

Emergenza coronavirus e finanziamento della spesa pubblica: è possibile trarre indicazioni per la futura politica fiscale italiana?

Coronavirus emergency and financing of public expenditure: is it possible to draw hints for the Italian fiscal policy to come?

di Angelo Contrino e Francesco Farri – 28 marzo 2020

Abstract

Il commento esamina le principali possibilità di finanziamento dell'emergenza sanitaria legata al coronavirus e si sofferma sulla solidarietà mostrata spontaneamente dalla popolazione per cercare di trarre alcune considerazioni di carattere generale sui tratti che dovrebbe assumere la politica fiscale in Italia.

Parole chiave: emergenza sanitaria, coronavirus, finanziamento della spesa sanitaria, solidarietà, nozione di tributo, principio del beneficio, otto per mille dell'IRPEF, rappresentanza politica, fiscalità dell'Unione Europea.

Abstract

The comment aims to examine the main financing options for the coronavirus-related health emergency. Starting from the solidarity spontaneously shown by the population it intends to draw general considerations on the traits that fiscal policy should assume in Italy.

Keywords: *health emergency, coronavirus, financing of health expenditure, solidarity, concept of tax, principle of benefit, eight per thousand of income tax, political representation, fiscality of the European Union.*

Sommario: 1. Emergenza sanitaria, “prestazioni coattive” e solidarietà tra Italiani. - 2. Finanziamento della spesa pubblica, obbligatorietà dei tributi e la rilevanza, sottovalutata, della “contribuzione volontaria”. - 3. Imposizione tributaria e necessità di valorizzare, da un lato, il “principio del beneficio” e, dall'altro, il “governo” del gettito da parte dei contribuenti. - 4. Politica fiscale, comunità nazionale e (plumbee) prospettive europee.

1. L'epidemia di coronavirus ha determinato un'esplosione di necessità e bisogni da parte della società civile che, a sua volta e inevitabilmente, causa e causerà un'esplosione della spesa pubblica per farvi fronte. Tra tutti i problemi che l'emergenza Covid-19 crea per il Paese, vi è anche quello della scelta delle modalità di finanziamento degli interventi urgenti e straordinari a sostegno degli ospedali, delle famiglie, dei lavoratori, delle imprese: su questo piano, la situazione

emergenziale in cui si trova il Paese sta mostrando degli aspetti di particolare interesse per il fenomeno tributario.

Si versa in una situazione in cui potrebbero sembrare – di primo acchito – attuabili e giustificabili una “imposta patrimoniale straordinaria”, come quella che nel 1992 salvò l’Italia dal tracollo, ovvero un “prestito forzoso” (redimibile) sui depositi bancari e i conti correnti aperti in Italia o accesi all’estero da cittadini e imprese italiane: difatti, fatta salva la necessità del rispetto di un importo minimo di giacenze complessive pro-capite al di sotto del quale nessun prelievo o prestito dovrebbe essere applicato, nessun dubbio sussiste in ordine al fatto che ricorrano, nella situazione attuale, tutti i presupposti per confermare un orientamento come quello assunto dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 143 del 1995 (tra i commenti, generalmente critici, a tale sentenza, v., per tutti, G. FALSITTA, *Lo scippo del Governo Amato salvato dalla Consulta*, in *Riv. dir. trib.*, 1995, II, 476 ss.).

Queste soluzioni, al di là della fattibilità e resistenza sul piano giuridico, sarebbero tuttavia una cura peggiore del male, qualora applicate in modo generalizzato, se appena si considera che l’una o l’altra soluzione di “prestazione coattiva” porterebbe a drenare risorse finanziarie che sono più che mai necessarie alle famiglie e alle imprese per “sopravvivere”, in una situazione – qual è quella attuale – di chiusura di un imponente numero di attività imprenditoriali, piccole e grandi, e di conseguente fermo lavorativo per un altrettanto imponente numero di lavoratori, dipendenti o autonomi, in assenza di interventi finanziari immediati concreti, e non solo annunciati, di fonte pubblica. Sarebbe certamente meno traumatica l’ipotesi di una “imposta patrimoniale straordinaria” o di un “prestito forzoso” di carattere selettivo, che colpisca soltanto i grandi patrimoni (ad esempio, oltre il milione di euro) e che, nel secondo caso, preveda piani di ammortamento predeterminati, con certezza in ordine alle date di rimborso (ad esempio, attraverso forme di garanzia), anche nel caso di attuazione del prestito forzoso sotto forma di blocco e rinvio delle scadenze previste per il rimborso dei titoli del debito pubblico già in mano agli investitori. Sia nell’uno che nell’altro caso rimane il problema dell’individuazione di un’aliquota del prelievo che non sia percepita come “espropriativa”, definitivamente nel primo caso e solo temporaneamente nel secondo, andando a incidere su una ricchezza, il patrimonio, che scaturisce da redditi già assoggettati a un prelievo con cui il contribuente ha concorso al finanziamento delle spese pubbliche e che viene sottratta al libero impiego privato.

