

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

SULL'IMPOSTA

La teoria del tributo è aggrovigliata in maniera indistricabile con questioni altrettanto complesse che fanno capo, per un verso o per l'altro, alla politica, al diritto, alla sociologia, all'economia e all'etica e ai rispettivi impianti teoretici. Infatti, non è possibile intendere le problematiche tributarie se non all'interno di un contesto sociale o, più esattamente, di raggruppamenti sociali di maggiore o minore ampiezza che si siano dati la configurazione più o meno formale di nazione, di Stato o di alcunché di simile, sicché non c'è tributo se non a fronte di un potere comune riconosciuto, gradito o meno che esso sia. È perciò evidente che la teoria del tributo procede in parallelo alla teoria dello Stato e ne condivide la genesi e la *ratio*, giacché, se non c'è tributo senza Stato, non c'è Stato senza tributo.

Come è noto, molteplici e spesso contrastanti sono le conclusioni cui sono giunti nel corso del tempo coloro che si sono occupati di sviscerare il problema dell'origine dello Stato, che, senza stare qui a svolgere una analisi approfondita, viene ora fatta risalire all'autoimposizione dei più forti sui più deboli, ora riportata alla coalizione dei più deboli contro la minaccia dei più forti, ora accreditata alla convenienza dei singoli a obbedire a un potere superiore in

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

cambio di protezione e sicurezza. In ogni modo, qualunque punto di vista si voglia adottare sull'origine dello Stato, è chiaro che assieme a esso, e sulla base della forma da esso assunta, trova fondamento il potere, a seconda dei casi assoluto o limitato da vincoli giuridici, di imporre tributi.

Certo, chi non riuscisse a trovare, sia pure «aposteriori», una qualche motivazione dell'istituto dello Stato, si troverebbe nell'imbarazzo di dover fare i conti con un artificio mastodontico e arbitrario di arduo affrontamento.

Pur senza trascurare il fatto, sopra accennato, che il potere dell'imposizione tributaria è coevo o, se si preferisce, consequenziale all'istituzione dello Stato, va detto che quest'ultimo ha avuto nei secoli numerose trasformazioni e che la sua forma oggi maggiormente apprezzata è quella di Stato di diritto, con i suoi aggiustamenti migliorativi in direzione della tutela dei diritti sociali e del benessere dei cittadini. Non va tuttavia sottaciuto come, nell'universo politico contemporaneo, non manchino né anacronistiche forme di assolutismo, né espressioni peggiorative o degenerative dello stesso Stato di diritto.

Tenuto poi conto della elementare distinzione fra tassa e imposta, controprestazione di un servizio la prima, prestazione obbligatoria coattiva e unilaterale in denaro la seconda, è di quest'ultima che ci soffermeremo a parlare in appresso.

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

In uno Stato di diritto, regolato da una legge fondamentale o Costituzione, è quest'ultima a confermare il diritto di imposizione tributaria, a determinarne le finalità generali e a individuarne i soggetti passivi. Sul valore vincolante degli asserti costituzionali in relazione alle generazioni che li derivano dalla tradizione senza averli direttamente prodotti non è qui il caso di soffermarsi: basti solo accennare al fatto che esistono autori che argomentano la negazione di tale valore. Nella Costituzione della Repubblica Italiana sono presenti alcune norme di carattere finanziario, che lasciano a desiderare quanto a chiarezza contenutistica e concettuale. Con l'articolo 23 essa rinvia alla legge come fonte dell'imposizione, senza tuttavia richiedere che ci sia una maggioranza qualificata per le leggi che impongono prestazioni personali o patrimoniali, ma non dimentica di sottrarre, con l'articolo 75, alla possibilità di referendum le leggi tributarie e di bilancio. L'articolo 81 considera la legge di bilancio una legge formale con la quale non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, anche se poi, con legge ordinaria (L. n. 468/1978), è stata istituita la legge finanziaria con la quale, contemporaneamente alla presentazione della legge di bilancio, si possono istituire nuovi tributi e nuove spese. Con l'articolo 100, tutti gli atti del Governo, compresa la gestione del bilancio dello Stato, sono posti sotto il controllo della Corte dei Conti.

