

Disuguaglianze, giustizia distributiva e funzione del tributo

Sommario: 1. Quale ruolo dello Stato per il superamento delle disuguaglianze? 2. Il tributo quale indispensabile strumento di politiche (re)distributive 3. La definizione etica del tributo: un *trade off* fra bene comune e diritti proprietari 4. Il tributo e il sistema dei diritti proprietari fondato esclusivamente sul merito 5. I diritti proprietari non sono gli unici presupposti di equità del sistema fiscale 6. Tributo e Costituzione 7. Spesa pubblica, sussidiarietà e gestione del bene comune 8. Conclusioni

1. Quale ruolo dello Stato per il superamento delle disuguaglianze?

1.1. Credo che possiamo essere tutti d'accordo nel constatare che la crisi di questi ultimi anni, che stiamo ancora vivendo, ha mutato la situazione economica e sociale esistente nel 1991, anno della promulgazione della *Centesimus Annus*. Essa ha avuto come effetto, insieme ad un forte aumento delle disuguaglianze, l'abbandono degli entusiastici piani di deregolamentazione sottoscritti nel 2009 anche dai governi europei nella c.d. Agenda di Lisbona. Ha, soprattutto, indebolito quelli che generalmente si consideravano i capisaldi del neoliberismo di importazione nordamericana, e cioè la dominanza del mercato, il mito della sua efficienza, la tendenza ad una sempre più estesa privatizzazione. Un gran numero di economisti, una volta ammiratori di Robert Nozich, Ronald Coase e Milton Freedman e della sua scuola di Chicago, si è infatti cosparsa il capo di cenere e ha giurato fedeltà alla memoria di John Maynard Keynes e alle sue teorie interventiste.

Questo *revival* non dovrebbe rassicurare chi ancora crede nella validità delle politiche distributive. L'impressione che si ha è che il ritorno all'economia keynesiana possa essere solo un ripiegamento tattico. È, infatti, fuori discussione la necessità pratica, in questo momento, di uno Stato forte, erogatore di servizi sociali e, insieme, finanziatore della ricerca, dell'innovazione e della formazione permanente. Quello che dovrebbe preoccupare è, invece, che tutto ciò possa avvenire senza "ripensare" realmente in senso etico lo Stato e la sua missione (*reinventing Government*, diceva Clinton).

Bisogna rendersi conto al riguardo che la scelta non potrà più essere tra interventismo e liberismo, tra stato e mercato, ma tra due tipi di Stato: uno, più invasivo e per certi versi produttivistico e monopologeno; l'altro, regolatore del mercato, mediatore e redistributore sul fronte sia della spesa che delle entrate, che ha la sua legittimità etica nei principi di uguaglianza e di sussidiarietà. E se, come mi sembra auspicabile, la scelta finirà per essere nel secondo senso, è evidente che, in un contesto, come l'attuale, caratterizzato dall'aumento delle disuguaglianze e delle pratiche corruttive, un tale tipo di Stato dovrebbe spogliarsi della veste di Leviatano amministrativo e sempre più spesso richiamarsi ai grandi valori etici, di moralità collettiva e di rispetto della persona e della dignità umana, che dei suddetti principi costituiscono la base. Soprattutto nell'attuale congiuntura questo richiamo all'impulso morale e alla tensione etica dovrebbe diventare un fattore centrale e irrinunciabile del progresso sociale e del vivere civile.

L'aumento delle diversità di situazioni, di bisogni e dello stato di povertà di una larga parte della popolazione (sei milioni circa sono i c.d. indigenti), se non arriva al punto di mettere in crisi la tenuta sociale del Paese, potrebbe generare uno spaesamento dell'etica collettiva e un allentamento dei legami sociali. Potrebbe generare ciò che è l'opposto dello stato di diritto, e cioè gerarchia e autoritarismo, arroganza, deferenza e sospetti: il sospetto che altri, più rapaci e più spietati, sfruttino - come è avvenuto spesso in Italia - con maggiore efficacia le zone d'ombra delle regole per trarne vantaggi personali; il sospetto che i più ricchi finiscano per ottenere vantaggi più grandi senza contribuire alla crescita e alla riduzione della povertà. La qual cosa rende sempre più difficile ai governi far accettare riforme che comportino sacrifici condivisi da tutti.

Siamo tutti cresciuti sotto l'insegnamento dei principi fondamentali del cristianesimo, che sono la solidarietà, la sussidiarietà e, appunto, la garanzia del bene comune. Non possiamo, perciò, non sentire istintivamente, nei difficili momenti di crisi come quello che stiamo attraversando, l'importanza dell'intervento redistributore dello Stato condotto, da una parte, bilanciando i diritti proprietari con i diritti di cittadinanza, dall'altra garantendo comunque un reddito minimo a chi versa in stato di povertà. Non è necessario aver letto Socrate o essere cristiani professanti per avvertire che una vita non

sottoposta a verifica in termini di valore non vale granché. E se vogliamo che questa verifica avvenga, è necessario fare un altro passo avanti. Dobbiamo non solo accordarci sul significato di “giusto” e di “bene” e di “equità distributiva”, ma convincerci anche che nelle democrazie parlamentari solo al potere pubblico, solo allo Stato mediatore spetta individuare e dosare ragionevolmente gli strumenti da utilizzare perché una società sia più giusta e più buona nella libertà e ciascuno abbia diritto ad un’esistenza dignitosa.

