

RIVISTA DI DIRITTO FINANZIARIO E SCIENZA DELLE FINANZE

Anno LXIX Fasc. 2 - 2010

Giuseppe Vitaletti

**PRINCIPI FISCALI ED ECONOMIA
GLOBALE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

PRINCIPI FISCALI ED ECONOMIA GLOBALE

di *GIUSEPPE VITALETTI* (*)

Abstract. This paper is devoted to discuss principles and targets for the tax system. Principles are first framed and examined in general terms. Then specific reference is made to the European situation, where both for direct and indirect taxation very complex equilibria have come into existence, under the double pressure arising from the necessity of a basic coordination and from the will to safeguard the maximum possible autonomy for single countries. It is remarked that very important achievements have been obtained, nevertheless the way to many developments is open. Some of the stimuli to evolution are connected to problems which are still unsolved. Among them the most relevant are: the non uniform application of tax principles in the field of mobile incomes (corporate earnings and financial rents) and the restriction of progressivity only to incomes from labour, in the area of direct taxation; the uncertainty about the principle which should guide the VAT working at regime, in the area of indirect taxation. Further stimuli derive from the "requests" for public intervention arising from the emergencies of the global economy, such as: the decreasing share of labour incomes inside GDP; the increasing burden of public debt; the enormous and persistent surpluses and deficits in international trades; the perspectives of exhaustion for the most important energetic primary goods. A satisfactory conciliation of the various issues is very hard. It is argued that significant progresses can be obtained by arranging principles of taxation to the goal of applying compulsory levies to sources with robust roots on territory, such as: production, in its various aspects; internal consumption; fundamental public services demanded on individual basis. Large agreements would though be necessary, at least at the European level, on the taxable base and on the minimum tax rates relative to production and consumption.

J.E.L. Classification: H20

Keywords: Taxation, Principles, Europe, Globalization, Territory

(*) *Dipartimento di Studi Aziendali Tecnologici e Quantitativi della Facoltà di Economia dell'Università della Tuscia - Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze Ezio Vanoni.*

Ringrazio Ernesto Longobardi, Antonio Pedone, Giuseppe Pisano per i commenti ricevuti.

1. *Introduzione.*

I sistemi fiscali moderni, ispirati per le imposte dirette ai principi di personalità, residenza, capacità contributiva *worldwide*, progressività, e per le imposte indirette al principio di destinazione applicato alla tassazione dei consumi, stanno attraversando un periodo di adattamento alle nuove caratteristiche dell'economia, in cui tali principi entrano in commistione con quelli che li hanno preceduti, senza che il disegno evolutivo sia trasparente. Ciò è particolarmente chiaro nell'Unione Europea, dove la necessità di trovare raccordi salvaguardando l'autonomia dei singoli Stati sta facendo emergere scenari assai complessi, in cui la ricerca delle soluzioni migliori sembra avvenire soprattutto nel segno del pragmatismo, con sovrapposizione di impostazioni eterogenee senza un visibile disegno predefinito.

In questo lavoro, prendendo spunto dalle problematiche connesse a tale situazione, si svolgono percorsi logici di ricerca di un'articolazione dei principi fiscali che sia trasparente nel disegno ispiratore e idonea a tenere conto dei problemi emergenti nell'economia globalizzata. In estrema sintesi, per le imposte dirette si prospetta a questi fini un recupero di fondo dei principi di realtà e della fonte, pur nella continuazione del perseguimento di obiettivi redistributivi del prelievo obbligatorio complessivo (fiscale e contributivo); mentre per le imposte indirette si delinea uno spazio per il principio di origine, nel contesto del mantenimento della centralità del principio di destinazione attuato tramite l'Iva tipo consumo.

Nel par. 2, come premessa dell'analisi, vengono brevemente discussi i principi alla base dei modelli "puri" che si sono storicamente confrontati nei due campi principali del prelievo fiscale. Nel par. 3 viene esaminata in termini generali la commistione tra principi in atto nell'Unione Europea. L'illustrazione delle proposte si svolge nel par. 4 relativamente alle imposte dirette e nel par. 5 relativamente alle imposte indirette. Nel par. 6 vengono effettuate alcune considerazioni di sintesi, che consentono un inquadramento unitario della combinazione di principi prospettata per le imposte dirette e indirette, nel contesto di un raccordo di nuovo tipo tra le principali grandezze dell'economia privata e dell'economia pubblica.

2. *Il modello di prelievo dominante a confronto con il modello che l'ha preceduto.*

2.1. *Le imposte dirette.*

Relativamente a questo comparto, che presenta complessità maggiori delle imposte indirette, vengono illustrate in sezioni separate le caratteristiche di fondo dei modelli a confronto e le loro potenziali *performance* rispetto ai principali obiettivi tradizionalmente assegnati al prelievo. Per ragioni di semplicità, l'analisi è centrata sugli imponibili reddituali, lasciando sullo sfondo quelli a base patrimoniale.

2.1.1. *Le caratteristiche di fondo.*

Il modello che ha caratterizzato per lungo tempo il prelievo diretto era basato su quattro principi, tra loro connessi:

a) *realità*. Tale concetto indica che la base imponibile è principalmente costituita dai vari redditi in cui il Pil si ripartisce (redditi da lavoro dipendente e autonomo; profitti di impresa; interessi sui capitali a prestito; *royalties*; affitti), considerati come massa che prescinde dall'appartenenza. Anche nel caso di entrate nette non derivate dal Pil (riguardanti ad esempio guadagni di capitale; pensioni; eredità), l'attenzione di fondo è rivolta ai cespiti e non ai titolari. Questo principio è alla base dell'impostazione in oggetto, cui si farà riferimento per tale motivo come sistema (o modello) R;

b) *fonte*. Sta ad indicare che il Pil da cui si originano i redditi costituenti le principali basi imponibili fa capo al territorio di uno Stato che vi esercita la sovranità politica (paese della fonte). La stessa considerazione vale per le altre tipologie di imponibile;

c) *beneficio*. Lo Stato della fonte, anche tramite articolazioni interne, eroga servizi pubblici con ricadute soprattutto sul territorio dove si generano i redditi derivati dal Pil e gli altri cespiti che formano la base imponibile reale. Per cui viene naturalmente in essere una correlazione di fondo tra prelievo tributario e servizi pubblici in una medesima area (1);

d) *proporzionalità* del prelievo. È una caratteristica inevitabile,

(1) Questa caratterizzazione del principio del beneficio in termini di appartenenza al sistema R, e non al modello fiscale alternativamente descritto, è meno evidente se il paese della fonte dei redditi tende a coincidere con il paese di residenza dei titolari, come si è storicamente verificato per lungo tempo.

dato che si opera su masse di imponibile a prescindere dall'appartenenza ai singoli titolari. Peraltro, elementi di redistribuzione possono venire introdotti, tramite deduzioni *ad hoc* sui redditi da lavoro più bassi e con la cosiddetta discriminazione qualitativa, ovvero con la previsione di una tassazione maggiore per interessi, profitti e redditi simili rispetto ai redditi con alta componente lavorativa.

Per contro, il modello di prelievo diretto oggi dominante si fonda sui seguenti quattro principi, alternativi a quelli del sistema R:

e) personalità. Tutti i redditi, ovunque sia la loro base territoriale, vengono in tendenza ricostruiti in capo al medesimo titolare. Trattandosi della caratteristica che fonda il modello, si farà ad esso riferimento con la lettera P;

f) residenza. Avendo riportato i redditi al titolare, la base territoriale rilevante per la tassazione diviene il luogo dove egli si stabilisce per la maggior parte del tempo, con regole del prelievo dettate dallo Stato che vi esercita la sovranità;

g) capacità contributiva. La simmetria tra area di provenienza del gettito ed area di ricaduta dei servizi pubblici viene meno. Essendo l'elemento caratterizzante della tassazione la sommatoria degli imponibili personali, a valenza potenzialmente mondiale (*worldwide*), viene invece privilegiato il rapporto tra "potenza politica" del governante e "potenza economica-capacità contributiva" del residente stabile (nonché spesso cittadino votante);

h) progressività. In linea teorica il sistema di prelievo basato sui principi *e, f, g* potrebbe associarsi ad aliquote proporzionali, convergendo su questo punto con il sistema R. Tuttavia nelle esperienze concrete la ricostruzione dei redditi *worldwide* appartenenti ad un medesimo contribuente, anche se coronata da successo parziale, si accompagna sistematicamente all'introduzione di aliquote di prelievo crescenti in relazione all'ampiezza della base imponibile, andando a costituire un quarto elemento di caratterizzazione (forse il più appariscente) del sistema P rispetto al sistema R.

2.1.2. *Le performance.*

Consideriamo ora sinteticamente i due sistemi secondo i profili che si ritengono di solito più rilevanti ai fini di una valutazione comparativa: il contenimento degli effetti economici negativi di tipo allocativo; la semplicità di gestione; la facilità di esercizio della sovranità fiscale in maniera differenziata tra paesi in regime di libertà di

movimento delle merci, dei capitali e delle persone; la realizzazione di una giustizia tributaria di tipo “fine”.

Distorsioni allocative. Uno dei punti fermi della scienza delle finanze è che le distorsioni dei comportamenti degli operatori economici (lavoratori, risparmiatori, imprenditori) siano funzione dell’elevatezza dell’aliquota marginale gravante sui relativi redditi. Siccome, a parità di pressione fiscale, la proporzionalità del prelievo è associata ad aliquote marginali più basse rispetto al prelievo di tipo progressivo, appare indubbio che sotto il profilo in esame il sistema R produca minori svantaggi del sistema P. Questa conclusione prescinde tuttavia dai numerosi effetti allocativi differenziali tra i due sistemi quando si consideri la possibilità di esercizio autonomo della sovranità fiscale nel contesto dell’economia globalizzata, di cui ci si occuperà nel seguito.

Gestione. Anche riguardo a questo aspetto emerge una potenziale superiorità del sistema R, per due principali ragioni. In primo luogo va rilevato che gli adempimenti per accertare le masse di reddito, propri del sistema R, sono indispensabili anche nel sistema P: tuttavia nel sistema P si aggiungono quelli necessari per riportare le masse di reddito alle persone titolari e sommarli, in genere gravosi sia per gli amministratori dei cespiti sia per le persone-contribuenti. In secondo luogo, quando si considerino più paesi, nel caso di adozione comune del sistema R l’applicazione tende ad avvenire senza particolari problemi: ognuno tassa solo gli imponibili che si formano nel proprio territorio, rispetto ai quali dispone della piena capacità di controllo. Invece, con l’adozione comune del sistema P, c’è bisogno di un’intensa collaborazione a livello internazionale, di complessa realizzazione: un completo scambio di informazioni, che vede ciascuno Stato impegnato ad inviare documentazione a tutti gli Stati esteri i cui residenti realizzino redditi nel proprio territorio, e a riceverla relativamente ai redditi esteri dei propri residenti. Senza questo tipo di accordi ed il loro puntuale rispetto, la non applicazione della tassazione alla fonte sui redditi dei non residenti rischia di dare luogo a massicce manifestazioni di evasione fiscale.

Esercizio differenziale della sovranità fiscale. Il confronto riguarda in via prioritaria i redditi più mobili, cioè quelli da capitale finanziario e da grande impresa, in genere costituita nella forma di società di capitali (2). Nel caso dei capitali che fruttano interessi, si rileva che,

(2) Infatti, per gli altri principali redditi (da lavoro dipendente, professionali, da piccola impresa) si registra la tendenziale coincidenza tra paese della fonte e paese di

nell'ipotesi di piena mobilità, con il sistema R i differenziali di tassazione tendono a incidere pienamente sui prenditori di fondi del paese eccentrico: in positivo, cioè producendo tassi di interesse passivi più bassi, quando la tassazione è meno elevata; in negativo, cioè producendo tassi più alti, quando la tassazione è più elevata. Ciò perché, dovunque i prenditori di fondi si rivolgano, gli interessi pagati subiscono lo stesso trattamento, mentre la libertà di movimento dei fondi prestati tende a livellare la remunerazione del capitale al netto dell'imposta. Con il sistema P invece il differenziale di tassazione va a incidere in tendenza sul risparmiatore-prestatore, in quanto ovunque egli sposta i capitali resta sottoposto allo stesso trattamento fiscale, mentre il prenditore di fondi può attingere dai vari paesi senza essere riguardato dai differenziali di tassazione. Una valutazione comparativa dei due sistemi è assai problematica. È evidente che, in assenza di coordinamento internazionale delle aliquote sugli interessi, il sistema R potrebbe indurre alcuni paesi al loro forte abbassamento, nel tentativo di accelerare lo sviluppo interno attraendo capitali di finanziamento dall'estero. Gli altri paesi sarebbero spinti a seguire, per non rischiare un rallentamento dello sviluppo a causa di saggi di interesse più alti. Con il sistema P il pericolo della concorrenza fiscale al ribasso è in teoria molto più contenuto. Tuttavia, in caso di assenza o di eccessiva limitatezza dello scambio internazionale di informazioni, aliquote formalmente elevate possono coesistere con una tassazione di fatto pari o vicina a zero per larga parte dei capitali (cfr. *supra*), con effetti distorsivi sicuramente rilevanti.

