

Bruno Bises

Lezioni di Scienza delle finanze

PARTE II - IL SISTEMA TRIBUTARIO

QUARTA EDIZIONE



Giappichelli

Capitolo 1

Funzioni e requisiti di un sistema tributario

1. Le entrate del bilancio pubblico

1.1. Tipologie di entrate pubbliche

Lo svolgimento da parte dell'operatore pubblico delle funzioni ad esso assegnate¹ implica una molteplicità di spese – per la produzione di beni e servizi, per i trasferimenti monetari, per la gestione amministrativa di questi ultimi e delle attività di regolamentazione, nonché per il funzionamento delle istituzioni politiche. La copertura di queste spese è realizzata attraverso le entrate del bilancio pubblico, le cui tipologie sono schematizzate nella Tabella 1.1.

Tabella 1.1

Entrate della Pubblica Amministrazione	Entrate Fiscali	Entrate Tributarie	Imposte
			Tasse
			Contributi speciali
			Monopoli fiscali
	Contributi sociali		
Entrate non fiscali: – proventi della vendita di beni e servizi – ricavato dell'alienazione di cespiti patrimoniali			

¹ Su cui si veda il Cap. 2, par. 3, della Parte I di queste *Lezioni*.

Le *entrate fiscali* sono quelle che caratterizzano l'operatore pubblico, in quanto espressione del potere di coercizione. Tra queste un ruolo primario è svolto dalle *entrate tributarie*.

Il sistema tributario è costituito da un insieme di prelievi di varia natura economica: imposte, tasse, contributi speciali, rendite dei monopoli fiscali.

L'*imposta* è un prelievo coattivo a cui un contribuente viene assoggettato indipendentemente dalla sua qualità di fruitore dei servizi offerti dall'operatore pubblico. Pertanto, da un lato, una volta verificatosi il *presupposto dell'imposta* (l'atto o il fatto da cui deriva il sorgere dell'obbligazione tributaria), il soggetto passivo non può sottrarsi al pagamento dell'imposta se non violando la legge, e, dall'altro, l'ammontare dell'imposta non dipende, normalmente, dalla quantità di servizi pubblici consumata dal contribuente o dal beneficio che egli ne ritrae², ma è funzione di altri parametri (quali il reddito conseguito dal contribuente, il prezzo o la quantità venduta di un bene, il valore di un bene patrimoniale posseduto o scambiato, ecc.). La variabile alla cui dimensione viene, in via principale, commisurato il prelievo costituisce la *base imponibile* dell'imposta, mentre *aliquota* (o *tasso*) dell'imposta è il valore numerico percentuale (o assoluto, nel caso di imposte commisurate non a valori monetari ma ad elementi quantitativi) che, applicato alla base imponibile, permette di determinare l'entità del prelievo per il singolo contribuente.

La *tassa* è un pagamento corrisposto in relazione alla domanda di un servizio pubblico – costituendone condizione per la fornitura o per l'utilizzo – a parziale copertura del costo di produzione di tale servizio. La tassa è quindi il prezzo del servizio, ma un *prezzo politico*, in quanto inferiore al costo e quindi al prezzo che verrebbe applicato sul mercato da un'impresa privata (ad esempio: le tasse scolastiche ed universitarie degli istituti di istruzione pubblici; le tariffe di alcuni servizi pubblici, come i trasporti urbani). Data la sua insufficienza a coprire il costo di produzione del servizio, necessario complemento della tassa è l'imposta, il cui gettito deve andare a coprire la restante parte del costo. La tassa, quindi, pur non essendo, in genere, un pagamento coattivo, richiede comunque la coazione per garantire la copertura dell'intero costo del servizio.

Il *contributo speciale* è un pagamento coattivo, diretto a coprire parzialmente il costo della fornitura di beni o servizi pubblici (ad esempio, opere di urbanizzazione), che sono tenuti a corrispondere coloro che di

² Per una diversa impostazione, vedere, però, il Cap. 2, par. 2.2.

fatto si avvantaggiano di quei beni o servizi (nell'esempio: i proprietari delle abitazioni dell'area urbanizzata), anche se non li hanno domandati. Essendo anch'esso un *prezzo politico*, richiede comunque l'applicazione di imposte per la copertura della restante parte del costo dei beni o servizi forniti.