Questo passaggio è cruciale: se ci sono disuguaglianze endemiche, la riduzione di esse deve essere al primo posto tra gli obiettivi etici di politica economico-sociale che lo Stato deve perseguire nel rispetto dei diritti fondamentali dei suoi cittadini. La disuguaglianza è la vera patologia dell’epoca, è una grave minaccia al buon funzionamento di ogni democrazia, è la perdita del senso di fratellanza e della coesione sociale. Come dice Tony Judt¹, la fratellanza, per quanto fatua quale obiettivo politico, è la condizione necessaria della politica.

2. Il tributo quale indispensabile strumento di politiche (re)distributive.

2.1. E’ nell’indicato contesto che il tributo si rivela, al pari e più della spesa, un indispensabile strumento di politiche distributive e, quindi, di attuazione del principio di uguaglianza. Esso è il più duttile degli strumenti che lo Stato ha a disposizione per superare, senza aumenti della pressione tributaria, le disuguaglianze derivanti dalle maggiori o minori disponibilità dei beni della vita, per contenere gli effetti negativi della globalizzazione, per realizzare i valori solidaristici e per promuovere, in definitiva, la crescita culturale e lo sviluppo economico nella stabilità.

I liberisti dell’ottocento, i neoliberalisti di oggi e i teorici dello “stato minimo” sostengono, invece, che la tassazione dovrebbe avere la sua prevalente giustificazione e il suo limite nella necessità di finanziare le sole spese per la sicurezza dell’individuo e gli altri servizi essenziali al funzionamento del sistema. E in questa ottica alcuni di essi arrivano al punto di ritenere che una redistribuzione economica attraverso i tributi, operata in via progressiva, possa

¹ T. JUDT, *Guasto è il mondo*, Bari, 2010, pp. 113-133 e 136-156

“distruggere” la ricchezza e, a volte, cozzare in modo inaccettabile contro il fondamentale principio di proprietà. Invocano, perciò, in alternativa tassazioni non selettive, di tipo cedolare e proporzionale, e una più stretta delimitazione delle aree impositive, senza che ciò abbia almeno il vantaggio certo di ridurre la pressione tributaria complessiva.

Questo modo di pensare è discutibile se si ragiona in termini di equo riparto dei carichi pubblici e di ragionevole bilanciamento dei diritti sociali con quelli proprietari (oltrechè, beninteso, di non sopportabilità del fenomeno evasivo). Indubbiamente, ordinate politiche distributive che premino i più svantaggiati e gravino gli avvantaggiati limitano le risorse di alcuni a beneficio di altri. Se, però, esse hanno come effetto di medio e lungo periodo di proteggere i più vulnerabili, migliorare la salute del Paese, ridurre le tensioni sociali originate dall'invidia, incrementare e livellare l'accesso di tutti a servizi fino a quel momento riservati a pochi, non può negarsi che lo Stato che ha raggiunto questi obiettivi è sicuramente più benestante e garantisce, in ogni caso, più equità, più sicurezza sociale e, quindi, più uguaglianza e maggior rispetto di sé ai propri cittadini.

Il tributo, insomma, non è un *premium libertatis* o solo l'altra faccia negativa del costo dei diritti. In un mondo disuguale quale il nostro, è soprattutto lo strumento non repressivo che uno Stato non meramente amministrativo ha a disposizione per correggere le distorsioni e le imperfezioni del mercato a favore delle libertà individuali e collettive e a tutela, appunto, dei diritti sociali.

2.2. Queste idee non sono certo nuove. Esse hanno trovato terreno fertile nella migliore cultura politica e sociale del nostro Paese. Basta ricordare al riguardo che già negli anni quaranta e cinquanta del secolo scorso Ezio Vanoni (e, insieme a lui, anche altri pensatori, seppur su altri fronti politico-sociali) sottolineava l'inadeguatezza del «mercato concorrenziale» tanto ad affrontare i problemi dell'accumulazione e dello sviluppo equilibrato, quanto a produrre una redistribuzione della ricchezza eticamente accettabile. E da questo doppio grado di inadeguatezza faceva derivare quella che, a suo avviso, doveva considerarsi, nell'Italia uscita dalla seconda guerra mondiale, una delle indicazioni fondamentali, d'ordine anche morale, in tema di politica economica e fiscale: un ordinamento tributario che corregge gli esiti del mercato pur nel rispetto della concorrenza e delle

libertà economiche, che attribuisce al tributo una funzione di giustizia sociale e che disciplina il dovere di concorrere alle spese pubbliche come dovere di solidarietà².

E' su questi valori che si è costruita negli anni successivi la riforma tributaria del 1971 per merito di persone come Bruno Visentini, Guido Carli, Cesare Cosciani, Gino De Gennaro e Sergio Steve. Le cose sono poi gradualmente peggiorate fino a giungere all'attuale situazione di "crisi fiscale dello Stato".