Il ragionamento si presenta in termini piuttosto diversi per i redditi da impresa. Va innanzitutto rilevato che, in caso di applicazione del sistema R, la conseguenza equivalente a quella che si produce per i capitali finanziari, ovvero la traslazione dei differenziali di prelievo sui prezzi dei prodotti e dei servizi, è fortemente condizionata dai movimenti del saggio di cambio. Inoltre possono essere presenti elementi di monopolio locale, ed è possibile la traslazione

residenza del titolare. Differenti modelli di tassazione possono produrre effetti economici diversi (si pensi ad esempio al confronto proporzionalità-progressività), ma questi non dipendono dal fatto che la tassazione attuata da un certo paese produce una percussione differente a seconda che sia vigente il sistema R oppure il sistema P. Il problema di diverse modalità di percussione tra il sistema R e il sistema P (come del resto quello di nuove valenze del principio del beneficio; cfr. nota 1) emerge quando l'applicazione del principio della fonte e della residenza riguarda masse di imponibile significativamente diverse.

all'indietro sui salari: caratteristiche entrambe che permettono, in presenza del sistema R, l'assorbimento di eventuali differenziali fiscali senza rilevanti ripercussioni sui prezzi (o comunque con ripercussioni più limitate rispetto a quelle che si registrano quando il "prezzo" è costituito dal saggio di interesse). In caso di applicazione integrale del sistema P ai redditi di impresa, si registrerebbe invece una piena analogia con i proventi del capitale finanziario, ovvero i differenziali fiscali tra paesi tenderebbero a scaricarsi sui redditi netti. Ma va rilevato che, nelle configurazioni storiche del sistema P, relativamente al reddito delle imprese più rilevanti, quelle costituite sotto la forma di società di capitali, la sottoposizione ad un doppio regime di tassazione (alla residenza sui finanziatori-soci, relativamente agli utili distribuiti ed eventualmente sulle plusvalenze connesse agli utili non distribuiti; alla fonte, tramite una tassazione autonoma di tipo proporzionale degli utili), *in nessun caso è stata risolta o limitata con accordi basati sulla rinuncia del paese della fonte al gettito o a sue frazioni a favore del paese di residenza del socio, quando diverso* (3). Si è dunque determinata una sistematica sovrapposizione tra sistema P e sistema R, e tendono a prodursi per i redditi di impresa gravami complessivi assai superiori rispetto ai redditi dei capitali presi a prestito, specie quando il paese di residenza del socio non rinuncia al prelievo o vi rinuncia parzialmente (4). Se il sistema P è applicato in questo modo, date anche le specificità del sistema R sopra esaminate (che incrementano le possibilità di resistenza dei paesi che non vogliono adeguarsi ad eventuali abbassamenti attuati a fini concorrenziali), quest'ultimo modello sembra presentare migliori attrattive.

Giustizia fine. Non si tratta di un obiettivo prioritario del sistema R. Si può peraltro rilevare che lo strumento principale da esso dise-

(3) A favore di questo orientamento hanno pesato senz'altro considerazioni legate alla necessità di sottoporre a prelievo diretto gli utili non distribuiti, difficilmente riportabili a livello personale nelle forme caratteristiche degli altri redditi connessi al Pil. Ma hanno avuto un forte rilievo anche considerazioni legate al principio del beneficio (tra queste: l'uso delle infrastrutture e di altri servizi pubblici nel paese della fonte; la limitazione delle responsabilità patrimoniali dei soci, particolarmente irritante quando questi sono esteri).

(4) Le differenze diventano in particolare massicce se le aliquote sui redditi da capitale sono basse, come tende ad avvenire, in via di diritto o in via di fatto. Ciò genera enormi incentivi al finanziamento a debito, che si aggiungono alle sollecitazioni in tal senso provenienti dalle condizioni operative di produzione in molti settori economici (predominio dei rendimenti crescenti, con forte spinta ad ampliare la produzione per abbassare i costi, ma difficoltà a far ricorso ad aumenti del capitale proprio, per non alterare le posizioni dei gruppi di controllo).

gnato per realizzare almeno una “giustizia grossa”, la discriminazione qualitativa delle aliquote a favore dei redditi ad alta componente lavorativa, è difficilmente attivabile nelle economie moderne ad alta circolazione internazionale della ricchezza, almeno da parte di singoli paesi. Infatti, come si è sopra notato, le scelte di bassa tassazione dei redditi non da lavoro effettuate da parte di alcuni paesi possono risultare non resistibili da parte degli altri. Ciò vale maggiormente per gli interessi e per le plusvalenze e di meno per i redditi da impresa. C'è comunque il rischio che emerga una discriminazione qualitativa alla rovescia, o perlomeno assai sghemba.

Per il sistema P la realizzazione di una redistribuzione dei redditi articolata e ben calibrata tramite l'applicazione della progressività rappresenta invece un obiettivo importante. Purtroppo l'attuazione concreta presenta molti punti deboli, che minano gli intenti di giustizia fiscale proprio nei campi in cui questa assume maggior significato: gli interessi, i redditi delle società di capitali, le plusvalenze. Specificamente:

a) riguardo ai redditi da interesse, la mancanza di un sistema pervasivo ed efficiente di scambio internazionale delle informazioni, con il conseguente timore di deflusso di fondi finanziari verso l'estero, ha indotto molti paesi a mantenere per i medesimi il sistema P, tuttavia senza applicazione della progressività e prevedendo aliquote sostitutive piuttosto basse. Anche nel caso di applicazione della progressività, spesso si tratta più di forma che di sostanza, a causa della compresenza del segreto bancario, che impedisce all'amministrazione fiscale di attingere informazioni sistematiche sui residenti anche relativamente ai loro redditi da interesse di origine interna;

b) riguardo ai redditi di impresa, ed in particolare delle società di capitali, per lungo tempo la sottoposizione ad un prelievo specifico alla fonte, in tendenza additivo in tutto o in parte rispetto a quello personale gravante sugli utili e le plusvalenze dei soci, dato anche lo scarso rilievo delle partecipazioni estere, si è potuta presentare come un adattamento del sistema P all'esistenza delle persone giuridiche, che non ne alterava la sostanza ma anzi lo metteva in grado di accogliere alcune istanze del sistema R (soprattutto relativamente al principio del beneficio). Attualmente però la forte crescita di peso delle partecipazioni estere, accompagnata dal prevalere di modelli in cui l'imposta sugli utili societari viene applicata in maniera integrale nel paese della fonte, mentre per i soci è prevista l'applicazione di cedolari con aliquota inferiore a quella societaria dovunque essi risie-

dano (compreso il paese della fonte), rende sostanziale il *vulnus* al sistema P, potendosi parlare invece di prevalenza del sistema R;

c) riguardo alle plusvalenze, la loro piena considerazione nel sistema P, che sulla carta sembrava segnare un rilevante avanzamento della giustizia tributaria, si è sempre rivelata impervia, per molteplici ragioni. Alcune di queste sono connesse al criterio di tassazione prescelto: nel caso di adozione del criterio del realizzo ci sono problemi connessi con la formazione pluriennale degli imponibili e problemi legati al differimento dell'imposta -- riducibili questi ultimi solo al prezzo di gravi complicazioni; nel caso di adozione del criterio della maturazione vi sono problemi connessi alla possibile mancanza di liquidità in capo al contribuente. Altre ragioni di difficoltà, quali l'incorporazione dell'inflazione nell'imponibile e la possibile sovrapposizione del prelievo con la tassazione degli utili societari non distribuiti, riguardano invece entrambi i criteri di tassazione. A tutto ciò si è aggiunta la diffusione della pratica di intestare le partecipazioni a società finanziarie costituite nei paesi a bassa fiscalità, realizzando nei medesimi le relative plusvalenze. Anche il recente proliferare dei fondi collettivi di investimento, facendo transitare il realizzo delle plusvalenze al di fuori delle contabilità individuali, le esclude alla radice dalla progressività e spinge nella direzione dell'applicazione di basse aliquote proporzionali sui relativi imponibili, per evitare che tali fondi si stabiliscano dove il prelievo è minore.

Come conseguenza di tutto ciò il raggio di applicazione del sistema P tende a restringersi, in parte lasciando il campo all'esplicazione del sistema R ed in parte rinunciando alla sua caratteristica più appariscente, la progressività. Ad essere sottoposti a regimi progressivi, con grado di redistribuzione peraltro attenuato rispetto agli esordi, restano ormai pressoché esclusivamente i redditi non mobili (da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da piccola impresa), in cui fonte e residenza tendono a coincidere, data la presenza di un'alta componente lavorativa. Si è tentato di dare una razionalizzazione a questo assetto, con il modello della *Dual Income Tax* (Sørensen, 1994). Ma resta l'impressione di un sostanziale fallimento del disegno originario. Sia il sistema R che il sistema P registrano dunque forti difficoltà per i loro obiettivi in materia di redistribuzione dei redditi.

2.2. *Le imposte indirette.*

Si tratta di prelievi per loro natura reali, per i quali pertanto

l'alternativa della personalità non è percorribile. Anche in questa area si confrontano però due principi ispiratori, denominati rispettivamente origine e destinazione, che differiscono in particolare sul trattamento del commercio con l'estero. Con il principio di origine le esportazioni di beni e servizi vengono colpite con le stesse aliquote delle vendite interne, mentre le importazioni non sono gravate da imposta: prodotti e servizi competono dunque a livello internazionale al lordo dell'impatto sui prezzi generato dai prelievi nazionali. Al contrario con il principio di destinazione le esportazioni di beni e servizi avvengono al netto del gravame delle imposte indirette nazionali, le cui aliquote sono applicate sulle importazioni. Pertanto la competizione internazionale avviene su prezzi formati solo sulla base del costo dei fattori, mentre i prezzi degli scambi interni sono influenzati esclusivamente dalle aliquote nazionali.

Storicamente a livello mondiale si è affermato il principio di destinazione, fin da molto prima del passaggio dal sistema R al sistema P nel campo delle imposte dirette. Ciò soprattutto perché, dati i suoi meccanismi operativi, esso permette una certa manovrabilità del peso delle imposte indirette da parte dei singoli Stati, con preoccupazioni contenute riguardo al livello delle aliquote stabilite negli Stati con cui si svolgono rapporti commerciali. Tali preoccupazioni sarebbero invece dirimenti con il principio di origine, in particolare quando si vogliano innalzare le aliquote senza poter fare ricorso ad appropriati livelli di svalutazione del cambio. Aliquote estere più basse spiazzerebbero infatti in tendenza la produzione nazionale, con effetti addirittura cumulativi in regime di costi decrescenti (con ogni probabilità prevalente nei settori che alimentano il commercio internazionale) (5).

Nell'ambito del mantenimento del principio di destinazione, l'imposizione indiretta ha registrato in tempi non lontani un importante cambiamento, in Europa e in altri paesi, visibile in particolare nella sua parte più importante, costituita dal prelievo sugli scambi. Si tratta del passaggio dall'imposta sul valore pieno di tutte le vendite, riguardanti sia la produzione che i consumi, all'imposta sul valore aggiunto tipo consumo (IVA), in cui il prelievo si svolge per anticipa-

(5) L'autonomia nazionale nella fissazione delle aliquote è il profilo di valutazione comparativa per cui il principio di origine e di destinazione differiscono maggiormente. Per questo sono stati lasciati in ombra gli altri profili considerati per le imposte dirette (effetti distorsivi, oneri di gestione, redistribuzione).

zioni progressive lungo tutta la catena produttiva, e l'imposta relativa ad ogni vendita rappresenta l'intero prelievo "maturato", provvisorio quando il contraente è un soggetto Iva, definitivo quando il contraente è un consumatore (ed in alcuni altri casi significativi). Con l'imposta sul valore pieno il principio di destinazione è realizzato dalla previsione di un prelievo "di ingresso" sulle importazioni, a fronte dell'azzeramento del prelievo sulle esportazioni, tramite l'aliquota zero sulle relative cessioni accompagnata dal rimborso degli importi versati negli scambi a monte, calcolati in base a complicate stime presuntive. Con l'Iva il processo è simile, salvo che per l'ultimo aspetto (il rimborso degli importi a monte), relativamente al quale è sufficiente lasciare operare il tributo nelle sue modalità fisiologiche (deduzione del provvisorio maturato, rilevabile direttamente nelle fatture di acquisto) (6).

