale verificatosi nei primi anni Sessanta e per il modo in cui fu affrontato dalle autorità responsabili della politica economica (cfr. Izzo *et al.*, 1970). L'inversione della congiuntura economica fu attribuita, anziché al mutamento nel clima

internazionale e alle tensioni accumulate “nell’economia reale a seguito dell’intensità stessa della crescita di quegli anni” (Cafagna, 2010, p. 17), all’avvento al governo del centrosinistra e ad alcune misure anticipatrici di riforme di struttura (come la nazionalizzazione dell’energia elettrica e la tassazione dei dividendi).

3.

Il complesso delle opposizioni e dei vari ostacoli presenti sul percorso delle riforme portò, più che a un loro rifiuto e abbandono esplicito, alla loro attuazione parziale, lenta, accidentata e con conseguenze molto diverse da quelle attese. Emblematica della parabola riformista è la vicenda della riforma tributaria che, dopo essere stata lungamente e ampiamente dibattuta, assunse forma di proposta organica con il rapporto della Commissione Cosciani del 1964 e venne poi attuata (profondamente modificata) con la legge delega del 1971 e i decreti delegati del 1973 e 1974. Nel seguito si ricorderanno i principali fattori che hanno portato a una divaricazione crescente tra i risultati e gli obiettivi originari della riforma. In particolare, sulla base sostanzialmente di quanto contenuto in Pedone, 2015, si esamineranno i quattro fattori che possono ritenersi i principali responsabili dello stravolgimento del disegno originario della riforma e del suo sostanziale insuccesso:

1. il divario tra il sistema tributario ideale delineato nel disegno di riforma e il sistema tributario legale risultante dalle norme con cui è stata introdotta e più volte modificata la riforma;
2. il profondo cambiamento delle condizioni economiche e sociali prevalenti al momento in cui fu elaborato il disegno di riforma e quelle prevalenti al momento in cui la riforma fu attuata;
3. il mancato adeguamento dell’amministrazione finanziaria a gestire un sistema tributario di massa in un’economia complessa e in continua trasformazione;

4. i limiti insiti nella nozione di reddito imponibile, adottata seguendo un'impostazione che apparentemente ignora le differenze nei trattamenti tributari ed evita scelte trasparenti e motivate in materia di trattamenti tributari differenziati, effettuando di fatto scelte opache sotto la pressione di diversissimi gruppi di interesse e, talvolta, di singoli grossi operatori (una forma di *tax ruling* individuale riservato e implicito). In tal modo, le modifiche nella distribuzione del carico tributario introdotte con la riforma, nonché con i numerosi successivi cambiamenti della struttura (più che delle aliquote) delle imposte, sono risultate spesso diverse da quelle proclamate e quasi sempre non chiaramente decifrabili, rendendone difficilmente valutabili gli effetti in termini di efficienza e di equità del sistema.

4.

Le spinte a una riforma radicale del sistema tributario italiano hanno le loro origini negli sconvolgimenti prodottisi durante la seconda guerra mondiale e il relativo dopoguerra. Di fronte al crollo nel funzionamento del sistema tributario nel corso degli ultimi anni del conflitto bellico e alle nuove aspirazioni egualitarie alimentate nell'immediato dopoguerra dall'estensione del suffragio elettorale e dall'avvio di un regime democratico repubblicano, si sviluppò un ampio dibattito tra esperti e forze politiche su proposte organiche di riforma tributaria.

In sede di Assemblea Costituente, dopo un ampio e approfondito dibattito, si giunse a inserire nella nuova Costituzione il principio secondo cui ciascuno è tenuto a partecipare al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva sulla base di criteri di progressività (art. 53). L'applicazione di questo principio richiedeva una riforma radicale del sistema allora vigente – basato su un insieme di imposte prevalentemente proporzionali sui vari tipi di redditi, integrate da un'imposta complementare lievemente

progressiva – per passare a un'unica imposta personale progressiva sul reddito complessivo (IPPRC), nei cui confronti però venivano sollevate numerose obiezioni.