Ma questo è un altro discorso che non è il caso di sviluppare in tale sede. Qui mi preme sottolineare che le considerazioni di fondo svolte all'epoca dal cattolico Vanoni sono perfettamente collimanti con quanto sostenuto nei primi anni del 2000 dal Cardinale Carlo Maria Martini. Questi arriva a definire la contribuzione fiscale come «un gesto fondamentale per la creazione delle condizioni di un benessere condiviso». Nella relazione della commissione *Giustizia e Pace* da lui istituita nella diocesi di Milano il tributo è, infatti, considerato un «concorso attivo al processo di formazione e redistribuzione delle risorse, grazie alle quali promuovere i beni e i servizi della convivenza civile. In quanto parte della società - e, conseguentemente, in nome della propria responsabilità per il bene comune -, ogni soggetto contribuente è, quindi, chiamato a dare l'apporto da lui dovuto insieme con gli altri contribuenti, facendosi carico delle ragioni dei bisogni dell'intera collettività e dei mezzi con cui soddisfarli». E questo - si badi bene - ribadisce Martini «non soltanto in omaggio alla continua ripetizione di imperativi morali pur validi in sé, ma anche sulla base sperimentabile di una convivenza legata all'ottenimento di vantaggi maggiori e più duraturi di quelli che potrebbero derivare da comportamenti chiusi nel breve raggio dell'interesse individualistico³».

Questa posizione riecheggia, del resto, il contenuto di quelle encicliche sociali che ergono la giustizia sociale - e la giustizia distributiva che concorre ad attuarla - a regola dell'azione dell'uomo

² E. VANONI, *La finanza e la giustizia sociale*, in *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, a cura di A. Tramontana, Padova, 1976, 103-121, dove si legge che «La finanza può intervenire in una politica tendente al fine di attuare una maggiore giustizia sociale, indirizzando la propria azione redistributiva nel senso di ridurre le disuguaglianze nella ripartizione della ricchezza, di dare stabilità al risparmio, di favorire il determinarsi delle migliori condizioni per l'occupazione e per l'incremento dei salari».

³ Commissione diocesana *Giustizia e Pace*, *Sulla giustizia fiscale*, Milano, 2000, 18, 19.

nella società, e cioè dei suoi rapporti con la società e con gli altri consociati e della società verso i singoli: «è proprio della giustizia sociale l'esigere dai singoli tutto ciò che è necessario al bene comune», affermano l'enciclica *Divini Redemptoris*, promulgata da Pio XI nel 1937 e la precedente *Quadragesimo Anno* emanata dallo stesso Papa nel 1931. Queste affermazioni sono state riprese dal Concilio Vaticano II. Nella costituzione pastorale *Gaudium et spes* del 1965 si legge che «i beni creati debbano essere partecipati equamente a tutti, secondo le regole della giustizia, inseparabile dalla carità».

Almeno in via di principio, anche il più recente pensiero laico converge sul punto con quello cattolico. Filosofi, economisti e giuristi - non tutti necessariamente di matrice egualitarista - come John Rawls, Paul Krugman, Amartya Sen e Ronald Dworkin concordano, seppur per vie diverse, sulla centralità della giustizia distributiva, giungendo alla conclusione che il tributo limita la libertà, i diritti proprietari e le stesse potenzialità economiche dell'individuo, e in ciò sta indubbiamente un sacrificio individuale; per aumentare però la libertà stessa e il godimento dei diritti, e in ciò sta la funzione promotrice del tributo medesimo nell'ottica dell'equo riparto e dell'etica della responsabilità⁴.

Nel pensiero di Amartya Sen e, soprattutto, in quello di Ronald Dworkin, è sull'uguaglianza - a seconda delle opinioni, uguaglianza di risorse e di opportunità ovvero di *capability* - che si fondano, in ultima analisi, la legittimità dello Stato sociale e la sua funzione mediatrice e distributiva. Se, infatti, per uguaglianza si intende l'eguale interesse che lo Stato deve avere per ogni cittadino da cui pretende il rispetto delle leggi, va da sé che la sua legittimità non dipende altro che dalla eguale cura che, attraverso le leggi medesime, esso mostra per la sorte e le libertà di ciascuno dei suoi cittadini e, di conseguenza, dal suo trattarli come eguali e con uguale rispetto. E per fare ciò e fare acquisire e mantenere ai cittadini medesimi i necessari autorispetto e dignità e un'eguale dose di libertà e di *chances*, esso Stato è autorizzato a porre, sul fronte sia del reperimento delle risorse che

⁴ J. RAWLS, *A theory of justice*, Cambridge, MA, 1999, 19-26, trad. it., *Una teoria della giustizia*, Milano, 1998; P. KRUGMAN, *Meno tasse per tutti*, trad. it. Milano, 2001, 7 ss.; A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, trad. it. Milano, 2000; ID., *La libertà individuale come impegno sociale*, trad. it., Roma, Bari 1997, 25, 26; R. DWORKIN, *Virtù sovrana, teoria dell'uguaglianza*, trad. it., Milano, 2002.

della destinazione delle spese, una serie di 'costrizioni' legali alla distribuzione della ricchezza nazionale e alla fruizione in regime concorrenziale dei diritti patrimoniali, costrizioni che trovano un limite solo in altri diritti e principi fondamentali inviolabili, primi fra tutti i principi - corollari di quello di uguaglianza - di razionalità, coerenza, congruità e capacità contributiva.

3. La definizione etica del tributo: un trade off fra bene comune e diritti proprietari.

3.1. Se su questi temi vi è una certa concordia del pensiero, diciamo così, progressista laico e cattolico, qual è allora l'ulteriore passo avanti che si dovrebbe fare per ricercare, sulla base dei principi di uguaglianza e solidarietà, una soddisfacente definizione etica del tributo nell'era contemporanea e una sua ragionevole delimitazione rispetto ai diritti proprietari.

