

UGCI  
LXV CONVEGNO NAZIONALE DI STUDIO  
Roma, 4-6 dicembre 2015

**SOLIDARIETA', CAPACITA' CONTRIBUTIVA  
E GIUSTIZIA TRIBUTARIA**

**FRANCESCO D'AGOSTINO**

***INTRODUZIONE***

1. Nella prospettiva dottrinale che siamo soliti definire *classica*, quella della *giustizia tributaria* è questione che si può facilmente e ragionevolmente far rientrare nell' alveo della teoria della *giustizia distributiva*. Lo Stato –in questa prospettiva- deve tutelare e promuovere il *bene comune*. Gli spettano quindi tutti quei *poteri sovrani* che sono finalizzati a tale scopo. Ha perciò non solo il diritto di esigere le imposte necessarie a coprire tutte le spese necessarie al suo funzionamento, ma anche quelle che possano consentirgli di redistribuire efficacemente la ricchezza tra i consociati, in modo da massimizzare l'armonia sociale tra i più abbienti e i meno abbienti. A questa argomentazione di carattere politico si affianca un' argomentazione di carattere più specificamente etico (di un' etica definibile anch'essa come *classica*), quella che riconduce il *dovere morale* dei contribuenti di pagare le imposte all' obbligo di *solidarietà civile* che è costitutivo di ogni società politica e che sta alla base di ogni etica pubblica. E, in particolare per i giuristi cattolici, si può aggiungere alle precedenti un' argomentazione di carattere squisitamente *spirituale*, che riconduce l'imposizione tributaria alla doverosa attenzione che si deve avere nei confronti della povertà. In questa prospettiva, pagando le imposte, non perdiamo, propriamente, nulla di nostro, perché le ricchezze, che ci vengono in tal modo sottratte, appartengono piuttosto a coloro che ne hanno più bisogno di noi, appartengono ai poveri: è il grande tema che Dante nel *Paradiso* pone sulla bocca di S.Bonaventura e che dà il titolo alla prima relazione di questo Convegno, quella del prof. Compagnoni. Insomma, chi si muova all'interno della prospettiva "classica" non potrà non percepire, sul tema della giustizia tributaria, un quadro complessivo particolarmente armonioso. Armonioso sì, ma lontanissimo dal comune modo odierno di sentire.
2. Sappiamo infatti come la prospettiva politica moderna, quella che considera come propria massima gloria l' essersi costituita in *scienza*, abbia intenzionalmente rinunciato, da Machiavelli in poi, alla categoria del bene comune come propria categoria costitutiva. E come assieme al bene comune abbia abbandonato tutte le categorie a questa riconducibili o comunque a questa connesse, categorie accusate come *assiologiche*, quindi in definitiva *filosofiche*, o, peggio ancora, *metafisiche*, categorie alle quali uno "scienziato" (e il giurista in particolare che non volesse restare avvinto a vecchi moduli giusnaturalistici) dovrebbe rinunciare senza rimorso. Peraltro, su quale fondamento far riferimento al un preteso *bene comune*? Non esiste un bene comune, perché non esiste, a rigor di analisi *scientifica*, nessun *soggetto collettivo*; il bene è sempre e soltanto bene degli unici soggetti realmente esistenti: i *singoli individui*. Pagando le imposte, i contribuenti non devono automistificarsi e pensare che concorrono a soddisfare, sulla base della loro capacità contributiva -secondo il noto dettato dell' art. 53 della nostra Costituzione- le necessità

finanziarie di un *soggetto pubblico*. Un simile soggetto non esiste: esiste solo -e lo chiamiamo Stato- una struttura sociale inventata dagli uomini per erogare servizi collettivi. Scriveva Gianfranco Miglio: "Secondo ragione, quell' articolo dovrebbe recitare: Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche *nella misura in cui essi fruiscono delle stesse*" (*Disobbedienza civile*, Milano, Mondadori, 1993, p. 24). Diventerebbe possibile così determinare con precisione ragionieristica (e quindi scientifica!) la misura dell'obbligo tributario; la giustizia tributaria altro non sarebbe che una delle molte dimensioni della *giustizia commutativa*. E il diritto tributario, implicitamente, si avvierebbe a perdere la caratteristica di diritto *pubblico*, nel senso di diritto radicato nella *sovranità*. Come fornitore di servizi, lo Stato sarebbe tenuto a fornirli con la premura e con la qualità propria dei servizi privati. Se questi servizi meritano di essere aggettivati come *pubblici*, questo potrà dipendere solo dal fatto che sono regolarmente erogati alla generalità dei cittadini. Questo sarebbe l' unico possibile e immaginabile modello di giustizia tributaria pensabile *secondo ragione*.