Una prima obiezione all'adozione di un'imposta fortemente progressiva sul reddito, del tipo di quelle presenti nell'ordinamento di altri importanti paesi, era legata alla situazione di fatto allora prevalente in Italia: di un basso livello e concentrazione dei redditi personali, per cui l'imposta unica "dovrebbe applicarsi con un'aliquota abbastanza elevata sui redditi appena superiori al minimo imponibile. Altrimenti il suo gettito si ridurrebbe a livelli che probabilmente non giustificerebbero il costo [...] e la mole di lavoro amministrativo necessario per ottenerli" (Ministero per la Costituente, Commissione economica, 1946, vol. V – Finanza, pp. 208-209).

Una seconda obiezione si riferiva agli effetti negativi che l'azione redistributrice di una accentuata progressività poteva avere sugli incentivi a produrre e investire. Nel *Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente* si osservava:

"chi, ad esempio, voglia la conservazione di un sistema nel quale il movente del profitto individuale abbia una funzione molto larga o preminente nel determinare l'indirizzo della produzione, il volume e la distribuzione del risparmio e degli investimenti, non deve illudersi che questo sistema possa sopportare, fuori di limiti piuttosto ristretti, l'azione di imposte redistributrici. Intaccando il profitto e diminuendo gli incentivi a risparmiare e ad affrontare i rischi di nuove iniziative, in un sistema capitalistico è inevitabile uno di questi due risultati – o i due insieme: una riduzione del reddito nazionale; oppure un largo trasferimento delle funzioni dell'imprenditore dai privati, che non trovano più conveniente assumerle, a enti pubblici, in varie forme spesso mascherate. La storia del protezionismo, delle economie di privilegio (consorzi, monopoli, ecc.), dei salvataggi industriali, è, in Italia e fuori, anche, la storia della rinuncia degli imprenditori a svolgere le proprie funzioni, perché la convenienza ne è ridotta o annullata per i gravami fiscali. Così l'azione fiscale, ben lungi dal limitarsi a modificare i risultati del sistema economico al quale si applica, ne muta profondamente la struttura e i motivi" (ivi, pp. 193-194).

Le obiezioni principali all'introduzione di un'imposta unica personale progressiva sul reddito complessivo riguardavano però

l'amministrazione di una tale imposta, e in particolare le difficoltà di accertamento analitico di tutti i redditi effettivi che confluivano nel reddito complessivo. Elementi di progressività possono essere introdotti anche in un sistema di imposte reali, mediante minimi imponibili e forme di discriminazione qualitativa, ma

“per essere perequata, un'imposta progressiva deve gravare sul reddito netto complessivo del soggetto, da qualsiasi fonte provenga, e i singoli elementi che lo compongono devono essere determinati in modo omogeneo per tutte le categorie. Lo scostamento dal reddito effettivo di uno o più elementi che compongono il reddito complessivo, sia tale scostamento da attribuire alla sua definizione legale, o a esenzioni o a evasioni totali o parziali, non si limita a ridurre in misura corrispondente l'onere fiscale che si intende agevolare, ma si trasforma, altresì, in uno sgravio per gli altri redditi soggetti al regime normale” (Cosciani, 1984, p. 40).

Negli anni Sessanta del secolo scorso, la prima obiezione poteva considerarsi largamente superata, dopo circa vent'anni di rapido sviluppo economico (gli anni del miracolo economico), la seconda appariva rimossa dalla bassa pressione tributaria effettiva gravante sulle imprese, mentre la terza rifletteva difficoltà insuperabili che, come vedremo, contribuirono all'insuccesso della riforma disegnata in quegli anni.

5.

È significativo che tra gli obiettivi principali del progetto di riforma tributaria proposta da Fuà e Sylos Labini il primo fosse quello di “conferire al sistema tributario quella progressività che è prescritta dalla Costituzione, ma che oggi difetta, e rendere la finanza pubblica nel suo insieme un potente fattore di quella riduzione delle disuguaglianze di ricchezza, che costituisce uno degli obiettivi della programmazione” (Fuà, Sylos Labini, 1963, pp. 72-73).