L'entrata in campo dell'Iva ha comportato criticità assai inferiori rispetto al subentro del sistema P al sistema R nell'imposizione diretta. Cionondimeno la situazione è lungi dall'essere ottimale. Vi sono ampie sacche di evasione, che trova anche motivazioni non presenti nel prelievo che l'ha preceduta. Le principali sono l'incremento delle aliquote, connesso al forte restringimento della base imponibile effettiva, e la totale compensazione dell'imposta negli scambi tra attività produttive. Questa determina almeno tre spinte negative: il far figurare come effettuati nell'esercizio dell'attività produttiva acquisti che in realtà stanno a fronte di consumi; la simulazione di acquisti a fronte di prestazioni inesistenti, spesso con mancato versamento del falso venditore e sua successiva scomparsa; l'assenza di "antidoti fiscali" all'effettuazione di acquisti a prezzi gonfiati, per porre in essere trasferimento di profitti a favore di imprese collegate residenti in paesi a bassa tassazione (*transfer pricing*). Inoltre, nonostante la tendenziale concentrazione sul consumo, l'Iva nella sua configurazione standard non prevede l'individuazione delle vendite verso i consumatori, circostanza che riduce di molto la

(6) Il tributo più importante sui consumi comparabile all'Iva è costituito dalla *Retail Sales Tax* statunitense, un prelievo monofase concentrato sulle vendite dei dettaglianti. Essendo esentata la massa delle esportazioni, per tale imposta il principio di origine è escluso "per natura". Tuttavia ciò non garantisce l'automatica piena applicazione del principio di destinazione sui consumi, dato che i consumatori si possono recare all'estero per acquistare prodotti che poi vengono consumati nel luogo di residenza, e dato che tali prodotti possono venire spediti dall'estero "saltando" il dettagliante locale. L'Iva al riguardo riesce meglio, almeno sul secondo versante, dato che coinvolge tutti gli operatori della catena produttiva.

trasparenza del tributo, rende difficile l'analisi della sua *performance* e preclude operazioni che facciano riferimento ai “consumi fiscali”.

Tali problemi sono riguardati solo in parte da una eventuale riconsiderazione positiva del principio di origine. Ma vi sono alcune circostanze che implicano un suo possibile ritorno in scena in un ruolo tutt'altro che secondario, proprio a livello europeo. Il principio di origine infatti ha sempre riguardato alcuni aspetti dell'Iva, e si discute addirittura sulla sua piena attuazione per gli scambi intracomunitari in caso di passaggio al cosiddetto regime definitivo (cfr. par. 3.2). Inoltre, se si interpreta l'Irap come un'imposta indiretta, come avviene ad esempio nelle classificazioni Sec95, si deve osservare che tale prelievo risponde in pieno al principio di origine.

3. *La ricerca di soluzioni soddisfacenti: il caso europeo.*

Pur nell'estrema sintesi, la trattazione del par. 2 ha delineato un quadro d'insieme idoneo ad agevolare l'analisi successiva, centrata sui compromessi o commistioni tra modelli in grado di minimizzare i molti problemi aperti. In questo paragrafo vengono brevemente illustrati gli orientamenti dell'Unione Europea, particolarmente interessanti ed emblematici perché forse per la prima volta nella storia viene attivamente perseguito un equilibrio tra istanze di autonomia e istanze di coordinamento riguardo agli assetti fiscali di molti paesi di rilevante importanza, con economie strettamente interconnesse. Punti di riferimento importanti per le elaborazioni del paragrafo sono stati i lavori di Bernardi (2009) e di Longobardi (2009, parte V).

3.1. *La situazione nel campo delle imposte dirette.*

Esaminiamo in particolare le soluzioni adottate per i redditi delle società di capitali e per gli interessi da capitale finanziario, che come visto nell'analisi svolta al par. 2.1.2 costituiscono i punti più delicati del sistema fiscale nell'economia globalizzata sia con il modello R che con il modello P. Derivava da tale analisi una superiorità di fatto del sistema R nel caso della tassazione dei redditi delle società di capitali ed una possibile superiorità del sistema P nel caso della tassazione degli interessi delle attività finanziarie (specie in assenza di armonizzazione delle aliquote). *Le scelte dell'Unione si sono orientate proprio in tali direzioni, nonostante la discrasia venuta in essere.*

Specificamente, la scelta di fondo a favore del sistema R per i

redditi delle società di capitali emerge nella direttiva 435/CEE del 1990, che prescrive, nel caso di società operanti in uno Stato membro che distribuiscono dividendi a società controllanti che risiedono in un altro Stato membro, il divieto per quest'ultimo di prevedere la tassazione dei dividendi medesimi. È vero che questa direttiva non impedisce l'applicazione nel paese di residenza di un'alta tassazione dei redditi societari percepiti da individui, che riguarderebbe anche i soci persone fisiche delle società finanziarie controllanti che eventualmente distribuiscono gli utili andati esenti "in prima battuta". Ma la circostanza che spesso le società finanziarie non distribuiscono utili, nonché un altro pronunciamento europeo (la comunicazione 810 del 2003) riguardante i redditi societari, in questo caso a favore di un trattamento degli utili distribuiti separato dall'imposta sugli utili societari e il più possibile uniforme tra Stati membri, hanno determinato o comunque accelerato la tendenza dei paesi europei a prevedere per gli utili distribuiti alle persone fisiche o l'esenzione (totale o parziale) dall'imposta ad essi relativa, o l'applicazione di cedolari con aliquote moderate. *In ogni caso non è mai stata messa in discussione l'appropriazione integrale del gettito da parte del paese della fonte, con piena manovrabilità dell'aliquota societaria, senza la previsione né di minimali né di massimali* (7). Alla libertà di fissazione dell'aliquota si tenta peraltro di accompagnare una maggiore uniformità di determinazione della base imponibile. In questo campo hanno particolare importanza i lavori per l'individuazione di regole uniformi adottabili dai gruppi di imprese operanti negli Stati membri UE, che potrebbero così accedere alla formazione di un bilancio consolidato, dove sia tra l'altro possibile la compensazione tra perdite e profitti. La difficoltà maggiore è nell'individuazione di meccanismi di riattribuzione su base territoriale degli imponibili consolidati, essendo scarsamente accettabile che i paesi con sedi in perdita possano partecipare al riparto di utili fiscali positivi.

Riguardo agli interessi delle attività finanziarie la preferenza per il sistema P, con conseguente applicazione del principio di residenza, emerge sia per le società che per le persone fisiche. Il primo caso è regolato dalla direttiva 49 CE del 2003, che stabilisce per tali redditi

(7) Nonostante il rischio che alcuni paesi, specie i più piccoli, possano istituire basse aliquote anche con l'intento di favorire *transfer pricing* all'interno dell'Unione c/o di perseguire, soprattutto tramite capitali stranieri, uno sviluppo di tipo *export led*, senza l'ostacolo della rivalutazione del cambio, neanche nel lungo termine.

(nonché per le *royalties*) il divieto di previsione di qualsiasi ritenuta da parte dello Stato membro ove ha sede la società che li eroga, per cui essi producono gettito totalmente in base all'aliquota societaria stabilita dallo Stato della sede della controllante che li riceve. Il secondo caso è regolato dalla direttiva 48 CE del 2003, che prevede analogo divieto (riguardante in misura principale le banche e gli emittenti di debito pubblico) per la distribuzione dei redditi in oggetto a persone fisiche, *con obbligo per l'amministrazione pubblica degli Stati membri ove hanno sede i soggetti eroganti di trasmettere le informazioni sull'imponibile alle amministrazioni di residenza dei soggetti riceventi*. Entrambe le direttive prevedono specificazioni ed eccezioni. Relativamente alla tassazione delle persone fisiche, particolarmente rilevante è la previsione dell'opposto principio della fonte per tre Stati membri (Austria, Belgio, Lussemburgo), che hanno subordinato la propria adesione alla direttiva 48/2003 al raggiungimento di intese sugli scambi di informazioni con molti Stati extra UE, tra cui la Svizzera e gli Usa. Nel contempo i tre Stati hanno accettato di applicare aliquote elevate (in particolare, il 35% a partire dal 2011) e di devolvere allo Stato di residenza dei percettori il 75% del gettito raccolto. Altre due forti attenuazioni del modello P per questi redditi sono costituite:

a) dalla circostanza che nel paese di residenza i relativi imponibili sono spesso sottoposti a tassazione proporzionale;

b) dal fatto che in molti paesi membri la base dell'imposta societaria, che come detto risponde al modello R, è stata allargata fino a comprendere parte degli interessi passivi, senza obiezioni di fondo da parte della UE (8).

Nell'insieme è evidente il tentativo di creare le condizioni per un posizionamento medio su livelli non minimali dell'aliquota di tassazione dei redditi da risparmio.

Il trattamento degli utili delle società di capitali e degli interessi è emblematico dei compromessi UE in materia di principi, con il duplice obiettivo di salvaguardare al massimo i paesi membri dalle spinte disgregatrici dell'economia globale sui sistemi fiscali e di permettere una discreta autonomia nella fissazione delle aliquote da parte di singoli Stati. Si tratta di obiettivi assolutamente condivisibili. Vi sono tuttavia molti punti problematici. Tra questi, su un piano specifico: i tentativi di attrarre imponibili societari tramite la fissa-

(8) In Italia oltre a ciò è prevista sui redditi di tutte le imprese l'IRAP, che li include pressoché per intero.

zione di basse aliquote, specie da parte dei paesi più piccoli, non sono scongiurati; sembra assai difficile procedere alla formazione di bilanci consolidati che permettano la compensazione di perdite e profitti, anche a motivo della possibilità di un divario consistente delle aliquote; non è affatto garantito che i paesi extra Ue aderiscano agli accordi sullo scambio di informazioni, con possibili ripercussioni negative sul compromesso raggiunto riguardo alla tassazione degli interessi; il buon funzionamento e i costi dei meccanismi di scambio di informazioni devono essere ancora in larga parte verificati; la non estensione di tali meccanismi ai redditi societari distribuiti e alle plusvalenze, specie quando affluiscono alle persone fisiche, può essere fonte di evasione. Su un piano più generale, si possono avanzare le seguenti considerazioni:

a) l'ibrido tra modello reale e modello personale nel campo dei redditi mobili può senz'altro rappresentare un equilibrio migliore delle alternative. Tuttavia, venendo in rilievo tipologie di reddito potenzialmente tramutabili l'una nell'altra, si apre la via a conseguenze non desiderate (arbitraggi fiscali, distorsioni delle scelte di finanziamento, moltiplicazione delle catene finanziarie; opacità del sistema fiscale);

b) i redditi più legati al territorio, quelli con alta componente lavorativa, per i quali la distinzione tra fonte e residenza assume rilievo minore, subiscono un prelievo obbligatorio elevato, in particolare significativamente più alto di quello su redditi societari ed interessi. D'altro canto essi sono i principali destinatari delle prestazioni previdenziali, in Europa mediamente ampie, per cui non necessariamente ciò costituisce un'anomalia. Il paradosso è piuttosto che tali redditi sono pressoché gli unici ad essere sottoposti alla progressività del prelievo fiscale, che finanzia spese collettive, mentre la loro partecipazione alle spese categoriali, in genere cospicua, avviene pressoché interamente tramite contributi sociali obbligatori ad aliquota proporzionale (9).

3.2. *La situazione nel campo delle imposte indirette.*

Riguardo al prelievo indiretto, ed in particolare per l'imposta più

(9) Nel caso dei lavoratori dipendenti una parte rilevante dell'aliquota contributiva è formalmente a carico dei datori di lavoro. Ma vi è larga convergenza tra gli studiosi sull'esistenza in questo caso di una sostanziale traslazione all'indietro, per cui l'onere reale di fatto è a carico dei percettori delle retribuzioni.

importante, l'Iva, il livello di coordinamento è molto più stretto che per le imposte sui redditi. Specificamente:

a) le modalità di determinazione della base imponibile seguono un modello che presenta forti similitudini negli Stati membri. Lo sforzo di armonizzazione in materia rappresenta infatti una costante della storia comunitaria, e si è espresso abbastanza presto in una specifica direttiva (la 388/CEE del 1977);

b) con la direttiva 77/CEE del 1992 si è raggiunto un accordo anche sull'introduzione di minimali di aliquota piuttosto consistenti, vincolando gli Stati membri ad adottare un'aliquota ordinaria non inferiore al 15% ed un massimo di due aliquote ridotte, entrambe non inferiori al 5%.