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

Resta l'articolo 53, nel quale si dice che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» e che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Sono qui individuati tre concetti – «spese pubbliche», «capacità contributiva» e «progressività» – la cui estensione e il cui esatto significato non sono né chiari, né distinti, ossia sono oscuri e confusi e lasciano adito a una molteplicità di interpretazioni, che puntualmente sono state formulate dai vari studiosi della materia.

È chiaro che le «spese pubbliche» sono quelle contenute nella legge di bilancio, ma ciò nulla dice circa la qualità e la quantità di queste spese o sul nesso che sussiste tra esse e i bisogni pubblici. Sono i politici, in quanto rappresentanti del popolo, a determinare quali siano i bisogni pubblici, quali i servizi pubblici da attivare, quali le spese necessarie per sostenere la macchina burocratica dello Stato e quant'altro occorra alla stessa classe politica per autoperpetuarsi. Non a torto c'è chi ritiene che la dizione «spese pubbliche» sia talmente indeterminata che lascia liberi i governanti del momento di riempirla con le determinazioni che loro meglio aggradano: anche gli sprechi, i cattivi investimenti, le dubbie erogazioni di sostegno a iniziative varie, se ammantati del velo della pubblica utilità, possono rientrare tranquillamente tra le spese pubbliche. D'altra parte, poiché la nozione di pubblica utilità è altrettanto

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

indeterminata di quella di «spese pubbliche», non c'è da meravigliarsi delle conseguenze negative che possono derivarne per la popolazione che è soggetto passivo dell'imposizione tributaria.

Che cosa poi sia la «capacità contributiva», in ragione della quale «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche», è concetto assai arduo da precisare a motivo della sua vaghezza, potendosi includere in questa voce ogni forma di ricchezza, a prescindere da ogni classificazione della stessa, in apparente conformità con il principio di giustizia popolare, secondo cui «chi più ha più paga». Una interpretazione difensiva del soggetto passivo consente di leggere la «capacità contributiva» come una barriera oltre la quale non è possibile pretendere il concorso del medesimo alla «spese pubbliche» e tuttavia nulla si può evincere in merito a una eventuale quantificazione di tale barriera, nessuna misura della pressione tributaria – concetto esso pure indefinito e polisemico nelle trattazioni sulla finanza pubblica – è indicata come invalicabile, sicché è anche possibile una interpretazione di segno contrario, in base alla quale il prelievo dalla «capacità contributiva» potrebbe essere esteso sino ai limiti dell'espropriazione.

In concreto, dovendosi determinare, caso per caso e non solo per categorie, la quantità dell'imposizione tributaria, ci si trova di fronte alla difficoltà

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

burocratica di indicizzare in maniera adeguata tutte le fonti della «capacità contributiva» sulla base del valore economico di ognuna delle forme di ricchezza cui è collegata, per evitare che il soggetto passivo si trovi circondato da una miriade di balzelli, la cui sommatoria finisca con il raggiungere livelli insostenibili. Si sa, d'altronde, che una pressione tributaria nazionale superiore al venticinque per cento comincia a essere causa di inflazione e non è il caso di diffondersi su quanto di negativo accade alla finanza pubblica e all'economia di un paese quando essa supera, a volte abbondantemente, il cinquanta per cento.

Quanto ai «criteri di progressività», evidentemente se ne possono predisporre di vario tipo e la loro adozione è lasciata alla discrezionalità del legislatore, sicché anche qui ci troviamo di fronte a una dizione abbastanza generica che, peraltro, non fa alcun riferimento all'efficacia o alla verifica degli stessi. Infatti, i «criteri di progressività» possono risultare inefficaci o anche, al limite, produrre effetti opposti a quelli desiderati. A parte il fatto che non c'è progressività nelle imposte indirette e che, comunque, non c'è modo di accertare se a pagarne di più siano i titolari di maggiore «capacità contributiva» o meno, per quello che riguarda le imposte dirette occorre tenere presenti alcuni fattori distorsivi della progressività, in parte giuridicamente illeciti quali l'evasione, l'elusione e sotterfugi similari, in parte giuridicamente leciti come la traslazione,

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

che, senza recar danno alle finanze pubbliche, si limita a riversare il carico dell'imposta dal contribuente di diritto al contribuente di fatto.