Gli altri obiettivi principali della riforma tributaria indicati da Fuà e Sylos Labini consistono nel: “rendere le imposte strumenti efficaci e duttili al servizio di una moderna politica economica rivolta ad

assicurare non solo la stabilità monetaria e la piena occupazione, ma anche un determinato tasso e precisi orientamenti di sviluppo”; “sfrondare le esenzioni, [...] semplificare le norme e le procedure, [...] rovesciare l’atteggiamento che ancora sussiste in Italia per quanto riguarda l’evasione”; “perseguire la politica di armonizzazione tra i sistemi fiscali prevista dal trattato della Comunità Economica Europea” (ivi, p. 73). Questi stessi obiettivi, sia pure con un diverso ordine di priorità, sono sostanzialmente alla base del progetto di riforma elaborato dalla Commissione per lo studio della riforma tributaria (CSRT), il cui rapporto, pubblicato nel 1964, costituirà la base di riferimento della principale riforma della nostra storia tributaria, introdotta un decennio dopo con molte modifiche e mutilazioni rispetto allo schema originario contenuto in tale rapporto. E sono proprio gli scarti profondi verificatisi nel passaggio tra il disegno originario e la legislazione emanata, e poi nella effettiva applicazione di quest’ultima, che costituiscono i primi fattori dello scarso successo della riforma tributaria. È in questi passaggi che si concentrano le azioni dirette a determinare l’effettiva distribuzione del prelievo tributario e perciò il reale contenuto della riforma. Come osservano Fuà e Sylos, “finché si parla dei fini della riforma in termini generali, è facile l’accordo; ma quando si passa ai modi concreti per realizzarli, tutto diviene molto controverso” (*ibid.* p. 73).

Accade così che, ad appena un anno dall’avvio della riforma, Cesare Cosciani, che era stato il principale ispiratore ed estensore del rapporto finale della CSRT, lamentava che

“la nostra imposta sul reddito delle persone fisiche, quale si presenta dopo il suo primo anno di applicazione, assomiglia più che mai ad un vecchio mosaico in cui taluni dei tasselli più importanti sono caduti, altri sono rovinati, così che il disegno originario ne riesce deformato ed imbruttito” (Cosciani, 1983, p. 967).

Di fatto, una prima grossa limitazione di quello che era stato indicato da Fuà e Sylos Labini come il primo degli obiettivi principali della riforma, e cioè la progressività dell’IPPRC, derivava dall’esclusione dalla base imponibile degli interessi e degli altri frutti delle obbligazioni pubbliche e private, e degli interessi bancari.

Un'ulteriore distorsione del principio di progressività derivava dai redditi accertati in base al catasto, con conseguenze di diversa gravità nel caso dei terreni e dei fabbricati, e all'interno dei vari tipi di terreni e fabbricati. Ulteriori distorsioni derivavano dalla persistenza di diffuse esenzioni e dai diversi criteri di determinazione del reddito d'impresa.

6.

Un secondo gruppo di fattori di insuccesso della riforma è legato alla parziale, deformata e diseguale applicazione del sistema tributario legale. Nelle difficoltà allora riscontrate nel passaggio dal sistema tributario legale a quello reale rilevano soprattutto due aspetti: da un lato, lo scarto tra la situazione economica prevalente al momento in cui fu elaborato il progetto di riforma e quella prevalente al momento in cui la riforma (mutilata) fu attuata; dall'altro la mancata soluzione del problema amministrativo che, come già ricordato, era ritenuta una condizione essenziale per il successo della riforma (CSRT, 1964, pp. 65-97).

Sul primo aspetto è da notare che la differenza tra la situazione economica e sociale prevalente al momento in cui fu elaborato il progetto di riforma, all'inizio degli anni Sessanta, e quella prevalente quando la riforma fu attuata, alla metà degli anni Settanta, è enorme. Nel periodo di gestazione del progetto di riforma, l'economia italiana era inserita in un contesto relativamente stabile di relazioni economiche e finanziarie internazionali (che prevedeva, tra l'altro, il controllo sui movimenti di capitale); con un saggio di crescita del PIL piuttosto elevato e non troppo variabile; con una tendenza alla crescita dimensionale e organizzativa delle imprese; con un tasso di inflazione relativamente basso; con un livello di spesa pubblica ancora modesto e ben al di sotto di quello prevalente in altri grandi paesi europei; con un saldo di parte corrente del bilancio pubblico positivo e vicino a quello medio dei paesi industrializzati.

Viceversa, intorno alla metà degli anni Settanta, quando la riforma tributaria entra in vigore, la situazione economica e finanziaria internazionale è molto turbata e incerta, e si accrescono le spinte alla mobilità di fatto dei capitali; il tasso di crescita del PIL rallenta e diviene più irregolare; la tendenza alla concentrazione industriale è contrastata, e alcune grandi imprese incontrano difficoltà; il tasso di inflazione esplose e si mantiene molto elevato per le spinte provenienti dall'aumento dei prezzi delle materie prime e del costo del lavoro per unità di prodotto; la spesa pubblica accelera la sua crescita fino a superare, in termini di PIL, quella media dei paesi europei; il disavanzo di bilancio si allarga rapidamente nonostante la forte crescita delle entrate tributarie.