Alla luce di tali considerazioni, si comprende l’idea – che sembra oramai avere preso piede – di finanziare in deficit le spese straordinarie da sostenere per contrastare l’epidemia, traslando sulle generazioni future – ma questo, ovviamente, non viene detto – il peso economico degli sforzi vissuti oggi: in tale senso si è mosso l’art. 126 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, avvalendosi della speciale procedura prevista dal comma 2 dell’art. 81 Cost. per gli “*eventi eccezionali*”. Le vicende degli ultimi giorni evidenziano, tuttavia, che pure questa soluzione – certamente meno impopolare delle altre, perché non agisce *iure imperii* sull’attuale ricchezza dei

cittadini – non è priva di problemi, dovendosi trovare la controparte disposta a sottoscrivere una mole enorme di nuovo debito, che si somma a quello già stratosferico esistente e frutto delle politiche economiche e finanziarie dissenate dell'ultimo cinquantennio.

In questo contesto, non proprio idilliaco, gli Italiani stanno correndo a finanziare in massa, e del tutto spontaneamente l'amministrazione pubblica chiamata a fronteggiare l'emergenza.

Si tratta di un fenomeno ben più strutturato degli slanci di generosità che gli Italiani, tradizionalmente restii a pagare le imposte, hanno sempre saputo offrire nei momenti di emergenza: si tratta di un fenomeno che inizia ad assumere, in questi giorni, tratti sistematici. Ciò induce a ritenere che – se oggi venisse fatto appello agli Italiani più abbienti, ossia quelli con livelli di risparmio che garantiscono sicurezza per il futuro, affinché versino, ad esempio, finanche l'uno o il due per cento dei propri depositi e conti correnti (ritornando all'ipotesi di una soglia di un milione di euro, significherebbe 10.000-20.000 euro per ogni milione oltre il primo) per continuare a garantire l'operatività degli ospedali – nessuno si sottrarrebbe all'invito e chi lo facesse sarebbe circondato dal più severo discredito sociale, al pari di chi violi le disposizioni di coprifuoco mettendo a rischio l'incolumità pubblica.

Se ciò è vero, si traggono da ciò alcune indicazioni di carattere generale che paiono rilevanti per l'impostazione e la gestione della politica fiscale in Italia.

2. Per garantire che ciascuno concorra a finanziare la spesa pubblica, l'elemento dell'obbligatorietà giuridica di tale contribuzione è paradossalmente meno importante di quello della motivazione a contribuire.

A parte qualche eccezione, la dottrina e la giurisprudenza sono restie a qualificare i fenomeni di contribuzione alle pubbliche spese non assistiti da carattere di giuridica obbligatorietà come tributi. Al di là della questione nominalistica, tuttavia, il dato sopra ricavato appare centrale sotto il profilo sociologico.

Gli Italiani sono un popolo di spiriti liberi, cui spesso non piace sottostare a regole che non vivono come necessarie, ma grandemente generosi e solidali. Per questo, per fronteggiare l'emergenza finanziaria odierna, più che operare un "prelievo coattivo" potrebbe essere fruttuoso sollecitare e favorire la "contribuzione volontaria" a una parte delle spese necessarie per soddisfare i bisogni della collettività ferita. Un approccio del genere rafforzerebbe lo spirito di solidarietà e di appartenenza degli Italiani e, sotto il profilo del gettito, produrrebbe probabilmente lo stesso effetto, se non addirittura un gettito più cospicuo. Nello spirito italiano, infatti, essere obbligati a contribuire al bene comune può essere vissuto come un *minus* rispetto a una contribuzione spontanea: del resto, sotto il profilo etico l'obbligatorietà dell'azione compiuta può togliere o scemare la meritevolezza del gesto di chi la compie e, con essa, la soddisfazione e la gratificazione che la persona umana prova a compiere del bene. In questa prospettiva, è certamente meritevole di apprezzamento l'impostazione seguita dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, il quale, da un lato, ha doverosamente sospeso tutti i termini per i versamenti tributari e, dall'altro

