



\348\

**Meno tasse per tutti:  
lusinghe e ambiguità di uno slogan**

di

Paolo Bosi  
Maria Cecilia Guerra

Maggio 2001

Serie Interventi

**CAPP**

Centro di  
Analisi delle  
*Politiche*  
Pubbliche

Materiali  
di  
discussione

### **Meno tasse per tutti: lusinghe e ambiguità di uno slogan<sup>1</sup>**

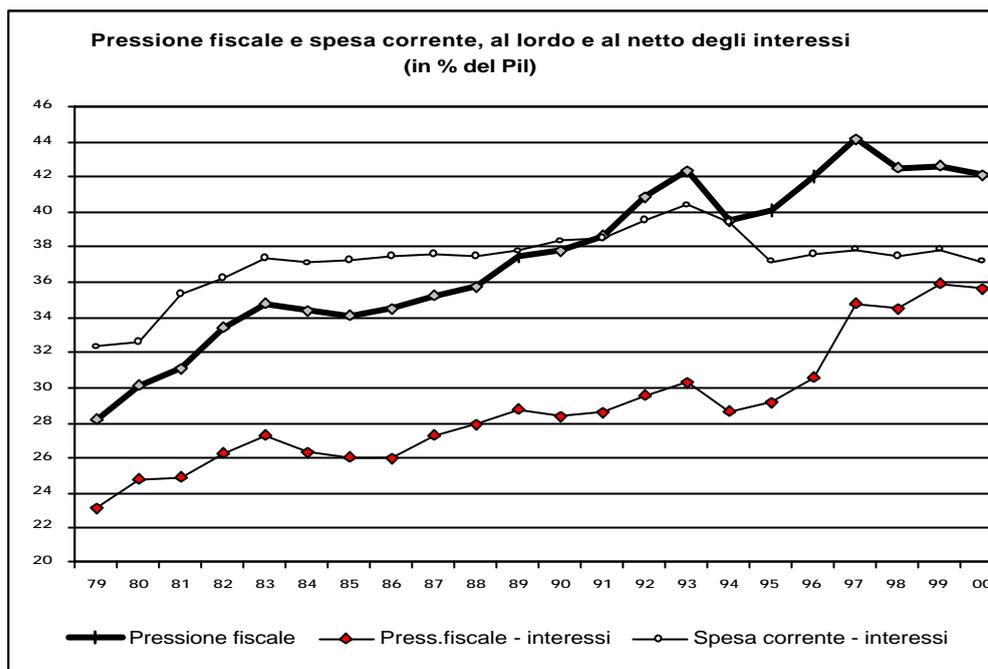
Voto e tasse spesso si sono incrociati nella storia delle democrazie. Anche oggi è così, non solo in Italia. Negli Stati Uniti la tornata elettorale che ha portato al potere i repubblicani ha avuto al centro dell'attenzione il *se* e il *quanto* ridurre la pressione tributaria utilizzando il surplus di bilancio che la straordinaria crescita dell'economia americana ha prodotto nell'ultimo decennio. Per argomentare l'opportunità di ridurre il carico fiscale, i repubblicani e i loro consiglieri economici sembrano abbandonare i lidi della *supply side economics* per trasformarsi, improvvisamente, in keynesiani stile anni 60: ridurre le imposte per sostenere la domanda aggregata, in particolare il consumo, entrato in una fase di ristagno a causa dell'enorme effetto ricchezza negativo prodotto dallo sgonfiamento della bolla dei mercati azionari. Dalla parte opposta i democratici e i loro mentori, Paul Krugman è il più famoso, si ergono a tutori della sobrietà nelle politiche fiscali. Più dell'integrità del bilancio, essi sono preoccupati del fatto che le proposte di Bush sono nettamente a favore dei percettori di reddito più elevati: l'1% dei contribuenti più ricchi beneficerebbe di oltre il 40% degli sgravi complessivi, mentre l'utilizzo del surplus per sostenere la spesa pubblica (sanità, istruzione, sostegni ai disagiati) potrebbe rendere un po' meno duro il modello di welfare residuale americano. Poche settimane fa nel Regno Unito, il Cancelliere dello scacchiere Brown, molto sensibile agli umori di oltreatlantico, di qualunque governo siano espressione, ha presentato un piano di sostanziosa riduzione del carico tributario. In Italia, il primo slogan della campagna elettorale è stato «Meno tasse per tutti» lanciato dal Polo, e seguito da proposte di radicale modificazione dell'imposta personale sul reddito (l'Irpef) da parte di Tremonti. Poche settimane dopo, Visco, dopo avere contribuito con la Finanziaria per il 2001 alla più imponente riduzione del prelievo diretto degli ultimi vent'anni, ha lanciato l'idea del Dividendo sociale, una proposta che non ha trovato accoglimento immediato, ma che si caratterizza per la drastica riduzione del gettito dell'imposta sul reddito.

### **Meno tasse, più voti**

I partiti e i governi sono dunque molto sensibili alla necessità di ridurre la pressione tributaria e vantano come un grande successo ogni più piccolo abbassamento di questo indicatore, che si vuole conseguire indipendentemente dal livello raggiunto (la pressione tributaria è molto più bassa negli Stati Uniti e in Gran Bretagna che nel resto dell'Europa) o dalla situazione del debito pubblico (gli Usa sono prossimi all'azzeramento del debito pubblico, l'Italia ha un rapporto debito/Pil tra i più alti in Europa). Che la pressione fiscale abbia raggiunto livelli molto elevati è fuori discussione. In Europa essa è l'esito dei piani di stabilizzazione della finanza pubblica messi in atto per realizzare l'Unione monetaria. Questo è vero particolarmente per l'Italia, per tre ragioni: il nostro Paese ha maggiormente contribuito a produrre disavanzi e debito pubblico negli anni Settanta e Ottanta, ha ritardato l'azione di risanamento rispetto agli altri Paesi europei, e più di questi ha utilizzato lo strumento delle entrate per ridurre il disavanzo.

---

<sup>1</sup> Una versione lievemente modificata di questo articolo è apparsa sulla rivista Il Mulino, n.2, 2001.



Nota: La pressione fiscale è qui misurata come somma di imposte dirette e indirette, contributi sociali *effettivi* e imposte in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil, una definizione diversa (non include i contributi figurativi) da quella usata in documenti ufficiali, ad esempio, la Relazione della Banca d'Italia.

La pressione fiscale ha superato nel 1992 la soglia del 40% e non ne è mai scesa al di sotto, se non nel 1994. Se si analizza l'andamento della pressione fiscale (cfr. la figura) si nota la sua irresistibile ascesa tendenziale dalla metà degli anni Settanta sino al 1997. Due picchi, negli anni Novanta, ci ricordano due anni ormai «storici» per la finanza pubblica, il 1992 e il 1997, mentre la graduale e complessivamente moderata caduta nei tre anni successivi lascia aperte le speranze per un futuro migliore.