Sfortunatamente, l'attuazione della riforma avviene quando termina il periodo dei *Trente Glorieuses* (o della *golden age*) goduto dai paesi capitalistici nel secondo dopoguerra e durante il quale era stato concepito il progetto di riforma. Tutte le trasformazioni verificatesi in questo passaggio, sopra ricordate (la caduta del tasso di crescita, l'impennata inflazionistica, l'instabilità nei rapporti economici e finanziari internazionali, la liberalizzazione dei movimenti di capitale, il rallentamento della spinta verso la concentrazione industriale, l'accelerazione della spesa pubblica e il formarsi di ampi disavanzi di bilancio nonostante la crescita delle entrate tributarie) hanno fortemente influenzato e condizionato i modi in cui si è andata attuando la riforma.

Le gravi conseguenze distorsive sulla struttura del sistema tributario reale prodotte dall'esplosione inflazionistica e dagli altri ricordati mutamenti della situazione economica sono stati accentuati dal secondo aspetto ricordato sopra, cioè dal mancato adeguamento dell'amministrazione finanziaria. Il mancato adeguamento delle strutture, del personale, delle funzioni, dei metodi di lavoro, dei meccanismi di accertamento, delle procedure, nonché del sistema del contenzioso, delle riscossioni e delle sanzioni, ebbe conseguenze molto gravi sull'attuazione della riforma. In particolare perché si trattava, da un lato, di sperimentare l'applicazione di un'imposta nuova e importante per il nostro ordinamento, come l'IVA (che, tra l'altro, come

ha dimostrato l'esperienza concreta, si presta, contrariamente alle aspettative iniziali, a molteplici forme di evasione e frode fiscale) e, dall'altro, di applicare un'imposta come l'Irpef a una platea di soggetti enormemente ampliata rispetto a quella dell'imposta complementare (passando da poco più di 4 milioni a 22 milioni di soggetti) e profondamente disomogenea sotto diversi aspetti.

La realtà ha portato a confermare, nonostante la costituzione di un'anagrafe tributaria tecnicamente molto avanzata, l'opinione espressa da Cosciani, che

“le due esperienze italiane di riforma tributaria (del 1951-1956 e del 1973-1974) dimostrano in modo evidente che ogni riforma tributaria che non trova una sufficiente struttura amministrativa degli uffici o che non sia preceduta da una adeguata riorganizzazione degli stessi, non può portare al successo sperato. Ed ogni aggravio delle sanzioni amministrative e penali a carico degli evasori, in questa ipotesi, per correre ai ripari, si dimostra del tutto inutile fino a quando i meccanismi amministrativi non sono in grado di funzionare” (Cosciani, 1978, p. 24).

7.

Questi diversi fattori (la mutilazione del progetto di riforma nel passaggio dal disegno originario alla formulazione legislativa e alla sua effettiva applicazione, il profondo mutamento del quadro economico internazionale e interno tra il momento dell'iniziale impostazione della riforma e quello della sua introduzione, il mancato adeguamento di organizzazione, procedure, strumenti e comportamenti dell'amministrazione finanziaria) hanno pesantemente influenzato gli esiti della riforma attuata nel 1973-1974. Ma l'insuccesso della riforma deriva anche dall'impostazione generale che in vario modo ne era alla base, e cioè dalla presunzione che in materia di politica tributaria si potessero evitare scelte discrezionali prese in maniera trasparente e motivata.

