

FISCO E DIRITTI SOCIALI NELLA RIFLESSIONE DI PAPA FRANCESCO NEL SUO PRIMO ANNO DI PONTIFICATO

Intervento al convegno “La dimensione sociale dell’evangelizzazione in Papa Francesco”, in occasione della presentazione del libro di mons. Lorenzo Leuzzi «*Amare e servire. il realismo storico di Papa Francesco*», Università LUISS Guido Carli, 6 marzo 2014.

1. Volendo provare a ragionare sul tema dell’odierno incontro per i profili di mio stretto interesse culturale e scientifico, ho cercato negli scorsi giorni nelle parole e negli scritti di Papa Francesco di questo primo anno di pontificato elementi utili a costruire, appunto, un breve ragionamento.

Dico subito che il risultato è stato non solo positivo bensì addirittura sorprendente, in quanto Papa Francesco ha manifestato effettivamente un notevole interesse su questi temi con considerazioni che, potrei dire, esaltano e rendono ancor più attuali quelle tesi in tema di Fisco e diritti sociali che già si ritrovano nella dottrina sociale della chiesa.

2. I “momenti” che a me paiono di maggior interesse e rilievo sistematico sono i seguenti.

Innanzitutto, il discorso pronunciato il 16 maggio 2013 in occasione della presentazione delle credenziali di taluni ambasciatori in Vaticano, dove il Santo Padre ha affermato che «*Una corruzione tentacolare e un’evasione fiscale egoista hanno assunto dimensioni mondiali*» e che «*è necessario che i dirigenti politici intraprendano un coraggioso cambio di atteggiamento capace di mettere al centro l’etica*». Un passaggio sulla “corruzione ramificata” e sulla “evasione fiscale egoista” è anche contenuto nella esortazione apostolica “*Evangelii Gaudium*” pubblicata il 26 novembre 2013 in occasione della fine dell’anno della fede (in particolare, al punto 56).

In secondo luogo, la lettera indirizzata al premier britannico David Cameron in merito all’agenda del vertice di *Lough Erne*, in cui Papa Francesco ha espresso apprezzamento per il fatto che si fosse inteso «*puntare sulla legalità come il filo rosso dello sviluppo, con i conseguenti impegni per evitare l’evasione fiscale e assicurare la trasparenza e la responsabilità dei governanti*»; «*sono misure*» – prosegue Papa Francesco – «*che puntano alle radici etiche profonde dei problemi, giacché, come ben aveva segnalato il mio predecessore, Benedetto XVI, la presente crisi globale dimostra che l’etica non è qualcosa di esterno all’economia, ma è una parte integrante e ineludibile del pensiero e dell’azione economica*».

In terzo luogo, le critiche rivolte da Papa Francesco, nella citata esortazione apostolica “*Evangelii Gaudium*”, alle teorie della c.d. “ricaduta favorevole” (*trickle down*) «*che presuppongono che ogni crescita economica, favorita dal libero mercato, riesce a produrre di per sé una maggiore equità e inclusione sociale nel mondo. Questa*

opinione, che non è mai stata confermata dai fatti, esprime una fiducia grossolana e ingenua nella bontà di coloro che detengono il potere economico e nei meccanismi sacralizzati del sistema economico imperante» (punto 54). Aggiunge Papa Francesco: «Non possiamo più confidare nelle forze cieche e nella mano invisibile del mercato. La crescita in equità esige qualcosa di più della crescita economica, benché la presupponga, richiede decisioni, programmi, meccanismi e processi specificamente orientati a una migliore distribuzione delle entrate, alla creazione di opportunità di lavoro, a una promozione integrale dei poveri che superi il mero assistenzialismo. Lungi da me il proporre un populismo irresponsabile, ma l'economia non può più ricorrere a rimedi che sono un nuovo veleno, come quando si pretende di aumentare la redditività riducendo il mercato del lavoro e creando in tal modo nuovi esclusi.».

3. Quale è il ragionamento che lega il contenuto di questi momenti, in “somma” sintesi?

Direi che si debba partire dalla globalizzazione e dalle conseguenze rilevanti sui sistemi di finanziamento statali – ed impositivi in particolare – che essa ha avuto.