### **Più tasse e meno interessi**

La tesi che cercheremo di argomentare in quanto segue è la seguente: è semplicistico trarre giudizi politici immediati dall'osservazione dell'indicatore della pressione fiscale, che presenta ambiguità e non possiede un sufficiente potere esplicativo.

Ci si potrebbe, in primo luogo, domandare: perché l'insofferenza nei confronti del fisco si è ingigantita proprio negli anni recenti? In fondo, sono numerosi i periodi storici in cui la pressione tributaria ha avuto accelerazioni. L'ovvia e forse più sensata risposta è che l'ennesima stangata si percepisce più della prima. Non è però la sola spiegazione possibile. Per i cittadini italiani il disagio fiscale di oggi è forse meglio colto dall'indicatore della pressione tributaria *al netto della spesa per interessi sul debito pubblico*, che nella figura scorre al di sotto della linea della pressione fiscale. Negli anni che vanno dai primi anni Ottanta alla metà degli anni Novanta, in cui il debito si è gonfiato a dismisura, la parte non piccola degli italiani che ha potuto permettersi qualche risparmio lo ha investito in titoli pubblici e ha percepito dallo stato trasferimenti, sotto forma di interessi sui titoli pubblici, molto più elevati di quelli percepiti da altri cittadini europei. Un investimento ottimo, che si rimpiangerà, e che ha largamente compensato il patema,

dissolto dall'azione di risanamento intrapresa nel '92, di non vedere rimborsati i denari prestati allo stato. Per quanto possa apparire paradossale non è forse lontano il momento in cui ci si interrogherà sulle virtù di avere un debito pubblico abbastanza elevato (un'idea non di moda tra gli economisti fedeli all'ortodossia della Banca Centrale Europea, ma sottolineata da non pochi economisti teorici). Al risanamento finanziario iniziato nel '92 da Amato è seguita la riduzione dei tassi: al disagio prodotto dall'aumento delle imposte si è così sommato quello della riduzione delle cedole dei Btp. La pressione al netto degli interessi è cresciuta in modo molto più repentino tra il 1992 e il 1997 e negli ultimi due anni, il 1999 e il 2000, si è posta ad un livello superiore a quello del biennio precedente. La situazione è poi stata aggravata dall'andamento negativo delle borse che hanno colpito tutti coloro che hanno trasformato in fondi di investimento azionari il patrimonio prima investito in titoli di stato. Non stupisce quindi che la questione sia sul tappeto, anche se non è chiaro perché spetti alla flessione della pressione tributaria tappare buchi prodotti nei patrimoni familiari dalla partecipazione al rischio dei mercati finanziari globalizzati.

### **Meno tasse e meno spese correnti**

Abbiamo visto che per capire le ragioni dello slogan «meno tasse» non basta guardare alle imposte, ma occorre guardare anche alla spesa pubblica. Non sono solo gli interessi ad essere chiamati in causa. Ci sono altri e più ovvi modi in cui pressione fiscale e spesa sono collegabili. L'avversione alle imposte è tanto maggiore quanto meno il cittadino è soddisfatto dei servizi che lo stato gli offre in cambio. Si potrebbe discutere a lungo di questo aspetto, su cui però non vorremmo soffermarci ora. Preme invece sottolineare che chi chiede riduzioni della pressione fiscale – un messaggio, questa volta, perfettamente coerente con le tradizionali posizioni della destra economica - in realtà chiede riduzioni della spesa. È questa, ad esempio, la posizione del governatore della Banca d'Italia, che invita a diminuire la pressione tributaria, riducendo al contempo anche la spesa corrente: un'operazione che viene vista come condizione necessaria per sostenere lo sviluppo. La realtà è che l'operazione di ridurre imposte e spesa può essere realizzata in molti modi, con effetti difficilmente quantificabili e diversi, anche nel segno, sullo sviluppo. Nelle università americane negli anni Sessanta i keynesiani insegnavano il teorema di Haavelmo o del bilancio in pareggio, oggi al massimo proposto come esercizio in esami propedeutici di macroeconomia. Il teorema afferma che se si aumentano della stessa misura la spesa pubblica e le imposte, il prodotto interno lordo aumenta; viceversa, se si riducono le imposte e la spesa, il reddito diminuisce. Su questi temi molta acqua è passata sotto i ponti della teoria economica (*crowding out*, aspettative razionali, vincoli di bilancio intertemporali, ecc.) e nessuno oggi si accontenterebbe di questo solo ragionamento. Ma quali sono i presupposti della tesi di Fazio, che porta esattamente alla conclusione opposta, andrebbe argomentato, a meno di non indulgere alla semplicistica ideologia che, in ogni caso, meno stato c'è, meglio è.

Una ragione non meramente ideologica per richiedere tagli delle imposte è forse da ricercarsi non nella loro quantità, ma nella loro *qualità*. Anche in materia di imposte e spese pubbliche ci sono quelle buone e quelle cattive: il problema è che non c'è unanimità su ciò che sia buono o cattivo. Alcuni potrebbero pensare che sia buono tutto ciò che riduce l'onere fiscale per le imprese: ridurre i contributi sociali, le imposte sui

profitti. Ma che dire allora di ridurre tutti i trasferimenti e gli incentivi a vario titolo erogati alle imprese, o della riduzione delle spese per istruzione, ricerca, formazione, sicurezza?

Non è facile sostenere che in ogni caso la riduzione della spesa corrente favorisca lo sviluppo. Dal 1993 ad oggi – si veda ancora la figura - la spesa *corrente* al netto degli interessi è diminuita di oltre 3 punti rispetto al Pil. E' possibile che tale diminuzione non sia ancora sufficiente, ma ulteriori passi rischiano di incidere sulla spesa per la protezione sociale: pensioni, sanità, assistenza; o sulla spesa di personale, vale a dire, in termini funzionali, istruzione e sicurezza. Sarebbe, ad esempio, utile conoscere con qualche dettaglio se «pensioni decenti» sono quelle che hanno livelli uguali o inferiori alle pensioni attuali e sapere delle pensioni di chi si sta parlando (quelle future dei giovani che oggi cercano lavoro o fanno lavori flessibili poco pagati, di chi oggi è occupato e protetto dal sindacato, di chi è già in pensione). Che vi sia una certa «resistenza» a realizzare ulteriori contenimenti della spesa corrente, che andrebbero comunque tentati per la spesa pensionistica al fine di equilibrare la struttura della spesa di welfare, lo si comprende riflettendo sul fatto che la spesa sociale in Italia non è fuori dalla norma europea e che la spesa corrente al netto degli interessi, se si esclude il periodo tra il 1988 e il 1993, sembra attestarsi su uno zoccolo che sin dall'inizio degli anni Ottanta si aggira intorno al 36-37% del Pil.

