

Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*

Franco Gallo

SOMMARIO: **1.** Quale ruolo dello Stato per il superamento delle disuguaglianze? - **2.** Il tributo quale strumento di politiche (re)distributive - **3.** Progressività e globalizzazione - **4.** Quale progressività per il futuro?

1. Quale ruolo dello Stato per il superamento delle disuguaglianze? - Credo che possiamo essere tutti d'accordo nel constatare che, sul fronte delle politiche economiche e sociali, la crisi in atto ha avuto come effetto l'abbandono degli entusiastici piani di deregolamentazione e detassazione, sottoscritti anche dai governi europei nella c.d. Agenda di Lisbona, ed ha indebolito quelli che generalmente si consideravano i capisaldi del neoliberalismo di importazione nordamericana; e cioè la dominanza del mercato, la tendenza ad una estesa privatizzazione e una forte riduzione della pressione fiscale. Un gran numero di economisti, una volta ammiratori di M. Freedman e dei suoi colleghi 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 deve però rassicurarci. L'impressione che molti di noi hanno 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 lo Stato e la sua missione (*reinventing Government*, diceva Clinton). Bisogna rendersi conto al riguardo che la scelta non potrà più essere tra Stato e mercato, ma tra due tipi di Stato: uno più invasivo e, per certi versi, produttivistico e monopologeno; l'altro regolatore, mediatore e redistributore, che ha la sua legittimità etica nel principio di uguaglianza. E se, come mi sembra inevitabile ed auspicabile, la scelta finirà per essere nel secondo senso, è evidente che,

* Questo breve saggio contiene alcune prime, estemporanee riflessioni dell'autore in tema di uguaglianza e giustizia distributiva, che saranno compiutamente sviluppate nella omonima voce in corso di preparazione per gli "Annali" dell'Enciclopedia del diritto.

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 dignità umana (i quali, appunto, del principio di uguaglianza 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. E dovrebbe essere interpretato come una reazione al luogo comune cui spesso inconsapevolmente indulgiamo, e cioè che, in fondo, in tema di *governance* e di scelte di politica economica e sociale, tutti – progressisti o conservatori, socialdemocratici o liberali – nella sostanza chiediamo allo Stato la stessa cosa e abbiamo solo modi leggermente diversi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo e di giustizia.

Questo modo di pensare rischia di portarci fuori strada, perché i ricchi in questo momento storico non vogliono le stesse cose che vogliono i poveri. Chi dipende dal posto di lavoro per la propria sussistenza e paga le imposte in base a ritenuta non vuole le stesse cose di chi vive di investimenti e dividendi e può permettersi di praticare sofisticate pianificazioni fiscali per sottrarsi al pagamento del giusto tributo. Insomma, chi non ha bisogno di servizi pubblici o ne ha un bisogno limitato non cerca le stesse cose di chi dipende esclusivamente dal settore pubblico.

Il fatto è che si dimentica spesso che le società sono organismi complessi, composti da interessi in conflitto tra loro e i mercati, in questo contesto, hanno una naturale inclinazione a favorire solo quelle esigenze e quei bisogni riconducibili a criteri commerciali o a calcoli economici, che difficilmente possono essere assunti come reali ed esaurienti indicatori delle "capacità di funzionamento" degli individui (*human functioning*, dice A. Sen). I mercati valorizzano, in effetti, solo i beni materiali, finanziari e patrimoniali e non anche quei beni che, pur non essendo oggetto di scambio, sono comunque indici comparativi di vantaggio e portatori di quei valori morali che solo uno Stato regolatore e redistributore può individuare e garantire con la sua azione legislativa e amministrativa. Questi beni sono ormai pacificamente assunti come criteri di valutazione del benessere e del grado di giustizia sociale (capacitazioni di "base" o "combinata" li chiama M. Nussbaum) e quindi, quando mancano o sono carenti, anche come indici o tassi delle disuguaglianze. Solo per fare degli esempi tratti dal recente rapporto della Commissione Sarkozy sulle disuguaglianze (che aveva tra i suoi componenti Stiglitz, Sen e Fitoussi), sono tali i beni fondamentali che costituiscono condizione necessaria perché vi sia giustizia sociale, come la longevità, l'integrità fisica, l'ambiente, la salute, l'accesso sia ai servizi sanitari di qualità sia alla conoscenza nel corso di un'intera esistenza, il tenore di vita, la vita perso-

