

Scheda a cura di Gian Paolo Zara

Francesco Pallante
Elogio delle tasse
Edizioni GruppoAbele 2021

Francesco Pallante (Torino, 1972) è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino. Oltre ad articoli e saggi su riviste giuridiche, ha da ultimo pubblicato: *Per scelta o per destino. La costituzione tra individuo e comunità* (Giappichelli, 2018) e *Contro la democrazia diretta* (Einaudi, 2020). Collabora con il manifesto.

In questo libro l'autore pone al centro della nascita e progresso di uno Stato la possibilità' di tassazione tributaria dei cittadini dello Stato medesimo ed afferma che è sufficiente un'analisi un po' più attenta per comprendere che le imposte rappresentano uno strumento essenziale attraverso cui l'esistenza umana, altrimenti rimessa alle dinamiche della forza bruta, può essere condotta secondo le logiche, pur plurali e conflittuali, della ragione. La tesi centrale di questo libro è che solo le tasse consentono allo Stato di assolvere le sue due funzioni essenziali entrambe costose: la prima è mantenere la pace in società rispetto alle dinamiche conflittuali economiche, sociali, culturali e politiche, mentre la seconda funzione è dare attuazione ai diritti costituzionali. "Quel che va adeguatamente considerato, in definitiva, è che, dal momento in cui veniamo al mondo, godiamo di servizi pubblici, a partire dalla pace sociale, che consentono la nostra stessa esistenza. Come ha scritto il costituzionalista Costantino Mortari, argomentando a favore del dovere di lavorare (art. 4, co. 2, Cost.), e dunque di contribuire alla raccolta delle imposte, ciascuno di noi cresce e diviene adulto in virtù del «debito contratto verso la società». Ecco, allora, il ruolo dei tributi: rendere possibile il contesto stesso entro cui condurre le nostre esistenze". La contestazione, più o meno violenta, dei tributi poggia su un'idea elementare: i cittadini, lasciati liberi di dispiegare le proprie iniziative private, vivranno felici in prosperità e ricchezza. Se ciò non avverrà, nonostante la loro operosità, la causa va ricercata nella rapacità dello Stato. Una delle più note battute di Ronald Reagan era appunto che lo Stato non è la soluzione dei problemi ma lo Stato è il problema. Le così dette regole delle reaganomics sono la riduzione del prelievo fiscale, la riduzione del ruolo dello Stato con le liberalizzazioni, la dismissione dei beni pubblici con le privatizzazioni e l'eliminazione dei vincoli normativi con le liberalizzazioni. "Emblematico della visione reaganiana è lo slogan, attribuito all'allora direttore dell'Ufficio di gestione del bilancio, David Stockman, «affamare la bestia»: in cui la bestia, naturalmente, è lo Stato e affamarlo significa costringerlo a ridurre la spesa sociale per via del venir meno delle entrate tributarie". Il risultato è che nel 2018, per la prima volta nella storia, le quattrocento famiglie multimiliardarie più ricche degli Stati Uniti hanno assolto al loro debito fiscale complessivo (esito della somma di tutti i tributi: federali, statali e locali) nella misura del 23 per cento, contro il 24,2 per cento pagato dalla metà della popolazione con il reddito più basso.

In due capitoli Pallante ripercorre gli studi di diversi pensatori che rifiutano la potestà impositiva dell'erario, osservando che nei loro scritti vi è l'intransigente preservazione dei diritti di proprietà, in nome della quale è rigettata l'ipotesi stessa che la società possa

porsi l'obiettivo di una anche parziale redistribuzione della ricchezza: nemmeno se ciò corrisponde alla volontà della maggioranza dei cittadini. La prospettiva di un interesse generale, capace di trascendere i singoli interessi individuali, per questi autori è semplicemente impensabile: non c'è nulla di simile a ciò che siamo soliti chiamare «società», ci sono solo tanti singoli individui. Ne è conferma la battuta di Margaret Thatcher sulla società: «La società non esiste, esistono individui, donne e uomini, ed esistono le famiglie». Tuttavia già a metà del XVII secolo Thomas Hobbes affermava che la condizione originaria dell'uomo è caratterizzata dall'assenza di ogni legge con una spinta alla guerra fratricida, ma altrettanto la spinta alla pace si trova radicata nell'indole umana. È proprio in questo che, essenzialmente, consiste il processo di civilizzazione: nella rinuncia a diritti naturali non limitati, ma nemmeno garantiti, in cambio dell'acquisizione di diritti civili limitati, ma almeno garantiti. «Si può dire, in definitiva, che lo Stato nasce dalla trasformazione dei diritti naturali (il diritto illimitato di far quello che si vuole) in diritti civili (il diritto limitato dettato dal sovrano): una trasformazione che gli uomini realizzano volontariamente». Successivamente, nel pensiero di Max Weber si evidenzia che senza una adeguata raccolta di risorse lo Stato, qualsiasi tipo di Stato, semplicemente non potrebbe esistere. Stato che per Weber ha un ruolo insostituibile per una delle sue funzioni essenziali: il mantenimento della pace. Per Robert Novick perché si possa parlare di Stato devono essere presenti due elementi fondamentali: il primo, che tutti gli individui rinuncino a farsi giustizia da sé, il secondo che tutti gli individui ricevano protezione dallo Stato in caso di lesione dei propri diritti. Ma i diritti costano, perché tutelarli costa, ed ogni ordinamento deve stabilire una pressione fiscale complessiva adeguata al novero di diritti che riconosce.