Tra le entrate fiscali vanno ricompresi i *contributi sociali* – corrisposti agli enti di previdenza da datori di lavoro e lavoratori – i quali hanno un'origine di corrispettivo per specifiche prestazioni (assicurative e previdenziali), ma, pur non essendo formalmente classificati come imposte, di queste condividono, ormai, le fondamentali caratteristiche (in particolare l'obbligatorietà del pagamento, ma anche il non essere necessariamente l'entità della prestazione strettamente dipendente dall'ammontare del prelievo).

Altre fonti di finanziamento della pubblica amministrazione sono i corrispettivi riscossi per la vendita sul mercato di beni (di consumo o patrimoniali) e servizi in concorrenza con i privati o in regime di monopolio pubblico, derivanti, perciò, dall'instaurazione di rapporti contrattuali con gli acquirenti. Si tratta di *monopolio fiscale* se la vendita in regime di monopolio ha l'esclusivo obiettivo di conseguire un gettito, costituito dalla rendita monopolistica. Si tratta, altrimenti, di *entrate non fiscali*.

1.2. Tipologie di imposte

Sotto il profilo economico, le imposte possono essere applicate, in linea di massima, su:

- impiego o titolarità dei *fattori della produzione* – e quindi commisurate alle remunerazioni dei fattori o al loro valore patrimoniale (ad eccezione, ovviamente, del fattore lavoro);
- produzione, consumo, possesso o scambio di *beni e servizi* – e commisurate al valore o alla quantità di essi;
- compimento, comunicazione, registrazione, utilizzo o scambio di *atti giuridici* – e commisurate ad elementi quantitativi o di valore oppure applicate in misura fissa.

Una diffusa classificazione – utilizzata anche in sede di contabilità nazionale ed internazionale – distingue le imposte in dirette e indirette. *Imposte dirette* sono le imposte commisurate al reddito o al patrimonio di un

soggetto, nel loro intero ammontare o limitatamente ad alcune loro componenti³. Per *imposte indirette* si intendono tutte le altre imposte, ed in particolare le imposte sulla produzione o sul consumo di beni e servizi o su determinati atti giuridici.

Le imposte dirette sono *reali* (o *cedolari*) se, ai fini della determinazione dell'entità del prelievo, rileva solo la dimensione della base imponibile (imposte, cioè, applicate *in re*, tenendo esclusivamente conto della "materia imponibile"), mentre sono *personali* se l'ammontare del prelievo dipende anche dalla situazione personale del contribuente (conseguimento di altri redditi o possesso di altri cespiti patrimoniali, composizione del nucleo familiare, ecc.).

Le imposte indirette possono essere commisurate al prezzo dei beni o servizi scambiati o al valore delle transazioni o delle certificazioni oggetto degli atti (*imposte ad valorem*) oppure alla quantità dei beni o servizi scambiati (*imposte specifiche*, dette anche *accise*), ma possono anche essere applicate in misura indipendente da elementi quantitativi o di valore (*imposte fisse*).

Quanto alla struttura dell'imposta che determina il variare del prelievo al crescere della base imponibile, si distingue tra imposte *proporzionali* (l'ammontare del prelievo cresce nella stessa proporzione dell'aumento della base imponibile), imposte *progressive* (all'aumentare della base imponibile il prelievo cresce più che in proporzione) e imposte *regressive* (l'entità dell'imposta cresce meno che in proporzione all'aumento della base imponibile). I concetti di progressività, proporzionalità e regressività del prelievo vengono utilizzati non solo in relazione alla base imponibile di una specifica imposta, ma anche rispetto al reddito complessivo di un contribuente, nonché con riferimento all'intero sistema tributario (gettito complessivo rispetto al complesso dei redditi personali dei componenti la collettività).