Secondo Paolo Onofri<sup>2</sup> nei prossimi cinque anni, anche ipotizzando un andamento relativamente ottimistico di crescita reale del Pil, tenendo conto della necessità di proseguire nella riduzione del peso del debito e degli altri impegni del Patto di stabilità (anche senza fare i primi della classe e puntare all'avanzo di bilancio), la pressione fiscale potrà essere ridotta al massimo di ulteriori 4 punti rispetto al livello del 2000, di cui 1,5 sono già stati programmati con la finanziaria per il 2001. Si tratta quindi di realizzare un'ulteriore riduzione di 2,5 punti, circa 50 mila miliardi. È difficile illudersi ed illudere che si possa fare molto di più. Qualcosa può forse essere ottenuto sul fronte dell'evasione fiscale, da cui arrivano segnali positivi: le stime per il '99 parlano di un gettito complessivo per adeguamento agli studi di settore in dichiarazione di circa 3 mila miliardi, il buon andamento dell'Iva (+15% nel 2000) è, in parte, attribuibile all'emersione di base imponibile. I margini restano comunque molto stretti.

La connessione tra pressione fiscale e spesa pubblica appena richiamata ci ha proposto i vincoli di tipo macroeconomico che si devono accettare nel discutere gli obiettivi di riduzione della pressione fiscale. Vi sono però anche altri aspetti, di tipo distributivo, che contribuiscono ad avvalorare la nostra tesi che sia poco significativo parlare solo di «meno tasse». Essi sono emersi in occasione della sostanziosa restituzione di risorse alle famiglie che è stata messa in atto dal governo Amato con la Finanziaria per il 2001. Il messaggio generale lanciato era chiaro: la prima fase di riduzione della pressione fiscale, dopo gli sforzi del 1997, ha favorito principalmente le imprese; si tratta ora di favorire le famiglie. Lo strumento utilizzato per questo obiettivo è stato l'ampliamento del primo scaglione dell'Irpef, una rimodulazione verso il basso delle aliquote, un ampliamento della deduzione per l'abitazione e delle detrazioni dall'imposta, in particolare di quelle riguardanti i carichi di famiglia. La dimensione robusta

---

<sup>2</sup> P. Onofri, *Un'economia sbloccata*, Bologna, Il Mulino, 2001.

dell'intervento, che nelle intenzioni doveva portare vantaggi diffusi a tutti i contribuenti, ha però fatto emergere il problema dei «non capienti», vale dire dei soggetti che non hanno un reddito e quindi un debito di imposta sufficientemente elevato per potere consentire, e quindi godere della compensazione tra imposta lorda e le detrazioni fiscali che venivano aumentate. Con l'approvazione della finanziaria si è corso ai ripari con soluzioni provvisorie e solo parzialmente efficaci, ma è molto probabile che proprio questo problema abbia ispirato la successiva proposta del Dividendo sociale, o dell'imposta negativa, vale dire di un meccanismo che consenta al fisco non solo di prelevare, ma anche di erogare denaro. Come vedremo con maggiore dettaglio nel prossimo paragrafo, il tentativo di risolvere il problema dell'incapienza con l'imposta negativa, *associato all'esigenza di abbassare le aliquote dell'Irpef*, richiede la realizzazione di una riforma di dimensioni finanziarie enormi, che ha come implicazione la necessità di mettere in discussione programmi di trasferimenti monetari alle famiglie che nel bilancio pubblico appaiono come spese correnti. A livello aggregato, aumentare le detrazioni fiscali (cioè ridurre la pressione fiscale), eliminando gli assegni familiari (cioè riducendo la spesa corrente), può forse mettere in grado il ministro dell'Economia di annunciare che la pressione tributaria sta calando, ma non cambia molto nelle tasche dei cittadini, complessivamente considerati. Gli effetti distributivi possono però essere molto diversi.

### **Meno tasse per le famiglie**

Discutere delle proposte avanzata da Tremonti e Visco di riforma dell'imposta personale, cioè dell'Irpef, non è solo utile per approfondire il tema dell'ambiguità dell'indicatore della pressione fiscale Tali proposte sono infatti rappresentative di un'esigenza di riforma radicale, che trae ispirazione da ideali di razionalizzazione e/o di giustizia tributaria affascinanti, che, periodicamente, di solito in occasione della formulazione di programmi elettorali, vengono riproposti all'attenzione. E' quindi importante vedere come esse possano concretamente calarsi nell'attuale realtà istituzionale.

L'imposta personale sul reddito è l'imposta principale di un sistema tributario. In Italia, l'Irpef fornisce un gettito di 230 mila miliardi, un decimo del Pil, un quarto delle entrate tributarie. Essa è lo strumento principale per realizzare l'equità fiscale. I suoi elementi costitutivi sono: un insieme di criteri che definiscono che cosa faccia parte e cosa sia escluso dall'imponibile, una struttura di aliquote, solitamente organizzate in scaglioni di reddito con aliquote crescenti per realizzare la progressività del prelievo; una struttura di deduzioni dall'imponibile e/o di detrazioni dall'imposta lorda, che assolvono una serie molto variegata di funzioni, quali la realizzazione del principio della discriminazione qualitativa che vuole meno gravati dall'imposta i redditi prodotti con lo sforzo del lavoro, l'introduzione di attenuazioni dell'imposizione per i soggetti che abbiano responsabilità familiari (coniuge e figli a carico), la riduzione del carico fiscale per particolari categorie di bisogni (spese per la salute, per l'istruzione, interessi passivi per l'acquisto della prima casa, premi per polizze con finalità previdenziali, ecc.). Un aspetto chiave delle modalità con cui l'imposta è tradizionalmente disciplinata, è che se l'imposta lorda è inferiore alle detrazioni a cui un soggetto ha diritto, il contribuente *non* matura il diritto ad un trasferimento, ma semplicemente non paga l'imposta.

Le proposte di Tremonti e Visco nascono da obiettivi di riforma dell'Irpef per alcuni aspetti comuni, per altri invece molto lontani. Entrambe sono caratterizzate da una radicalità molto accentuata, che, come cercheremo di mostrare, indipendentemente dal credo politico, rende poco probabile la loro realizzazione nel breve periodo.

Comune ad entrambe è l'obiettivo di realizzare una drastica riduzione del numero degli scaglioni dell'imposta, da cinque a due soltanto, e nell'assegnare alle deduzioni, notevolmente semplificate e poste solo in funzione della dimensione del nucleo familiare, l'obiettivo di realizzare il grado di progressività del tributo. L'idea che la giustizia fiscale possa essere realizzata solo con scale di aliquote molto articolate è infatti ormai del tutto superata nel dibattito sui sistemi tributari. Sappiamo bene che un'imposta può avere significativi effetti di redistribuzione anche con una struttura di aliquote alquanto piatta. Inoltre, la *supply side economics*, in questo caso opportunamente, ha insegnato che una struttura di aliquote marginali troppo elevate può avere effetti di disincentivo sull'offerta di lavoro.