L'elevato coordinamento non si accompagna però alla uniformità e alla chiarezza dei principi. Fino all'abolizione delle dogane riguardo agli scambi intracomunitari, avvenuta a partire dal 1993 a seguito della direttiva 680 CEE del 1991, per le cessioni di beni è stato applicato il principio di destinazione, mentre per le prestazioni di servizi è stato applicato il principio di origine, sia pure con molte eccezioni. Dal 1993 relativamente agli scambi intracomunitari di beni vige il principio di destinazione nelle transazioni tra soggetti Iva, mentre vige il principio di origine nelle transazioni che riguardano i consumatori (salvo eccezioni assai rilevanti). A partire dal 2010, a seguito della direttiva 8/CE del 2008, agli scambi intracomunitari di servizi si applicano gli stessi principi delle transazioni di beni, anche se con alcune eccezioni sia riguardo alle transazioni tra soggetti Iva sia riguardo alle transazioni con consumatori. Va da ultimo considerato che il cosiddetto regime definitivo dell'Iva, che sarebbe dovuto entrare in vigore nel 1993 ma la cui attuazione è stata per ora accantonata (per cui il regime varato nel 1993 continua ad essere definito transitorio), comporta l'applicazione del principio di origine sia per i beni che per i servizi.

Il quadro è manifestamente intricato. Un tentativo di individuarne le linee di fondo può svolgersi a partire dalla circostanza che nell'Iva l'applicazione dell'aliquota sulle vendite non produce gettito netto, se l'importo risultante può essere detratto per intero dall'acquirente, come avviene di solito quando questi è un soggetto Iva; produce invece gettito netto, se la detrazione non avviene o avviene solo in parte. Tale situazione si verifica non solo nella circostanza "canonica" in cui l'acquirente è un consumatore, ma anche per altre due tipologie importanti di acquirenti: i soggetti Iva per cui la detra-

zione non può applicarsi (le attività esenti, di grande rilievo economico, ma anche altre) e i soggetti collettivi che non svolgono attività commerciali pur non essendo consumatori (enti pubblici, enti non-profit) (10). Quando le transazioni riguardano soggetti posti in paesi diversi, nei casi in cui non si produce gettito netto l'applicazione del principio di origine in luogo del principio di destinazione fa sì che l'Iva affluisca al paese del venditore anziché a quello del compratore, ma per gli acquirenti non si registra un reale cambiamento di situazione, neanche qualora le aliquote dei due paesi differiscano, data la piena detraibilità dell'imposta. Nei casi in cui le transazioni producono gettito netto, invece, l'applicazione del principio di origine in luogo del principio di destinazione non determina solo il mutamento del paese di afflusso del gettito; fa anche sì che l'acquirente, su cui in precedenza gravavano le aliquote interne indipendentemente dal paese del venditore, venga a confrontarsi con le aliquote dei paesi esteri se compra prodotti o servizi importati e con quelle interne se compra prodotti o servizi da venditori con sede nel proprio paese. *Solamente per questo tipo di transazioni, dunque, il principio di origine esplica in pieno i suoi effetti caratteristici.*

Ciò premesso, si può rilevare che, per la realizzazione del principio di destinazione, il ricorso alle dogane, verificatosi nel commercio intra-UE fino al 1992, costituisce uno strumento appropriato nel caso di transazioni riguardanti beni, sia che esse non producano gettito netto oppure lo producano. La realizzazione di tali transazioni richiede infatti che i beni attraversino le dogane, di solito in maniera ben visibile, con conseguente possibilità di accertamento ed applicazione dell'imposta in capo all'acquirente. Assai diversamente, le transazioni di servizi non possono essere rivelate dalle dogane. La mancanza di idonei strumenti di accertamento, ed anche la circostanza che le transazioni internazionali di servizi fino a pochi decenni fa erano quantitativamente poco rilevanti e riguardavano per lo più soggetti Iva con piena detraibilità (per cui, come sopra detto, per gli acquirenti l'adozione di principi differenti non produce reali cambiamenti), spiegano perché relativamente a tale tipologia di scambi sia stato lungamente previsto come orientamento di fondo il principio di origine.

La situazione cambia profondamente a partire dal 1993. Relati-

(10) Secondo i dati più recenti della commissione europea il gettito netto dell'Iva derivante da acquisti non effettuati da consumatori privati è molto rilevante, posizionandosi a circa un terzo del gettito totale.

vamente ai beni, nonostante il venir meno delle dogane interne, si decide di mantenere il principio di destinazione per la stragrande maggioranza degli scambi intracomunitari, quelli tra soggetti Iva. Lo strumento adottato è il *reverse charge*, ovvero il “caricamento” diretto dell'imposta da parte dell'acquirente al momento del ricevimento della fattura del bene, nel contesto di un meccanismo informativo complesso, che produce l'individuazione e la piena trasparenza di tutti gli scambi intracomunitari. Questo meccanismo riguarda anche parte delle transazioni che producono gettito netto, ovvero gli acquisti da parte di soggetti Iva per cui è prevista l'indetraibilità. Relativamente agli altri beni, ovvero quelli che sono oggetto di acquisti intracomunitari da parte di consumatori, enti pubblici, enti non profit, viene previsto il principio di origine, ma solo come applicazione residuale. Infatti per buona parte delle transazioni che li riguarda (le vendite a distanza di importo non minimale; l'acquisto di mezzi di trasporto nuovi; gli acquisti di enti pubblici e di enti non profit) si prevede il ricorso a vari espedienti, *con l'intento di fondo di applicare al massimo possibile il principio di destinazione* (rispettivamente: dichiarazione dei venditori a distanza presentata nei paesi degli acquirenti; accertamento dell'Iva versata in sede di immatricolazione degli acquisti; dichiarazione speciale degli acquirenti). Le nuove procedure che riguardano i beni, in particolare il *reverse charge* con flussi informativi e le dichiarazioni nel caso di compratori non soggetti all'Iva, sono in genere adottabili anche negli scambi intracomunitari di servizi. Pertanto i principi ad essi applicati tendono ad avvicinarsi a quelli previsti per gli scambi intracomunitari di beni.

Se questa analisi è corretta, si può ritenere che il regime transitorio abbia consolidato il principio di destinazione, per cui difficilmente nel futuro si registrerà il passaggio integrale al principio di origine. Altre motivazioni a favore di tale orientamento potrebbero essere: l'incremento, nella Comunità allargata, delle complicazioni per l'indispensabile redistribuzione del gettito tra paesi secondo il criterio delle vendite che producono gettito finale netto; la tendenziale crescita degli scambi intracomunitari relativi a tali vendite, con aumento dei rischi di concorrenza fiscale nel caso di adozione del principio di origine.

Più che dalla mancata attuazione del regime definitivo, i problemi principali dell'Iva sembrano dipendere (come già in parte tratteggiato nel par. 2.2):

a) dall'assenza di strumenti dichiarativi atti ad identificare con

la maggior precisione possibile la base imponibile effettiva del tributo (cioè i consumi privati e gli acquisti di altro genere incesi). Ciò continua a verificarsi nonostante il continuo ampliarsi delle informazioni richieste agli operatori, in specie a seguito dell'introduzione del regime transitorio;

b) l'evasione derivante dalle vendite al consumo non contabilizzate, ma anche dal gonfiamento artificiale degli acquisti (spesso in connessione al mancato versamento dell'imposta di rivalsa da parte dei venditori), che tra l'altro è stata motivo della recente previsione del *reverse charge* al di là degli scambi connessi a transazioni intracomunitarie.

4. *Ipotesi per una maggiore centralità del modello reale nel campo delle imposte dirette.*

Si è notato alla fine del par. 3.1 che le caratteristiche di fondo del prelievo europeo a carattere diretto consistono in un ibrido tra modello R e modello P nel campo dei redditi mobili, nell'insieme con poca progressività, e nella concentrazione della progressività sui redditi più legati al territorio, che vengono sottoposti anche ad una elevata contribuzione sociale obbligatoria, con aliquote in genere proporzionali. Volendo cercare un'ispirazione unitaria, va esclusa la via del modello P, che, se svolta con coerenza nel segno della tendenziale parificazione del trattamento dei redditi mobili, richiederebbe l'abolizione o una forte riduzione dell'imposta sui redditi societari, impossibile da perseguire. Resta dunque il modello R, che riguardo a tali redditi si limita a richiedere un maggior coordinamento delle basi imponibili e delle aliquote. Si tratta anche in questo caso di un ostacolo politico assai arduo. A favore del suo superamento potrebbero però giocare diversi fattori: il riferimento all'imposizione indiretta, per la quale un buon grado di coordinamento è stato raggiunto senza grandi problemi; l'eventuale manifestarsi di difficoltà nel necessario ampliamento dello scambio di informazioni sugli interessi; la possibilità di prevedere deroghe alle aliquote minime con decisione comunitaria, eventualmente in funzione di parametri predeterminati (ad esempio un'elevata disoccupazione). In ogni caso svolgiamo il ragionamento a prescindere dai possibili ostacoli di natura politica, al puro fine intellettuale di valutare la percorribilità tecnica del modello e le sue potenzialità. Esamineremo nell'ordine: la possibile configura-

zione del prelievo reale in uno schema semplificato, in cui i redditi non da lavoro fluiscono direttamente dalle unità produttive alle persone fisiche titolari di prestiti o di partecipazioni; le complicazioni in presenza di intermediari finanziari; i possibili prelievi complementari; i vantaggi e le difficoltà.

4.1. *Lo schema di base.*

Assumiamo dunque che venga raggiunto un accordo europeo sul sistema R come modello di riferimento del prelievo diretto. Per mera comodità di ragionamento, esplicitiamo possibili aliquote minime: 15% per i redditi di lavoro dipendente; 20% per i redditi professionali e di impresa eccetto le società di capitali (con eventuale estensione agli interessi passivi erogati nello svolgimento delle relative attività); 25% per i redditi delle società di capitali e per gli interessi da esse erogati. Riguardo all'applicazione, considereremo in via principale (ma non esclusiva) due specifiche modalità di funzionamento del modello:

a) l'effettuazione tendenziale del calcolo e del versamento dell'imposta presso le attività ove si forma il valore aggiunto lordo, anche nel caso di gran parte delle plusvalenze. *Si pone dunque nel massimo risalto l'emblema che unisce i redditi tra di loro e al territorio, ovvero la comune derivazione diretta o indiretta dal Pil;*

b) l'attribuzione dell'imposta al titolare del reddito, che viene così messo in grado di conoscerne l'importo, accanto a quello dell'imponibile. Si tratta di una parziale contaminazione con il sistema P (nel sistema R la tassazione può avvenire per masse, senza riconduzione dell'importo ai titolari), assai utile per la trasparenza del prelievo.

Procediamo all'illustrazione per i vari redditi sopra elencati, considerando anche alcuni primi complementi al prelievo di base.

Redditi da lavoro dipendente. Il modo più semplice per realizzare il modello suesposto relativamente a questa tipologia di reddito è la rimodulazione delle componenti del costo del lavoro, fissando le retribuzioni al lordo di gran parte o di tutti i contributi sociali proporzionali legalmente a carico dei datori di lavoro. L'operazione trova motivo anche nell'opportunità di superare l'attuale impostazione "di classe" del finanziamento del *welfare*, con i datori chiamati ad assumere un rilevante carico formale per motivi ideologici più che sostanziali, essendo assai improbabile che la titolarità del versamento dei contributi influisca sul costo del lavoro. Una volta effettuato il ripo-

sizionamento, lo spazio per l'applicazione di una bassa aliquota sull'imponibile lordo da lavoro (eventualmente ridotto di una percentuale forfetaria a titolo di riconoscimento dei costi di produzione) si potrebbe ricavare facilmente per quasi tutti i paesi della Ue, senza alterazioni distributive. Ovviamente i contributi sociali rimanenti a carico dei lavoratori e l'imposta personale progressiva sui medesimi potranno essere ridefiniti e integrati, perseguendo obiettivi redistributivi a livello personale (cfr. sezione 3 *ultra*). In questa sede svolgiamo solo l'ulteriore osservazione che la proporzionalità del prelievo di base sul lavoro è perfettamente compatibile con interventi *ad hoc* riguardanti il comparto, quali la tassazione di redditi eccessivi di dirigenti ed in generale di parte dei dipendenti, effettuata in capo all'impresa che li eroga (11). Essendo volta a incidere sulla distribuzione dei redditi con modalità *ex ante*, la misura avrebbe un significato soprattutto allocativo. Non sarebbe pertanto opportuna l'attribuzione degli importi prelevati ai soggetti i cui compensi hanno concorso a determinare l'imponibile.

Redditi professionali e da piccola impresa. Quest'area copre i redditi da lavoro autonomo e da impresa (individuale o costituita nella forma della società di persone), sottoposti a prelievo personale, in genere progressivo. I contribuenti che ne fanno parte sono normalmente soggetti anche a contribuzione previdenziale obbligatoria, quasi sempre a loro intero carico, per cui si può procedere come per il lavoro dipendente. Comunque, se l'aliquota contributiva si rivelasse insufficiente, per tale tipologia di redditi l'eventuale sostituzione di una piccola parte del prelievo personale progressivo con un prelievo proporzionale sarebbe gestibile senza gravi difficoltà. Agli imponibili che superano importi elevati si potrebbe applicare un'aliquota speciale, nella stessa logica dei sovra redditi dirigenziali.