E un'importante considerazione viene spontaneo fare al riguardo: sono il passaggio dallo Stato liberal-liberista sette-ottocentesco allo Stato di diritto e sociale novecentesco e la parallela evoluzione della nozione di tributo in senso solidaristico e distributivo che non consentono più di valutare, sul piano morale, il tributo come mera autolimitazione dell'individuo-persona e con riguardo esclusivo al suo impatto sulla proprietà privata; quella proprietà, cioè, concepita nel settecento da John Locke e i suoi epigoni come «qualunque titolo legittimo di possesso» che ha un'esistenza originaria e una validità assoluta, propria e indipendente dalla legge, e costituisce, pertanto, un attributo necessario e indissolubile della persona⁵. Il prelievo fiscale dovrebbe costituire, invece, parte inestricabile di un moderno sistema complessivo di diritti di proprietà privata e di regole di mercato, che le stesse norme tributarie concorrono a creare, limitare o, a seconda dei casi, ad espandere e tutelare nel rispetto dei più volte richiamati principi fondamentali di uguaglianza, solidarietà e dignità della persona.

Sul piano etico, giustizia o ingiustizia nella tassazione dovrebbe, perciò, significare giustizia o ingiustizia in quel sistema "convenzionale" di diritti proprietari ed economici quale risulta dal

⁵ J. LOCKE, *The second treatise on civil government*, London 1690, cap. 5 (trad. it. *Due trattati sul governo*, Torino, 1948, 335).

regime legale di tassazione. Il che equivale a dire, più semplicemente, che i diritti proprietari dovrebbero essere riconosciuti, tutelati e garantiti nel loro nucleo essenziale come imprescindibili e naturali strumenti dell'autonomia privata, ma nel contempo dovrebbero essere anche bilanciati, conformati e intrecciati con regole e leggi disegnate dallo Stato per assicurare altri diritti, altri valori e altre forme di ricchezza immateriali, come il benessere e la giustizia sociale, la sicurezza delle aspettative e la promozione dello sviluppo.

Se così non fosse, la società correrebbe il rischio di regredire ad un modello preborghese, proprio della fase precedente alla rivoluzione francese. Sarebbe, cioè, una società senza coesione sociale, senza considerazione dei rapporti interpersonali e con scarsa formazione di capitale umano. Cosa sarebbe questa società nei paesi a capitalismo responsabile se si ragionasse esclusivamente in un'ottica naturalistica e di autoreferenzialità del mercato e in termini solo di stato minimo, di prevalenza (e non di bilanciamento) dei diritti proprietari rispetto a quelli sociali? E, soprattutto, quale situazione sociale avremmo oggi e di quale libertà godremmo se, attraverso l'intervento pubblico regolatore, non si fosse promossa l'equità di quello che gli economisti chiamano lo "scambio fiscale" e non si fossero garantiti, insieme ai diritti proprietari, anche i c.d. diritti "presi sul serio", e cioè i diritti di libertà dai bisogni essenziali, su cui tanto hanno scritto Holmes, Sunstein e Berlin?

4. Il tributo e il sistema dei diritti proprietari fondato esclusivamente sul merito.

Le conclusioni sopra raggiunte non muterebbero neanche se si giustificasse il diritto proprietario in termini di responsabilità individuale e, insieme, di merito; come dire che il sistema legale della proprietà e dei suoi limiti dovrebbe reggersi moralmente solo sull'ideale della fiducia in se stessi, piuttosto che su quello della solidarietà sociale, della promozione del benessere, della mobilità sociale e dell'uguaglianza di opportunità e di capacità. Così ragionando, la tassazione per essere eticamente accettabile dovrebbe avere una giustificazione che non sarebbe quella di finanziare la spesa pubblica e sociale, ridurre le disuguaglianze e aiutare gli svantaggiati,

ma si riconetterebbe necessariamente ad altre circostanze e ad altri valori, come la competitività e la morale della fiducia in se stessi. Ed andrebbe dosata solo in funzione del maggiore o minore merito nel produrre il reddito e ogni altra materia imponibile.

Questa «difesa» dei diritti proprietari dal fisco in termini di merito – che suona evidentemente anche come critica alla nozione funzionale di tributo da me accolta – non pare convincente. E ciò per la semplice ragione che non riesco a considerare la responsabilità individuale e, in definitiva, la ricompensa dell’iniziativa, dell’impegno e della disponibilità a correre rischi quali unici fattori morali su cui basare il complesso sistema di diritti proprietari e di doveri-obbligazioni interessato dalla funzione fiscale e su cui calibrare il relativo prelievo. Un siffatto sistema richiederebbe, infatti, una costante interferenza fiscale sulla proprietà e sulla autonomia privata, giustificata non da superiori esigenze di giustizia distributiva, ma dall’esclusivo scopo – inaccettabile anche in termini di giudizio di valore e sicuramente riduttivo della funzione tributaria in società disuguali come le nostre – di punire, con aggravii di imposte, i neghittosi e i non responsabili e di premiare, con sgravi, i diligenti e i meritevoli⁶.