Per queste ragioni e per altre ancora che ne conseguono è da considerare illusoria l'idea che, utilizzando strumenti concettuali imprecisi e indeterminati come quelli di «spese pubbliche», di «capacità contributiva», di «progressività» e altri del medesimo tipo, si possa attuare una forma compiuta di giustizia tributaria, anche se ci sono alcuni ambiti, come quello dei redditi da lavoro, nei quali effettivamente l'imposta può essere commisurata secondo «progressività» alla «capacità contributiva», fermi restando i fattori di distorsione dell'equità tributaria globale, in merito alla quale è purtroppo giocoforza riconoscere che essa è da considerare, a tutt'oggi e dovunque, come l'araba fenice: «che ci sia ognun lo dice, dove sia niun lo sa».

Un caso particolare, sul quale pare opportuno soffermarsi un breve tratto, è quello dell'imposta sui fabbricati, che nel nostro paese è passata dall'I.S.I. all'I.C.I. e ora all'I.M.U., tenendo anche conto del fatto che sugli stessi grava anche l'I.R.P.E.F.

Se supponiamo che un cittadino in regola con il fisco sia riuscito ad acquistare una unità immobiliare a uso abitativo con i risparmi del suo reddito al netto delle imposte, dobbiamo riconoscere che egli ha indubbiamente

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

trasformato tali risparmi dalla forma denaro nella forma casa. La forma casa, se abitata dal proprietario o tenuta a sua disposizione, non produce reddito, come avverrebbe se fosse data in locazione, e neppure una rendita, come vuole la legge fiscale, in quanto non è detto che la forma casa si valorizzi nel tempo, essendo anzi più facile che perda valore in ragione del logorio dovuto al tempo e all'uso. Non c'è dunque motivo che la forma casa venga onerata di una imposta annua o, per meglio dire, di varie imposte annue (dall'I.M.U. all'I.R.P.E.F., alle addizionali comunale e regionale I.R.P.E.F.), visto che essa non è che una metamorfosi di risparmi da redditi già incisi dall'imposta. Il legislatore, a suo tempo (D.P.R. n. 600/1973, art. 67, ripreso dal T.U. n. 917/1986, art. 127), si è preoccupato di statuire il «divieto della doppia imposizione», in base a cui «la stessa imposta non può essere applicata più volte in dipendenza dello stesso presupposto neppure nei confronti di soggetti diversi».

È logico ritenere che, fintantoché non si dimostri in maniera incontrovertibile che la forma risparmio si autovalorizza, ossia produce reddito o rendita quantificabile, non v'è motivo di una ulteriore imposizione tributaria, che comunque andrebbe limitata soltanto al neovalore prodotto, reddito o rendita che sia.

Antonino Laganà - Spigolature etico-sociali - Sull'imposta

In caso contrario, se cioè la forma casa, metamorfosi della forma risparmio derivante da un reddito inciso dall'imposta, viene sottoposta annualmente nel suo valore di mercato – come peraltro sembra si intenda fare a breve – a un bombardamento di imposte sempre più elevato, ne conseguirà che entro un giro di anni non molto lungo il contribuente avrà corrisposto allo Stato a titolo di imposta il pieno valore monetario della sua proprietà e continuerà a corrisponderglielo nuovamente entro un giro d'anni di analoga durata in un ciclo senza fine che coinvolgerà le varie generazioni di proprietari dell'immobile.

Sorge allora spontanea la domanda: «Chi è il titolare del diritto di proprietà sull'immobile? Il contribuente o lo Stato?».

La risposta a tale quesito ci dirà, implicitamente ma inequivocabilmente, se siamo ancora in uno Stato di diritto o se ci stiamo avviando verso un nuovo Medioevo.