lato, ha fatto appello agli Italiani affinché chi fosse comunque nelle condizioni di effettuare i versamenti vi provvedesse ugualmente, nonostante la sospensione, prevedendo in tali casi all'art. 71 anche una speciale gratificazione e riconoscimento della collettività consistente in una menzione d'onore da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una politica fiscale che in Italia prescinda da un simile, radicato e diffuso dato identitario è una politica fiscale che si rivelerà sempre perdente, sempre alla rincorsa di una realtà sociale in perenne fuga dal fisco: impostare la politica fiscale sulla repressione dell'evasione, pur doverosa, non appare in Italia una scelta vincente nel lungo periodo. La politica fiscale è specchio del popolo cui serve, e ignorarne le virtù e i vizi, sulla base di un giacobino egualitarismo di facciata, equivale ad ammainare la funzione del diritto e frustrare il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Ciò non significa, naturalmente, abbandonare il sistema dei tributi obbligatori, che restano imprescindibili per il finanziamento di uno Stato moderno. La sfida, in questa prospettiva, è invece quella di trovare modalità idonee a rendere ordinata la generosità degli Italiani, in modo da consentire una razionale programmazione della spesa pubblica, analogamente a quanto avviene per la razionale programmazione dei servizi di rilevanza pubblica in relazione al generoso volontariato degli Italiani, e a tenere sempre alta la motivazione a concorrere alle spese comuni anche in relazione a prelievi di carattere obbligatorio.

3. Sotto quest'ultimo profilo, molti sono gli elementi da tenere in considerazione e gli strumenti che possono essere utilizzati per motivare i membri di una comunità a concorrere anche alle spese pubbliche, pagando anche tributi obbligatori e in periodi diversi da quelli di emergenza in cui, per sua natura, la motivazione si genera da sola.

Alcuni di tali elementi e strumenti possono tradursi in esercizi retorici di scarsa prospettiva, che talora possono addirittura rivelarsi deleteri se non pericolosi: in ogni caso, fortunatamente, limitata appare la presa che essi mostrano tra gli Italiani. Altri elementi e strumenti possono consistere in una più marcata valorizzazione del beneficio che i membri della collettività possono ritrarre dal partecipare alla spesa pubblica: e a questo gli Italiani mostrano di essere sempre particolarmente sensibili, poiché il beneficio consiste in definitiva in un "bene", comune e personale. Si tratta, quindi, di un aspetto su cui concentrare gli strumenti di politica fiscale da utilizzare in Italia. Ciò non soltanto sul versante della spesa pubblica, con riferimento alla quale la spesa improduttiva e la cattiva gestione del danaro pubblico costituiscono colpi inferti anche e specificamente al principio del beneficio; ma anche sul versante delle pubbliche entrate.

Per quanto attiene a queste ultime, come noto, l'utilizzo del principio del beneficio in materia tributaria è stato spesso contrapposto all'utilizzo del principio della capacità contributiva: ciò con la conseguenza che, entrato in vigore l'art. 53 della Costituzione, recante la canonizzazione del principio della capacità contributiva a criterio ordinatore del concorso alle pubbliche spese, il principio del beneficio è

stato relegato in uno spazio teorico e pratico piuttosto marginale (per un'ampia trattazione e la sua possibile rilevanza per la politica fiscale, F. MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Torino, 1970).

Eppure, se s'intende – come in effetti va inteso – il principio della capacità contributiva in armonia con l'insegnamento della Corte Costituzionale, ossia come razionale criterio di riparto delle pubbliche spese, ampi spazi vi sono ancora oggi per valorizzare il principio del beneficio nella configurazione della politica fiscale italiana.