In particolare per quanto riguarda l'IPPRC, che sarebbe diventata ed è tuttora il pilastro principale del nostro sistema, i problemi

incontrati derivano dall'adozione, meritoria ma illusoria, di una nozione tendenzialmente onnicomprensiva di reddito imponibile, basata sul criterio di determinazione analitica del reddito. Scelta meritoria perché operata per recuperare neutralità e semplicità al sistema tributario, che avrebbe dovuto spingere a censire e rivedere il fondamento delle numerosissime agevolazioni accumulate nel tempo, differenziate per categorie di contribuenti, tipologie di reddito, forme di prelievo. Illusoria perché i problemi delle moderne imposte sul reddito nascono non soltanto al momento delle correzioni apportate al reddito complessivo, mediante agevolazioni di varia natura (deduzioni e detrazioni), ma anche, e soprattutto, dalle difficoltà di determinazione e misurazione 'all'origine' dei vari redditi che del reddito complessivo sono le componenti. Tali difficoltà hanno intensità diversa per le varie categorie di reddito, secondo il grado in cui risulta possibile rilevare i ricavi lordi e i costi ritenuti connessi a tali ricavi, e secondo la variabile complessità del mutevole legame tra ricavi lordi e redditi netti.

Certo, sostenere che tutti i redditi sono eguali di fronte all'imposta e vanno pertanto trattati allo stesso modo, può sembrare attraente nella prospettiva della semplicità e neutralità. Ma trascura che la maggior parte di tali redditi non esiste allo 'stato puro': essi sono 'derivati' e 'corretti', secondo regole convenzionali, che lasciano ampi margini alla discrezionalità e alla valutazione soggettiva (Hicks, 1981), specialmente in sistemi economici complessi e operanti in condizioni di incertezza.

Queste difficoltà generali delle moderne imposte sul reddito sono state accentuate dall'aver sin dall'inizio trascurato nella formulazione e nell'attuazione della riforma tributaria i vincoli economici strutturali. Vincoli legati alle caratteristiche proprie della realtà economica italiana, costituita più di altre da un numero preponderante di imprese minori e di lavoratori autonomi e da una elevata frammentazione, disomogeneità e variabilità del tessuto produttivo.

Va ricordato che sin dall'inizio si sono avuti trattamenti tributari fortemente differenziati secondo la classificazione dei vari tipi di

reddito (basti pensare ai vari redditi da capitale o ai redditi diversi), secondo i criteri di determinazione delle basi imponibili (basti pensare ai redditi di terreni e fabbricati, o ai redditi di impresa), e secondo la natura giuridica dei soggetti, nonché le modalità e i regimi di accertamento. Sotto quest'ultimo aspetto, per fronteggiare alcune caratteristiche della realtà economica italiana si sono introdotti vari regimi semplificati o speciali: l'introduzione di elementi forfettari di determinazione dei ricavi; l'impiego di coefficienti presuntivi di ricavi e, in maniera non coordinata con questi, di coefficienti presuntivi di reddito; varie versioni del redditometro; fino alla ormai lunga, travagliata e ancora non conclusa vicenda degli studi di settore.

8.

Gli effetti negativi della parziale e distorta attuazione della riforma tributaria sono stati enormemente amplificati dall'unico suo successo, quello di avere provocato un aumento eccezionale del prelievo tributario complessivo che non ha precedenti nella nostra storia tributaria e non ha paragoni comparabili nell'esperienza contemporanea di tutti i maggiori paesi industrializzati (dati aggiornati sono in Pedone, 2015). La maggior parte di questo eccezionale aumento delle entrate tributarie complessive è dovuto alla crescita impetuosa del gettito dell'Irpef attribuibile a diversi fattori: l'estensione della platea dei contribuenti; l'introduzione di nuove modalità e tecniche di accertamento e riscossione dell'imposta, e l'estensione di altre già limitatamente adottate (ritenute alla fonte, autoliquidazione, acconti); e, soprattutto, l'elevata inflazione innescata dalla crisi petrolifera del 1973 che, interagendo con la progressività dell'Irpef, ha dato luogo a un massiccio drenaggio fiscale.

Ciò ha alterato profondamente la distribuzione del carico tributario, perché ha provocato un brusco innalzamento delle aliquote medie e marginali dei soggetti che non riescono a sfuggire all'applicazione dell'imposta, ha accentuato la differenza di trattamento tributario tra coloro che sono pienamente colpiti e coloro

che sono stati salvaguardati e protetti dall'applicazione piena ed effettiva della progressività dell'imposta sin dall'introduzione della riforma o che sono riusciti a rifugiarsi in forma di elusione legale (sfruttando e allargando le smagliature e i buchi presenti nella rete tributaria) o sono stati spinti o si sono nascosti nel labirinto dell'evasione, favoriti dalle piccole dimensioni, dalla scarsa tracciabilità delle operazioni e dall'impreparazione dell'amministrazione finanziaria a gestire un sistema tributario di massa. Si è così creata una fortissima spinta a cercare in tutti i modi, legali o illegali, di sottrarsi in tutto o in parte al prelievo tributario. Questa spinta peraltro ha profonde radici nella storia italiana, sin dall'unificazione; per un'analisi di alcuni tra i principali motivi specifici della persistente diffusa riluttanza verso il fisco, e in generale verso lo Stato, che caratterizza il comportamento degli italiani da oltre un secolo e mezzo, si rinvia a Forte, 1968 (in particolare capp. V e VI).