Un altro aspetto comune alle due proposte, che però introduce vincoli severi alla possibilità di soddisfare tutti gli altri obiettivi della riforma, è l'obiettivo di restringere sensibilmente l'insieme dei contribuenti che pagano un'imposta positiva, anche se la modalità con cui tale obiettivo è realizzato è diversa nei due casi (minimo imponibile per Tremonti e Dividendo/imposta negativa per Visco). Vediamo più in dettaglio.

La proposta di Tremonti si fonda su un sistema a due aliquote (23 e 33%), con un primo scaglione molto ampio che arriva a 200 milioni, tale da avere effetti simili a quelli di una *Flat rate tax*, e sulla presenza di una deduzione *non rimborsabile* che definisce un *livello alquanto elevato di minimo imponibile* (15 milioni per un contribuente single, elevabile a 22 per nuclei con figli).

La proposta di Visco, nota come Dividendo sociale, prevede, insieme all'introduzione di un'Irpef a due aliquote (33% fino a 60 milioni e 41% oltre), una riforma dei programmi di spesa di assistenza con finalità di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari, che verrebbero eliminati e sostituiti da una deduzione dall'imponibile *universale*, vale a dire fruita da tutti i contribuenti indipendentemente dal loro reddito, di importo medio inferiore a quella di Tremonti (6 milioni per un single, parametrata in base ad una scala di equivalenza per i nuclei di dimensioni superiore), e *rimborsabile in caso di incapacità*. Tale proposta ha quindi come esplicito obiettivo quello di configurare un nuovo istituto che si ispira ai modelli integrati di tassazione personale e benefici assistenziali; finalità che è invece assente nella proposta Tremonti che non tratta degli aspetti della spesa di welfare.

Valutare gli effetti di queste due proposte non è facile<sup>3</sup>. A prima vista, se si guarda alla dimensione del minimo imponibile e al livello delle aliquote, la proposta di Tremonti sembra nettamente più favorevole alla generalità dei contribuenti. Di fatto è difficile pronunciarsi, in mancanza di una chiara definizione delle modalità applicative di tutti gli aspetti che compongono il tributo che abbiamo prima ricordato. Risultati estremamente diversi si ottengono a seconda della modalità con cui viene disciplinata la deduzione

---

<sup>3</sup> Per un'analisi articolata delle proposte rinviamo a M. Baldini e P. Bosi, *Flat rate tax, Dividendo sociale e riforma dei programmi di spesa di assistenza*, Modena, Centro di Analisi delle Politiche pubbliche, Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica, n. 33, 2001.

dall'imponibile, in particolare se essa è universale, cioè goduta da tutti o se è riservata ai contribuenti menù abbienti e quindi sé previsto che si esaurisca all'aumentare dell'imponibile.

La proposta di Tremonti non presenta un dettaglio sufficiente per potere sciogliere questi interrogativi: si tratta di una proposta «opaca», appena abbozzata, e una valutazione delle sue implicazioni distributive richiede necessariamente congetture. Se la deduzione, che comunque non dà diritto ad un rimborso in caso di incapacità, fosse universale, si avrebbe una perdita di gettito rispetto al 2000 di 85 mila miliardi, un terzo del gettito attuale: la proposta sarebbe pura demagogia! Se invece la deduzione venisse applicata solo fino ad un certo livello di reddito, la perdita potrebbe essere di «appena» 40 mila miliardi. È ovvio che gli effetti sul reddito disponibile della famiglie sono, nei due casi, radicalmente diversi. L'ipotesi meno avventurosa sul piano del gettito, avrebbe però, in analogia a quanto sembra avvenire con le proposte di abbattimento fiscale negli Stati Uniti, un effetto nettamente positivo per i contribuenti più ricchi, positivo per quelli più poveri e molto deludente per le classi medie. Le famiglie dei ceti medi risulterebbero quindi penalizzate dalla *flat rate*, un risultato che non dovrebbe stupire: se si innalza la soglia esente e si abbattano le aliquote marginali più elevate e non si vuole perdere troppo gettito è inevitabile che la fascia intermedia della distribuzione del reddito finisca per risultare perdente.

Sotto il profilo dell'efficienza, la proposta di Tremonti ha segni ambigui: l'applicazione di aliquote molto basse ha generalmente effetti modesti di disincentivo al lavoro, ma, se si considera, ad esempio, il caso della deduzione non universale, si possono porre problemi di disincentivo nella fascia di redditi medi in corrispondenza ai quali la deduzione viene gradualmente azzerata e aumenti anche marginali del reddito possono determinare forti aumenti del prelievo.

Di maggiore interesse per il nostro ragionamento è la proposta del Dividendo sociale. Anche in questo caso si deve scontare una forte perdita di gettito, attribuibile al fatto che il Dividendo, oltre ad avere carattere universale, dà anche diritto al rimborso (imposta negativa). La struttura dell'Irpef verrebbe completamente stravolta. La perdita di gettito rispetto alla situazione del 2000 può essere stimata in 130 mila miliardi. La praticabilità finanziaria della proposta si fonda sulla soppressione di molti programmi di spesa per assistenza (pensioni integrate al minimo, assegni familiari, pensioni sociali, ecc.), le cui funzioni vengono surrogate dal Dividendo. In questo modo la perdita di gettito, sempre rispetto al 2000, sarebbe pari a 65 mila miliardi. Non si può non restare stupiti dagli ingenti ordini di grandezza di queste potenziali perdite di gettito, soprattutto per chi ha visto con quale parsimonia negli anni passati si siano messe a disposizione risorse per nuovi programmi di contrasto della povertà (meno di 1000 miliardi nel passato quadriennio). Al contrario di quanto avviene con la proposta Tremonti, gli effetti distributivi della proposta del Dividendo sociale sono comunque nettamente migliorativi della distribuzione del reddito attuale. Il problema si sposta però sulla plausibilità di potere realizzare oltre a perdite di gettito di ingenti dimensioni, una modificazione così rilevante dei programmi di spesa di assistenza, che ha effetti molto significativi in particolare su quelli che attualmente ne beneficiano. La riforma del Dividendo causa una perdita a quasi il 30% dei nuclei familiari, soprattutto pensionati. Questa categoria *nel complesso* subirebbe addirittura un peggioramento della propria posizione. I lavoratori

autonomi sarebbero avvantaggiati, seppure di poco, rispetto ai lavoratori dipendenti. È facile intuire che una misura introdotta senza la necessaria gradualità porterebbe a forti resistenze da parte dei soggetti penalizzati.