Interessi. Il modello comporta la tendenziale tassazione in capo ai

(11) Si tratta di un prelievo oggi largamente discusso. Al riguardo ritengo che l'analisi più penetrante sia quella condotta da HIRSCH (1976, cap. 13), che a mia conoscenza l'ha proposto per primo. Secondo LELJONHUVUD (1995, pp. 70-73) i sovra redditi in oggetto, assieme ai sovra redditi di impresa (cfr. punto successivo), si possono inquadrare come rendite congiunte (*joint rents*), connesse soprattutto all'esistenza di rendimenti crescenti. Tale impostazione, molto interessante, è stata costantemente tenuta presente nel lavoro, concorrendo a rafforzare l'ipotesi di una nuova attualità del prelievo reale. Questo si presta infatti molto meglio di quello personale alla considerazione di imponibili "particolari".

prenditori di fondi (come avviene già in parte in molti paesi relativamente a prenditori-imprese), tuttavia con attribuzione in capo ai prestatori, che dunque riceverebbero un minore interesse netto. Nel caso di inflazione non minimale, sarebbe semplice applicare un abbattimento sull'imponibile, aggiungendo contemporaneamente l'importo risultante al reddito di impresa. Sarebbe inoltre possibile discriminare con facilità le società di capitali dalle altre imprese non solo tramite la differenza dell'aliquota sui relativi redditi, ma anche "riversando" tale differenza sugli interessi passivi (pari a 5 punti nel caso di applicazione delle aliquote minime sopra ipotizzate). Per questa via l'obiettivo di bilanciare i particolari benefici pubblici di cui godono le società di capitali, attualmente perseguito dall'imposta specifica gravante su di esse, sarebbe raggiunto in maniera trasparente con modalità che non rompono l'unitarietà del modello di prelievo.

Redditi delle società di capitali. L'imposta sarebbe calcolata e versata con gli attuali criteri, ma sarebbe attribuita ai soci come loro pertinenza, con piena trasparenza, per ogni azione o quota, degli utili prima dell'applicazione del prelievo, oltre che dell'aliquota applicata, dei dividendi e degli utili trattenuti netti. In aggiunta all'aliquota di base (di cui si è ipotizzato un minimo del 25%), dato che il modello prevede l'effettivazione del prelievo soprattutto presso le unità di reddito più ancorate al territorio, troverebbero spazio altri tributi, in tendenza sostitutivi di attuali imposte "a valle" su dividendi e plusvalenze dei soci. Specificamente, sarebbe coerente con l'impostazione di fondo dell'analisi:

a) la previsione di un'aliquota differenziale sugli utili lordi dei soci di maggioranza, con riverbero sugli utili netti ad essi distribuiti. Verrebbe così recepita "alla fonte" una discriminazione attuata in molti ordinamenti in base al criterio della residenza;

b) la previsione di forme di prelievo miranti a catturare sovra redditi e/o plusvalori aziendali. Una possibilità è l'applicazione di un'aliquota addizionale sugli utili al di sopra di certe percentuali del capitale netto, eventualmente diversificate per settore di operatività. Un'alternativa potrebbe consistere nel considerare imponibili le variazioni in termini reali della differenza tra valore "di mercato" dell'azienda e valore del capitale netto (che generalmente non viene capitalizzata), accanto ai plusvalori che si formano man mano sui cespiti dell'attivo (che invece vengono di norma capitalizzati, quando

evidenziati in bilancio) (12). L'obiettivo di fondo è trovare *proxies* per le plusvalenze potenziali al netto di quelle a fronte di utili non distribuiti (già considerate dall'imposta principale), tassandole secondo il criterio della maturazione: la cui attuazione in questo caso non andrebbe incontro all'usuale obiezione, costituita dalla possibile mancanza di liquidità del titolare (13).

Anche per i prelievi additivi sopra ipotizzati sarebbe indispensabile un coordinamento di base europeo, sia riguardo agli imponibili sia riguardo alle aliquote minime applicabili.

4.2. *Gli intermediari finanziari.*

Rinnoviamo l'ipotesi di un collegamento diretto ed esclusivo tra unità produttive e persone fisiche che forniscono i mezzi di finanziamento, passando a considerare i diversi operatori che normalmente si interpongono (banche, fondi di investimento, società finanziarie), o svolgono attività sia di produzione che di intermediazione.

Le banche. L'applicazione del modello di prelievo presso le imprese prenditrici di fondi va incontro alla difficoltà che gli interessi percepiti dalle banche contengono una elevata quota di "costi di lavorazione", per cui gli importi netti che affluiscono ai risparmiatori sono più bassi. Vi è peraltro la possibilità di conservare l'impostazione di base, prevedendo che l'applicazione dell'aliquota sugli interessi passivi delle

(12) Entrambe le forme di prelievo costituiscono incentivo a tale evidenziazione, che è importante per una rappresentazione adeguata della realtà aziendale. Ovviamente una tassazione articolata dei redditi che si formano presso le società di capitali presenta aspetti tecnici complessi, il cui trattamento non si presenta tuttavia proibitivo. Ad esempio, con riferimento al calcolo dei valori di mercato aziendali, per evitare effetti di volatilità si può procedere per medie pluriennali. Le difficoltà di calcolo per le aziende non quotate, data la mancanza della capitalizzazione di borsa, è in parte attenuata dalla crescente diffusione dei metodi di capitalizzazione tramite i redditi o i flussi di cassa. Il riconoscimento ad intervalli regolari di incrementi di valore dei cespiti di impresa da mandare esenti, in quanto correlati all'inflazione intervenuta, presenta meno problemi che per le attività possedute da persone fisiche. Una determinazione degli ammortamenti fiscali più attenta alla correlazione con l'effettivo deprezzamento dei cespiti potrebbe essere favorita dagli studi che ne mostrano l'importanza per gli effetti della tassazione. Per una sintesi della problematica in materia, cfr. LONGOBARDI (2009, pp. 320-325); per un'analisi teorica delle modalità di individuazione del "vero" deprezzamento, cfr. VITALETTI (2008).

(13) Infatti il prelievo verrebbe evidenziato in capo ai soci e troverebbe capienza negli utili distribuiti. *Il tentativo di tassare "all'origine" i plusvalori reali non connessi agli accantonamenti aziendali presenta senza dubbio aspetti problematici. Ma a fronte andrebbero considerati i fallimenti della tassazione delle plusvalenze "a valle": in termini di complicazioni, di sovrapposizioni, di mancata considerazione dell'inflazione, di scarto tra masse di imponibile potenziale e masse di imponibile effettivo.*

imprese prenditrici avvenga al netto del riconoscimento di un *forfait* di costi, eventualmente differenziato in percentuale a seconda del tipo di prestito. Le banche e i loro dipendenti continuerebbero a pagare le imposte sui propri guadagni secondo criteri analitici, mentre i depositanti non pagherebbero l'imposta sui redditi dei depositi. Per stabilire un'analogia rispetto ai prestatori diretti di fondi, sarebbe peraltro opportuno che, al momento dell'accredito dei redditi spettanti, fosse rappresentato ai titolari dei depositi l'onere impositivo gravante sui prestiti correlati, secondo stime di cui non sembra difficile stabilire le regole tecniche. Un'altra difficoltà deriva dai prestiti alle famiglie, sui cui interessi al netto di specifici *forfait* le banche dovrebbero procedere all'autoapplicazione dell'aliquota. Si tratta di una complicazione, ma anche di un'opportunità di politica tributaria, potendosi facilmente prevedere differenziazioni rispetto all'aliquota dei prestiti alle imprese, anche in funzione del momento congiunturale (14).

Fondi comuni di investimento. La concentrazione del prelievo reale a monte dà problemi minori che per gli interessi bancari. Infatti il *forfait* di abbattimento da applicare è molto più basso, e vi sono scarse probabilità di scostamento significativo rispetto ai costi di gestione effettivamente sostenuti. Il collegamento tra impieghi dei fondi e flussi di risparmio che vi stanno a fronte è molto più diretto, per cui la rappresentazione ai risparmiatori delle imposte sui redditi versate dalle imprese destinatarie degli impieghi è molto più lineare. Non vi sono operazioni verso consumatori (15).

Come per le banche, sarebbe percorribile in alternativa il prelievo reale "di secondo livello", effettuato o sulla massa dei redditi del fondo

(14) Per la tassazione degli interessi secondo il modello reale è comunque disponibile un'alternativa semplice: quella già prevista per i membri dell'Unione che non hanno accettato lo scambio di informazioni, ovvero la fissazione di un'elevata aliquota minima sugli interessi bancari, dell'ordine di grandezza di quella stabilita per gli utili societari. Il gettito dovrebbe tuttavia restare per intero nello Stato ove ha sede la banca che ha in carico il deposito. L'inconveniente principale di tale spostamento a valle del punto di applicazione del prelievo reale è che per le imprese può diventare conveniente indebitarsi presso banche con sede in paesi extracuropei a bassa tassazione degli interessi sui depositi. Rinviamo a fine paragrafo l'esame dei problemi che si creerebbero comunque con la tassazione degli interessi presso le imprese in caso di mancato coordinamento internazionale delle aliquote.

(15) Andrebbero invece sottoposti ad un trattamento fiscale specifico i proventi netti dei fondi *hedge*, nonché le attività analoghe svolte in altri ambiti. Vengono infatti in rilievo operazioni di *trading* e speculative più che di finanziamento strutturale della produzione, per i cui redditi, non riconducibili alla creazione di valore aggiunto, sembra opportuna la tassazione ad aliquota piena o ultrapiena (ad esempio quella dei sovra redditi).

o sui risparmiatori, con prelievo sostitutivo alla fonte su tutti i singoli investitori. Si tratta di modalità di prelievo sui fondi oggi largamente praticate, che tuttavia presentano due notevoli inconvenienti. Il primo è che sarebbe favorito il finanziamento bancario a debito, anche ove i relativi interessi fossero tassati con aliquote comparabili a quelle degli utili societari (cfr. nota 14), perché il prelievo sui fondi azionari sarebbe additivo rispetto a quello societario. Il secondo è che vi sarebbe possibilità di spiazzamento competitivo da parte di concorrenti con sede in paesi extraeuropei ove siano applicate aliquote bassissime o nulle.

Le società finanziarie. Consideriamo prima società “pure”, con conto economico composto da dividendi, plusvalenze e interessi sul lato attivo e da interessi e costi di gestione sul lato passivo. La piena applicazione del modello reale, con prelievo presso le imprese anche sugli interessi, implicherebbe in sequenza: il calcolo dell’imposta presso le società partecipate e finanziate (eventualmente con abbattimenti forfetari di imponibile assai contenuti quale riconoscimento dei costi di gestione); l’attribuzione dell’imposta alla società finanziaria, *a latere* della distribuzione degli utili; l’esenzione per la medesima di tutte le componenti positive di reddito, a fronte dell’ineducibilità delle componenti negative (interessi passivi e costi di gestione), al fine di evitare la formazione di perdite nel bilancio fiscale. Con riferimento agli interessi passivi ineducibili, nel modello proposto è inoltre naturale l’applicazione dell’aliquota valevole per tutti gli interessi, per cui si configurerebbe una doppia tassazione dell’indebitamento finalizzato all’acquisizione di proventi finanziari. La doppia tassazione potrebbe essere ridotta prevedendo che l’imposta sugli interessi passivi sia associata ad un *bonus* utilizzabile dalla società finanziaria come credito fiscale, senza alcun collegamento con il prelievo a monte. Sarebbe peraltro opportuno che il *bonus* sia piccolo, per penalizzare con piena evidenza le “catene societarie” miranti a ottenere il controllo di elevati attivi patrimoniali e della gestione dei relativi affari con poco capitale di proprietà e moltissimo debito (16). Un altro importante strumento capace di contenere l’attuale uso di questa

(16) Risulterebbe favorita come conseguenza la canalizzazione dei prestiti per impieghi produttivi. La semplice ineducibilità degli interessi passivi, attualmente spesso prevista a fronte di proventi esenti (dividendi e plusvalenze su partecipazioni), in teoria raggiunge un risultato analogo, in presenza di una seconda tassazione retrostante agli interessi di chi presta fondi alla finanziaria. Ma le sue modalità operative non sono trasparenti, e gli interessi attivi della società finanziaria non

forma di intermediazione, spesso eccessivo e improprio, è l'applicazione agli utili di pertinenza della società finanziaria, indipendentemente dalla quota di possesso, delle aliquote maggiorate previste per gli utili di pertinenza dei soci di maggioranza che siano persone fisiche (17).