Il fortissimo aumento della pressione tributaria complessiva, concentrato sulle imposte sui redditi e in particolare sull'IPPRC, oltre che sull'IVA, ha perciò provocato quello che è stato definito un vero e proprio "cataclisma fiscale" (Fuà, Rosini, 1985). Per le modalità e le condizioni in cui è avvenuto, questo aumento ha avuto effetti disincentivanti (per le alte aliquote marginali) e distorsivi (per la proliferazione dei trattamenti tributari differenziati). Inoltre, ha spinto, sempre più, molti contribuenti a impiegare risorse, anziché in attività produttive, nella ricerca di svariate forme di elusione ed evasione; cui l'amministrazione finanziaria, nel tentativo di contrastare tali comportamenti, ha risposto con misure e risultati spesso trascurabili e talvolta controproducenti, come quando, in presenza di evasione diffusa, controlli inevitabilmente limitati a un ristretto numero di soggetti accrescono paradossalmente il senso di ingiustizia. Con l'ulteriore effetto, lacerante sul piano sociale, di contrapporre tra di loro le varie categorie di percettori di redditi diversi, peraltro spesso tra di loro strettamente intrecciate e colluse, fino alla costituzione e al funzionamento di un sistema economico parallelo e invisibile al fisco. Il solco tra evasori e tartassati diviene così sempre più profondo, ma contemporaneamente diviene sempre più

frequente il tentativo o il rischio di attraversarlo in un senso o nell'altro. Così, molti cittadini continuano a trovarsi "stretti tra l'arzigogolare per passare da tartassati a evasori e l'apprensione di passare da evasori a tartassati", mentre la politica tributaria sempre meno riesce ad "evitare che, da un lato, si minaccino pene sempre più severe per gli evasori applicandole poi soprattutto nei confronti dei meno accorti, e, dall'altro, quando si tratta di procurarsi maggiori entrate, si ricorra ad una cerchia sempre più ristretta di tartassati" (Pedone, 1979, p. 10).

9.

Questo meccanismo infernale, avviatosi negli anni Settanta e accentuatosi negli anni successivi, ha contribuito ad aggravare alcune deformazioni caratteristiche dell'economia italiana responsabili del rallentamento della crescita e del tendenziale declino dell'ultimo ventennio, aggravato dalla recente crisi finanziaria. Questo meccanismo si è intrecciato, favorendo ed essendone favorito, con numerosi aspetti negativi per la crescita, che caratterizzano più che in altri paesi il nostro sistema economico e tributario: dalla diffusione e pervasività della attività economica sommersa alle difficoltà di crescita dimensionale delle imprese e al loro persistente nanismo; dalla complessità e opacità delle norme con molte smagliature, alla elevatezza dei costi di adempimento e di consulenza professionale in materia tributaria; dall'incentrarsi del prelievo su alcuni soggetti già pesantemente colpiti, con evidenti effetti disincentivanti, alla ricerca sempre più frenetica di trattamenti di favore *ad hoc* (al limite, personalizzati); dalla continua modifica dei criteri per la determinazione dei redditi d'impresa ai mutevoli rapporti tra bilancio a fini civilistici e a fini tributari.