Un altro importante aspetto critico riguarda la natura dei programmi di spesa che intende sostituire. È nota la critica al carattere categoriale e la scarsa efficacia distributiva di molti degli istituti della spesa di assistenza del welfare italiano; si deve però anche riconoscere che non tutte le «categorialità» sono criticabili. Quelle che traggono origine da condizioni di bisogno, come appare ovvio nel caso di portatori di handicap, non possono essere «risarcite» attraverso uno strumento che assume come unico elemento di discriminazione quantitativa la numerosità del nucleo familiare. Nel caso delle rendite per invalidità civile tale sostituibilità potrebbe essere giustificata solo nell'ipotesi che il carattere assistenziale in senso deteriore delle stesse sia prevalente.

Queste considerazioni potrebbero suggerire un avvio graduale della riforma. Un percorso non semplice: l'essenza della proposta del Dividendo è di associare un'imposta sostanzialmente proporzionale, caratterizzata da aliquote marginali abbastanza elevate, con un trasferimento, il Dividendo, che ha una forte efficacia redistributiva. Se la misura di questo Dividendo venisse ridimensionata di molto, l'effetto distributivo scomparirebbe. Applicare aliquote più elevate avrebbe effetti difficilmente tollerabili sul piano dell'efficienza. In sostanza, la riforma può essere attuata solo se le sue caratteristiche qualitative e quantitative non si discostano di molto da quelle che sono state descritte. Essa può quindi essere proposta solo *dopo* una riforma adeguata degli istituti esistenti, che devono essere trasformati in modo da potere dare copertura ai rischi sociali che essi, seppure mediocrementemente, assolvono.

Discutere dell'abbassamento della pressione fiscale per le famiglie ha quindi spostato l'attenzione sul tema della riforma della spesa di welfare con finalità di assistenza: lotta alla povertà, sostegno dei portatori di handicap e delle responsabilità familiari. Le osservazioni critiche avanzate fanno comprendere che riforme dell'imposta personale volte a ridurre in modo significativo la pressione fiscale presentano, per una ragione o per l'altra, seri problemi di realizzabilità. In ogni caso la loro introduzione assorbirebbe quasi integralmente lo spazio di riduzione della pressione fiscale che abbiamo sopra individuato sulla base di considerazioni macroeconomiche.

### **Meno tasse per le imprese**

Nonostante siano state già «beneficiate» dalla prima fase della riforma Visco che ha significativamente diminuito l'onere gravante sui loro utili<sup>4</sup>, anche le imprese continuano però a lamentare l'eccessivo peso delle imposte e a richiederne, senza soluzione di continuità, il contenimento. L'«elevata» pressione fiscale è poi ripetutamente chiamata in causa dal governatore della Banca d'Italia come fattore strutturale che limita la competitività delle imprese. Nello stesso tempo importanti società di consulenza

---

<sup>4</sup> Per una valutazione più estesa delle caratteristiche della riforma cfr. P. Bosi e M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2001<sup>2</sup>.

internazionale, quali la Baker&McKenzie e l'Arthur Andersen, collocano l'Italia post riforma fra le nazioni, rispettivamente, più competitive sotto il profilo fiscale, l'una, o che presentano le condizioni, prevalentemente anche se non esclusivamente, fiscali più favorevoli all'insediamento delle imprese, l'altra. A cosa possono essere ricondotte valutazioni così diverse? Va innanzitutto notato che i diversi osservatori sono prioritariamente interessati alla relazione fra tassazione delle imprese e competitività internazionale delle stesse. L'enfasi riservata al fattore fiscale in questo contesto è accentuata dalla definitiva perdita di importanza, a seguito dell'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria, di un altro fattore in grado di incidere sulla competitività delle imprese, che in altri periodi storici aveva invece dominato la scena: il tasso di cambio (leggi: la svalutazione della lira).

Quale è l'atteggiamento delle altre nazioni nei confronti di questo problema? Le principali riforme introdotte, a partire dagli anni Ottanta e per tutti gli anni Novanta, nei Paesi industrializzati hanno fatto registrare una marcata tendenza alla riduzione dell'aliquota legale dell'imposta che grava sugli utili delle società di capitali, affiancata, ma non in tutti i Paesi, da misure di ampliamento della base imponibile, a parziale difesa del gettito. Fra il 1980 e il 1997, anno di avvio della riforma Visco, tale aliquota è calata nella media dei Paesi europei, ad esclusione dell'Italia, di ben 10 punti (da poco meno del 47 a poco più del 36%). Questo andamento può essere in larga misura interpretato come la risposta dei singoli stati all'apertura dei mercati. Esso è il sintomo evidente del fenomeno noto come «concorrenza fiscale»: il prelievo sui fattori mobili viene ridotto al fine di attirare imprese e capitali *dall'estero* o, quanto meno, al fine di evitare fughe delle proprie imprese e dei propri capitali *all'estero*.

In Italia, nello stesso periodo, l'aliquota cresceva di ben 17 punti (da poco più del 36 al 53,2%) e si collocava ad un livello di 17 punti più alto rispetto a quello medio degli altri Paesi europei.

Un livello così più elevato del prelievo non poteva certo essere sostenuto a lungo. Uno dei principali obiettivi della riforma, di qualsiasi riforma si volesse intraprendere, doveva necessariamente essere una sua riduzione. La riforma Visco ha operato significativamente in questa direzione: nel 1998 il differenziale di imposizione fra l'aliquota massima italiana e quella media europea, pur a fronte di un'ulteriore diminuzione di quest'ultima, si era già ridotto a meno di 6 punti.

La diminuzione dell'aliquota legale non è stata però né l'unico né il più enfatizzato fra gli obiettivi perseguiti. Grande importanza è stata assegnata all'obiettivo di introdurre una *maggior neutralità della tassazione nelle scelte finanziarie* delle imprese. Il sistema pre-riforma infatti, anche in ragione delle elevate aliquote di imposta che lo caratterizzavano, discriminava moltissimo ai danni del finanziamento attraverso emissione di azioni o reinvestimento degli utili e favoriva invece l'indebitamento, contribuendo così a determinare lo scarso sviluppo della Borsa e la forte dipendenza delle imprese dal finanziamento bancario.