Con ciò non voglio dire che il richiamo al merito non sia, in via di principio, giustificato in una società, come la nostra, in cui i parenti e gli amici contano molto, più della vocazione e delle doti personali. Voglio solo dire che esso è un criterio importante ai fini di premiare chi è più virtuoso, preparato e capace, ma non lo è ai fini di raggiungere obiettivi di giustizia sociale. Il merito è, infatti, solo la conseguenza, non la causa di un ordine sociale giusto. Per non essere un privilegio esso deve, cioè, sprigionare da una società nella quale a tutti dovrebbe essere concessa una eguale possibilità di esprimere capacità, di accedere ai diritti civili e sociali essenziali e a tutti dovrebbe essere tendenzialmente assicurato un equo trattamento fiscale. In altri termini, il criterio del merito non è utilizzabile ai fini (re)distributivi se alcuni partono avvantaggiati o, meglio, se le disuguaglianze di opportunità non vengono corrette, prima di valutare il merito, attraverso lo strumento fiscale (o quello della spesa). Ecco

⁶ Si esprimono in questo senso, recisamente, anche MURPHY e NAGEL (*The Myth of Ownership*, cit. pp. 40-75).

perché senza l'accoppiamento con l'uguaglianza esso non è un valore di giustizia sociale e, quindi, nemmeno un valido criterio distributivo.

5. I diritti proprietari non sono gli unici presupposti di equità del sistema fiscale.

Dalle analisi svolte si può trarre un'ulteriore conseguenza in ordine alla inidoneità dei soli diritti proprietari a misurare l'eticità della tassazione.

La non identità tra tali diritti e la persona comporta, infatti, che il patrimonio e, in genere, la ricchezza “pretasse” non hanno una loro distinta legittimazione morale in senso lockeano – e cioè nel senso suddetto della tutela della libertà dell'individuo dall'oppressione dello stato Leviatano – e non definiscono qualcosa su cui il contribuente può vantare un diritto preistituzionale, qualcosa di cui lo Stato si approprierebbe coercitivamente e contro natura, assoggettandola poi a tassazione. Il che non significa certo che gli individui non abbiano un diritto tutelabile al loro patrimonio o al loro reddito, derivante dalle più diverse attività svolte nel mercato in regime di concorrenza o da situazioni quali il lavoro, l'imprenditorialità, gli investimenti e ogni tipo di contratto. Significa semplicemente che la forza morale di questo diritto proprietario non trova il suo fondamento esclusivamente nel fatto che la persona esiste, ma dipende da quella che l'enciclica *Centesimus Annus* chiama “destinazione comune dei beni”, e cioè, in termini giuridici, dalla ricordata rete esogena delle regole, delle procedure e delle istituzioni grazie alle quali tale diritto è stato acquisito. E si è visto che queste regole sono “giuste” solo se includono prestazioni patrimoniali – come, appunto, il tributo – quali strumenti a disposizione dello Stato e degli altri livelli di governo per sostenere anche politiche egualitarie e di pari opportunità, per produrre e fornire beni pubblici, per acquisire beni comuni, per attuare, in ultima analisi, la giustizia distributiva.

E se, dunque, il reddito posseduto e ogni altro presupposto di imposta hanno il requisito della “moralità” solo se è “giusto” e ordinato il sistema delle regole, anche fiscali, nel cui contesto sono realizzati, va da sé che il diritto al reddito e ogni altro titolo legittimo

di possesso non possono essere considerati, di per sé e da soli, misuratori estrinseci dell'eticità della tassazione e, perciò – come le più intransigenti teorie neolibériste vorrebbero – nemmeno gli unici presupposti di equità di un sistema fiscale.

6. Tributo e Costituzione

Se le astratte considerazioni finora svolte si calano nella realtà giuridica italiana del secondo dopoguerra, ci si rende facilmente conto che la stretta integrazione tra il regime legale delle imposte, da una parte, e quello della proprietà e di un *welfare* ragionevole, dall'altra, per definire gli ambiti di uno Stato distributore e redistributore non sono concetti astratti, né emblemi di visioni vetero-stataliste. Sono, invece, valori ben presenti nella nostra cultura e nel nostro ordinamento, che hanno rappresentato lo sfondo etico e il solido *background* della Costituzione italiana. E ne costituiscono oggi la componente, economica e sociale, sostanziale.

E', infatti, proprio nella logica convenzionale, egualitaria e distributiva finora esposta, che i Costituenti hanno operato nel '48 la scelta di riconoscere e garantire con gli artt. 42 e 43 Cost. la proprietà (solo) quale strumento dell'autonomia privata - o, meglio, quale diritto di partecipazione all'organizzazione e allo sviluppo della vita economica - e non come diritto fondamentale della persona delimitante una sfera privata libera da intromissioni del potere politico. Il risultato, sul piano morale, è stato una netta presa di distanza dalla visione scettica dell'uomo di tipo contrattualistico, la quale invece muoveva dagli interessi individuali e dava significato essenzialmente al rapporto proprietario tra singoli e beni, tra individui e cose, la cui proiezione collettiva - "il non dimenticarsi degli altri" - era rimessa prevalentemente alla dimensione caritativa.

Nessuno ora dubita che, ai sensi dei ricordati artt. 42 e 43 Cost., i diritti proprietari non sono essi stessi un limite alla legge, bensì è questa che li riconosce, li qualifica e ne determina i contenuti e la portata anche ai fini sociali, oltre che di interesse generale e di pubblica utilità; avendo come fine quello di garantire una ragionevole tutela di tali diritti e, nel contempo, rendere governabile e compatibile lo sviluppo economico con un ordine sociale 'giusto'. Nell'ordinamento positivo italiano la *ratio* della tutela della proprietà non è, quindi, tanto la personalità (con la conseguente congiunzione

necessaria della proprietà stessa con i diritti inviolabili dell'uomo) quanto la funzionalità del sistema socio-economico.