nale, familiare e sociale, l'identità, compresa quella religiosa. Ma possono esistere anche altri specifici beni-capacità che, pur non essendo di "base", costituiscono tuttavia valide e significative misurazioni comparative di situazioni di benessere sulla base delle quali valutare la qualità minima della vita e, di conseguenza, anche la potenzialità contributiva su cui fondare il prelievo tributario.

È evidente, dunque, che le disuguaglianze derivanti dalla non disponibilità o dalla scarsa disponibilità di tali beni trasferiscono in capo allo Stato la responsabilità nella loro distribuzione, che è come dire la responsabilità delle politiche sociali e fiscali dirette a rimuovere le cause di ingiustizia distributiva socialmente e moralmente inaccettabili, oltre che a rimediare alle situazioni estreme di esclusione, di assenza di opportunità e di perdita della speranza. Per la maggioranza delle persone la garanzia di detti beni da parte dello Stato è, infatti, più importante del profitto o della crescita complessiva. Anzi, simmetricamente, la disponibilità di quelli di tali beni che sono misurabili economicamente potrebbe essere anche assunta, per consapevole (seppur a volte difficile) scelta politica, quale indice di capacità contributiva dei soggetti che da tale disponibilità traggono un vantaggio in termini di potere o di soddisfazione di bisogni o interessi e ne risultano, perciò, comparativamente avvantaggiati rispetto a quelli che non ne godono affatto o ne godono in misura minore. Si tratterebbe, in questi casi, di chiedere allo Stato impositore di preferire, a certe condizioni, queste *new properties* nelle scelte dei presupposti d'imposizione piuttosto che limitarsi, in sede di riparto, a tassare ulteriormente – e in modo sempre più gravoso e con gli stessi tipi di tributo – i tradizionali beni di natura reddituale e patrimoniale. Questa scelta – detto per inciso – è stata già fatta in passato per tutti quei tributi che hanno, appunto, come presupposto beni, situazioni e attività che esprimono le suddette qualificate situazioni di vantaggio senza però necessariamente identificarsi con entità di natura reddituale o patrimoniale. Tali sono, ad esempio, sia i tributi ambientali che colpiscono chi fruisce del bene ambiente o lo consuma sia quelle imposte sul valore aggiunto economico – come, in Italia l'IRAP, in Germania la *Gewerbesteuer*, in Francia la *taxe professionnelle* – le quali colpiscono la capacità organizzativa del produttore o, comunque, altre entità non omologabili né al reddito né al patrimonio.

Tutte queste problematiche – vertenti sulla identificazione delle "nuove" disuguaglianze, degli indici di esse e dei mezzi per ridurle – si pongono con particolare forza in l'Italia, considerato che essa dal 1992 è entrata nel novero di quei paesi in cui le disuguaglianze, misurate con riferimento a tali beni (oltreché al tradizionale indice di Gini del reddito disponibile), sono relevantissime.

2. Il tributo quale strumento di politiche (re)distributive - Quanto finora detto dovrebbe indurre, in ultima analisi, a ridefinire eticamente lo stesso termine di ricchezza e gli stessi parametri di tassazione. I liberisti dell'ottocento, i neoliberisti di oggi e i teorici dello "stato minimo" sostengono che la tassazione deve riguardare esclusivamente la ricchezza materiale e gli incrementi di essa e 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 ritengono che una redistribuzione economica attraverso i tributi, operata in via progressiva e allargando le tradizionali basi imponibili, "distrugga" la ricchezza e a volte cozzi con lo stesso principio fondamentale di proprietà. Invocano, perciò, in alternativa tassazioni di tipo cedolare e proporzionale e una più stretta delimitazione delle aree impositive.

