

**Lezione del 4 febbraio 2015**  
*Uguaglianza tributaria, crisi economica e sviluppo dello Stato sociale*  
*Prof. Pietro Boria – Prof. Franco Gallo*

La lezione del 04 febbraio, tenuta dal Prof. Boria e dal Prof. Gallo, ha avuto ad oggetto il tema della “eguaglianza tributaria” e l’indagine circa le modalità tramite le quali tale principio può essere declinato, in generale, nei profili attuativi della finanza pubblica e, in particolare, nell’applicazione delle imposte.

Il tema dell’uguaglianza riguarda una serie di profili:

la giustizia,

la logica della redistribuzione delle prestazioni pubbliche e delle utilità sociali,

la logica di finanziamento delle spese.

La base di partenza per una moderna riflessione sulla uguaglianza tributaria, però, non può prescindere da uno studio della evoluzione storica di detto principio.

Si deve prendere atto di una prima teoria che considera la capacità contributiva in senso qualificato, ossia come idoneità a contribuire alle pubbliche spese in ragione degli addendi patrimoniali riconducibili al soggetto passivo. In altre parole il presupposto di ogni tributo deve contenere in sé gli elementi patrimoniali (la ricchezza) che consentano al soggetto passivo di assolvere il tributo medesimo. Questa tesi sembrerebbe immediatamente legittimata dall’art. 53 della Costituzione.

Le conseguenze di questa impostazione potrebbero considerarsi generalmente condivisibili poiché, secondo buon senso, al ricorrere del presupposto una parte della ricchezza resta al soggetto che la produce, la restante va invece allo Stato. E’ comprensibile, pertanto, come essa sia prevalsa in Italia negli ultimi 50 anni a garanzia dei diritti patrimoniali della persona. Al di fuori dei confini che essa traccia, si delineerebbe, secondo parte della dottrina, una sorta di espropriazione e cioè una imposizione di tipo confiscatorio.

Secondo la tesi di cui si è dato atto, la capacità contributiva si pone come limite quantitativo del prelievo tributario. E’ pur vero che, come rileva altra parte della dottrina, nella delimitazione di questi confini, agiscono delle scelte politiche tramite le quali vengono bilanciati i diritti dei singoli e i diritti sociali (FEDELE).

La genesi del principio dell’eguaglianza tributaria, correlata al principio della capacità contributiva di cui all’art. 53 deve essere indagata a partire dalle riflessioni operate dagli empiristi inglesi (Hume, Hobbes, e in particolare Locke), interpreti del pensiero filosofico dell’epoca elaborato in contrapposizione al potere monarchico.

Essi contrastavano l’idea che il cittadino potesse essere proprietario solo su concessione del sovrano, affermando che il diritto di proprietà preesiste al potere monarchico. La proprietà diveniva così diritto fondamentale, ed essenza stessa dell’individuo che, titolare di diritti di proprietà, assumeva “essenza sociale”, divenendo perciò componente della collettività.

Al fine di evitare che da tale nuova impostazione potessero derivare conseguenze aberranti (soggetto proprietario di sé stesso), l'evoluzione del pensiero filosofico individuò un limite al diritto di proprietà nella legge.

Nella nostra Costituzione, per esempio, la proprietà è individuata come un diritto fondamentale, ma trova un limite nella sua necessaria funzione sociale (art. 42 Cost.).

La proprietà è un diritto che va preservato e garantito nel suo nucleo essenziale, bilanciato con altre esigenze individuabili nei diritti sociali, che lo Stato si impegna a garantire e finanziare. Questo è il significato della previsione dell'art. 53.

Se si identifica il cittadino con il proprietario, diventa possibile capire la tesi maggioritaria. Lo Stato non può colpire la proprietà privata del cittadino quando tale elemento in sé non contenga gli elementi per pagare il tributo richiesto.

Al fine di comprendere la portata del principio dell'eguaglianza tributaria è altresì necessario identificare la "funzione" del tributo.

Il problema fondamentale è quello di conciliare l'essenza del tributo come concepita nel pensiero socialdemocratico da un lato e in quello liberista e neoliberista dall'altro (quest'ultimo ancorato alle teorie di Locke). Per i liberisti il ruolo dello Stato dovrebbe essere estremamente ridotto, conseguentemente dovrebbe essere il cittadino ad autolimitarsi, ad "autocensurarsi" e, quindi, a pagare i tributi soltanto nella misura in cui essi siano strettamente necessari a fornirgli quei servizi che il singolo non potrebbe garantirsi da sé (Teoria dello Stato minimo).