A tal fine, non è necessario spostare il baricentro del finanziamento delle pubbliche spese verso tributi commutativi, sul modello delle tasse, che più direttamente rispondono al principio del beneficio. Anche in una dinamica propriamente impositiva, infatti, il principio del beneficio può essere valorizzato e apprezzato: ciò non soltanto conferendo rilievo al contributo in natura che le varie formazioni sociali offrono alla soddisfazione delle esigenze della comunità (valorizzazione che si effettua essenzialmente riconoscendo il relativo ruolo ai fini tributari e riducendo il prelievo obbligatorio sulle medesime gravanti), ma anche introducendo istituti giuridici che consentano al contribuente di “governare” direttamente la destinazione del gettito dei propri tributi.

Sistemi del genere già esistono nell'ordinamento italiano: si pensi alla possibilità di scelta di destinazione dell'otto per mille dell'IRPEF tra lo Stato e le confessioni religiose.

Ampliarne l'ambito applicativo e gli importi di gettito genererebbe negli Italiani un maggior “coinvolgimento” nella dinamica del prelievo e, correlativamente, una maggiore motivazione a concorrervi e una maggiore consapevolezza nel valutare, anche nella prospettiva di responsabilità politica, l'operato di parlamentari, governanti e amministratori.

A soffrirne sarebbe, semmai, il principio di unità del bilancio pubblico, per cui tutte le entrate pubbliche finanziano indistintamente tutte le spese pubbliche.

Tale principio, tuttavia, appare appropriato per contesti sociali semplificati o nei quali si riconosce allo Stato un ruolo dirigista decisivo nella destinazione della ricchezza collettiva.

Per società complesse, come quelle occidentali in generale, e fondate sulla sussidiarietà orizzontale, come quella italiana in particolare, il principio di unità del bilancio pubblico sembra ormai aver fatto il suo tempo e occorre limitarne la portata. Siffatta limitazione circoscriverebbe, indubbiamente, la discrezionalità del legislatore di turno nella formazione del bilancio pubblico, ma non escluderebbe affatto per esso quel ruolo discorsivo e dialettico nella determinazione delle scelte in materia fiscale che l'art. 75 Cost. garantisce, escludendo in materia gli istituti di democrazia diretta. Siffatta limitazione, in altre parole, trasformerebbe il legislatore fiscale da direttore della società civile a coordinatore di essa. In tale ruolo, la dimensione decisiva risiede, non soltanto nel far sì di organizzare il sistema in modo che tutti i bisogni pubblici siano comunque soddisfatti, ma anche nell'evitare (magari inserendo tetti massimi al gettito destinabile pro capite) che i più ricchi

siano in grado di influire in modo decisivo le funzioni dello Stato trasformando la democrazia in plutocrazia.

Si tratterebbe, quindi, di passi potenzialmente importanti verso una sempre più piena valorizzazione del fondamentale principio di sussidiarietà orizzontale, e ciò consentirebbe, paradossalmente, una rivitalizzazione del ruolo della rappresentanza politica in materia tributaria. Siffatta limitazione, in definitiva, rinnoverebbe i contenuti della riserva di legge in materia tributaria e, probabilmente, darebbe nuova linfa vitale al principio fondamentale, ma purtroppo agonizzante, della *no taxation without representation*.

4. Le vicende finanziarie dell'emergenza coronavirus dimostrano, infine, che la motivazione a concorrere sistematicamente alle pubbliche spese di una comunità è fortemente legata al senso di appartenenza alla comunità stessa.

E' sotto gli occhi di tutti che l'odierna emergenza sanitaria ha rivitalizzato un senso civico, un senso di appartenenza collettiva, un senso di solidarietà, unità e finanche d'amor di Patria che gli Italiani da tempo sembravano aver smarrito. D'altronde, l'esistenza di un nemico esterno comune è sempre stato un elemento basilare per la formazioni di comunità organizzate, ivi inclusi gli Stati e le federazioni di Stati (gli elementi costitutivi di una comunità idonei a preconizzare una sua evoluzione statale o federale sono stati evidenziati, nel modo a oggi più completo, da K.C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford, 1946, trad. it. *Del governo federale*, Bologna 1997): la solidarietà e l'unità che si sperimentano in periodi d'emergenza possono lasciare frutti decisivi per la comunità anche per i tempi ordinari.

