

R. BIN\*, *Prefazione*, in G. Bergonzini, E. Luchena\*\*, *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149

---

Indice disponibile

all'indirizzo: [https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda\\_libro.aspx?id=26289](https://www.francoangeli.it/Ricerca/scheda_libro.aspx?id=26289)

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

#### **Suggerimento di citazione**

R. BIN, *Prefazione*, in G. Bergonzini, E. Luchena, *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali – quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 1-149, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Roberto Bin è Professore Emerito di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Ferrara. Indirizzo mail: [roberto.bin@unife.it](mailto:roberto.bin@unife.it).

\*\* Chiara Bergonzini è Ricercatrice t.d. in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: [chiara.bergonzini@unimc.it](mailto:chiara.bergonzini@unimc.it).

Giovanni Luchena è Professore Associato di Diritto dell'Economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Indirizzo mail: [giovanni.luchena@uniba.it](mailto:giovanni.luchena@uniba.it).

Ogni anno, quando l'autunno tinge dei suoi colori boschi e giardini, il Governo, la stampa e i politici tutti si trovano a discutere del bilancio per l'anno prossimo. Quante cose si potrebbero fare, se solo ne avessimo i soldi! Ed ecco che allora iniziano a correre denunce, lamenti e accuse. I soldi ci sarebbero – si osserva immancabilmente – se solo tutti gli italiani pagassero le tasse; e comunque un po' di debito in più si potrebbe fare per far crescere l'economia, se solo i “burocrati di Bruxelles” non ce lo impedissero. Questo libro è una piccola risposta a questi discorsi, anche se parla di altro.

In Italia c'è l'evasione fiscale, chi lo può negare? Sottrae al fisco cifre stimate tra 110 e 190 miliardi all'anno. Un'enormità, oltre il 23% dell'intero gettito, il doppio di quanto si spende per il Servizio sanitario nazionale: ed è in aumento, soprattutto nelle ricche regioni del Nord – quelle che si pretendono “virtuose” e reclamano perciò più autonomia. Anche in Germania e Francia si evade, sono seconde e terze nelle classifiche europee, ma dietro di noi e con distacco: eppure lì davvero si va in carcere se si imbroglia il fisco; da noi ci si indigna alla sola ipotesi che il Governo faccia tintinnare le manette in faccia agli evasori. Discutere di tutto ciò è necessario. Per cui, quando le foglie sono ormai cadute dagli alberi, come condurre la lotta all'evasione e quali congegni sarebbero escogitabili per batterla occupano le chiacchiere nei bar e nei salotti televisivi. Si escogitano le soluzioni più fantasiose; alcune diventano persino legge, come è toccato quest'anno alla «lotteria degli scontrini».

Ma non è dell'evasione fiscale che si parla in questo libro, che si occupa di un fenomeno meno vistoso, ma non meno grave per le finanze dello Stato. Si tratta di meccanismi veicolati da norme e norme contenute in leggi e leggine dello Stato, le quali introducono aree di *erosione fiscale*, fatte di esenzioni, agevolazioni, detrazioni, sgravi e altri fenomeni di privilegio fiscale, *tutti perfettamente legali*. Sommati, tolgono all'erario una cifra che probabilmente non è lontana da 130 miliardi di euro. Qui non c'è niente di criminale, al contrario dell'evasione fiscale: sono tutte ipotesi rigorosamente previste dalle leggi dello Stato, anche se, visto come le leggi vengono scritte in Italia, non sempre sono contenute in disposizioni chiare e esplicite. L'autunno porta anche per esse promesse di riordino e di sfortimento: perché, quante sono? Centinaia e centinaia, dipende da come si calcolano. Chi le ha introdotte? Alcune risalgono alla notte dei tempi, altre vengono aggiunte ogni anno con la legge di bilancio (o con qualche leggina di settore). Quest'anno è toccato alla detrazione per la ristrutturazione delle facciate esterne degli edifici; l'anno scorso si è introdotto un regime sostitutivo delle imposte dirette, con aliquota del 15%, applicabile ai compensi derivanti dall'attività di lezioni private e ripetizione; l'anno prima era stato introdotto il «*bonus verde*», una detrazione del 36% delle spese per la sistemazione di giardini

e aree verdi. Non sono certo gli esempi più significativi, ma rendono bene l'idea di come questi regimi di favore siano imprevedibili e riguardino cose molto diverse – diverse come “beni” agevolati e come “tecniche” di agevolazione, come vedremo. E costituiscono un problema politico di notevole importanza.

