Lezione del 21 gennaio 2015
Politica fiscale, equità sociale e sviluppo economico.
Prof. Pietro Boria – Prof. Augusto Fantozzi

L'obiettivo essenziale della lezione è quello di individuare le relazioni che intercorrono tra lo Stato sociale e il sistema fiscale, e, nello specifico, in che modo il rapporto tra gli stessi influenzi lo sviluppo economico.

Quando si parla di Stato sociale, ci si riferisce al *Welfare State*, definito da William Beveridge come un'entità sovraordinata che eroga prestazioni pubbliche essenziali a favore dei cittadini, quali, a titolo esemplificativo, la previdenza, la sanità, e l'istruzione.

Il *Welfare State* è caratterizzato dalla stretta correlazione esistente tra le prestazioni erogate a favore della collettività e la spesa pubblica.

Lo Stato sociale è, quindi, basato sull'inscindibile binomio prestazioni pubbliche erogate - prestazioni tributarie (richieste ai consociati per finanziare l'aumento di spesa pubblica).

Il **tributo** si presenta, pertanto, come quella prestazione coattiva finalizzata a garantire il giusto riparto all'interno dello Stato sociale.

La coattività e la funzione di riparto sono le caratteristiche essenziali del tributo, che si sostanzia in una prestazione imposta da inquadarsi nell'ambito di un rapporto non paritario tra Fisco e contribuente.

Si tratta, infatti, di un'ipotesi di prestazione imposta di diritto pubblico e non, invece, di un semplice rapporto obbligatorio di diritto privato tra creditore e debitore; sicché, L'Amministrazione, infatti, può ben pretendere il concorso alle spese pubbliche di tutti i consociati.,.

Il riparto può avvenire secondo diversi criteri, che devono tuttavia essere conformi al **principio di capacità contributiva** di cui all'art 53 Cost., secondo il quale ciascuno è tenuto a concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità economica effettivamente manifestata.

Definiti i tratti caratterizzanti il *Welfare State*, bisogna chiedersi in che termini le politiche sociali e fiscali nazionali siano influenzate dall'adesione dei singoli Stati all'Unione Europea.

Un tema di grande rilevanza è innanzi tutto quello della necessaria attuazione di una politica economica rigorosa, richiesta agli Stati membri affinché sia garantita la loro permanenza nell'Unione Europea.

Ci si riferisce, in particolare, alla legge costituzionale n. 1/2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012, che, in ossequio ai principi comunitari, ha novellato gli artt. 81, 97, 117, 119 Cost., attuando il c.d. *fiscal compact*, che prevede, quale obiettivo ineludibile della fiscalità pubblica, il c.d. "**pareggio di bilancio**".

Una simile politica finanziaria dovrà portare, a decorrere dal 2015, ad una progressiva riduzione del debito pubblico.

L'obiettivo sembra perseguibile essenzialmente attraverso due approcci.

Un primo, meno efficace, è quello delle dismissioni pubbliche.

L'altro, più funzionale al raggiungimento degli stringenti obiettivi Europei, è senz'altro l'aumento dell'imposizione e la contestuale riduzione della spesa pubblica.

Tuttavia, occorre evidenziare che, nonostante a primo avviso l'aumento della pressione fiscale e la diminuzione della spesa pubblica possono sembrare gli strumenti più adeguati al perseguimento del rigore nell'economia nazionale, in realtà, detto approccio non può rappresentare una soluzione definitiva.

Infatti, seguendo una simile politica, si correrebbe il rischio di introdurre gravosi sacrifici – di per sé non risolutivi – a carico della collettività.

La strada più virtuosa, sembrerebbe, in verità, quella di un mutamento di prospettiva, volta alla condivisione, tra gli Stati Europei, del comune valore dell'abbattimento del debito pubblico, da attuarsi, tuttavia, in via progressiva e nel rispetto di regole comuni poste a tutela delle potestà impositive nazionali.

Un altro tema fondamentale nell'ambito di un'analisi dei rapporti tra fisco, equità sociale, e sviluppo economico, è quello della **fiscalità di massa**.

Con l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione previsto dalla riforma Vanoni negli anni '50, il legislatore ha infatti dovuto far fronte all'esigenza di controllare la veridicità delle dichiarazioni di un grandissimo numero di contribuenti.

Ci si è chiesti, in particolare, in che modo garantire l'effettivo concorso al riparto dei lavoratori autonomi, non soggetti a ritenuta da parte del sostituto, e per tale motivo potenzialmente più propensi all'evasione.

Il legislatore ha così introdotto gli **studi di settore**, attraverso i quali vengono individuati degli indici plausibili di capacità contributiva secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*.

Si tratta di scorciatoie logiche, necessarie per la determinazione semplificata del carico fiscale, le quali non sempre si rivelano esatte e corrispondenti alla realtà.

È pertanto indispensabile garantire al contribuente un doveroso contraddittorio con l'Amministrazione, e ciò al fine di permettere allo stesso di dimostrare la non rispondenza dello studio di settore alla sua reale capacità contributiva.

Ferma l'ineludibile necessità di garantire ai contribuenti il diritto di difesa già in fase endoprocedimentale, occorre tuttavia evidenziare come nell'ambito della fiscalità di massa, ben possa predicarsi la correttezza di un approccio che rinunci a una parte di giustizia sostanziale nel nome di un riparto più equo.

Si è visto come la fiscalità dei giorni nostri debba trascendere dalla sola dimensione nazionale.

È infatti evidente come in una società globalizzata **si debba intendere la sovranità fiscale in un'ottica transazionale**, che prevede un costante rapporto tra le potestà impositive dei singoli Stati.

Poiché, tuttavia, la funzione fiscale è riconosciuta dagli ordinamenti nazionali sui territori dei singoli Stati, deve essere garantito un efficace coordinamento della potestà fiscale a livello transazionale.

A tal fine, l'unica strada percorribile è quella delle **convenzioni bilaterali e multilaterali tra Stati**, con le quali le Nazioni garantiscono un'effettiva collaborazione, sia sul piano delle doppie imposizioni, sia su quello dell'accertamento e della riscossione.

La più recente tendenza in termini di accordi internazionali, predilige le convenzioni multilaterali, le quali, rispetto a quelle bilaterali, non si prestano a pratiche abusive quali il *treaty shopping* (abuso dei trattati), che sfrutta indebitamente gli accordi bilaterali più convenienti.

Quello della convenzione multilaterale si presenta, quindi, come lo strumento più idoneo a garantire l'effettività del diritto tributario a livello transazionale, anche se, a onor del vero, in un'ottica squisitamente comunitaria, si potrebbe ipotizzare anche una costituzionalizzazione a livello europeo di alcuni principi comuni agli ordinamenti tributari.

È evidente, peraltro, come le molteplici correlazioni tra le politiche fiscali e sociali dei singoli Stati, e la necessità di una progressiva omogeneizzazione degli ordinamenti tributari a livello europeo, renda auspicabili delle future modifiche al sistema fiscale italiano, il quale dovrà, al contempo, garantire le consuete (e doverose) politiche di *Welfare*, e, contestualmente, il rispetto degli obblighi assunti in sede comunitaria.