3. E' una ragione distaccata, fredda, rigorosamente descrittiva, quella amata dalla scienza politica moderna. Ma caratterizzata altresì da un sottile e implicito carattere corrosivo, che non è irrilevante portare alla luce. Si pensi a un banale dato di fatto: è ben frequente che gli oneri tributari siano avvertiti come intollerabili da parte dei contribuenti sia perché mal distribuiti (cioè perché gravano indebitamente anche su soggetti che non fruiscono o non fruiscono in misura adeguata ai loro contributi fiscali dei pubblici servizi), sia perché i servizi loro resi sono comunque insoddisfacenti qualitativamente o quantitativamente. Nell' uno come nell' altro caso ne consegue un problema che non andrebbe propriamente ritenuto di principio, ma di fatto; un problema, cioè, che può certamente essere arduo a risolversi, ma che non implica - in chi intenda affrontarlo- l' assunzione di presupposti problematici ulteriori o diversi rispetto a quello della *commutatività*. Resta però che questo fatto ben potrebbe legittimare il deciso rifiuto da parte del contribuente, e *per strette ragioni di giustizia*, di versare il dovuto al fisco, quando venisse fornita la dimostrazione -e sarebbe sufficiente una dimostrazione meramente empirica- che lo Stato non garantisce, o non è in grado di garantire, il pieno assolvimento delle proprie incombenze (è appena il caso di ricordare che la Rivoluzione Americana è sostanzialmente nata così). Un simile potenziale esito rivoluzionario non credo che stia nelle menti di coloro che si battono per la trasformazione delle *imposte* in *tasse*, ma è in qualche modo implicito nella cosa stessa. Se l'obbligo fiscale è riducibile in ultima analisi ad un obbligo contrattuale o para-contrattuale, non può non valere a suo carico la massima valida in genere per i contratti: *inadimplenti non est adimplendum*. Ma se questo è un esito al quale non si vuole arrivare, sarà necessario fuoriuscire dal paradigma che lo rende pressoché inevitabile. Basterà negare che tra lo Stato e i cittadini possa istaurarsi una giustizia di tipo contrattuale. *Lo Stato non è un contratto*, ammoniva Hegel.
4. Per sfuggire a questa difficoltà, senza cadere nuovamente nella tentazione di riconoscere allo Stato una generica *sovranità fiscale* non suscettibile di ulteriori qualificazioni e determinazioni, è necessario accettare la sfida per una sorta di quadratura del cerchio: riconoscere cioè da una parte che lo Stato è *obbligato* nei confronti dei cittadini a fornire loro il corrispettivo di quanto essi versano a titolo di imposta e dall'altra che questo obbligo non deve di necessità strutturarsi in *servizi* dal valore quantificabile e obiettivabile. Per strano che possa sembrare, questa è la strada oggi maggiormente praticata. E' la strada che individua nella presenza (e eventualmente nell'accrescimento) degli oneri tributari l' unica via socialmente obiettiva per la realizzazione effettuale della *libertà*.
5. Secondo questa prospettiva, come disse Padoa Schioppa in un' intervista, rimasta celebre, a Lucia Annunziata, *pagare le tasse sarebbe bellissimo*: i cittadini tanto più sarebbero liberi, quanto più sarebbero *contribuenti*: si conquisterebbero infatti pagando le imposte il diritto di scaricare

su altri soggetti, retribuiti specificamente a tal fine dallo Stato, l' innumerevole congerie di adempimenti di carattere relazionale e sociale che altrimenti resterebbe a pesare sulle loro spalle (ivi compresi tutti gli adempimenti ricollegabili alla solidarietà sociale verso i più deboli). E' evidente che il contribuente "medio" tende in genere a non avvertire questa bellezza né quanto grande sia la libertà ottenuta in cambio dei suoi periodici versamenti al fisco. Ciò non di meno è lecito sostenere che si tratti di una libertà assolutamente *reale*, anche se pagata a caro prezzo. L' estrema complessità sociale della modernità, della quale tutti siamo certamente in qualche misura vittime, ma altrettanto certamente soddisfatti fruitori, si fonda sulle immense disponibilità fiscali che lo Stato moderno è andato acquisendo e che utilizza per dilatare fino all'inverosimile le proprie funzioni. Assumendo il ruolo e la funzione di *Stato-provvidenza*.