Con riferimento all'estensione della loro applicazione, si distinguono le *imposte generali* – che, quale che ne sia l'oggetto (fattori della produzione, beni, attività, transazioni, ecc.), sono comunque applicate a *tutte* le relative categorie – dalle *imposte speciali* – applicate solo ad alcune tipologie (di fattori, beni, ecc.).

³ Cfr. Cap. 2, parr. 2.3 e 2.4.

2. Funzioni e articolazione del sistema tributario

2.1. Ruolo del sistema tributario

In un paese moderno, il sistema tributario svolge un ruolo complesso: di fatto in relazione a tutte le funzioni assegnate all'operatore pubblico. Esso è, infatti, lo strumento per:

- raccogliere i mezzi finanziari necessari alla copertura delle spese pubbliche;
- ripartire l'onere di tali spese tra gli individui che compongono la collettività – venendo pertanto a svolgere un ruolo distributivo;
- realizzare gli altri obiettivi assegnati all'operatore pubblico: allocativi (tramite la sua azione di incentivo/disincentivo dei comportamenti degli operatori) e macroeconomici (di stabilizzazione, crescita, sviluppo, redistribuzione)⁴.

L'accettabilità di un sistema tributario da parte di una collettività dipende dalla sua rispondenza a requisiti economici generali e dalla sua capacità di soddisfare gli obiettivi di efficienza allocativa, stabilità macroeconomica, redistribuzione, crescita – tenendo conto dei relativi *trade-off* – in maniera coerente con le preferenze collettive.

Mentre l'individuazione dei requisiti economici implica il ricorso ad un'analisi normativa, la capacità di soddisfare gli obiettivi assegnati all'operatore pubblico richiede un'analisi positiva, relativamente a due fondamentali aspetti:

I) gli effetti delle diverse tipologie di imposte sui comportamenti degli operatori, al fine di minimizzare l'onere fiscale:

a) *modificazione delle scelte*, adottando comportamenti perfettamente legali, quali la riduzione delle (o la rinuncia alle) attività da cui deriva la nascita dell'obbligazione tributaria (l'acquisto di un bene, lo svolgimento di un'attività lavorativa di mercato, ...) – che determinano *modificazioni nell'allocazione delle risorse*⁵;

⁴ Su cui si veda la Parte I di queste *Lezioni*, Cap. 2, par. 3.3.

⁵ Le analisi delle modificazioni che le diverse imposte, in funzione delle rispettive caratteristiche, generano nell'allocazione delle risorse vengono sviluppate, in via generale, nel Cap. 2, nonché, in relazione alle singole forme di imposizione, nei capitoli a ciascuno di esse dedicati.

b) *modificazione della forma* di una transazione (o di un'attività, ecc.) senza modificarne la sostanza, così da farla apparire rientrante tra i casi per i quali sono previsti un trattamento fiscale meno oneroso o l'esclusione dall'imposizione, senza che ciò formalmente comporti una violazione di legge (*elusione dell'imposta*⁶);

c) attuazione di pratiche illegali (*evasione dell'imposta*);

II) le *modificazioni nella distribuzione delle risorse* che derivano dall'applicazione delle imposte, e pertanto la ripartizione dell'effettivo onere delle imposte fra i componenti la collettività, anche in conseguenza di eventuali fenomeni di *traslazione* dell'imposta – il trasferimento, almeno parziale, dell'onere fiscale effettivo su altri operatori – (analisi dell'*incidenza* delle imposte)⁷.

La direzione, la dimensione e le caratteristiche degli effetti allocativi e distributivi a cui un sistema tributario dà luogo nel suo complesso dipendono da come esso è articolato.