Questo modo di pensare è discutibile se, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza e di capacità contributiva, si ragiona in termini morali e di giustizia distributiva, oltreché di non sopportabilità del fenomeno evasivo, e, perciò, in termini di equo e ragionevole riparto dei carichi pubblici. Indubbiamente, politiche distributive fondate anche sulla tassazione di *new properties* di natura non patrimoniale, che premiano i più svantaggiati e gravino gli avvantaggiati, limitano le risorse di alcuni a beneficio di altri. Ma se questa (re)distribuzione ha come effetto di medio e lungo periodo di migliorare la salute del paese, di ridurre le tensioni sociali originate dall'invidia, di 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.

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 secondo una forte direzione morale e bilanciando i diritti proprietari con i diritti di cittadinanza. 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", ma convincerci anche che solo al potere pubblico spetta individuare ragionevolmente gli strumenti da utilizzare perché una società sia più giusta e più buona nella libertà.

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 Judt, la fratellanza, per quanto fatua quale obiettivo politico, è la condizione necessaria della politica. E ciò senza tener conto che, dal punto di vista economico, i paesi caratterizzati da forti disuguaglianze presentano normalmente anche tassi di crescita minori.

E in questa ottica solidaristica, egualitaria e teleologica, propria dei sistemi improntati al moderno costituzionalismo partecipativo, non può dubitarsi che il prelievo tributario, se distribuito ragionevolmente, è uno, forse il più duttile ed appropriato, degli strumenti per superare le sempre più gravi disuguaglianze derivanti dalle maggiori o minori disponibilità dei beni della vita (sia patrimoniali che non), realizzare i valori solidaristici e promuovere, in definitiva, la crescita culturale e lo sviluppo economico nella stabilità. Esso non è un *premium libertatis* o solo l'altra faccia negativa del costo dei diritti, ma – come ho detto – in un mondo disuguale quale il nostro, è soprattutto lo strumento 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.

In questo senso, risulta anche evidente la stretta correlazione tra giustizia fiscale e giustizia sociale, e cioè tra il prelievo tributario e le spese pubbliche e sociali, espressa dalla formula dell'art. 53 Cost., secondo cui "ciascuno concorre alle pubbliche spese in ragione della propria capacità contributiva". È da tale correlazione che trae origine il noto corollario di politica fiscale, per cui le imposte che siano rispettose del principio di uguaglianza (inteso come ragionevolezza, coerenza e congruità) e non intacchino il minimo vitale sono perfettamente legittime. Esse si considerano alte o basse non in assoluto, ma in funzione anche della qualità, del gradimento e dell'efficacia della spesa pubblica e sociale con esse finanziata; che è come dire della maggiore o minore soddisfazione che la politica della spesa produce presso l'utente-contribuente. Se la pressione tributaria è molto, troppo alta, ciò dipende dall'elevatezza e, insieme, dall'inefficienza della spesa pubblica o, meglio, dall'incapacità del potere pubblico di fornire correttamente servizi essenziali ad un costo accettabile e, comunque, non eccessivo. La pressione andrebbe, perciò, ridotta in conseguenza della riduzione della spesa e del recupero dell'evasione, ma non al solo fine di realizzare forzatamente, "affamando" lo Stato, il modello dello "Stato minimo".

3. Progressività e globalizzazione - Quanto finora detto attiene, in via generale, soprattutto alla funzione (re)distributiva del tributo in senso orizzontale e presuppone il potere pieno del legislatore di scegliere ragionevolmente, anche fuori del mercato e secondo le opzioni delle maggioranze politiche, la ricchezza economicamente valutabile da tassare

nei confronti di chi risulta avvantaggiato rispetto ad altri e, quindi, dimostra una maggiore attitudine alla contribuzione. L'attuale crisi dell'imposta generale e cumulativa sui redditi non deve, però, portarci a negare validità all'altro importante cardine dell'equità tributaria costituito dal principio costituzionale di progressività, inteso come uguaglianza nella redistribuzione verticale degli oneri.