6. Ma quali sono quelle funzioni che è giusto che lo Stato si accolli, per massimizzare la libertà dei contribuenti? A questa domanda, in genere, vien data una risposta assolutamente generica, che rinvia alle opzioni ideologiche dei governanti. In realtà, una precisa risposta apparentemente *non ideologica* alla domanda esiste ed è chiaramente implicita nella politica fiscale di quasi tutti i regimi politici della modernità: e, se non viene quasi mai esplicitata, è perché è talmente semplice da essere assolutamente e intollerabilmente cruda. Vittorio Mathieu l'ha formulata nel modo seguente: "Se si domanda *quanto* spetta allo Stato, non si può che rispondere: *tutto*. Domandare avrebbe senso, se si trattasse di fare svolgere allo Stato *determinate* funzioni: ma poiché deve svolgerle tutte, esso non può che prendere tutto. Occorre dunque che la politica fiscale sia *spogliazione totale dei medesimi soggetti di cui è assistenza totale*. La provvidenza, che si sostituisce ai singoli nell' agire, deve trarre dai singoli tutto ciò che dà loro, e i singoli sono, insieme, i fornitori dei mezzi e i beneficiari dell' operazione. In apparenza, è come se essi stessero lavorando per sé. Ma c'è una differenza fondamentale: i benefici ritornano ad essi solo passando attraverso una "provvidenza" generale, che si arroga di definire in che cosa debbano consistere" (*Cancro in Occidente. Le rovine del giacobinismo*, Milano, Editoriale Nuova, 1980, pp. 114-115).
7. Gli effetti di questo paradigma sono molteplici. Il più immediato ed evidente -e per molti anche il più perverso- è che esso implica il principio della massima e progressiva sostituzione dell' attività pubblica all'attività privata. Il paradigma, in altri termini, favorirebbe l'imporsi obiettivo di una immagine del "pubblico" di stampo fondamentalmente *giacobino*, o, più semplicemente, come una sorta di Grande Fratello di orwelliana memoria. Un esito, questo, che evidentemente è per molti chiaramente aberrante, almeno da un punto di vista politico-ideologico. Ma -bisogna sottolinearlo- non solo da questo punto di vista. C'è in questo paradigma una distorsione intrinseca, che lo rende intrinsecamente fragile, quale che sia il giudizio politico che si voglia dare del giacobinismo e che non può non dare origine a vistosi fenomeni di *cattiva coscienza*.
8. Che, concependo lo Stato nel modo sopra descritto, cioè come *soggetto totale* o forse meglio ancora come *provvidenza totale*, le sue risorse debbano tendere a diventare *infinite* -perché infiniti sono i bisogni sociali e no che gli individui possono chiedere che vengano soddisfatti da parte dello Stato- è assolutamente evidente; così come è evidente che dovrebbe diventare *infinito* il prelievo tributario. E questa, chiaramente, è un' impossibilità. Ma si tratta di una impossibilità che per lo più non viene riconosciuta, poiché si tratta di una mera impossibilità *logica* e la logica in genere non ha mai avuto cittadinanza all' interno del ragionamento politico. Chi vedrà restare insoddisfatte le proprie pretese nei confronti dello Stato, tenderà ad attribuirne caratteristicamente la causa non all' *impossibilità* da parte dello Stato di esaudirle, ma all' *ingiustizia* dei governanti o, peggio ancora, del sistema nel suo complesso. Un ragionamento, questo, dettato evidentemente da *cattiva coscienza*; una cattiva coscienza, però, favorita da un orizzonte ideologico così compatto e condiviso, da richiedere al singolo di buona volontà una notevole energia morale e intellettuale per depurarla e liberarsene.