Talvolta, queste conseguenze si riconnettono allo spostamento del luogo di produzione del reddito verso Stati con regimi fiscali e previdenziali più favorevoli, di regola accompagnati da un assetto normativo altrettanto favorevole in termini di minore tutela del lavoro e/o dell'ambiente e resi possibili da un sistema di tutela dei diritti sociali (pensioni, sanità, assistenza, istruzione, ecc.) assai blando. Questo spostamento si traduce, per lo Stato di emigrazione, nella distruzione di potenziale produttivo e di posti di lavoro, in un minor prodotto interno e in una minore domanda, in una minore base imponibile, dunque in un minor gettito; l'opposto accade, di regola, per lo Stato di immigrazione.

Ciò certamente contribuisce ad una riduzione delle diseguaglianze tra Stati a favore di quelli di “destinazione”, ed invero la crisi è soprattutto delle economie occidentali – e in particolare di quelle europee – a fronte della quale si pone un ritmo di crescita più o meno sostenuto in tutti gli altri continenti, con in testa l'Asia e la Cina. Ed invero, non vi è in Papa Francesco una critica alla globalizzazione in quanto tale, quanto piuttosto a taluni dei suoi profili più deleteri, quali quelli connessi al capitalismo finanziario o alla evasione ed elusione fiscale internazionali.

Altre volte, queste conseguenze si ricollegano non al mero “spostamento” bensì alla sparizione *tout court* del luogo di produzione del reddito, originando quel fenomeno del c.d. “*Stateless income*” di cui parla E. KLEINBARD, riferendosi a quei *player* multinazionali in grado di non pagare tributi in alcuna parte del mondo grazie alla gestione degli *intangibles* e dei capitali, collocati appropriatamente nella catena del valore del gruppo; fenomeni, questi, di erosione o di elusione, cui si affiancano quelli di evasione e frode internazionali.

Ebbene, si tratta di tema ben noti e discusso tanto al livello del G-8, del G-20 e dell'OCSE, che hanno promosso una azione di contrasto a tali fenomeni, nella consapevolezza, peraltro, della relazione tra la sottrazione agli Stati di entrate fiscali determinata dai fenomeni di evasione ed elusione fiscale internazionale e la stessa possibilità di garantire sistemi di *welfare* adeguati.

Di qui la collocazione sistematica e la stringente attualità delle parole di Papa Francesco di cui alla menzionata comunicazione al premier Cameron in relazione al vertice di *Lough Erne* e delle sue considerazioni in tema di evasione e giustizia sociale.

4. Il punto successivo del ragionamento si ricollega alle risposte degli ordinamenti nazionali di fronte alla perdita di gettito determinata dalla globalizzazione e dalla concorrenza anche fiscale internazionale e ai valori con cui esse devono confrontarsi.

L'alternativa che ci viene prospettata con cadenza ormai quotidiana è tra aumentare ulteriormente l'imposizione o diminuire drasticamente la spesa pubblica (quando non entrambi) ed è il dilemma cui abbiamo assistito in questi anni non solo nel nostro Paese ma in tanti Paesi interessati dalla crisi finanziaria mondiale e con sistemi di *welfare* costosi.

Sotto un profilo più generale, il tema coinvolge la stessa funzione del tributo e cioè se i sistemi fiscali devono essere neutrali nei confronti del mercato ed essere rispettosi della persona quale titolare di fondamentali e naturali diritti proprietari, lasciando al mercato il compito di garantire l'ordine spontaneo delle cose e attribuendo al tributo il ruolo di mero "corrispettivo" a fronte dei pochi (e solo eventuali) interventi pubblici a favore del privato; oppure, se lo strumento fiscale è strumento per realizzare il riparto dei carichi pubblici redistribuendo la ricchezza per correggere disequaglianze e squilibri socio-economici e dunque modificando l'equilibrio naturale del mercato.

In realtà, dovremmo ritenere che in Italia, come in tanti Paesi dell'Europa occidentale, questo problema sia superato da tempo, almeno a livello di principi. Nel nostro ordinamento, l'art. 53 della Costituzione ha invero istituito una stretta correlazione tra dovere contributivo e spesa pubblica e sociale e ha sancito il principio di progressività dell'imposizione; non vi è dunque alcun criterio di corrispettività, bensì di solidarietà, per finanziare non solo la protezione dei diritti politici e proprietari ma anche la spesa, sempre più elevata, per la tutela dei diritti sociali e civili e, nel contempo, per redistribuire il reddito da alcune categorie e classi di contribuenti ad altre.