La riforma veniva avviata in un momento in cui l'entrata nell'Unione monetaria imponeva restrizioni fortissime ai disavanzi pubblici. Non ci si poteva quindi permettere alcuna perdita di gettito. Per perseguire congiuntamente i due obiettivi ricordati, nel rispetto del vincolo di gettito, si è proceduto in due direzioni: da un lato si è abolita l'Ilor, un'imposta che gravava sugli utili delle imprese con un'aliquota del 16,2%, finanziando

tale abolizione (ma con essa, come si vedrà, anche l'abolizione di altri importanti tributi e contributi fra cui in particolare i contributi sanitari e l'imposta sul patrimonio delle imprese) con l'Irap, un'imposta ad amplissima base (il valore aggiunto netto) ma con aliquota molto contenuta (il 4,25%); dall'altro si è introdotta la Dit (Dual income tax). Una volta a regime, il meccanismo della Dit consiste nel dividere i profitti delle imprese in due componenti. Una prima componente individua una remunerazione ordinaria per il capitale di rischio che gli azionisti conferiscono alle imprese, secondo un tasso pari a quello che essi otterrebbero se prestassero lo stesso capitale sui mercati finanziari (più un premio per il rischio). Questa componente è tassata ad un'aliquota agevolata, il 19%, che corrisponde alla più bassa delle aliquote dell'Irpef. La seconda componente, residuale, è data dai profitti che eccedono questo livello «normale» e che sono invece tassati con l'aliquota ordinaria, che, per le società di capitali, restava al 37%. In questo modo, per dirla con le parole di Visco, «finché in un'impresa il profitto è lo stesso che si sarebbe ottenuto investendo il proprio risparmio in un qualsiasi titolo obbligazionario, lo si tassa con un'aliquota bassa», perché è bassa la tassazione generalmente riservata agli interessi sulle attività finanziarie; il resto è una rendita e la si può (deve) tassare di più<sup>5</sup>.

Questo modello di tassazione delle imprese ha la funzione di dare razionalità al sistema fiscale nel suo complesso. Esso va infatti nella direzione di una maggiore omogeneità della tassazione delle diverse tipologie di redditi di capitali, avvicinando la tassazione dei redditi dei capitali apportati ad un'impresa, a quella riservata ai redditi dei capitali dati a prestito (resa a sua volta più uniforme attraverso un importantissimo intervento riformatore) e, in prospettiva (ma su questo punto la riforma si è per ora arenata), a quella dei redditi dei fabbricati dati in locazione.

Si tratta indubbiamente di un disegno completo, ambizioso ma anche complesso. Per quanto riguarda la tassazione del reddito di impresa, questa complessità, accentuata dalla necessità di introdurre disposizioni temporanee finalizzate alla salvaguardia del gettito, ha reso difficile la lettura e la valutazione compiuta del suo impatto, sia in termini di riduzione dell'onere di imposta, sia per quanto attiene ai suoi più generali riflessi sulla competitività delle imprese. Ciò contribuisce a spiegare l'esistenza di opinioni estremamente differenziate su questi problemi.

Il disaccordo inizia già sul calcolo dell'aliquota che grava sugli utili delle società di capitali, ed è principalmente riconducibile a due fattori. In primo luogo, l'assoggettamento delle due componenti dell'utile di impresa, che rappresentano rispettivamente i profitti ordinari e gli extraprofiti, a due diverse aliquote fa variare l'onere medio di imposta in ragione del peso relativo delle due componenti medesime, penalizzando, relativamente, le imprese più redditizie. Nei primi anni di applicazione, inoltre, tale onere medio non poteva comunque, per legge, scendere al di sotto del 27%.

In secondo luogo, gli utili di impresa sono, assieme al costo del lavoro e agli interessi passivi, una delle componenti del valore aggiunto, e cioè della base imponibile dell'Irap, e sono quindi assoggettati anche all'aliquota propria di tale imposta, il 4,25%. L'aliquota di imposta che complessivamente grava sugli utili, con l'avvio della riforma, è quindi compresa fra il 31,25%, per le imprese che sfruttano al massimo i benefici della Dit, e il

---

<sup>5</sup> V. Visco, *Il fisco giusto*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000.

41,25%, per le imprese che non ne godono affatto. L'onere che grava sugli utili di impresa in ragione dell'Irap è però calcolato in modo sensibilmente diverso dalle associazioni degli industriali, e in primo luogo dalla Confindustria, che considerano come gravante sugli utili di impresa, in quanto è con essi che viene pagata, anche l'Irap che grava formalmente sulle altre componenti del valore aggiunto. Questa considerazione porta, ad esempio, la Confindustria a calcolare un'aliquota «implicita» dell'Irap sugli utili pari, in media, a poco più del 13%, e a collocare così il prelievo complessivo sugli stessi, con riferimento al suo valore massimo, a oltre il 50%. Questo calcolo ha forse una sua logica, ma dà luogo ad un indicatore diverso dall'*aliquota legale*, che non è assolutamente corretto confrontare, come viene invece spesso fatto, con le aliquote legali vigenti negli altri Paesi, al fine di trarne valutazioni sui riflessi del fisco per la competitività del nostro Paese.

Ci sono altri elementi che rendono complesso il quadro interpretativo e comparativo. Non è infatti sufficiente fare riferimento all'aliquota legale del prelievo per valutarne l'onerosità e stimarne gli effetti. Molto importanti sono anche le regole per la individuazione della base imponibile. Incentivi, deducibilità, trattamenti favorevoli degli ammortamenti e delle scorte, più o meno generosi riporti delle perdite, sono tutti fattori che devono essere presi in considerazione. Questi elementi, unitamente alle aliquote legali, vengono sintetizzati in appositi indicatori che vengono chiamati *aliquote effettive*. La storia non finisce qui. Le aliquote effettive sono infatti di due tipi: l'*aliquota marginale effettiva*, che misura il peso dell'imposta sugli investimenti marginali (e cioè quegli investimenti il cui rendimento è appena sufficiente a coprirne i costi) e l'*aliquota media effettiva*, che misura l'onere che grava invece sugli investimenti inframarginali (e cioè quegli investimenti che producono delle rendite, ovvero, per dirla con Visco, degli extra-profitti).

Senza entrare in spiegazioni tecniche<sup>6</sup>, basti ricordare che l'aliquota marginale effettiva è fondamentale per le decisioni delle imprese relativamente a *quanto* investire. L'aliquota media effettiva può invece condizionare la *localizzazione* delle imprese, specie delle multinazionali o delle imprese che svolgono attività poco legate al contesto nazionale, quali tipicamente i servizi finanziari, che sono molto sensibili alla tassazione complessiva sui loro profitti (e cioè sull'insieme dei rendimenti di tutti gli investimenti da esse compiuti).

Il ricorso esclusivo all'uno o all'altro di questi indicatori che colgono aspetti diversi di uno stesso fenomeno può portare a valutazioni divergenti sulla competitività di un sistema fiscale, in particolare di un sistema fiscale come il nostro che, come si è ricordato, con il meccanismo della Dit, penalizza gli extraprofitti. Grazie anche al meccanismo della Dit, la riforma italiana ha avuto un successo particolarmente significativo nel ridurre l'aliquota marginale effettiva, aumentando l'appetibilità dell'investimento nel nostro Paese.