Attività miste. Non vi sono complicazioni per il caso più comune, che riguarda imprese produttrici di beni e servizi che presentano anche proventi da attività finanziarie. Gli interessi passivi indeducibili a fronte di componenti positive a carattere finanziario esenti sarebbero individuabili in maniera forfetaria secondo i metodi usuali, e sarebbero sottoposti a prelievo come gli altri interessi passivi (però con possibile aggiunta di un *bonus*). Qualche difficoltà esiste per le banche, che in genere oltre ad effettuare prestiti producono alcuni servizi, e in molti paesi possono detenere anche partecipazioni. Per rendere uguale il trattamento di tali attività rispetto a quelle svolte da altri operatori, occorrerebbe in entrambi i casi applicare coefficienti per individuare la quota di interessi passivi loro correlata da sottoporre a tassazione in capo alla banca, e da rendere indeducibile con eventuale applicazione di *bonus* nel secondo caso. Sembrano complicazioni accettabili, a fronte della prospettiva di una maggiore trasparenza fiscale dei mercati finanziari e di una maggiore loro funzionalità all'economia reale, e a fronte degli attuali assetti, che senz'altro non brillano per semplicità.

4.3. *I prelievi complementari.*

L'esplicita introduzione di una base reale del prelievo fiscale non impedisce il permanere di aliquote contributive proporzionali, al netto

vengono coinvolti. Il criterio sarebbe comunque utilizzabile nel caso di tassazione reale secondo il modello alternativo descritto nella nota 14.

(17) La società finanziaria, come gli altri intermediari, sarebbe tenuta a rappresentare ai soci i prelievi sui proventi esenti, ed a cascata sarebbero tenute anche le eventuali società titolari di azioni o quote, *in modo che l'imposta originaria sia tracciabile lungo tutta la catena che va dalle attività produttrici di Pil agli investitori persone fisiche.* Specificamente, nel caso in esame, l'imposta sui proventi esenti, calcolata e versata da imprese produttrici di Pil, andrebbe rappresentata ai soci *a latere* dell'eventuale imposta gravante direttamente sugli utili societari (caso normale quando le finanziarie svolgono altre attività, oppure registrano plusvalenze su cespiti reali in loro possesso). Si noti che la società finanziaria rappresenterebbe ai soci anche l'imposta "contenuta" negli interessi attivi, trattandosi di reddito esente che confluisce nell'utile. Le banche, invece, per cui gli interessi attivi costituiscono proventi che al netto dei costi di gestione vanno a determinare gli interessi passivi, come detto rappresenterebbero l'imposta contenuta nei primi ai depositanti titolari dei secondi.

di quelle trasformate in imposta, né di una fiscalità additiva basata sul principio di residenza, tuttavia con deduzioni o con basse aliquote sostitutive per i redditi mobili, colpiti più pesantemente dalla tassazione reale. In definitiva la situazione attuale potrebbe non cambiare di molto, salvo il dirottamento di una consistente parte dei flussi fiscali sulla previdenza e la rinuncia allo scambio di informazioni. Tuttavia, specie nei paesi con ampie prestazioni previdenziali e sanitarie, si presenta l'opportunità di affiancare alla tassazione reale prelievi aggiuntivi di tipo particolare, con significative ripercussioni sull'immagine stessa del *welfare*. L'illustrazione viene svolta di seguito, considerando i possibili prelievi complementari riguardanti nell'ordine: i redditi con elevata componente lavorativa; le pensioni; tutti i redditi in relazione alle prestazioni sanitarie.

I redditi con elevata componente lavorativa. Si tratta dei redditi che attualmente sono pressoché gli unici ad essere sottoposti ad imposizione progressiva. D'altro canto ai loro titolari sono riservate prestazioni sociali di costo spesso imponente, *in primis* quelle pensionistiche, il cui finanziamento risulterebbe in buona parte scoperto a causa dell'utilizzo di una rilevante quota di contributi sociali per impiantare la fiscalità reale. *Si apre dunque il campo alla possibilità di rimodulare le aliquote contributive residue e l'imposta personale progressiva in un unico prelievo, progressivo e interamente destinato al finanziamento della sicurezza sociale.* La scala della progressività potrebbe essere differenziata per categorie. Se si riuscisse:

a) a posizionare l'aliquota media del prelievo un po' al di sotto del valore necessario alla sostenibilità del sistema previdenziale nel lungo periodo (aliquota di equilibrio previdenziale), finanziando il residuo con entrate fiscali, in modo da evidenziare un secondo punto di trattamento favorevole dei redditi da lavoro, accanto alla discriminazione qualitativa operata dalla fiscalità reale;

b) a fissare l'aliquota massima ad un livello tale che, salvo il caso di redditi elevatissimi, la somma tra costo netto della previdenza (18) ed aliquota fiscale reale sui redditi da lavoro non superi l'aliquota reale massima (quella sui redditi societari e/o sugli interessi);

c) a fissare l'aliquota minima ad un livello tale che per i redditi molto bassi si produca un beneficio netto in conto previdenza tale da

(18) Misurabile in base alla differenza tra aliquota previdenziale individuale e aliquota di equilibrio del comparto previdenziale di appartenenza.

superare l'aliquota fiscale reale sui redditi da lavoro, configurando così per i medesimi "un'imposta negativa implicita" (specie per quelli da lavoro dipendente, come incentivo per l'emersione dal nero);

non vi è dubbio che la struttura d'insieme del prelievo obbligatorio sui redditi verrebbe ad assumere connotati di razionalità ed equità, molto diversamente dalla situazione in essere (19). Si tratta di obiettivi non facili, le condizioni per il cui raggiungimento non sembrano tuttavia fuori portata. Infatti le analisi sulle aliquote previdenziali di equilibrio nel lungo periodo sono ormai molto diffuse, ed in alcuni paesi (tra cui l'Italia) sono addirittura diventate un cardine del calcolo effettivo delle prestazioni. Inoltre la configurazione ipotizzata presenta alcuni gradi di libertà (possibilità di mantenere una parte residua dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro, sotto la forma di *payroll tax*; possibile variabilità della differenza tra aliquota previdenziale di equilibrio e aliquota media del prelievo contributivo). Infine c'è largo consenso per il reperimento di risorse presso altri cespiti per ridurre il prelievo obbligatorio sui redditi da lavoro, con conseguente rimozione dell'ostacolo principale.

Le pensioni. Questa tipologia di reddito non dovrebbe essere sottoposta alla fiscalità reale, in quanto i contributi che hanno fatto maturare il diritto alla sua percezione l'hanno già scontata. *Nel modello delineato, infatti, la contribuzione è a valle della tassazione e non viceversa, come accade nel modello attuale.* Quanto alla componente generatrice delle prestazioni costituita da interessi, non è praticabile la tassazione a monte, in quanto nella previdenza a ripartizione si tratta di interessi impliciti o virtuali; né ha molto senso un recupero analitico della tassazione a valle, che sarebbe complicato e "fuori

(19) Tuttavia con alcune complicazioni, specie qualora vengano previste scale di progressività diverse a seconda della previdenza di riferimento ed uno stesso soggetto risulti titolare di redditi assicurati presso differenti comparti previdenziali. Una possibile soluzione è costituita dall'obbligo di un'unica dichiarazione contributiva, applicando la scala di progressività del reddito prevalente e versando il gettito ai vari comparti a seconda della composizione del reddito complessivo (con eventuale integrazione fino a concorrenza dell'aliquota di equilibrio relativamente al comparto che interessa la parte minore del reddito). Si risolverebbe in questo modo anche il problema delle detrazioni legate al reddito complessivo, e si salvaguarderebbe altresì la possibilità di istituire prelievi locali moderatamente progressivi (prelievi che in generale sarebbe opportuno collegare a spese per il *welfare*). Per i redditi occasionali e simili (tra cui ha senso inserire anche i redditi da lavoro dei pensionati) l'adesione alla previdenza potrebbe essere libera, con applicazione tuttavia in caso negativo di aliquote fiscali maggiorate a titolo di solidarietà.

sistema". Un recupero forfetario e solidaristico potrebbe invece costituire uno dei motivi della sottoposizione delle pensioni alla contribuzione progressiva. Altre motivazioni importanti sarebbero:

a) il concorso alle entrate necessarie a colmare la differenza tra aliquota di equilibrio previdenziale e aliquota media di versamento dei lavoratori attivi, a parziale compensazione di un beneficio di cui i pensionati in essere hanno goduto nel passato;

b) un concorso solidaristico alle entrate da cui proviene il finanziamento della spesa per la sanità e per l'assistenza pubbliche, alle quali in assenza di contribuzione i pensionati parteciperebbero di meno, pur essendo i principali beneficiari delle prestazioni.

Redditi e finanziamento diretto della sanità. Il modello pensionistico di responsabilizzazione diretta dei beneficiari in una cornice tuttavia solidaristica potrebbe essere replicato per la sanità pubblica. Il presupposto è che i moderni sistemi sanitari sono in grado di accertare, su basi di effettività o di stima, i costi delle prestazioni fruite in un anno dai singoli beneficiari, compresi gli eventuali ticket pagati. Potrebbe essere utile che il totale venga loro rappresentato in una sorta di fattura sanitaria, semplicemente a fini di trasparenza e di sensibilizzazione riguardo al valore del beneficio. Più efficacemente, specie in alternativa ai ticket, potrebbe essere richiesto il pagamento di una parte del totale, eventualmente differenziando gli abbattimenti a seconda delle prestazioni (per esempio con sconti maggiori per i ricoveri ospedalieri piuttosto che per i medicinali) (20). In assenza di titolarità di redditi sottoposti a contribuzione previdenziale gli importi richiesti dovrebbero essere versati per intero dai beneficiari delle prestazioni, salvo preventiva esenzione o attribuzione a soggetti di cui essi sono a carico — che sarebbero per altro verso beneficiari di riduzioni contributive analoghe a quelle fiscali attuali. In presenza di redditi sottoposti alla contribuzione previdenziale, invece, il versamento massimo potrebbe essere limitato ad una quota del loro importo. Non necessariamente la "fattura sanitaria" genererebbe entrate molto maggiori dei ticket. Ma, assieme alla dichiarazione previdenziale, rappresenterebbe l'emblema del passaggio dal *welfare* assistenziale al *welfare* responsabile.

(20) A tutela della *privacy* dovrebbe essere tuttavia consentita l'opzione per i ticket, eventualmente estesi e resi più consistenti rispetto a quelli attuali.

4.4. *Vantaggi e difficoltà.*

Considereremo brevemente il sistema R delineato sotto i profili del par. 2.1.2 e sotto ulteriori profili.

Distorsioni allocative. Le aliquote marginali potrebbero non calare molto, o perlomeno la riduzione non è intrinseca alle logiche del modello tratteggiato. Pertanto la causa principale delle distorsioni allocative continuerebbe formalmente ad operare. Non vi è tuttavia dubbio che la percezione del prelievo cambierebbe profondamente, perché aliquote marginali elevate sarebbero comunque per buona parte a fronte di benefici diretti, ed alimenterebbero una solidarietà categoriale e non generale. Sono possibili come conseguenza effetti positivi, sia in termini di minori alterazioni dell'offerta di lavoro, sia in termini di riduzione di quella particolare distorsione che si concreta nell'occultamento dell'imponibile (specie per i redditi interessati dall'imposta negativa implicita di cui si è detto nel punto precedente, che sono in genere quelli a più alto rischio di evasione).

Gestione. La dichiarazione contributiva nel caso dei redditi con alta componente lavorativa e la tracciabilità dell'imposta dal cespite di esazione al destinatario ultimo nel caso degli interessi, dei plusvalori e dei redditi societari producono forte trasparenza del prelievo obbligatorio ma rendono la complessità della *compliance* fiscale assai simile a quella attuale dell'imposizione diretta. C'è tuttavia un campo ove si registra un cambiamento di prospettiva radicale: gli imponibili sono in gran parte controllabili dall'amministrazione del paese di destinazione del gettito. Verrebbe meno quindi una delle conseguenze più preoccupanti del sistema P: la responsabilizzazione per il reperimento delle risorse fiscali di operatori pubblici e privati appartenenti a paesi diversi da quello della loro destinazione (in linea di principio sono riguardati *tutti* gli altri paesi del mondo — compresi quelli più poveri, che vengono in rilievo per gli eventuali redditi finanziari ivi conseguiti dagli emigrati residenti nei paesi ricchi) (21).

(21) Un aspetto collegabile a questo è la possibile riduzione dell'attuale enfasi sui bilanci consolidati dei gruppi europei, dato che uno degli obiettivi principali perseguiti tramite i medesimi, ovvero la compensazione delle perdite, sarebbe raggiungibile, data la concentrazione sulle imprese della riscossione delle imposte reali, aprendo la possibilità di portare il "prelievo negativo" sulle perdite, per intero o in parte significativa, a detrazione dei versamenti connessi agli interessi passivi e ai redditi da lavoro dipendente nel paese dove esse si verificano. L'attenzione potrebbe così utilmente spostarsi sull'avvicinamento delle regole per la determinazione degli imponibili di tutte le imprese.