Ci si deve chiedere quali siano le funzioni del tributo.

Il tributo assolve, in realtà, ad una pluralità di funzioni:

- Allocativa
- Stabilizzatrice
- Distributiva

L'ultima è, con ogni probabilità, quella che oggi prevale maggiormente.

In un'ottica di distribuzione (ancor prima che di redistribuzione), lo Stato dovrebbe guardare ai vantaggi e attenersi al principio di uguaglianza, prendendo come indice di riferimento non solo la ricchezza data dal patrimonio o dal reddito, ma anche quella derivante dall'essere beneficiari di maggiori vantaggi rispetto agli altri.

La questione è quindi se il vantaggio che giustifica la contribuzione alle spese pubbliche debba essere:

un vantaggio patrimoniale o reddituale che comporti un arricchimento economico (tesi maggioritaria);

ovvero, un vantaggio che, anche se non correlabile alla ricchezza posseduta o goduta, legittimi la tassazione del soggetto beneficiario del vantaggio stesso (tesi minoritaria).

L'art. 53 sembra imporre la scelta di non discriminare e colpire qualsiasi soggetto per il solo fatto di essere stato beneficiario di vantaggi.

La soluzione appare intrinsecamente legata alla teoria dei beni, che distingue, ad esempio, tra beni pubblici, beni privati, beni comuni.

Il bene è l'espressione della ricchezza, quindi può essere oggetto di tassazione. Il legislatore pertanto individua i beni ai quali commisurare il tributo. Poiché quest'ultimo costituisce in definitiva una somma correlata ad una base imponibile, i vantaggi devono risolversi in qualcosa che sia economicamente valutabile.

I beni pubblici non dovrebbero rilevare ai fini della nostra analisi. Essi sono utilizzati per indagare l'esistenza di disuguaglianze (indice di Gini).

Ci sono poi beni pubblici che non sono "beni-base", e tuttavia denotano posizioni di vantaggio del soggetto che ne dispone, come avviene per la possibilità di disporre del bene-ambiente, che secondo la teoria del reddito non andrebbe tassata.

L'introduzione di imposte ambientali, infatti, sarebbe incostituzionale se non ci fosse l'accertamento di un vantaggio economicamente valutabile. Il consumo di tali beni a volte si correla ad una fattispecie di rilevanza economica, ma spesso non è così.

Eppure il nostro sistema conosce già casi nei quali si applicano imposte in relazione a fatti dai quali non emerge in sé la disponibilità economica per pagare il tributo (IVA, Accise e l'Irap che colpisce l'organizzazione produttiva indipendentemente dal reddito).

Se non accettassimo la teoria del vantaggio questi tributi sarebbero di dubbia costituzionalità, non rinvenendosi nel loro presupposto l'elemento della ricchezza.

In conclusione può affermarsi che il tributo possa essere inteso come strumento utilizzato per favorire l'uguaglianza tra i membri di una comunità. Al tempo stesso esso può risultare un utile strumento tramite il quale correggere le disuguaglianze in una logica redistributiva, che miri a far partecipare chi ha più vantaggi al concorso alle spese pubbliche.

In questo senso il tributo è strumento dell'eguaglianza sostanziale.

In conclusione appare opportuno esaminare, nell'ottica dell'eguaglianza tributaria, le prospettive di sviluppo della fiscalità secondo gli input che provengono a livello di Unione Europea. A tal proposito il problema maggiore sembra essere quello della concorrenza. Non essendovi ancora politiche fiscali o di bilancio comuni (tantomeno uno Stato federale europeo), sono necessari accordi intergovernativi come il "fiscal compact".

La concorrenza fra Stati è un elemento negativo perché il suo effetto è quello di mettere in crisi l'uguaglianza c.d. orizzontale (scelta dei presupposti), ma anche quella verticale (la progressività). In un mondo globalizzato, dove i capitali possono spostarsi con facilità, si finisce col tassare in via progressiva unicamente il reddito da lavoro dipendente, per definizione localizzato entro lo Stato.

L'aumento delle disuguaglianze deriva dal fatto di non riuscire più ad utilizzare il fisco come strumento redistributivo. Se la UE non riesce ad uniformare le aliquote, tutto viene ridotto a livello di accertamento e scambio di informazioni tra le Amministrazioni fiscali, al solo fine di contrastare l'occultamento della ricchezza, pur mantenendo legislazioni fiscali autonome.