Invero, non può negarsi che la crisi dell'imposta personale sui redditi ha dato grande forza a quegli orientamenti di politica economica di impronta prevalentemente neoliberista, che – si è visto – sono alternativi al disegno distributivo, sono contrari ad imposizioni di tipo personale e sono fondati su criteri di giustizia fiscale meno impegnativi e favorevoli alla tassazione della spesa e non del reddito, alla proporzionalità piuttosto che alla progressività. Basti pensare alle numerose proposte sia di *flat rate tax*, senza quota esente e senza detrazioni e deduzioni, sia di tassazione generale sulla spesa, avanzate negli ultimi trenta anni in numerosi paesi europei e negli USA. E si pensi, ancora, ai sistemi di tassazione rigidamente proporzionale sui redditi (con un primo scaglione esente) applicati in alcuni paesi dell'Europa dell'est.

3.1. La crisi dell'imposta personale si è per di più aggravata a causa del processo economico di globalizzazione e delocalizzazione in atto, che ha reso incerto il presupposto su cui sono stati fino ad oggi elaborati gli ordinamenti fiscali, e cioè il presupposto della coincidenza tra chi fruisce della spesa pubblica e il contribuente. Ho già messo in evidenza in altra sede che la globalizzazione, in effetti, ha capovolto la regola generale secondo cui il cittadino deve pagare i tributi che i rappresentanti popolari da lui eletti impongono per finanziare la spesa di cui egli si avvantaggia. Con essa il cittadino continua a votare nel paese di appartenenza e a godere in tale paese dei benefici della spesa pubblica, ma può, in casi sempre più frequenti, scegliere il paese meno esoso dove pagare almeno una parte di tributi attraverso un'opportuna localizzazione degli investimenti finanziari e delle attività produttive o della propria sede di lavoro.

La prospettiva della delocalizzazione contempla, quindi, per gli Stati nazionali il rischio della perdita della sovranità tributaria su quote consistenti di imponibile. Nel tentativo di arginare le emorragie fiscali e, quindi, riconquistare quote di concorrenti esteri, ogni Stato è, perciò, spinto ad abbassare le aliquote sulla parte mobile della materia imponibile (soprattutto plusvalenze e rendite finanziarie e reddito di impresa); con la conseguenza che rimane allo Stato di origine prevalentemente l'imponibile offerto dai fattori poco mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari. Ogni sistema tributario nazionale tende, quindi, a diventare regressivo nella sua struttura e, quanto al gettito, incontrerà sempre più severi limiti nella prevedibile reazione dei contribuenti verso gravami eccessivi. Il segnale che al riguardo proviene dalla scena mondiale non

lascia adito a dubbi: nell'ultimo decennio la tassazione del capitale è ancora abbastanza ridotta (nonostante il recente aumento, intervenuto in Italia, dell'aliquota relativa agli interessi dei titoli a reddito fisso), quella dei redditi d'impresa è ancora elevata, ma almeno tende a diminuire seppur molto lentamente, mentre la tassazione del lavoro è di sicuro fortemente aumentata.

In questa ottica, si capisce come per superare questa *impasse* si sia pensato di far ricorso all'attuazione del federalismo fiscale – e cioè al decentramento del sistema tributario – anche come un possibile antidoto ai mali della globalizzazione che riporti il controllo di almeno alcune parti delle basi imponibili all'interno del territorio nazionale. E si capisce pure come, piuttosto che indulgere nelle politiche di “frazionamento” e cedolarizzazione della tassazione, si pensi ad un'attenta revisione della vigente normativa in senso redistributivo, ridimensionando il brocardo – tanto di moda e ancor oggi così spesso invocato – “dalle persone alle cose” e puntando, al contrario, sempre più sulla collaborazione internazionale, sul coordinamento comunitario e, soprattutto, su un forte impegno sul fronte della lotta all'evasione quale presupposto dell'ampliamento delle basi imponibili e di una recuperata progressività del sistema. L'evidenza empirica ci insegna infatti che, come la recrudescenza del fenomeno evasivo produce quasi sempre, come effetto negativo, una difesa da parte dello Stato (che non è in grado di reprimerla) risolvendosi in una tassazione prevalentemente proporzionale, forfettaria e concordata con la categoria sociologica dei “contribuenti a rischio di evasione”; così, al contrario, il recupero di una coscienza fiscale e il superamento della patologia dell'evasione producono fisiologicamente, come effetto positivo, redditi più effettivi e, soprattutto, sistemi di tassazione più generali e progressivi e, quindi, più equi.