Giustizia fine. Paradossalmente il sistema reale configurato sembra mostrare i suoi aspetti migliori proprio nel campo della realizzazione della giustizia tributaria, cioè dell'obiettivo principale del sistema personale. I meccanismi redistributivi sono infatti numerosi: la doppia discriminazione qualitativa a favore dei redditi con alta componente lavorativa (tramite la differenziazione delle aliquote del prelievo reale e tramite l'attribuzione di un vantaggio medio netto nel comparto previdenziale e sanitario); la discriminazione quantitativa della contribuzione obbligatoria; la tassazione specifica dei sovraredditi da impresa e da lavoro (le rendite congiunte di Leijonhufvud: cfr. nota 11); la previsione di penalizzazioni per gli intermediari finanziari non di massa e per i redditi non derivati da attività produttive di beni o servizi. Si tratta di un aspetto di grande rilievo, dato che gravi sperequazioni dei redditi possono essere fonte di squilibri di domanda e non solo di problemi di equità.

Controllo della spesa pubblica. Non vi è dubbio che una responsabilizzazione più diretta dei beneficiari nel finanziamento delle prestazioni previdenziali e sanitarie pubbliche, nonché la piena trasparenza dei loro costi, concorrano ad un maggior consenso per le misure dirette a contenerli. Ma anche riguardo alle altre spese (beni collettivi primari, formazione, infrastrutture), che sarebbero finanziate dal prelievo indiretto e dalle imposte dirette reali, può determinare effetti di efficienza la circostanza che queste ultime vengano *prima* della contribuzione sociale, e non dopo come accade attualmente. Viene infatti veicolato il messaggio che i servizi diretti alla sicurezza collettiva sono prioritari rispetto a quelli che garantiscono la sicurezza degli individui (pur restando questi ovviamente indispensabili). Si tratta "solo" di un fattore culturale: tuttavia tra le motivazioni dell'impegno positivo degli operatori del settore pubblico quelle immateriali e di immagine non sono forse di importanza inferiore rispetto agli incentivi economici.

Stabilizzazione. Potrebbe sembrare che la tendenziale trasformazione del prelievo fiscale a carattere personale in prelievo contributivo a destinazione vincolata azzeri uno strumento importante delle politiche di stabilizzazione. In realtà per la loro realizzazione le imposte dirette hanno già da tempo perso importanza, preferendosi manovrare il livello delle spese infrastrutturali o incentivare consumi specifici, tramite *bonus* che non stanno necessariamente a fronte di detrazioni fiscali. Anche nel caso che queste vengano in rilievo, sarebbe possibile fare ricorso a detrazioni dai versamenti previdenziali, appostando in

parallelo nel bilancio pubblico fondi destinati alla previdenza additivi a quelli connessi alla differenza tra aliquota di equilibrio e aliquota contributiva media al lordo delle detrazioni congiunturali (22). La tassazione reale apre inoltre una possibilità assai interessante, di più problematica attuazione con il prelievo personale. È oggi indispensabile che nelle fasi di espansione, quando il saggio di interesse cresce per prevenire spinte inflazionistiche, venga contenuto l'impatto sui tassi passivi netti del debito pubblico, dato che una loro forte crescita potrebbe risultare destabilizzante, a causa dei livelli enormi da esso raggiunto pressoché ovunque. *Tale contenimento sarebbe perseguibile manovrando a fisarmonica le aliquote fiscali sugli interessi (ed in misura minore forse anche quelle sui profitti), in relazione ai movimenti del saggio lordo indotti dalla politica monetaria.*

Esercizio differenziale della sovranità fiscale. Il maggiore inconveniente del sistema reale, cui ovviamente non sfugge il modello prospettato, è la necessità di uno stretto coordinamento delle aliquote minime e delle modalità applicative per tutti i paesi tra cui avvengono transazioni finanziarie, o almeno per i più importanti (ad esempio i paesi membri UE più quelli non membri appartenenti al G20) (23). Ammesso che sia raggiungibile, l'obiettivo non può che riguardare il lungo periodo. Tuttavia l'introduzione di un sistema reale di prelievo sui redditi limitatamente ai paesi UE potrebbe rivelarsi percorribile, ricorrendo ad un'applicazione mirata del principio di residenza, con lo scopo di perequare il trattamento fiscale degli imponibili con fonte extraeuropea a quello degli equivalenti europei (24). In un contesto

(22) L'artificiosità del meccanismo trova compensazione nella maggiore trasparenza delle "spese fiscali" che vengono in rilievo. Per quanto riguarda le detrazioni strutturali (per i carichi familiari, per gli interessi connessi all'acquisto dell'abitazione, per le spese mediche, ecc.), la loro considerazione nei versamenti previdenziali sarebbe invece pienamente coerente con le politiche di welfare, il cui finanziamento sarebbe assemblato dentro uno stesso contenitore, con ripartizione tra gli assicurati e l'intera collettività tramite la regolazione della differenza tra aliquota di equilibrio previdenziale e aliquota contributiva media netta.

(23) Fa eccezione la contribuzione sociale, il cui prelievo può differenziarsi senza problemi, soprattutto in relazione ai livelli desiderati di previdenza pubblica.

(24) Nel modello reale prospettato nelle pagine precedenti per realizzare questo obiettivo occorrerebbe prevedere, a mero titolo esemplificativo: *a)* per le banche e le società finanziarie, l'autoapplicazione delle regole europee sugli interessi dei prestiti alle imprese con sede extraeuropea, con aggiunta dell'autotassazione senza deduzioni dei proventi dei loro depositi presso sedi bancarie extraeuropee (aspetto questo che riguarderebbe anche gli individui); *b)* per i fondi comuni azionari, le società finanziarie e gli individui detentori di partecipazioni l'autoapplicazione di aliquote differenziali pari al divario tra le aliquote europee sulle società e quelle delle imposte analoghe vigenti nel paese dell'investimento, considerando l'intera base imponibile e non solo gli

perequativo, se le aliquote dei redditi mobili si posizionassero sui livelli indicati ad inizio paragrafo o poco al di sopra, gli aggiramenti potrebbero essere mantenuti entro limiti accettabili. Naturalmente questo implica la rinuncia al tentativo di contrastare gli squilibri finanziari internazionali tramite il prelievo diretto. Come vedremo nel paragrafo successivo, al riguardo conviene puntare di più sul prelievo indiretto, che può incidere sugli squilibri reali alla base degli squilibri finanziari più preoccupanti.

5. *Ipotesi per una combinazione dei principi di destinazione e di origine nell'imposizione indiretta.*

Il modello del par. 4, pur centrato sul sistema R e pur caratterizzato da una logica unitaria, rappresenta un *mix* tra i sistemi R e P, in quanto assume alcuni tratti del secondo (in particolare la considerazione dei titolari dei redditi, sia pure come "attori passivi") e ne persegue l'obiettivo principale, l'equità distributiva. In questo paragrafo si delinea un *mix* di principi con attuazione integrata anche per il prelievo indiretto. Viene dapprima prospettato il modello di combinazione, con centro di gravitazione sull'IVA. A seguire vengono discusse le possibili implicazioni in termini di effetti economici e di politica tributaria.

5.1. *Il modello di combinazione.*

Le proposte cardine sono due, entrambe tendenti a valorizzare tendenze in atto nell'IVA europea.

L'individuazione dell'area di incisione dell'IVA. Si è notato al par. 3.2 che, con l'eliminazione delle dogane, l'intento di salvaguardare al massimo il principio di destinazione ha comportato l'introduzione di dichiarazioni addizionali, che consentono la piena tracciabilità degli scambi intracomunitari tra attività IVA e che riguardano in alcuni casi anche le transazioni relative agli acquirenti che restano incisi dal tributo. L'ipotesi è di estendere la nuova impostazione alle transazioni interne, prevedendo per le medesime in primo luogo l'indicazione in fattura degli elementi identificativi IVA dell'acquirente che la immetterà nel circuito dell'imposta, ed in secondo luogo una dichiarazione

utili distribuiti, ed escludendo dalla *participation exemption* le plusvalenze realizzate per la parte che eccede il capitale netto.

rieepilogativa delle transazioni residue (base e gettito netto generato) (25). Verrebbe pertanto a cessare la principale anomalia dell'Iva, quella di essere l'unico tributo la cui base imponibile effettiva non prevede riscontri dichiarativi diretti. *Apparirebbe inoltre in piena luce la sua tendenziale rispondenza al principio di destinazione.*

Il prelievo sui costi non-redditi. Si è visto al par. 3.2 che il *reverse charge* ha assunto un ruolo strategico e crescente nell'ambito dell'Iva. D'altro canto la sua applicazione, che consiste nel caricare l'imposta su una parte rilevante degli acquisti (quelli intracomunitari e alcuni altri), e nel detrarla in parallelo presso la medesima attività Iva, mette a nudo l'aspetto più problematico del tributo: lo scorrere lungo una massa enorme di imponibile producendo gettito netto solo relativamente a una sua frazione, mediamente bassa. La situazione cambierebbe se risultasse significativa dal punto di vista della logica tributaria la sottoposizione a prelievo effettivo di una parte degli imponibili "attraversati" dall'Iva. Tra questi vengono in pieno rilievo gli acquisti, per i quali detto attraversamento è pressoché integrale e su parte dei quali insiste il *reverse charge*, che cesserebbe così di rappresentare la prima componente di una mera partita di giro presso un medesimo operatore. Riguardo alla logica tributaria, al prelievo ipotizzato possono essere attribuite almeno due rispondenze:

a) l'applicazione del principio del beneficio, potendo gli acquisti ritenersi indicatori significativi dell'uso di molti servizi pubblici (le infrastrutture territoriali; la protezione degli affari connessa ai servizi collettivi di base; l'istruzione e la formazione, i cui risultati si esplicano anche in termini di uso efficiente degli input produttivi dei processi di trasformazione);

b) un maggior equilibrio tra prelievo sui costi-redditi (in particolare sulle retribuzioni e sugli interessi passivi, ma anche per certi profili sui profitti normali) e prelievo sugli altri costi a fronte dei ricavi correnti, con le potenzialità positive che verranno esaminate nel seguito.

La base imponibile sarebbe costituita dal valore degli acquisti correnti (interni, intracomunitari, connessi a operazioni di importa-

(25) Un'ulteriore possibilità è che in tale dichiarazione gli acquirenti vengano distinti tra consumatori e altri soggetti esclusi dall'Iva (amministrazioni pubbliche ed enti non profit). Ciò, in aggiunta alle specifiche dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari e all'individuazione dei soggetti Iva colpiti all'interno (esenti e altri), *permetterebbe una ricostruzione articolata e pressoché esaustiva dell'area di incisione effettiva del tributo.*

zione), al netto dei beni di investimento, in luogo dei quali, in un'ottica di similitudine con gli acquisti in termini di impatto sui costi "di competenza" del prodotto, è logico considerare invece gli ammortamenti. Per coerenza vi sarebbe inclusa la parte esente degli interessi passivi, in quanto corrispondente al costo dei servizi bancari. *Nell'insieme essa verrebbe dunque ad essere composta da tutti i costi-non redditi.* Per l'aliquota minima è sufficiente un livello assai basso (ad esempio tra l'1% e il 2%), con gettito comunque importante data l'ampiezza della base imponibile. Il versamento sarebbe abbinato a quello dell'Iva, corrispondendo di fatto alla detrazione non integrale dell'imposta a monte - applicata come rivalsa, come *reverse charge* o alle dogane. Per non porre *stress* nella parte terminale del circuito economico, dove viene a maturazione gran parte del gettito effettivo dell'Iva, sarebbe opportuna la previsione di un'aliquota ridotta a fronte dell'effettuazione di vendite al consumo (il cui ammontare è individuabile in base alla dichiarazione di cui sopra, quando presso uno stesso operatore sono presenti altre tipologie di vendita), limitandola eventualmente alle sole cessioni di beni: ciò per evitare vantaggi eccessivi al settore dei servizi ai consumatori, di solito riguardati da catene produttive piuttosto brevi. *Le fattezze delineate fanno emergere un tributo pienamente coordinato con l'Iva, che realizza tuttavia il principio di origine.*

5.2. *Le possibili implicazioni.*

La prima misura permette di conseguire diversi obiettivi: il pieno monitoraggio dei flussi dell'Iva, con evidenziazione del gettito provvisorio e del gettito definitivo; una maggiore trasparenza dell'imponibile evaso, attraverso il confronto tra il dato fiscale sui consumi e le stime dei medesimi di fonte non fiscale, con possibilità di azioni mirate di intervento; la previsione di riduzioni di aliquota in relazione alle vendite al consumo o ad una loro parte, ipotizzata per il prelievo sui costi-non redditi; il decentramento territoriale del gettito dell'Iva sulle vendite a consumatori (c/o delle eventuali accise retrostanti), su basi di effettività e non presuntive, qualora nella dichiarazione ad esse relativa sia previsto l'obbligo di suddividerle a seconda della circoscrizione di realizzo (26). Le implicazioni del tributo sui costi-non

(26) In Italia a partire dal 2004 sussiste l'obbligo di compilazione di un'apposita sezione della dichiarazione Iva, il riquadro VT, riportandovi le vendite al consumo e la

redditi sono più complesse. Le esaminiamo di seguito, suddividendole in più punti.