A questo punto Pallante discute il cosa il come e il quanto del prelievo fiscale poiché le concrete modalità di strutturazione del sistema tributario rivestono un'importanza decisiva. Diversamente da quanto accadeva per il fisco degli Stati ottocenteschi, costruito secondo la costante proporzionalità delle aliquote, i sistemi tributari contemporanei sono basati sulla progressività fiscale, tra cui il nostro per previsione dell'art. 53 della Costituzione. Nella sentenza n.3 del 1957 la Corte Costituzionale ha sancito che un sistema tributario secondo il principio di proporzionalità è ingiusto perché «trattare in modo uguale i diseguali non è giustizia, ma ingiustizia». Non è certo un caso che i paesi nel mondo in cui il sistema fiscale su principi proporzionali è diventato una regola, siano quelli maggiormente segnati dall'ineguale distribuzione delle risorse: dunque tra quelli socialmente più ingiusti.

Nella seconda parte del libro Pallante approfondisce l'analisi del concetto di progressività delle imposte citando anche Luigi Einaudi, secondo il quale lo Stato deve raccogliere le imposte secondo il principio di progressività, in prevalenza quindi presso gli strati benestanti della popolazione, per assicurare a tutti gli uomini la possibilità di sviluppare le proprie attitudini. «Parole davvero anticipatrici della visione ideale che, di lì a poco, troverà espressione nei primi quattro articoli della Costituzione italiana: il lavoro, diritto e dovere, posto a fondamento della democrazia (art. 1); la pari dignità sociale di tutti i lavoratori (art. 4); i diritti umani inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2); l'uguaglianza in senso formale e sostanziale (art. 3)». Stabiliti i fondamenti comuni tramite la Carta Costituzionale, decidere le priorità e l'intensità dell'attuazione dei diritti costituzionali sarà la posta in gioco della contesa elettorale: una contesa che potrà, in ogni caso, fare affidamento sulla garanzia che, chiunque sia il vincitore, egli dovrà comunque agire nel rispetto dell'insieme dei diritti, inclusi quelli che, fosse dipeso da lui soltanto, non avrebbero trovato riconoscimento nella Carta fondamentale. «Far propria questa ipotesi implica, insomma, che le varie componenti sociali si preoccupino le une delle altre: e, dunque, che alla tutela dei diritti, e alla

connessa esigenza di redistribuzione della ricchezza, sia data la medesima importanza che alla tutela della proprietà privata. Quest'ultima non avrà, così, valore assoluto, ma perderà la propria intangibilità a favore dell'imposizione fiscale progressiva (sia pure con intensità variabile). L'obiettivo finale non può che essere quello della riduzione delle disuguaglianze, affinché tutti i membri della società possano credibilmente anelare al pieno sviluppo della propria persona".

Sempre citando Einaudi, "le imposte progressive [...] sono vantaggiose alla collettività [in quanto] le minoranze, che soprattutto sono chiamate a pagarle, sanno che non l'odio e l'invidia le hanno determinate, ma il vantaggio pubblico del raggiungimento di fini universalmente reputati buoni".

Pallante ripercorre il cammino legislativo dei provvedimenti riguardanti le imposte a iniziare con l'intenso dibattito in Assemblea Costituente che portò a votare quasi all'unanimità l'articolo 54 della nostra Costituzione che recita: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Se l'Assemblea Costituente diede collocazione istituzionale alla progressività fiscale, è alla stagione politica del primo centrosinistra che dobbiamo la sua attuazione in norme capaci di incidere concretamente sulla realtà economica e sociale dell'Italia. Dopo il varo legislativo della Previdenza Sociale (1969), lo Statuto dei Lavoratori (1970), l'istituzione delle Regioni (1970), il Servizio Sanitario Nazionale (1978) ed altre riforme importanti, a completamento si inserisce l'ampia riforma della legislazione tributaria, il cui fulcro è la legge 825 del 1971. "A significativa misura della vastità dell'intervento realizzato è il numero dei decreti legislativi che si dovettero emanare per dar piena attuazione alla delega, anche nei suoi profili di riforma dell'amministrazione tributaria: oltre venticinque, la gran parte dei quali elaborati con il repubblicano Bruno Visentini alla guida del ministero delle Finanze. Il decreto ai nostri fini maggiormente rilevante è il n. 597 del 1973, istitutivo dell'Irpef: l'imposta essenzialmente incaricata d'imprimere il carattere della progressività all'intero sistema tributario".