In termini fiscali, ciò significa che un sistema di finanza pubblica propriamente intesa, ossia a spettro politico ampio e non delimitata a competenze specifiche, ha prospettive di funzionare soltanto se collegato a un contesto sociale in cui le persone si sentano legate da un senso di appartenenza comune fondato su valori e bisogni condivisi.

Forse per la prima volta dalla fondazione della CEE e dell'Unione Europea, il continente si trova di fronte a un vero nemico comune, che lega e accomuna in maniera identica tutti i popoli di tutti gli Stati che lo compongono e di fronte al quale gli interessi nazionali non si distinguono, come invece avviene in campo economico. Si tratta, quindi, di un momento potenzialmente decisivo per l'evoluzione dell'istituzione sovranazionale rappresentata dalla UE in una realtà politica. Ma bisogna fare attenzione: in tale potenziale decisività sta, infatti, anche il nefasto rischio che la trasformazione non si compia, sancendo così che essa, probabilmente, non si compirà mai.

E le vicende di questi ultimi giorni non lasciano ben sperare: ad oggi, 27 marzo 2020, l'Europa si è mossa come un bradipo, in balia di egoismi e tatticismi dei singoli Stati, le cui ragioni sottese sono sempre e solo di dominio economico e politico, che non hanno permesso di dare *alcuna* risposta all'emergenza coronavirus, che sta mietendo ogni giorno migliaia di vittime, come in una feroce e sanguinosa guerra, e che ne mieterà altrettante, se non di più, nelle prossime "due settimane"

che sono state indicate dal Consiglio come orizzonte temporale entro cui i Ministri delle Finanze dell'eurozona sono stati "invitati" a presentare "proposte". Ed entro cui – si soggiunge – i Paesi UE più colpiti, come Italia e Spagna, faranno in tempo a sprofondare in una crisi economica senza precedenti, che – e in questo l'Europa e i Paesi riottosi a una risposta shock, immediata e globale stanno commettendo un grave e imperdonabile errore storico – investirà l'intera eurozona: il contagio da coronavirus è, infatti, umano ed economico insieme.

Potrebbe dirsi, parafrasando la nota espressione risorgimentale, che qui o si fa l'Europa o essa muore. Se le istituzioni europee non sapranno comprendere la decisività di quest'ora, destinando massicciamente ed equamente le risorse e gli strumenti di cui dispone secondo le urgenze e bisogni dei vari Paesi progressivamente colpiti, ai morti a causa del coronavirus dovrà aggiungersi, purtroppo, ma inesorabilmente, anche la morte dell'Unione Europea.

Riferimenti bibliografici essenziali

L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, Milano 2005; ID. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996; M. BASILAVECCHIA, *Sulla costituzionalità dell'Irap: un'occasione non del tutto perduta*, in *Rass. trib.*, 2002, 92 ss.; A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino 2005. L. DEL FEDERICO, *Il concorso dell'utente al finanziamento dei servizi pubblici, tra imposizione tributaria e corresponsività*, in *Rass. trib.*, 2013, 1222 ss., parr. 5 e 6; ID., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino 2000, 13, 121 e 207; G. FALSITTA, *Lo scippo del Governo Amato salvato dalla Consulta*, in *Riv. dir. trib.*, 1995, II, 476 ss.; ID., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008; A. FANTOZZI e E. NARDUZZI, *Il malessere fiscale*, Roma-Bari 1996, 83 ss.; F. FARRI, *Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia*, Padova 2018; ID. *Sovranità tributaria e nuovi "luoghi" dell'economia globale*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 153 ss.; A. FEDELE, *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. dir. fin.*, 1971, II, 27 ss.; F. GALLO, *F. Maffezzoni e l'Iva: la capacità contributiva come godimento di pubblici servizi*, in *Rass. trib.*, 2009, 1263 ss.; G. LOMBARDI, *Solidarietà politica, solidarietà economica e solidarietà sociale, nel quadro del dovere costituzionale di prestazione tributaria*, in *Temi trib.*, 1964, 620; F. MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, Torino, 1970; E. MARELLO, *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in *Giur.it.*, 1997, I, 478; ID., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, 2006; F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Padova, 1973; A. PERRONE, *Sussidiarietà e fiscalità: un nuovo modo di concepire il concorso alle spese pubbliche?*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, I, 442 ss.; K.C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford, 1946, trad. it. *Del governo federale*, Bologna 1997.