Nella nostra Costituzione i diritti proprietari sono, dunque, inseriti in un contesto istituzionale nel quale non prevalgono in modo assoluto né sugli altri diritti economici né sui diritti civili e sociali. Sono, invece, il frutto di un sistema determinato dalla Costituzione medesima e da ogni altra norma atta sia a garantire libertà e sicurezza sia a sancire responsabilità individuali e collettive.

In presenza di valori contrapposti di indole sociale ed economica meritevoli di particolare protezione, essi - pur mantenendo una loro essenziale connotazione - possono essere bilanciati con questi valori e conseguentemente possono essere affievoliti e 'compressi' in via legislativa sia dal limite interno della funzione sociale che da quello esterno dell'interesse pubblico e generale. Con l'importante avvertenza, però, che nel caso di espropriazione previo indennizzo, di cui all'art. 42 Cost., in quello di limitazione senza indennizzo della proprietà di intere categorie di «beni privati di interesse pubblico» (cui si riferiscono le sentenze della Corte costituzionale nn. 20 e 62 del 1967 e n. 55 del 1968) e in quello di espropriazione di imprese di cui al successivo art. 43 Cost., la compressione è disciplinata da questi stessi articoli e avviene per raggiungere lo scopo, bilanciato e costituzionalmente garantito, di interesse generale e di pubblica utilità; che è come dire per realizzare l'obiettivo di far acquisire al potere pubblico un bene avente caratteristiche tali da renderlo rispondente all'interesse generale. Nel caso, invece, dell'imposizione fiscale la 'compressione' avviene ugualmente, ma attraverso lo specifico ed invasivo strumento di ablazione costituito dal tributo, allo scopo di realizzare (non certo una espropriazione senza indennizzo, ma), ai sensi dell'art. 53 Cost., il riparto solidaristico dei carichi pubblici a titolo di concorso alle spese pubbliche e sociali.

È in questo contesto che i Costituenti hanno costituzionalizzato i diritti civili e sociali (come quelli al lavoro, all'istruzione, alla salute, all'ambiente, all'assistenza e alla sicurezza sociale) che lo Stato - quale portatore di fini che trascendono quelli dei singoli - deve per legge garantire a tutti i cittadini, insieme ai diritti proprietari, per consentir loro una «esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia» (art. 36 Cost.). Tali diritti atterritoriali formano ciò che viene chiamata l'«organizzazione sociale e solidaristica dello Stato», costituendo essi

l'essenza sociale delle pubbliche spese oggetto di riparto, alle quali, secondo il precetto funzionale dell'art. 53, ciascuno deve concorrere versando le imposte in ragione della propria capacità contributiva.

La legislazione ordinaria si muove ciclicamente verso il restringimento o l'estensione di questi diritti civili e sociali, ampliando o riducendo il diritto di proprietà soprattutto attraverso lo strumento fiscale. Il che può dar luogo a fenomeni - ben noti alla storia economica (anche) attuale dell'Italia e di altri paesi occidentali - di «crisi fiscale dello Stato sociale», sotto il profilo sia dell'eccesso della spesa sostenuta per tali diritti che della carenza delle entrate funzionali agli stessi⁷. Ma non mette necessariamente in crisi l'impianto costituzionale che la maggior parte di questi paesi si è dato, attraverso la forma delle costituzioni rigide, quanto alla tutela e al finanziamento dei diritti civili e sociali medesimi. Gli eccessi e le carenze del legislatore sono, infatti, solo frutto delle scelte politiche, più o meno azzardate, legate alla contingenza economico-finanziaria e non la conseguenza patologica e permanente della correlazione necessaria che le singole costituzioni istituiscono tra spesa sociale e suo finanziamento a mezzo tributi.

Spetta, in altri termini, solo alla “buona” politica - e cioè alla politica «non seduttiva» espressa dalla volontà parlamentare - di sciogliere, all'interno di un “dato” quadro costituzionale, i momenti di tensione tra liberalismo costituzionale e democrazia sociale e di adeguare allo schema, giuridico, di protezione dei diritti (sia sociali che proprietari) quello, politico, di democrazia sociale e quello, economico, di economia sociale di mercato. Così come - si è visto - spetta esclusivamente alla politica, intesa nel senso etimologico più nobile di *politeia*, di comporre il conflitto tra i diritti individuali di protezione dello *status quo* (come sono i diritti proprietari) e i diritti sociali che rivendicano una oculata redistribuzione delle risorse.

Ed è in questo quadro che assume spiccato rilievo funzionale il potere legislativo di imposizione quale presupposto necessario per la sussistenza dello Stato in quanto collettività organizzata e, in via ancor più generale, quale collegamento di base, logico e funzionale (e non solo ideologico), tra Stato di diritto e Stato sociale. Tale collegamento

⁷ Sul punto insiste R. BIN, *Diritto civile e diritto di cittadinanza: una omologazione al ribasso?*, in *Diritti civili ed economici in tempi di crisi*, Congresso Internazionale di Stresa, 13-14 maggio 2005, Milano, 2006, pp. 94-97

differenzia il tributo dalle altre «prestazioni imposte» di cui all'art. 23 Cost. e trova il suo fondamento e il suo limite esclusivamente nei ricordati valori organizzanti della società medesima, espressi dai più volte richiamati principi costituzionali ed etici di uguaglianza sostanziale, di solidarietà e di tutela dell'iniziativa economica. Consente di completare e arricchire positivamente in senso teleologico la definizione del tributo come *obligatio ex lege*, evidenziando la sua funzione di «strumento di distribuzione, tra i soggetti che compongono la comunità, degli oneri corrispondenti alla soddisfazione (mediante attività od opere) di interessi alla comunità stessa direttamente riferibili⁸».