9. Ma anche colui che vedrà soddisfatte da parte dello Stato le proprie pretese non andrà immune dalle tentazioni della cattiva coscienza: solo che nel suo caso questa opererà diversamente rispetto al caso precedente. Costui, infatti, non potrà non avvertire che quello di cui egli usufruisce non è usufruito dalla generalità dei consociati; non potrà non percepire che lo Stato è provvidenza *per lui*, ma non *per tutti*. E che anche se possa sembrare che *davvero tutti* usufruiscono dei benefici pubblici, a ben vedere questo *tutti* non manca di significative limitazioni: si tratterà pur sempre di quei *tutti* che hanno la medesima cittadinanza, mai di *tutti* gli abitanti del continente, o del pianeta...E mai comunque -se si vuole portare all'ultimo limite il discorso- di *tutte* le generazioni future. Insomma, questo Stato che *massimizza* con le sue prestazioni la libertà, in realtà massimizza solo la *nostra* libertà e per ciò stesso ne fa pagare i costi, oltre che a noi che (bene o male) ne usufruiamo, anche ad *altri*...L'inganno ultimo dello Stato-provvidenza sarebbe quello di pensare *a tutti* e di provvedere solo *ad alcuni*. E' qui che ritorna in gioco la falsa coscienza, pronta ad attribuire la responsabilità del fenomeno alla cattiva gestione, da parte dello Stato, delle risorse finanziarie e ad attivare le consuete proteste contro le disfunzioni pubbliche. Lamento, questo, che è generalmente più che fondato, ma che portando l'accento su fenomeni patologici, di *deviazione* dalla corretta amministrazione, distoglie lo sguardo dallo specifico della questione, cioè dall'obiettivo *impossibilità fisiologica* del fenomeno stesso.
10. Si badi bene infatti: il problema delle funzioni pubbliche non è di ordine *quantitativo*, ma *qualitativo*. E' evidente che *quantitativamente* l'attività dello Stato non potrà che conoscere dei limiti. Ma se si trattasse di un problema *solo* quantitativo, si potrebbe pur fare dello Stato-provvidenza un *ideale regolativo della politica fiscale*. Il punto, invece, è che questo ideale è falso in se stesso. Il limite *qualitativo* dello Stato-provvidenza consiste semplicemente in questo: che per quanto significativa sia la libertà che il cittadino possa ottenere grazie al dilatarsi delle funzioni pubbliche -che senz'altro possiamo anche, a livello ipotetico, assumere come *ottimale*-, *questa avrà sempre una valenza in se stessa diversa dalla libertà che egli conquista con un suo agire personale*. E la riprova è data dalla natura stessa della contribuzione fiscale, come contribuzione esclusivamente *monetaria*. A monte della progressiva scomparsa delle prestazioni dirette e personali e della loro sostituzione con prestazioni esclusivamente monetarie non sta -come pur sembra ritenere Hegel (*Lineamenti di filosofia del diritto*, § 299, Aggiunta)- il fatto che la moneta rappresenti l'*universale* della ricchezza e costituisca di conseguenza l'unica adeguata misura della giustizia delle prestazioni, ma il diffondersi della convinzione che essa costituisca l'unico modo possibile di *quantificazione della libertà*. Il che, se da una parte, dovrebbe indurci a riflettere sulla stranezza della libertà umana, dall'altra, però, dovrebbe indurci a ritenere che *almeno sotto certi profili* la libertà umana non può, *di principio*, essere *quantificata*. E sono proprio questi i profili per i quali l'intervento dello Stato-provvidenza è non solo non auspicabile, ma nemmeno realizzabile (come dimostra il fatto che, intervenendo comunque, lo Stato realizza in realtà obiettivi assolutamente diversi da quelli che si prefigura).
11. La questione -si badi bene- non è quella di porre a raffronto servizi pubblici e servizi privati, riaprendo *querelles* ormai stantie. Il problema è piuttosto quello di prendere atto che tra la libertà quantificata nel denaro che si versa a titolo di imposta e la libertà che si incarna nell'agire personale del singolo, per quanto grandi possano essere le *analogie*, non si dà però alcuna *omologia*; e che, di conseguenza, non esisterà mai omologia tra agire pubblico e agire privato. L'opera d'arte commissionata dal principe non ha alcuna omologia con quella che l'artista crea per rispondere ad una sua autonoma sollecitazione interiore; le dinamiche educative attivate da una istituzione e culminanti nel conferimento di un titolo di studio non hanno alcuna omologia con quelle riconducibili alle esigenze personali del discente e al suo altrettanto personale itinerario di apprendimento; l'assistenza sanitaria pubblica non potrà mai soddisfare le esigenze di

approccio personale e immediato proprie dei malati. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi, e potrebbero ovviamente essere tutti rovesciati. E' evidente, quindi, che esistono patologie che richiedono interventi sanitari di carattere esclusivamente pubblico (si pensi, per fare un esempio banale, al trattamento delle epidemie); è evidente che la trasmissione culturale richiede a certi livelli di complessità la creazione di istituzioni (scuole, accademie, università), se non altro per favorire indispensabili processi di accumulo di dati e nozioni; è evidente, infine, che quello che il potere chiede e che può ottenere da parte dell' artista implica opportunità e coinvolge, in genere, dimensioni dotate di una specifica significanza estetica. Il punto cruciale della questione non sta né nello stabilire assonanze, né nel rimarcare le dissonanze che si danno tra pubblico e privato, ma semplicemente nel denunciare come indebito il desiderio di *omologarli*, per stabilire poi tra l'uno e l'altro gerarchie rigorose, per fondare priorità o esclusivismi dell'uno rispetto all' altro.

12. La conclusione, a questo punto, può essere rapidissima. E' senza dubbio vero che il dilatarsi del potere fiscale dello Stato tende, da due secoli a questa parte, a diventare incontrollabile. Ed è molto presumibilmente vero che ciò dipenda da un errato modo di intendere in modo piramidale il rapporto dialettico pubblico-privato. E' di conseguenza da ritenere vero che non si darà possibilità di costruire un adeguato discorso sulla giustizia fiscale, fino a quando non verrà nuovamente e correttamente reimpostata questa dialettica (non semplicemente rovesciandola, come sembra che molti si accontenterebbero di fare, ponendo al vertice al posto del pubblico il privato). Un compito arduo, questo, che potrebbe impegnare gli sforzi intellettuali di tutta una nuova generazione.