3.2. Il governo attuale sembra muoversi in questa direzione, anche se non è ancora chiaro né quale sia il destino del federalismo fiscale di marca leghista faticosamente e frettolosamente attuato in questi ultimi anni, né se all'estensione delle materie imponibili e ai ripetuti positivi messaggi di potenziamento della lotta all'evasione si intenda far seguire anche un serio recupero di elementi di progressività sostanziale. Sta di fatto che, almeno finora, non sembra che il federalismo fiscale – disciplinato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai decreti-delegati che la attuano – stia dando, in questa prima fase applicativa, molti frutti in termini di maggiore autonomia finanziaria degli enti territoriali (sostanzialmente, ad esempio, quasi tutta la variazione di gettito nel passaggio dalla vecchia ICI alla nuova IMU va allo Stato, rimanendo agli enti locali la facoltà di variare le aliquote e di beneficiare, in questo contesto, dell'aumento del 60% della base imponibile). Così come non sembrano del tutto abbandonate o, comunque, indebolite quelle opinioni che, prendendo lo

spunto anche dalla volatilità delle materie imponibili, privilegiano imposizioni indiscriminate e regressive sui consumi (si pensi al ventilato nuovo aumento dell'IVA), propugnano uno stretto temperamento del principio di capacità contributiva con quello del beneficio e prediligono le forfetizzazioni e le cedolarizzazioni delle basi imponibili, nonché interventi temporanei piuttosto che strutturali (a sostegno, soprattutto, del lavoro e della produzione).

Eppure, almeno allo stato attuale della nostra legislazione, riesce alquanto difficile, sia sul piano teorico che su quello pratico, anettere al principio del beneficio e alla tassazione proporzionale e forfettaria tutta quella importanza che molti sembrano accordar loro quali canoni di giustizia fiscale "grossa" in alternativa ai principi di effettività e di progressività.

Non nego che in un sistema tributario complesso e plurilivello, in cui i tributi erariali si accompagnano a quelli regionali e locali, il principio del beneficio e quello della proporzionalità coesistano, entro limiti ben definiti, con quello dell'uguaglianza tributaria. Ad esempio, il richiamo a tali principi può essere in qualche modo utile quale parziale rimedio agli indicati effetti negativi della globalizzazione e quale criterio ispiratore di un ordinato sistema di federalismo fiscale fondato sulla regola della sussidiarietà verticale, attuativo del principio generale di autonomia tributaria (regionale e locale) e funzionale all'espansione dell'autonomia politica (artt. 118 e 119 Cost.). È bene, infatti, che sul piano economico i tributi "propri" degli enti territoriali siano caratterizzati anche come tributi paracommutativi di scopo o come tributi "controprestazione" e, come tali, abbiano aliquote proporzionali, piuttosto che come tributi generali e progressivi. Come è bene che alla vicinanza tra governanti e governati consegua una maggiore possibilità di monitorare il legame tra costi e benefici, ovverosia tra imposte prelevate e servizi locali resi, fino al punto di giungere in alcuni casi a "trasformare" il tributo in un vero e proprio canone-corrispettivo, riconducibile più al prezzo pubblico in senso stretto che allo schema dell'imposizione fiscale.