Tutte le forme di agevolazione sono espressione di un *favor* per le attività beneficate e perciò sono deroghe, non sempre vistose, al principio di eguaglianza dei cittadini. Incidono sull'imposizione tributaria, che l'art. 53 della Costituzione vuole ispirata al principio di progressività, a cui però si deroga ogni volta che si creino sacche di privilegio.

Come si giustificano? Questo è uno dei temi trattati da questo libro, e non è un tema facile. Dietro ad ogni agevolazione c'è un gruppo di interesse che preme; anche quando lo Stato introduce un regime forfettario per i redditi da determinate attività (si pensi ai proprietari di casa che affittano appartamenti o negozi, agli insegnanti che impartiscono lezioni private o agli interessi derivanti da rendite finanziarie), e lo fa nella speranza di intercettare redditi che altrimenti si insabbierebbero nell'economia sommersa (oltre il 12% del PIL), la percentuale di tassazione è in genere contrattata con le associazioni di categoria. E ogni associazione di categoria anela a proteggere i propri aderenti sotto un ombrello fiscale particolare il più impermeabile possibile. Tutti chiedono un privilegio, nessuno è disposto a rinunziarvi senza combattere sino allo stremo delle forze. In un panorama politico debole e frastagliato come quello italiano, qualsiasi interesse organizzato troverà un gruppo politico disposto a sponsorizzarlo.

Per cui, l'ipotesi di togliere un privilegio è altrettanto dura da realizzare quanto l'introduzione di un aggravio fiscale “selettivo”: chi ha seguito la formazione della legge di bilancio 2020 sa bene che fine abbiano fatto molte delle tasse “eco-sostenibili”, che avrebbero dovuto disincentivare la produzione di plastica o il consumo di bibite zuccherate. Ci vorrebbero Governi forti, non ricattabili da gruppi e gruppetti che formano la maggioranza che li sostiene, per poter porre mano alla giungla di agevolazioni che si è venuta formando. Ci vorrebbe anche tempo, perché le agevolazioni creano aspettative e su queste si basa l'affidamento degli operatori economici. Non è pensabile che il Governo introduca, dall'oggi al domani, una tassa “ecologica” che pesi sui costi dei prodotti industriali, disinteressandosi degli effetti che vengono a crearsi; così come non è pensabile che elimini dall'oggi all'indomani agevolazioni su cui le imprese hanno basato le proprie previsioni e i piani industriali. Insomma, ci vorrebbero Governi stabili e duraturi, che l'Italia purtroppo non ha. I Governi deboli e precari hanno urgenza di provvedere e cercano il consenso con ogni mezzo. Le agevolazioni sono uno dei mezzi più efficienti.

C'è un ulteriore aspetto che non va sottovalutato. Il privilegio fiscale è odioso nella nostra etica pubblica, ma il regime di agevolazione è invece uno degli strumenti più apprezzabili per l'azione di un Governo che voglia acquisire gli obiettivi politico-economici che ha promesso agli elettori di perseguire. I regimi agevolati servono perciò a sostenere aree geografiche in difficoltà (e sicuramente nessuno si indigna se tra esse rientrano le zone colpite da terremoti o da gravi calamità), oppure attività che meritino di essere aiutate in quanto marginali o strategiche, od ancora sostengono la realizzazione di obiettivi come il miglioramento ambientale, la lotta all'inquinamento, il consolidamento del territorio, la prevenzione degli effetti delle calamità, ecc.

Siccome questi interventi, in linea di principio apprezzabili, possono creare disparità tra operatori economici e falsare quindi la concorrenza, ecco che gli occhi delle istituzioni europee sono vigili e puntati su tutti questi meccanismi. Si sa, il mercato e la concorrenza sono i “valori assoluti” dell'Unione europea, che quindi vuole vederci chiaro sulle motivazioni e gli effetti di questi regimi di favore, che sono anch'essi una forma di aiuto di Stato. Un'ennesima intollerabile interferenza delle burocrazie di Bruxelles nelle scelte della politica nazionale? Qualche volta sì, ma più spesso è un modo per costringere le istituzioni politiche nazionali a fare quello che con le proprie forze non riescono a fare: togliere i privilegi fiscali concessi a soggetti troppo potenti. Non è un caso che sia partita proprio dall'Unione europea la ferma denuncia dell'intollerabilità per il mercato delle esenzioni fiscali di cui godono scuole private e attività alberghiere di proprietà della Chiesa cattolica: perché un albergo di lusso gestito dalle suore (sottopagate, probabilmente) deve godere di esenzioni fiscali che invece l'albergo vicino non si sogna di avere?

Di tutti questi problemi si parla in questo libro.