Questo aspetto funzionale del tributo è essenziale anche al fine di definire sia la natura e il grado di tutela dei diritti sociali che la reale consistenza della loro garanzia costituzionale. Dice bene al riguardo Massimo Severo Giannini⁹ che i diritti sociali di cui si deve far carico lo Stato sono destinati ad avere un insopprimibile sapore programmatico e di astrattezza se non sono dettagliatamente definiti dalla legge e provvisti di una corrispondente copertura finanziaria. Se si ragiona in termini di diritto sociale come diritto soggettivo alla prestazione dello Stato, è dunque evidente che la disponibilità delle risorse assicurata attraverso lo strumento tributario diviene l'unico modo per trasformare lo Stato da obbligato "in astratto" a obbligato "in concreto"¹⁰.

7. Spesa pubblica, sussidiarietà e gestione condivisa del bene comune.

Non è certo questa la sede per soffermarmi, in via generale, sull'altro importante e complesso strumento di giustizia distributiva costituito dalla spesa pubblica sia strutturale, sia per investimenti, sia per interventi diretti nel sociale. Non posso comunque esimermi

⁸ Così A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, pp. 13-14.

⁹ M.S.GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, invece *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, I, pp. 141 ss.

¹⁰ E' sulla base di queste considerazioni che è stato "costruito" il libro di S. HOLMES e C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 1999, pp. 202-211, e cioè sul presupposto che i diritti non solo esistono nella misura in cui l'ordinamento li riconosce, ma dipendono anche dalle risorse che l'ordinamento è, del resto, disposto a devolvere a tal scopo. Perciò, come è detto nel sottotitolo del loro libro, «la libertà dipende dalle tasse».

dall'affrontare, sia pur brevemente, un ulteriore specifico argomento, collaterale al tema della spesa pubblica, che è quello del coinvolgimento delle organizzazioni create dagli stessi utenti nella gestione dei beni portatori di particolari valori morali, e cioè dei beni comuni intesi come beni della collettività non scambiabili sul mercato che lo Stato deve comunque garantire e finanziariamente sostenere¹¹. Tratto tale tema anche perché la gestione condivisa dei beni comuni attiene direttamente all'area delle scelte e delle modalità distributive dei carichi tra pubblico e privato e può avere effetti riduttivi dell'impegno finanziario dello Stato e, quindi, dello stesso carico fiscale. Essa è, per di più, la stretta conseguenza dell'applicazione del fondamentale principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la riforma del Titolo V, parte I, della Costituzione, intervenuta nel 2001.

Tale principio ha il suo fondamento nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, che nel suo ultimo comma dispone che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono» – quindi consentono, anzi, privilegiano – «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà». E si è ormai tutti d'accordo nel ritenere che con tale disposizione si è voluto far entrare nel nostro ordinamento un nuovo modello di amministrazione, fondato sulla collaborazione attiva dell'ente pubblico e del privato interessato, e cioè la c.d. “amministrazione condivisa”, modello che, incidendo anche sulla ripartizione dei carichi, ha messo in crisi il paradigma bipolare pubblico-privato, secondo cui spetterebbe, invece, all'amministrazione pubblica prendersi carico, sul piano finanziario, solo dei beni pubblici e ai privati solo dei beni privati.

Attraverso la formula dell'art. 118, i cittadini – e , per essi, tutti i soggetti interessati al bene comune – dovrebbero divenire non soggetti che domandano e ottengono una risposta delle istituzioni che hanno o dovrebbero avere le risorse finanziarie per soddisfare le loro richieste, ma corpi intermedi organizzati che partecipano, operano con

¹¹ Nell'ambito dei beni che interessano la collettività, i beni comuni hanno due precise caratteristiche: la prima, positiva, è che essi, essendo non privati e di uso comune, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, servono i cittadini e possono essere, perciò, preziosi strumenti di cittadinanza attiva se da loro stessi gestiti. L'altra, negativa, è che, a causa dell'assenza di un loro specifico statuto, essi possono essere trasferiti dallo Stato ai privati, senza che i cittadini - che ne sono i naturali fruitori - trovino nell'ordinamento strumenti efficaci per opporvisi (si pensi, solo per fare degli esempi, alle concessioni e alle sdemanializzazioni di tali beni ed altri istituti simili). E' evidente che quest'ultima caratteristica potrà essere eliminata solo attraverso iniziative legislative atte a definire uno statuto dei beni comuni che preveda, in determinati casi, limiti di tipo sociale al potere dello Stato di privatizzarli. Sono note le proposte portate avanti al riguardo, in questi ultimi anni da S. RODOTA', U. MATTEI e altri, rimaste finora senza seguito (*Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici*, 14/6/2007).

efficienza, si assumono responsabilità, danno in autonomia qualcosa di proprio ad altri (ad esempio, il lavoro, la capacità organizzativa e lo stesso capitale finanziario) in nome dell'interesse generale e della solidarietà.