È molto difficile, ma necessario, uscire, sia pure in maniera graduale, da questo meccanismo, riducendo così un grosso ostacolo sulla via della ripresa della crescita. Perciò occorre mutare l'impostazione della politica tributaria, mostrando disponibilità ad

affrontare esplicitamente i problemi posti dall'inevitabile grado di discrezionalità insito nella gestione di un sistema tributario di massa in un'economia molto complessa e differenziata, continuamente cangiante, largamente immateriale e operante in condizioni di elevata incertezza. Tenendo presente che molti di tali problemi sono resi più complessi, e di difficile soluzione a livello di singolo Stato nazionale, dai fattori che hanno reso più ardua l'applicazione uniforme e generalizzata delle norme tributarie e la loro stessa formulazione. Tra questi fattori, un ruolo sempre maggiore lo hanno svolto le forme sempre più estese e intense assunte dall'integrazione economica e finanziaria internazionale, con la partecipazione di un sempre maggior numero di paesi con ordinamenti giuridici sempre più diversi e complessi. Ciò ha accresciuto le possibilità di elusione ed evasione in misura molto differenziata per i vari soggetti, e ha reso molto più faticoso il contrasto alle sempre più complesse forme che assumono l'elusione ed evasione internazionale, favorite anche dall'imponente espandersi dell'innovazione finanziaria che in molti casi consente, attraverso percorsi non sempre facilmente tracciabili, di trasformare i vari tipi di redditi in modo da sottrarli alla tassazione (o almeno a quella più onerosa), come testimonia l'ampio panorama delle svariate forme di elusione tributaria internazionale compiuto in sede dall'OECD, 2015.

C'è da sperare che questi temi, così come gli altri aspetti della nostra politica tributaria, non rimangano oggetto esclusivo dell'attenzione specialistica degli esperti, ma possano essere riportati, come si è augurato Alessandro Roncaglia nell'aprire questo incontro, "al centro del dibattito culturale e politico", in un confronto civile e aperto lungo le linee indicate da Paolo Sylos Labini, non solo sul livello della pressione tributaria complessiva ma anche sul ruolo delle principali imposte e, soprattutto, degli innumerevoli trattamenti tributari differenziati che caratterizzano le imposte sul reddito e le altre imposte, e che determinano l'effettiva ripartizione del carico tributario e gli effetti che ne conseguono in termini di efficienza e di equità.

BIBLIOGRAFIA

- Baratta P., Izzo L., Pedone A., Roncaglia A., Sylos Labini P. (1978), *Prospettive dell'economia italiana*, Roma-Bari: Laterza.
- Cafagna L. (2010), "Prefazione", in F. Lavista (ed.), *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna: il Mulino.
- Camera dei Deputati (1965), "Interrogatorio del Prof. Paolo Sylos Labini, Seduta di giovedì 8 febbraio 1962", in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, Resoconti stenografici degli interrogatori conoscitivi (7 febbraio 1962-16 gennaio 1963)*, pp. 57-94, Vol. II, Roma: Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari, disponibile alla URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg04/lavori/stampati/pdf/018_001001_F014.pdf.
- Cosciani C. (1978), "Struttura dei sistemi tributari e loro riforma", *Bancaria*, n. 10, pp. 957-964.
- Cosciani C. (1984), "I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale", in E. Gerelli, R. Valiani (eds.), *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, pp. 21-51, Milano: Franco Angeli.
- Forte F. (1968), *La strategia delle riforme*, Milano: Etas Kompass.
- Fuà G., Rosini E. (1985), *Troppe tasse sui redditi*, Bari: Laterza.
- Fuà G., Sylos Labini P. (1963), *Idee per la programmazione economica*, Bari: Laterza.
- Hicks J.R. (1981), "The Concept of Income in Relation to Taxation and to Business Management", in K. W. Roskamp, F. Forte (eds.), *Reforms of Tax Systems*, pp. 73-86, Detroit: Wayne State University Press.
- Izzo L., Pedone A., Spaventa L., Volpi F. (1970), *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Milano: Franco Angeli.
- Lavista F. (2010), *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna: il Mulino.
- Ministero per la Costituente - Commissione economica (1946), "Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente", Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Pedone A. (1979), *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, Bologna: il Mulino.
- Pedone A. (2015), "Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani", in B. Bises (ed.), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, pp. 47-74, Bologna: il Mulino.
- Sylos Labini P. (1963), "Programmazione contestata", *Astrolabio*, vol. 1 n. 4, pp. 12-14.
- Sylos Labini P. (2014), "Programmazione contestata", *Moneta e Credito*, vol. 67 n. 265, pp. 23-30.

- Sylos Labini P. (2015), "Interrogatorio del prof. Sylos Labini", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 219-269.
- Sylos Labini P., Roncaglia A. (2002), "Introduzione", in P. Sylos Labini (ed.), *Per la ripresa del riformismo*, pp. 11-28, Milano: Nuova Iniziativa Editoriale.