Finanziamento dello sgravio sui redditi. Il gettito del tributo sui costi-non redditi dovrebbe essere assegnato in via prioritaria alla riduzione di prelievi sulle imprese, che gravino sui loro costi-redditi: in maniera esplicita, come nel caso degli interessi non deducibili e soprattutto delle retribuzioni; o in maniera implicita, come nel caso dei profitti normali (27). In questo modo non solo verrebbe ridotto al minimo o annullato l'impatto sui prezzi. Emergerebbe con trasparenza anche che il nuovo prelievo, pur raccordandosi con l'Iva, si coordinerebbe in pieno con le imposte reali sui redditi, con le quali condivide la fondamentale caratteristica di costituire un prelievo attuato *sul lato della produzione*. I vantaggi della sostituzione del prelievo sui costi-redditi con il prelievo sui costi-non redditi, oltre che nella migliore capacità dei secondi di costituire indicatori di uso dei servizi pubblici collettivi o con alte esternalità positive (come l'istruzione), risiedono negli aspetti analizzati di seguito.

Contenimento dell'evasione. Il prelievo in esame riproduce, perlomeno in parte, gli effetti frenanti dell'imposta generale sull'entrata sulle tre tipologie di operazione con fini di evasione indicate nel par. 2.2: il camuffamento delle spese per consumo come acquisti effettuati da attività produttive; la simulazione di acquisti a fronte di prestazioni inesistenti; il *transfer pricing*. Se i comportamenti evasivi persistono, infatti, in tutti i casi gli operatori sarebbero costretti a versare come "penale" l'aliquota del nuovo tributo. Qualora il deterrente contribuisse a farli cessare, in tutti i casi si determinerebbe un recupero dell'imposta sui redditi, e nei primi due casi anche dell'Iva (28).

relativa imposta su base regionale, per cui in astratto detto decentramento è già realizzabile. Tuttavia l'individuazione dell'imponibile e del gettito avviene in concreto su basi non rigorose, mancando il presupposto tecnico dell'esattezza, costituito dall'indicazione nella fattura degli elementi identificativi Iva dell'acquirente nel solo caso che essa venga immessa nel circuito dell'imposta (cfr. *supra*).

(27) Si può anche richiamare la circostanza che i profitti normali sono in genere tassati sia alla fonte sia in capo ai soci (dividendi e plusvalenze corrispondenti agli utili accantonati). Un emblema di prelievo sui costi-redditi è l'IRAP, che li colpisce tutti simultaneamente.

(28) Nel secondo caso, quello della simulazione di acquisti, il recupero dell'imposta sui redditi e dell'Iva è evidente per la fattispecie in cui il venditore si limita a emettere fatture per un certo periodo senza svolgere attività produttive e senza versare imposte di alcun genere, scomparendo successivamente. Ma verrebbe in essere, attraverso percorsi più intricati, anche quando, più subdolamente, il venditore esercita in via continuativa attività produttive in perdita fiscale (normalmente causata da un'elevata e persistente sottodenuncia dei ricavi effettivi, con ripercussioni a valle in

I risultati complessivi in termini di miglioramento della *performance* fiscale potrebbero essere non trascurabili.

Effetti economici. Una seconda analogia con l'imposta generale sull'entrata è l'incentivo alla concentrazione verticale, con possibilità di scelte organizzative delle imprese non guidate solo dai costi privati. In una visione tradizionale si tratterebbe di una distorsione. Tuttavia tale tipo di concentrazione in genere non riduce il grado di concorrenza. Anzi essa viene spesso oggi auspicata come strumento di contenimento della differenza tra prezzi al consumo e prezzi all'origine per certi prodotti. Inoltre l'incentivo è più alto per le fasi finali dei cicli produttivi, per le quali, specie in presenza di prelievi sulle importazioni (cfr. *ultra*), può divenire conveniente l'insediamento nei luoghi più vicini ai mercati di consumo. L'effetto va valutato positivamente, se si ritiene che il massiccio e continuo decentramento delle attività di trasformazione industriale nei paesi a basso costo del lavoro, molta parte del quale è attuato con l'obiettivo di continuare a vendere nei territori di precedente insediamento, può generare come "esternalità" non desiderata l'impoverimento di tali territori. Il tributo sui costi-non redditi contrasterebbe infatti tale esternalità negativa, con rinforzo operato dalla riduzione del costo fiscale del lavoro, resa possibile dalla sua introduzione.

Prelievo complementare europeo sull'energia. Un aspetto interessante del prelievo in discussione è la possibilità di fungere da apripista per addizionali su componenti specifiche della sua base imponibile. Un esempio importante è costituito dagli acquisti di prodotti energetici destinati all'esaurimento, specie se fondamentali per il funzionamento altamente produttivo dell'economia (petrolio, gas, uranio). Una loro sottoposizione al prelievo sui costi-non redditi con un'aliquota maggiorata potrebbe procurare rilevanti risorse per un forte impulso pubblico a favore della ricerca e della sperimentazione di fonti energetiche alternative, necessario dato l'orientamento del mercato al breve termine. *L'assegnazione del gettito dovrebbe essere a livello europeo*, per ottenere le indispensabili economie di scala e per inviare un segnale importante di perseguimento della *leadership* mondiale in una materia decisiva per le sorti del benessere collettivo.

Prelievo complementare europeo sulle importazioni. Un segmento più controverso di possibile applicazione a livello europeo di aliquote

termini di evasione dell'Iva e delle imposte sui redditi), che viene nascosta tramite l'emissione delle fatture per false prestazioni.

maggiorate e senza esenzioni riguarda le importazioni da aree valutarie che registrano avanzi enormi e persistenti della bilancia commerciale, con l'Europa e a livello mondiale. Dovrebbe trattarsi di maggiorazioni elevate ma *temporanee*, di tipo cioè congiunturale, fino a che gli avanzi non vengano ricondotti entro limiti ristretti. L'esistenza di un prelievo strutturale di base sui costi-non redditi e l'esplicitazione della temporaneità delle maggiorazioni sono certamente elementi che tendono ad escludere intenti discriminatori della misura. Una sua difesa ancora più piena risiede nella necessità di salvaguardare gli obiettivi di fondo della fiscalità prospettata, *tra cui vi è il perseguimento di una domanda globale stabile e adeguata grazie al fondamentale apporto dei consumi provenienti da redditi da lavoro ben tutelati in un quadro solidaristico*. Con il corollario del contrasto di fenomeni non riconducibili a questo disegno, quali avanzi strutturali del commercio con l'estero a fronte di risparmi connessi a gigantesche sperequazioni distributive, oppure il sistematico eccesso delle importazioni sulle esportazioni con progressivo accumulo di debiti con l'estero, nel contesto di rincorse individualistiche di elevati tenori di vita praticate su larga scala. *La dialettica sui modelli di sviluppo sostenibili nel lungo periodo potrebbe con ciò prevalere sulle dispute "microeconomiche" riguardo alla libertà di commercio* (29).

6. *Un quadro conclusivo.*

Il lavoro è stato centrato sull'obiettivo di comporre un insieme di proposte il più possibile coerente e unitario prendendo a riferimento istanze derivanti da problemi esistenti o da tendenze in atto, quali: la diffusione di prelievi obbligatori reali o semireali; lo stabilizzarsi di una progressività settoriale; la sempre più capillare informatizzazione nell'ambito del settore pubblico; il crescente spazio del *reverse charge* e delle dichiarazioni relative agli scambi intracomunitari; i tentativi di regolare i nuovi squilibri dell'economia reale e finanziaria facendo

(29) L'aliquota maggiorata sulle importazioni tesa a salvaguardare il modello di sviluppo potrebbe fare da prototipo anche per altri interventi dello stesso tipo. Ad esempio in materia di protezione ambientale, quando vengano in rilievo forme di inquinamento a raggio globale rispetto alle quali l'Europa produca autolimitazioni con effetti esterni positivi. Oppure in materia di spese per la pubblicità, una cui tassazione ad aliquota maggiorata, accompagnata da misure che prevengano danni per le imprese europee, porrebbe un freno all'espansione della parte oligopolistica dell'economia, con possibilità di impiegare il gettito per iniziative pubbliche a vantaggio dei settori a più alta concorrenzialità (artigianato, piccole imprese).

anche uso del debito pubblico e della leva tributaria. Nel complesso emerge per la fiscalità un possibile mutamento rilevante, dato che:

a) la contribuzione sociale si trasformerebbe di fatto in un'area che in termini tradizionali si definirebbe *prelievo tipo tassazione*, volto al finanziamento a carico dei beneficiari di fondamentali prestazioni di *welfare* a domanda individuale (previdenza, sanità). Si tratterebbe peraltro di un finanziamento parziale (specie per la sanità, cui sono connesse esternalità positive maggiori) e improntato a schemi solidaristici;

b) le imposte indirette, considerate al netto del prelievo sui costi-non redditi, assumerebbero una connotazione più specifica di *prelievo sui consumi*, per effetto della dichiarazione che li individua nell'ambito dell'Iva, permettendo una distinzione tra gettito connesso al consumo oppure alla produzione anche per le accise su beni ad acquisto bivalente. Altre rilevanti entrate indirette (ad esempio quelle sui tabacchi e sui giochi) si possono già ascrivere facilmente alla categoria del prelievo sui consumi. A questo spetterebbe soprattutto il ruolo di finanziare sul lato delle famiglie i servizi pubblici collettivi e una quota minore delle spese di *welfare* a domanda individuale. *Per quest'area di imposizione fiscale sarebbe naturale il riferimento al principio di destinazione, applicato sulla componente fondamentale della domanda globale;*

c) per la rimanente categoria di entrate, ove il prelievo sui costi-non redditi fosse accostato al prelievo alla fonte sui redditi (come è logico), e ove tra le attuali imposte indirette fossero enucleate quelle sulle imprese, sarebbe opportuna la denominazione di *imposte sulla produzione* in luogo di imposte dirette. Ad esse spetterebbe il ruolo di finanziare sul lato delle attività professionali e di impresa, accanto alle imposte sui consumi a carico delle famiglie, i servizi pubblici collettivi e una quota delle spese di *welfare* a domanda individuale. Il finanziamento avverrebbe in parte minore *ex ante* (prelievo sui costi-non redditi, accise sulle imprese), in parte maggiore *ex post* (prelievi sui redditi alla fonte). Ai prelievi sulla produzione spetterebbero altresì ruoli fondamentali in molti altri campi: la redistribuzione dei redditi (discriminazione qualitativa delle aliquote; tassazione delle rendite congiunte oligopolistiche; penalizzazione della finanza non funzionale allo sviluppo economico); la stabilizzazione dell'economia (variazioni "congiunturali" delle aliquote sugli interessi e sui costi-non redditi relativamente alle importazioni); l'azione di contrasto alle scarsità di lungo periodo (addizionale sugli acquisti di prodotti energetici desti-

nati all'esaurimento); l'incentivazione dell'emersione (tassazione negativa implicita dei bassi redditi e valorizzazione dei legami tra prelievo e beneficio, in congiunzione al finanziamento della previdenza; aliquota sui costi-non redditi). *Per quest'area di imposizione fiscale, data la sua caratterizzazione sul lato dell'offerta, sarebbe naturale il riferimento al principio di origine.*

Si tratta di sviluppi perfettamente logici nell'epoca della globalizzazione economica, se si vuole saldare il sistema fiscale il più possibile al territorio di formazione degli imponibili. Troppa parte dei redditi personali vi ha perso infatti stabile connessione. Le spese pubbliche a domanda individuale, i consumi privati, la produzione vi conservano invece un robusto ancoraggio. La leva tributaria costruita su tali cespiti può così perseguire importanti obiettivi, specie se manovrata armonicamente entro aree valutarie estese, in raccordo con gli altri strumenti di governo dell'economia.

Riferimenti bibliografici

- BERNARDI, L. (2009), Le tasse in Europa dagli anni Novanta, in *Economia italiana*, n. 3, pp. 769-807.
- HIRSCH, F. (1976), *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge.
- LEJONHUFVUD, A. (1995), The Individual, the Market and the Industrial Division of Labor, in C. MONGARDINI (a cura di), *L'individuo e il mercato*, Bulzoni editore, Roma, pp. 61-78.
- LONGOBARDI, E. (2009), *Economia tributaria*, McGraw-Hill Companies, Milano.
- SORENSEN, P.B. (1994), From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reform in the Nordic Countries, in *International Tax and Public Finance*, n. 1, pp. 57-79.
- VITALETTI, G. (2008), The Optimal Lifetime of Capital Goods: a Restatement of Staffa's Analysis of Fixed Capital, in *Review of Political Economy*, n. 1, pp. 127-145.