La riforma è stata indubbiamente efficace anche nel ridurre l'aliquota media effettiva (specialmente, anche grazie al meccanismo della Dit, nel caso del finanziamento con

---

<sup>6</sup> Giannini, S., Guerra, M.C.; 2000, *Dove eravamo e dove siamo: il sistema tributario dal 1990 al 2000*, in Bernardi, L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000*, Il Mulino, Bologna.

capitale proprio). Non si dispone però ancora di dati che ne permettano un confronto a livello europeo. Dei due indicatori richiamati, l'aliquota media effettiva è però quella che maggiormente si avvicina all'aliquota legale. Il dubbio che il taglio di tale aliquota non sia stato sufficiente, e che ciò possa costituire un ostacolo alla localizzazione delle imprese in Italia, viene alimentato dallo stillicidio con cui ne vengono annunciate ulteriori riduzioni negli altri Paesi: l'aliquota legale media dell'insieme dei Paesi Ocse è diminuita di 1 punto fra il 2000 e il 2001; nel corso del 2000 ben sei Paesi europei hanno proceduto a riduzioni; dal 2001, in Germania, un'aliquota unica del 25% sostituisce le due precedenti del 30 e 40% rispettivamente sugli utili distribuiti e non distribuiti; in Irlanda, con la benedizione della Commissione europea, l'aliquota raggiungerà nel 2003 il livello minimo del 12,5%.

Il nostro Paese ha preso alcune importanti contromisure: ha ridotto l'aliquota ordinaria dell'Irpeg di un punto, portandola al 36% (e disponendone l'ulteriore riduzione al 35% dal 2003), ha ampliato la portata della Dit, accelerandone l'andata a regime, ha eliminato il vincolo dell'aliquota media minima al 27%. Per effetto di queste misure l'aliquota media delle imprese per le quali gli extraprofiti rappresentano una quota poco rilevante degli utili complessivi può avvicinarsi al 19% che, pur con l'aggiunta dell'Irap, rappresenta attualmente la più bassa aliquota a livello europeo. Per converso, le imprese per le quali gli extraprofiti rappresentano una quota elevata degli utili complessivi potrebbero subire una tassazione vicina al 40%, tendenzialmente la più alta in Europa. Quali siano gli effetti complessivi sulla competitività del nostro Paese di un tale «sventagliamento» di aliquote è difficile dirlo. Così come, a conclusione del quadro sin qui sommariamente ricostruito, è difficile valutare l'effettiva necessità di ridurre il prelievo sulle imprese. Se comunque fosse questa la via che si vuole proseguire, assecondando la tendenza al ribasso che sembra imposta dalla competizione fiscale, è necessario scegliere fra due vie totalmente alternative.

La prima via consiste nel mantenere il modello di tassazione duale introdotto con la riforma Visco, diminuendo la tassazione sugli extra profitti, che maggiormente ci espone al rischio di delocalizzazione delle imprese più profittevoli, e contando anche sul fatto che la progressiva entrata a regime della Dit garantisce automaticamente un'ulteriore riduzione del prelievo medio.

La seconda via richiede invece di abbandonare il modello duale che, anche qualora fosse, e molto probabilmente lo è, mediamente più generoso, è meno facilmente leggibile, in quanto disomogeneo, rispetto a quello degli altri Paesi e adottare una sola aliquota ad un livello intermedio fra le due attuali. È una via su cui inoltrarsi con molta prudenza. È vero che nonostante l'interesse suscitato dalla Dit italiana, questo modello non è stato adottato (se non in parte dall'Austria) dagli altri Paesi europei; è vero che la spinta ad una tassazione omogenea dei redditi di capitali, che era, come si è ricordato, una delle ragioni per cui la Dit è stata introdotta, sembra essersi arrestata; ma è anche indubbio che tornare indietro comporterebbe in larga parte rinunciare ad un obiettivo che il nostro Paese ha ampiamente conseguito, e che è stato tanto lungamente invocato nel dibattito internazionale: una maggiore neutralità nei confronti delle scelte di finanziamento delle imprese.

Inoltre, bisogna essere ben consapevoli che anche questa scelta non chiuderebbe affatto la partita. La corsa al ribasso in cui sono impegnati i Paesi europei è un fenomeno

estremamente preoccupante: è una corsa di cui non è chiaro il traguardo. È forse, per ora, rappresentato dal 12,5% dell'Irlanda? E poi? Partecipare a questa gara non è privo di rischi, il più grande dei quali è la perdita di controllo sul livello del proprio gettito oltre che sulla sua distribuzione. La consapevolezza di questo rischio ha caratterizzato il recente impegno del nostro Paese sul fronte del coordinamento della tassazione del risparmio e della lotta contro la cosiddetta concorrenza fiscale dannosa. Qualche importante risultato è stato indubbiamente conseguito. Per evitare di trovarsi sempre più impelagati nelle sabbie mobili, questo impegno deve continuare ad essere considerato prioritario.

### **Meno tasse sul lavoro**

Il dibattito sulla opportunità della riduzione dell'onere fiscale riservato alle imprese e sulle modalità con cui la stessa può essere conseguita coinvolge oltre all'imposta sugli utili, altri strumenti di rilievo del sistema fiscale: i contributi sociali, di cui si propone un drastico ridimensionamento, e l'Irap, di cui ci si spinge a chiedere (promettere) l'abolizione. Entrambe le proposte investono tematiche (prima fra tutte i riflessi delle scelte fiscali sull'occupazione) estremamente ampie e complesse che non possono essere affrontate in questo lavoro. Ci limiteremo ad alcune considerazioni di carattere generale che possono essere utili per meglio inquadrare i problemi nell'ambito del complessivo disegno del prelievo fiscale nel nostro Paese.

I contributi sociali, oltre ad essere indubbiamente una componente rilevante del costo del lavoro, sono una modalità di finanziamento di importanti voci del *welfare*, fra cui, in particolare, la previdenza e l'assistenza. La loro riduzione richiederebbe interventi compensativi o sul fronte delle spese (la riduzione del *welfare state* di cui abbiamo già parlato nei paragrafi precedenti) o delle entrate. Interventi che non sono mai individuati con precisione nel dibattito.

Sul fronte della previdenza i paladini della privatizzazione sottolineano come essa permetterebbe, ad un tempo, la riduzione della spesa pubblica (se si è disposti a dimenticare che anche le agevolazioni fiscali alla previdenza complementare sono spesa pubblica, nel senso ben riassunto dal termine inglese di *tax expenditures*: spese fiscali, in quanto mancate entrate) e dei contributi sociali, ma lasciano irrisolto, a meno di prefigurare interventi miracolistici alla Modigliani (che si fondano sull'ipotesi di implausibilmente elevati tassi di interesse reale), il problema di come sia possibile sostituire una fonte di finanziamento delle pensioni di oggi (i contributi sociali obbligatori del sistema pubblico a ripartizione) con una fonte di finanziamento delle pensioni di domani (i contributi volontari ai fondi pensione a capitalizzazione).