L'obiettivo che è alla base della norma costituzionale è, dunque, quello di garantire alla collettività quelle condizioni di benessere e di sviluppo della persona che lo Stato distributore o gli stessi enti locali da soli, in momenti di crisi economico-finanziaria, non sono in grado di assicurare attraverso adeguate politiche distributive di spesa pubblica. Arriverei a dire che in questa ottica sussidiarietà non significa solo libertà di scelta fra servizi offerti da terzi privati affidatari sia *for profit* che *non profit*. Significa qualcosa di più della mera riduzione delle burocrazie pubbliche, spesso frutto di inefficienza e clientelismo. Significa, da una parte, sgravare lo Stato da oneri finanziari per la gestione del bene comune difficilmente sostenibili, dall'altra, garantire una libertà di organizzazione e di gestione solidale, attiva e responsabile, agli stessi cittadini interessati, una libertà diretta a soddisfare le esigenze della loro vita non tanto perché essi sono utenti, quanto perché sono cittadini attivi, in relazione tra loro e, perciò, ispirati al principio di solidarietà.

Da questo punto di vista colpisce anche a questo riguardo la identità tra quanto scritto nel 2001 dal riformatore costituente nell'art. 118 e quanto scritto nel 2009 nell'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI. Quest'ultima, infatti, afferma che “il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogni”. Cosa significa favorire le “autonome” iniziative dei cittadini “per lo svolgimento di attività di interesse generale”, di cui parla l'art. 118, se non che essi cittadini – come specifica l'enciclica – devono essere messi in grado di svolgere questa attività in quanto soggetti attivi, responsabili e solidali, in grado di prendersi carico del bene comune e di sostenere tutte o parte delle spese, insieme e sotto la direzione delle amministrazioni pubbliche?

E' la natura stessa del bene comune quale bene al servizio della collettività che porta, dunque, a definire la sussidiarietà, nella fase della gestione di tale bene, in termini di paritetica convergenza del

soggetto pubblico e del soggetto privato per il perseguimento di un fine comune di interesse generale. E' questa convergenza che concorre al potenziamento del sistema di *welfare* e – come dice l'art. 118 e ribadisce l'art. 3 Cost. – alla rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona”.

Lo Stato non può sottrarsi al raggiungimento di un siffatto obiettivo, perché lo sviluppo della “persona comunitaria” rientra costituzionalmente nelle sue funzioni. Il principio di sussidiarietà, associato a quello di solidarietà, vuole, anzi, che questo obiettivo sia da esso realizzato anche in senso distributivo, facendo concorrere il privato, con riguardo ai servizi di interesse economico generale, a mettere in comune le risorse disponibili e a partecipare alla ripartizione dei carichi. L'auspicio è che ciò che nella complessità della società contemporanea lo Stato e il mercato non possono fare separatamente per inefficienza o per limitatezza dei loro mezzi, lo facciano i cittadini attivi consorziandosi, organizzandosi, associandosi, riunendosi in cooperativa, erigendo fondazioni.

E' evidente che tutto ciò dovrebbe comportare un profondo cambiamento culturale e un'evoluzione degli stessi strumenti di garanzia della giustizia distributiva. Si tratterebbe di passare, seguendo la stessa via dei movimenti di volontariato, dall'individualismo proprietario alla solidarietà e all'individuo sociale, dal modello dell'amministrazione bipolare a quello dell'amministrazione condivisa, da una spesa posta a totale carico dello Stato ad una ripartita in funzione dell'interesse a partecipare del cittadino attivo. Siamo, dunque, in una fase storica di transizione dalla figura del cittadino-cliente (interessato solo alla proprietà individuale) a quella del cittadino *civicus* comunitario e, perciò, responsabile e solidale: un cittadino, si potrebbe dire, forse un po' retoricamente, protagonista della vita della comunità¹².

8. Conclusioni.

È sugli illustrati presupposti etici e giuridici e sui suddetti principi di uguaglianza, solidarietà e sussidiarietà che, nell'era contemporanea, i governi dovrebbero edificare, secondo le meditate scelte politiche del momento, tanto i sistemi fiscali da applicare nel

¹² P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

mondo reale quanto le politiche sociali della spesa. L'obiettivo culturale - non facile da raggiungere - dovrebbe essere quello di spostare il dibattito politico e il “sentire comune” dei contribuenti da problemi tipo “quanto di ciò che è mio lo Stato può prelevare sotto forma di tributo ai fini della spesa pubblica” a problemi tipo “come e attraverso quale via le leggi dello Stato, incluse quelle fiscali, possono ragionevolmente determinare ciò su cui debbo contare come mio”.

In ogni caso, si dovrebbe evitare che strategie fiscali, in sé apprezzabili, dirette alla riduzione del gettito siano adottate solo per «affamare la bestia» (*starving the beast*, dicono gli economisti pubblici americani), e cioè per contrarre drasticamente la spesa pubblica anche sul fronte - cruciale ai fini della realizzazione di una moderna *welfare community* - della demografia, della sanità e della sicurezza. La spesa pubblica va senza dubbio contenuta, riqualificata e razionalizzata, ma solo perché eccessiva e inefficiente e non perché lo impone la previa strumentale riduzione della pressione fiscale. Naturalmente anche questa è eccessiva e perciò andrebbe ridotta, ma in dipendenza della riduzione della spesa, della sua ripartizione e del recupero dell'evasione. Comunque, il fine non può essere solo quello di rilanciare, attraverso indiscriminate riduzioni fiscali, il modello dello “Stato minimo” e non (re)distributore, costringendo i governi a tagliare sia le spese inutili che quelle utili e, quindi, a ridurre il livello di giustizia sociale.

Franco Gallo