Non è invece in alcun modo concepibile, nemmeno sul piano economico, un sistema tributario statale fondato esclusivamente su criteri sinallagmatici e, quindi, su tributi poco utilizzabili quali strumenti di redistribuzione; così come è inconcepibile un'imposta personale, generale e cumulativa sui redditi solo proporzionale e, comunque, con una progressività solo parziale riferita ai redditi di lavoro. Almeno nella realtà dello Stato sociale, si è visto che i tributi generali hanno la funzione minima – incompatibile con la logica del beneficio – di finanziare, nel rispetto del principio di giustizia distributiva, la produzione dei beni pubblici indivisibili e, in genere, i livelli essenziali dei diritti civili e sociali da garantire con carattere di universalità a ogni cittadino. E si è soprattutto visto nelle pagine che precedono che nel nostro sistema costituzionale essi hanno la funzione massima – parimenti incompatibile con lo schema sinallag-

matico – non solo di assicurare a ciascuno la ricchezza sufficiente a soddisfare i bisogni pubblici essenziali, ma anche di attenuare le disuguaglianze attraverso interventi redistributivi strutturali che tengano conto degli stati di povertà e di ricchezza. Un sistema impositivo, composto da questo tipo di tributi e avente questa funzione, non può certo essere espresso esclusivamente dal criterio di proporzionalità e dal principio del beneficio, ma, nell'attuale contesto europeo e ad onta del processo di globalizzazione, deve essere retto dai principi generali di uguaglianza e solidarietà e dai loro corollari costituiti dai principi di personalità e progressività.

4. *Quale progressività per il futuro?* - Se si ragiona in questi termini, ci si rende facilmente conto che non esiste un'alternativa radicale ad un sistema imperniato sulla progressività, ma esiste solo un'alternativa al tipo di progressività eccessivamente formale e nominalistica che ci lasciamo dagli anni Settanta.

E in questa ottica credo ci sia spazio abbondante per realizzare una progressività sostanziale senza eccessi di giuridicismo e perfezionismo, perseguendo l'obiettivo dell'equo riparto in modo più blando e selettivo (attraverso anche forme di *compliance* accettabili, che non si risolvano nella sostanza in condoni travestiti). Con riguardo all'imposta personale sui redditi, ciò può avvenire, per esempio, ridisegnando le aliquote, gli scaglioni, le deduzioni, le detrazioni, la quota esente e ogni *tax expenditure*, in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti risultino – in applicazione del noto principio rawlsiano di *maximin* – ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche o assoggettate a imposte cedolari proporzionali.

In particolare, mi pare siano ancora valide quelle proposte, realizzate in molti paesi dell'UE, secondo cui i livelli dei contribuenti più bisognosi – per i quali il sistema delle deduzioni o detrazioni per carichi familiari si rivela incapiente – dovrebbero essere compensati da una sorta di imposta negativa avente la forma di credito di imposta, oltre che dall'erogazione di contributi sociali specifici e dal potenziamento dei servizi sociali di appoggio alla famiglia. L'applicazione di un'imposta negativa è senza dubbio necessaria da un punto di vista distributivo, soprattutto se nel futuro si dovesse passare ad un sistema con più imposizione indiretta. Si rimedierebbe così all'attuale difficoltà di differenziare sgravi e agevolazioni in proporzione alla situazione economica familiare, avviando riforme che consentano di applicare il "parametro famiglia" e siano anche incentrate su un giusto dosaggio degli indicati strumenti fiscali e di spesa. Si tratterebbe di far convivere l'indicata imposta negativa (che continuerebbe a privilegiare una redistribuzione su base individuale) con l'attribuzione selettiva di assegni ai nuclei familiari con minori e anziani non autosufficienti (che consentirebbe, invece, di avere riguardo

direttamente al reddito dei nuclei stessi). Tali interventi dovrebbero preferirsi a sistemi tipo “quoziente familiare”, i quali, seppure sicuramente apprezzabili, tendono nella sostanza a favorire le famiglie più ricche e sarebbero comunque, nel breve termine, difficilmente praticabili a causa della loro non facile calibratura finanziaria e della conseguente eccessiva onerosità per l’Erario. Così operando, la redistribuzione sarebbe perseguita anche in presenza di un numero ridotto di scaglioni e di aliquote e presupporrebbe interventi legislativi diversificati, interessanti altri tributi e coordinati con politiche previdenziali ed assistenziali strutturali della spesa.