2.2. L'articolazione del sistema tributario: le questioni da affrontare

Le scelte che la costruzione (o la modificazione) di un sistema tributario richiede riguardano:

- la *composizione* del sistema tributario: da quali imposte deve essere costituito – e cioè quale fenomeno economico (il conseguimento di un reddito, la cessione di un bene, il possesso di un bene, ...) deve rappresentare il presupposto dell'imposta, al cui verificarsi si collega quindi il sorgere dell'obbligazione tributaria – quali devono essere le basi imponibili – e cioè le variabili al cui ammontare si commisura l'imposta (valore, quantità, ...) – quali imposte devono essere personali e quali reali;

⁶ Il termine *elusione* dell'imposta ha ormai assunto tale più ridotto e specifico significato, venendo utilizzato per indicare i casi di ricorso "improprio" – perché *esclusivamente motivato* dall'obiettivo di ridurre o azzerare l'onere fiscale – (ancorché legale) a tipologie di fenomeni economici o a fattispecie giuridiche per le quali è previsto un regime fiscale preferenziale o che, per incompletezza o inefficacia della normativa tributaria, "sfuggono" alla tassazione.

⁷ Le modificazioni che le diverse tipologie di imposte generano nella distribuzione delle risorse vengono analizzate nel Cap. 4.

- la *struttura* delle imposte: i parametri che permettono di determinare l'entità dell'imposta (definizione della base imponibile, aliquote, deduzioni, detrazioni, esenzioni, correttivi per fenomeni quali l'inflazione, ecc.);
- la *gestione* del sistema: organizzazione dell'amministrazione, sistemi di accertamento e riscossione delle imposte, regimi semplificati per date tipologie di contribuenti, attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, ecc.;
- la *ripartizione verticale* delle competenze fiscali, cioè tra enti a cui sono riconosciuti poteri territoriali di diverso livello al di sotto e al di sopra dello Stato.

Le decisioni relative ai quattro aspetti citati sono fortemente interrelate, anche se teoricamente distinguibili, e pertanto nella realtà esse sono di necessità compiute congiuntamente.

2.3. Fattori che influiscono sulla scelta delle soluzioni

Le decisioni di cui si è sopra detto – e quindi le specifiche caratteristiche del sistema tributario di un paese in un dato periodo storico che da quelle decisioni derivano – dipendono da diversi fattori – alcuni dei quali tra loro interdipendenti – (e dalla loro evoluzione nel tempo):

a) la struttura del sistema economico nazionale: rilevanza e sviluppo dei diversi settori (agricoltura, industria, servizi) e dei rispettivi sottosettori, dimensione prevalente delle imprese, diffusione relativa dello svolgimento delle attività lavorative nella forma di lavoro dipendente e di lavoro autonomo, reddito *pro-capite*, distribuzione dei redditi e dei patrimoni, dimensione relativa delle diverse forme di impiego del risparmio (beni immobili, attività finanziarie), ecc.;

b) le caratteristiche socio-culturali della popolazione: livello di istruzione, composizione sociale, struttura demografica, ecc.;

c) le scelte economiche e politiche di fondo e i vincoli istituzionali interni e internazionali: politica commerciale protezionistica o libero-scambista, struttura federale o unitaria dell'organizzazione statale, grado di autonomia riconosciuto agli enti locali, integrazione economica sovra-nazionale, adesione a trattati internazionali, ecc.;

d) il grado desiderato di soddisfazione degli obiettivi generali allocativi (micro e macro-economici), distributivi e di crescita economica, nonché di

più specifici obiettivi – relativi, ad esempio, al trattamento di alcune componenti del sistema economico-sociale (quali le famiglie, i lavoratori, i risparmiatori, le imprese produttive, le organizzazioni senza scopo di lucro), delle aree territoriali svantaggiate, dell’ambiente, ecc. – espressione dei valori sociali prevalenti;

e) le dimensioni desiderate del prelievo complessivo, a loro volta dipendenti dal volume della spesa pubblica e dalla misura in cui si intende ricorrere a strumenti alternativi di finanziamento (indebitamento, vendita di beni e servizi sul mercato, ...);

f) le caratteristiche dell’amministrazione finanziaria: dimensioni e struttura, grado di efficienza amministrativa, sviluppo tecnologico, efficienza nell’accertamento delle imposte e nelle attività di prevenzione e repressione dell’evasione fiscale, ecc.