Il costituzionalista commenta che l'introduzione di trentadue scaglioni, tra i due e i cinquecento milioni di lire di reddito annuo, con aliquote crescenti dal 10 al 72 per cento, è il segno evidente della volontà di calibrare con la massima attenzione l'intervento dello Stato sulle risorse dei cittadini, distinguendo le singole posizioni concrete di ciascuno sin quasi nelle sfumature (com'è, in particolare, dimostrato dai primi nove scaglioni, che salgono di milione in emilione).

Ben presto il clima politico cambiò e la spinta all'attuazione della Carta Costituzionale si attenua e a farne le spese è anche la progressività; con due decreti legge del 1982 e del 1986, gli scaglioni dell'Irpef si riducono prima a nove e poi a sei con l'aliquota inferiore che sale al 18% mentre quella massima superiore si riduce al 50%. L'esito finale si realizza con il ministro delle Finanze Vincenzo Visco, che nel 1997 riduce a cinque gli scaglioni dell'Irpef. Il commento di Pallante a questa evoluzione fiscale chiaro: "Rinunciare alla progressività è misura che produce benefici esclusivamente a vantaggio dei più ricchi. L'unica maniera per poter ridurre loro le tasse è alzarle a tutti gli altri. Difficile immaginare una più plateale negazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale: situazioni diverse – diversissime! – vengono trattate dalla legge nel medesimo modo, irragionevolmente rinunciando a far valere il principio costituzionale della redistribuzione della ricchezza... proprio nei confronti dei titolari della ricchezza. Un'evoluzione politica che assume profili paradossali, se si pensa che a portarla a compimento sono stati gli eredi diretti della stagione che più si era battuta, anche sul piano fiscale, per l'attuazione della Costituzione". A sbilanciare ancor di più il sistema è l'introduzione di diverse imposte proporzionali come IRAP, ICI-IMU, IRES. Da sottolineare anche la progressiva

riduzione delle aliquote della tassa sulle successioni e donazioni. La conseguenza finale è l'aumento delle disuguaglianze tra classi sociali: negli ultimi vent'anni, il 10 per cento più ricco della popolazione ha visto la propria quota di ricchezza aumentare del 7,6 per cento, mentre, nel contempo, la metà più povera degli italiani vedeva la propria parte crollare del 36,6 per cento. Se ne trova conferma nei numeri forniti, con le sue periodiche informative, da Assogestioni – l'associazione che riunisce gli operatori del private banking –, da cui si ricava che, a partire dalla crisi dei mutui subprime, l'ammontare delle risorse affidate dagli italiani a fondi d'investimento e gestioni di portafogli è sempre aumentato, sino a toccare la cifra record di 2.239 miliardi di euro nel 2020, a fronte degli 841,4 miliardi del 2008. Pallante sottolinea che “se i ricchi sono diventati così ricchi, e i poveri così poveri, è (anche) perché da troppi anni ai primi non viene più chiesto di corrispondere in imposte quanto costituzionalmente previsto. Il meccanismo di redistribuzione della ricchezza – cui rimandano gli articoli 3, comma 2, e 53 della Costituzione – è stato inceppato; la progressività fiscale, circoscritta all'Irpef e ulteriormente sminuita dal sistema delle esenzioni e delle detrazioni, è stata pressoché azzerata; la rivoluzione promessa nel segno dell'uguaglianza in senso sostanziale è stata tradita. I ricchi, a titolo individuale o collettivo, mirano ormai a fare da sé. Gli altri si levano di torno o, al massimo, se proprio non si può fare altrimenti, si accontentano dei residui del banchetto. Si può essere certi che i costituenti, nessuno escluso, avrebbero provato vergogna a fronte di una simile realtà. Oggi è difficile trovare qualcuno, a destra come a sinistra, che la bolli apertamente per quello che è: una mostruosità inaccettabile e pericolosa”.

Al termine del libro l'autore delinea la cornice costituzionale in cui il legislatore assume decisioni politiche riguardo al reperimento delle risorse finanziarie e alla loro destinazione con le relative spese. Ricorda che il legislatore agisce incostituzionalmente sia se non prevede spese costituzionalmente necessarie, sia se prevede spese costituzionalmente facoltative senza che prima siano state soddisfatte tutte le spese costituzionalmente necessarie, sia, infine, se prevede spese costituzionalmente vietate. Occorre, in definitiva, passare dall'idea dei vincoli di bilancio all'idea dei vincoli al bilancio: vale a dire a favore della destinazione di risorse certe all'attuazione del contenuto minimo dei diritti costituzionali.

In quest'ottica, il dovere di contribuzione fiscale, gravante sui cittadini, ancor prima che all'articolo 53 della Costituzione, è ricondotto ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'articolo 2 della Carta fondamentale.

La conclusione di questo chiaro e documentato libro può essere sintetizzata nelle parole di Ezio Vanoni che Francesco Pallante riporta al termine dell'ultimo capitolo: “Occorre rovesciare la posizione psicologica di molti dei nostri concittadini nei confronti del fisco e creare un clima nel quale si senta che, difendendo la razionale e uguale applicazione dei tributi, si difende non una legge dello Stato, ma l'essenza stessa dello Stato”.