Si tratta, evidentemente, non di progressività in senso tecnico-formale, basata su una forte differenziazione delle aliquote, ma pur sempre di redistribuzione selettiva a favore di certe fasce reddituali e di correzione delle differenze in senso verticale, ambedue da perseguire in coerenza con i principi fondamentali di solidarietà e di uguaglianza, e cioè a principi – non ci stanchiamo di sottolinearlo – a loro volta cardine e ispiratori dei principi di capacità contributiva e di progressività. Importante è che l’intervento a favore delle categorie più deboli, per come avviene e per il contesto in cui avviene, non sia accompagnato anche da un forte e irragionevole appiattimento della curva di progressività a livello dei soli redditi medi e non si presenti, perciò, come un drastico e implicito ridimensionamento degli obiettivi egualitari, declassati così ad attenuazioni delle sole disuguaglianze estreme.

Trattamenti inclusivi di questo genere andrebbero perciò attentamente calibrati e non dovrebbero escludere la fissazione, specie nella cattiva congiuntura, di aliquote marginali elevate per i più ricchi e di una discriminazione qualitativa realizzata – secondo le originarie indicazioni di C. Cosciani e B. Visentini, riprese recentemente (non solo) da Assonime – attraverso l’introduzione di una lieve imposta patrimoniale generale che sostituisca ed aggregi le numerose minipatrimoniali ora applicate. Se si seguisse la via della sola riduzione dell’aliquota minima e di quella più elevata a svantaggio delle classi di reddito intermedie, si allargherebbe ancor di più il solco con i principi di uguaglianza e solidarietà e, più in particolare, con lo stesso indirizzo costituzionale verso la tassazione progressiva per “incremento percentuale” e si finirebbe per realizzare dei livellamenti iniqui, sinonimi della sola lotta alla povertà e alla marginalità. E il *welfare*, da situazione di carattere generale – di cui tutti (compresi i ricchi), secondo le diverse condizioni, dovrebbero fruire – verrebbe indebitamente a configurarsi, nella sostanza, come residuale e riservato ai “poveri”.

In conclusione, pur nella perdurante crisi dell’imposta personale, la progressività andrebbe non accantonata e sostituita sistematicamente da imposte cedolari, ma recuperata e ricercata con maggiore sofisticatezza e attenzione tecnica in associazione con misure selettive fondate anche sulla spesa sociale. Essa andrebbe in estrema sintesi costruita in riferi-

mento sia al sistema fiscale nel suo complesso (e, quindi, anche con riferimento all'imposizione decentrata, regionale e locale e a quella dei redditi prodotti all'estero da soggetti residenti), sia al più ampio ambito del sistema finanziario e di quello assistenziale e, quindi, con riguardo al variegato *mix* costituito da differenziazioni di aliquote, detrazioni, deduzioni e crediti fiscali e da trasferimenti monetari, provvidenze e contributi. Il tutto: da una parte, senza rinunciare a perseguire nel medio termine – in un'ottica di antievasione, antielusione e riduzione della pressione tributaria – gli obiettivi classici di tutte le riforme fiscali di questi ultimi venti anni, e cioè la semplificazione del sistema impositivo, l'allargamento delle basi imponibili a fronte della riduzione delle aliquote; dall'altra parte, tenendo conto che sarebbe ormai venuto il momento di ridare effettività alla funzione dell'imposta successoria di prelievo sui passaggi intergenerazionali, ristrutturandola secondo gli schemi collaudati offertici dalle migliori tradizioni dei paesi occidentali. Basti pensare che nel 2010 il gettito di tale imposta non ha superato la somma, invero bassa, di euro 470.000.000,00, pari a circa la metà del gettito registrato nel 1999 e nel 2000!

FRANCO GALLO