Tuttavia, in questi ultimi anni, si sono rinnovati orientamenti liberisti di ceppo soprattutto nordamericano che hanno chiesto meno pressione fiscale, più mercato e forte riduzione delle spese sociali e che hanno influenzato non poco il dibattito sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese pubbliche.

Pensiamo, sul versante delle entrate, ai temi del federalismo fiscale e di forme di tassazione maggiormente legate ai servizi resi dai comuni di residenza in un'ottica di stretto "beneficio", oppure alle proposte di "flat tax" o in generale di forte riduzione delle tasse (come nelle politiche "reaganiane" e "thatcheriane"); sul versante delle spese, alla aspra discussione intorno alla riforma sanitaria universale proposta dal Presidente Obama e, al contrario, per chi – come noi – già ha un sistema sanitario universale, al dibattito sulla necessità di ridurre i livelli essenziali di assistenza con la contestuale introduzione di forme assicurative "individuali" in sanità; dunque, in sostanza, di sua crescente "privatizzazione".

Per le tesi più estreme, lo Stato dovrebbe garantire il solo ordine pubblico ma anche nelle tesi meno estreme si esclude dal finanziamento mediante imposta la gran parte dei fondamentali diritti positivi, civili e sociali, ponendo la seguente equazione: meno pressione fiscale = meno risorse fiscali = meno Stato = meno spesa sociale.

Alcune tesi sulla visione minimalista dell'intervento pubblico – che trovano una giustificazione nelle tesi di LOCKE sulla riduzione massima dello Stato, che non deve assumere la forma del Leviatano di HOBBS e limitarsi a proteggere gli individui contro la violazione dei loro primordiali diritti proprietari – giungono a negare la legittimità di qualsiasi redistribuzione di ricchezza anche col consenso unanime dei cittadini, perché essa interferirebbe con la dinamica del mercato e quindi, nella sostanza, con il principio di libertà (R. NOZICK), oppure a configurare il potere di imposizione come forma di "espropriazione senza indennizzo", come "confisca senza causa", come "requisizione della proprietà privata" (R. EPSTEIN).

Non pare tuttavia possibile prescindere – e certamente meno che mai in questa fase storica, per le tensioni sociali che conseguono a quella decisa diminuzione di "tolleranza" verso forme di disuguaglianza che si manifesta non appena il benessere inizia a venire meno per una quota crescente di cittadini – dalla valorizzazione di quelle tesi che sottolineano la centralità della funzione redistributrice dello Stato sociale e fondano il riparto dei carichi pubblici sui principi di equità e giustizia distributiva in luogo dei principi commutativi e di tutela integrale della proprietà, per superare le disuguaglianze che il mercato da solo non è in grado di appianare.

Ecco dunque anche qui la straordinaria attualità delle parole di Papa Francesco relativamente alle critiche rivolte, nella esortazione apostolica "*Evangelii Gaudium*", alle teorie della c.d. "ricaduta favorevole".

Anche la c.d. "dottrina sociale della Chiesa" si colloca in questo solco. Si legge, infatti, nei lavori della Commissione diocesana "Giustizia e Pace", quanto segue: «*lo stato sociale impositore (...) da antagonista quale era nei confronti della democrazia tende a fondersi nell'era moderna con la democrazia stessa*»; «*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*».

5. Il ragionamento potrebbe adesso passare dai profili strettamente etici a quelli strettamente giuridici, soprattutto in relazione ai limiti all'imposizione in relazione al diritto di proprietà.

Pensiamo, limitandoci ad enunciare i profili giuridici sotto un profilo generalissimo, ai limiti che discendono dagli stessi diritti che lo Stato deve in ogni caso costituzionalmente garantire; al problema di quali ricchezze tassare, tema reso di grande attualità dall'esplosione di nuove forme di tributi verificatesi per effetto della crisi finanziaria, che ha indotto numerosi Stati non solo ad inasprire i tributi già esistenti ma anche ad "inventare" nuove forme impositive (non di rado connotate da profili "etici"); o al problema dell'eventuale esistenza di limiti *quantitativi* (massimi) all'imposizione, anche qui purtroppo di stringente attualità, soprattutto nel nostro Paese, dove la politica degli ultimi Governi ha condotto ad uno straordinario aumento dell'imposizione, a livelli oltre i quali non è più possibile andare.