Sul fronte dell'assistenza, la soluzione viene ricercata nella sostituzione di un finanziamento categoriale (i contributi sociali, che gravano appunto sui soli lavoratori) con finanziamenti universali, a carico della cosiddetta fiscalità generale. Qualche passo in questa direzione è stato compiuto in attuazione del Patto sociale del dicembre del 1998. Ma cosa è la fiscalità generale? Le prime riduzioni dei contributi sono state finanziate con la «carbon tax», una tipologia di prelievo (che consiste in una particolare articolazione delle accise sulle fonti di energia) a cui è assegnato anche il compito di ridurre il consumo di prodotti inquinanti. Questa via, che pone ulteriori problemi sotto il profilo della competitività, essendo le fonti energetiche input (e quindi fonte di costi) per

le imprese, è stata resa ben presto impervia dall'aumento del prezzo del petrolio. La riduzione dei contributi finalizzati al finanziamento degli assegni familiari, introdotta con l'ultima legge finanziaria, è stata finanziata grazie all'aumento del gettito fiscale, reso possibile anche dal recupero dell'evasione. Ulteriori passi in direzione del contenimento dei contributi richiedono che sia identificato con chiarezza il tributo «generale» a cui ci si intende rivolgersi. Una possibile proposta è rappresentata, nell'ipotesi di Dividendo sociale, dall'Irpef. Dei principali problemi che tale proposta solleva si è già parlato.

È però importante ricordare che la più significativa riforma che ha effettivamente conseguito lo scopo di sostituire il finanziamento a carico di un solo fattore - il lavoro - di un servizio universale, goduto cioè dalla totalità dei cittadini - la sanità - con un prelievo di carattere generale, in quanto commisurato all'intero valore aggiunto è stata quella che, con Visco, ha portato alla sostituzione dei contributi sanitari con l'Irap. Proporre contemporaneamente la riduzione dei contributi sociali e l'abolizione dell'Irap, che è stata introdotta proprio per permettere una riduzione di una tipologia di contributi obbligatori, non può che generare una qualche perplessità.

Anche volendo prescindere da questa possibile incongruenza, il gettito dell'Irap ammonta a più di 50 mila miliardi, con cosa si pensa di sostituirla?

### **Meno tasse centrali e più tasse locali**

La richiesta di soppressione (o comunque di un significativo depotenziamento) dell'Irap rischia poi di porre di fronte ad altre importanti contraddizioni. Questa imposta, anch'essa rispondente ad un disegno ben preciso e ambizioso (garantisce la neutralità, pienamente nel finanziamento delle imprese e quasi integralmente nell'impiego dei fattori produttivi) - se non isolata nel panorama internazionale, ma sicuramente invisibile per alcuni suoi aspetti particolari - rappresenta anche il primo serio tentativo compiuto in Italia di dotare le regioni di un tributo proprio di rilievo, assegnando loro un margine di discrezionalità nel livello e nell'articolazione del prelievo niente affatto secondario.

In un Paese come il nostro, in cui proliferano i paladini del «federalismo fiscale», un'imposta di questo genere dovrebbe essere custodita e difesa come un bene prezioso.

In realtà il problema è che il modello di decentramento fiscale verso cui si dirige il nostro Paese non è ancora né compiuto né compiutamente delineato. In particolare non è chiaro il peso relativo che si vorrà assegnare, in futuro, a due forme di finanziamento degli enti territoriali molto diverse fra di loro: i tributi propri (fra cui i più importanti sono attualmente rappresentati dall'Irap per le regioni e dall'Ici per i comuni, ma anche dalla componente discrezionale delle addizionali Irpef regionali e comunali) che assegnano agli enti decentrati ampi margini di autonomia, e le compartecipazioni con cui essi vengono individuati come destinatari di una quota di un tributo nazionale secondo criteri decisi dall'autorità centrale.

Scelte che accentuino il peso delle compartecipazioni non sono necessariamente sgradite agli enti territoriali: diversamente dai trasferimenti, che hanno costituito sino ad anni recenti la fonte di finanziamento prevalente degli stessi, le compartecipazioni garantiscono un'entrata certa, da non doversi ricontrattare ogni anno con governi politici dai mutevoli orientamenti; nello stesso tempo non pongono i responsabili della politica locale nella necessità di dovere rispondere puntualmente ai loro cittadini-elettori-

contribuenti delle spese che compiono. Il modello della compartecipazione spartisce però una torta data: il gettito dei tributi nazionali.

Se all'Irap si volessero sostituire, nel finanziamento delle regioni, maggiori compartecipazioni, bisognerebbe ancora una volta indicare a quale leva fiscale si intende fare ricorso per il loro finanziamento. Attualmente l'imposta più compartecipata è l'Iva, ma non si tratta di un'imposta che si possa aumentare a piacimento. Non solo perché aumentare le imposte indirette può avere effetti non voluti sull'inflazione e sui consumi interni, non solo perché l'Iva è un'imposta in cui si continuano a registrare grossi livelli di evasione, ma anche perché è un'imposta sulla cui *performance* stanno addensandosi le nubi nere delle infinite possibilità di aggiramento del tributo rese possibili dal diffondersi del commercio elettronico.

Il modello alternativo consiste nel muoversi nella direzione di confermare ed accentuare l'autonomia degli enti decentrati, attribuendo ad essi margini di autonomia nella fissazione di tributi sempre più elevati, a fronte di adeguate politiche di perequazione per evitare una discriminazione eccessiva nei confronti degli enti più poveri. Una maggiore autonomia tributaria aumenta la discrezionalità degli enti territoriali circa il livello e la composizione della propria spesa. Essa però rende più trasparente il collegamento fra spese pubbliche e tributi necessari al finanziamento di quelle spese, responsabilizzando gli amministratori nei confronti dei propri elettori.

Bisognerà poi essere sicuri, si pensi in particolare al caso della sanità di cui sono responsabili le regioni, che il decentramento delle decisioni di spesa e di entrata non si traduca in una discriminazione troppo accentuata fra cittadini di regioni diverse, nel godimento di servizi considerati essenziali. Si tratta di argomenti estremamente complessi, ben lungi dall'aver trovato una soluzione, non solo nel nostro Paese.

Per quanto riguarda i temi che abbiamo affrontato, il punto cruciale da sottolineare è però il seguente: qualora ci si muovesse nella direzione di una maggiore autonomia tributaria degli enti territoriali, qualora cioè i centri di decisione sui tributi diventassero più numerosi ed indipendenti, il concetto stesso di pressione fiscale diventerebbe sempre più evanescente (non nella sua dimensione quantitativa, quanto nella sua dimensione politica) e lo slogan «meno tasse per tutti» ancora più ambiguo.