Questo livello di tassazione è fonte di gravi problemi. In Italia diventa sempre meno conveniente per le imprese creare nuova ricchezza e si registrano effetti negativi per il ciclo economico anche per le conseguenze sui consumi. In altri termini, esso frena (se non impedisce) lo sviluppo e finisce per mortificare lo stesso principio di libertà dell'individuo in ordine all'impiego del proprio reddito (secondo il principio di sussidiarietà), snaturando i fondamenti della solidarietà verso l'assistenzialismo, che è cosa ben diversa e deprecabile.

E anche qui risaltano le parole di Papa Francesco nel momento in cui evidenzia la necessità che si "*superi il mero assistenzialismo*". E del resto, anche nell'ottica della dottrina sociale della Chiesa, è fondamentale trovare una "giusta tassazione" che assicuri l'equilibrio tra i principi della solidarietà e della sussidiarietà.

6. Giungiamo così all'ultimo profilo, che "chiude il cerchio" del ragionamento, quello del rapporto tra evasione fiscale e corruzione, dove mi pare che le osservazioni da fare siano almeno tre:

i) innanzitutto, una ricostruzione dei limiti al tributo nel senso della loro inesistenza – dovendo la pressione fiscale necessariamente seguire le spese per favorire politiche distributive – non può sottovalutare il fatto che la sovra-tassazione finisce per danneggiare le stesse politiche redistributive, in quanto distrugge o minaccia la conservazione e l'ampliamento della base imponibile. In altri termini, il limite alla tassazione è animato da un interesse non diverso da quello che ne presuppone la destinazione alla spesa e alla redistribuzione.

ii) in secondo luogo, non si può tuttavia neanche pensare di "falcidiare" la spesa pubblica, almeno nei settori essenziali della spesa sociale. La spesa pubblica è un volano di ricchezza, sicché la sua contrazione, nella parte in cui non riguarda i meri

sprechi e/o quelle quote di spesa caratterizzate da un moltiplicatore della domanda molto basso, si traduce a sua volta in una contrazione della ricchezza stessa.

iii) in terzo ed ultimo luogo, è ormai evidente che il reale problema è quello di adottare efficaci modalità di controllo della spesa, soprattutto di funzionamento delle istituzioni pubbliche, e di prevedere sanzioni severissime nei casi di corruzione, sovente alla base di queste dinamiche incontrollate della spesa. Nelle spesso poco virtuose modalità di spesa stessa, e dunque di impiego dei tributi acquisiti, si annida, infatti, una delle principali giustificazioni dell'evasione fiscale, in quanto viene toccata la stessa "legittimità" dell'imposta richiesta ai contribuenti. Già nei suoi *Principii* del 1929, B. GRIZIOTTI, trattando della distribuzione delle spese pubbliche, affermava che «*vi è un limite all'esercizio della sovranità fiscale dello Stato, affinché l'imposta non sia uguale all'atto arbitrario e violento del bandito, che tiene in suo potere il viandante. La distribuzione delle spese pubbliche, in base al principio di capacità contributiva, deve farsi in misura dei vantaggi generali prodotti ai contribuenti, tanto dallo Stato, quanto dalla Società e dall'Economia nazionale, che lo stato stesso rappresenta*».

Il vero "nodo" sta dunque nella necessità di riformare la spesa colpendo soltanto gli sprechi – si tratta della c.d. "spesa improduttiva" – e perseguire, anche tramite sanzioni gravissime per la corruzione, una maggiore efficienza del sistema istituzionale ed amministrativo, che deve dimostrare ai consociati di "meritare" quanto chiede loro.

Cosa, questa, ben diversa dalla indiscriminata riduzione del *welfare State* e dall'abbandono, ad esempio, nel sistema sanitario, del principio universalistico – come purtroppo si è tristemente costretti a leggere nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 10 aprile 2013, secondo cui «*occorre ripensare il Servizio Sanitario Nazionale non più su basi universalistiche, ma secondo modalità mirate a garantire l'assistenza solamente a chi ne ha effettivamente bisogno*». Con il rischio, ancora una volta, di confondere la razionalizzazione con il razionamento dell'assistenza sanitaria.

Ecco dunque, chiudendo in tal modo il cerchio, la stringente attualità e pregnanza delle parole di Papa Francesco anche sotto questi profili, una cui perfetta sintesi si ritrova al punto 355 del Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, dove si legge: «*La raccolta fiscale e la spesa pubblica assumono un'importanza economica cruciale per ogni comunità civile e politica: l'obiettivo cui tendere è una finanza pubblica capace di proporsi come strumento di sviluppo e di solidarietà. La finanza pubblica si orienta al bene comune quando si attiene ad alcuni fondamentali principi: il pagamento delle imposte come specificazione del dovere di solidarietà; razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi; rigore ed integrità nell'amministrazione e nella destinazione delle risorse pubbliche*».

Giuseppe Melis
Straordinario di Diritto Tributario
LUISS Guido Carli

Nota bibliografica: AA.VV., *Uscire dalla crisi, riprendere la crescita. Come? Quando?*, Supplemento al n.ro di dicembre di Mark Up, Il Sole 24 Ore, Milano, 2013; R.S. AVI-YONAH, *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State*, in *Harvard Law Review*, 2000, p. 1573 ss.; E. CHIAVACCI, voce *Tassazione*, in *Nuovo dizionario di teologia morale*, Cinisello Balsamo, 1999, p. 1361 ss.; Commissione diocesana “Giustizia e Pace”, *Sulla questione fiscale*, Milano, 2000; Commissione Europea, “*Strutture dei sistemi fiscali nell’Unione Europea*”, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-12-001/EN/KS-DU-12-001-EN.PDF; N. DEGLI INNOCENTI, *E Londra studia il giro di vite*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2014, p. 3; F. DIAN, *Google, panino fiscale servito*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, p. 1211 ss.; J. DRUCKER, *Europe Eases Corporate Tax Dodge as Worker Burdens Rise*, 13 maggio 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-05-13/europe-eases-corporate-tax-dodge-as-worker-burdens-rise.html>; D.G. DUFF, *Benefit Taxes and User Fees in Theory and Practice*, <http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp45.pdf>; esortazione apostolica “*Evangelii Gaudium*”, (http://www.vatican.va/holy_father/francesco/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium_it.pdf); F. GALLO, *Le ragioni del Fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, 2° ed., Bologna, 2011; F. GALLO, *Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in *Rass. trib.*, 2012, p. 292; B. GRIZIOTTI, *Principii, Principii di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929; S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, trad. it. *Il costo dei diritti: perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000; E. KLEINBARD, *Stateless Income*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1791769; OCSE, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Parigi, 2013; F. MARCHETTI-G. MELIS-P. PISTONE-R. TISCINI (a cura di), *La tassazione delle società nell’Europa allargata*, Roma, 2012; G. MELIS-R. TISCINI, *La tassazione del reddito di impresa in una prospettiva comparatistica: problemi attuali e prospettive di riforma*, in *Rass. trib.*, 2014, p. 97 ss.; G. MELIS-F. PITRONE, *Coordinating Tax Strategies at the EU Level as a Solution to the Economic and Financial Crisis*, *Intertax*, Volume 39, Issue 8/9, 2011, pp. 374 ss.; M. MOUSSANET, *Il rompicapo fiscale di Hollande*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 gennaio 2014, p. 9; T. ROSEMBUI, *Principios globales de fiscalidad internacional*, 2° ed., Barcelona, Ed. El Fisco, 2013; P. SAINT-AMANS, *Bringing International Tax Rules Into the 21st Century*, http://www.huffingtonpost.com/oecd/bringing-international-ta_b_4468884.html; *Tax reforms in EU Member States 2013, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability – 2013 Report*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf; L. SALVINI-G. MELIS (a cura di), *Financial Crisis and Single Market - Proceedings of the Wintercourse Opening Conference of 7th April 2011*, Roma, 2012; G. SCANAGATTA, *Etica e Fisco nella visione della dottrina sociale della Chiesa*, Torino, 27 gennaio 2006; R.E. WAGNER, *Tax Norms, Fiscal Reality, and the Democratic State*, in R.E. WAGNER, ed., *Charging for Government Services: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, New York: Routledge, 1991.