Nelle finalità e nei condizionamenti l’effettiva articolazione del sistema tributario dipende perciò dalla realtà economica e politico-sociale di un paese in un dato momento storico, e quindi, al variare di quelle condizioni si verificheranno pressioni per modificare tale articolazione.

3. I requisiti di un “buon” sistema tributario

Secondo Adam Smith (1776, libro V, cap. II, parte II) il sistema tributario deve rispondere ad alcuni fondamentali principi:

- proporzionalità rispetto al reddito;
- equità nell’incidenza della tassazione sui vari tipi di reddito (rendite, profitti, salari);
- non scoraggiare gli individui dallo svolgere certi filoni di attività;
- certezza e non arbitrarietà riguardo a epoca, modalità e ammontare del pagamento;
- tempi e modalità di riscossione delle imposte convenienti per il contribuente;
- non sottoporre il contribuente a controlli e adempimenti non necessari;
- minimizzazione dei costi dell’amministrazione finanziaria (quali quelli dovuti ad un elevato numero di funzionari delle imposte).

Tali principi – diversi dei quali riguardano l’amministrazione dei tributi – hanno tuttora una loro validità, anche se vanno interpretati in chiave moder-

na e integrati da altri criteri così da tenere conto delle evoluzioni del sistema economico e dei risultati dell'analisi teorica.

Si può ritenere che i *requisiti economici generali* che un sistema fiscale debba soddisfare – tenendo per altro conto che tra di essi si possono manifestare dei *trade-off* – siano:

1. *Equità* nella distribuzione del carico fiscale fra i componenti la collettività – coerentemente con gli obiettivi distributivi della collettività. Questo criterio richiede, da un lato, l'elaborazione di *principi* teorici di equità (nei quali la collettività si riconosca) che possano rappresentare una guida per la definizione del sistema tributario ed un *benchmark* di valutazione dei suoi effetti, e, dall'altra, l'analisi dell'*incidenza* delle imposte, da cui una tale valutazione deve partire.

2. *Efficienza economica* – Tale criterio ha una duplice valenza.

Esso, da un lato, richiede che il prelievo tributario non interferisca con le decisioni degli individui, inducendoli a scelte sub-ottimali (in quanto diverse da quelle che sarebbero state altrimenti compiute). Le *distorsioni* nei propri comportamenti indotte dall'imposizione comportano pertanto per gli individui una perdita di benessere – dovuta alla minore efficienza delle loro scelte – aggiuntiva rispetto a quella data dalla sottrazione di risorse che va a costituire il gettito delle imposte. Tale *perdita di benessere aggiuntiva* costituisce un extra-onere per i contribuenti chiamato *eccesso di pressione*. Il criterio dell'efficienza economica richiede che non venga apportato ai contribuenti alcun eccesso di pressione. Se, per altro, non è possibile evitare distorsioni nei comportamenti degli operatori, queste devono almeno essere le minori possibili.

D'altro canto, il criterio dell'efficienza economica implica che, in presenza di allocazioni non efficienti delle risorse, le imposte possano essere impiegate – sfruttando la loro capacità di influire sui comportamenti degli operatori – come *correttori delle inefficienze*, cioè per rimuovere (o attenuare) le inefficienze presenti nel sistema economico (ad esempio nel caso di effetti esterni negativi)⁸. In tali casi, perciò, l'introduzione di un'imposta può *acrescere* il benessere collettivo.

3. *Efficienza amministrativa*, cioè nella “gestione” dei tributi: rendere le più semplici possibile (minimizzandone quindi i costi) sia le attività di adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti, che le attività

⁸ Su cui si veda la Parte I di queste *Lezioni*, Cap. 6.

di accertamento e riscossione da parte dell'amministrazione finanziaria, minimizzando l'elusione e l'evasione fiscale (per gli effetti negativi che esse provocano non solo sul gettito ma anche sull'efficienza e sull'equità del sistema tributario).

4. *Utilizzabilità per fini di politica economica* – La realizzazione dei compiti assegnati all'operatore pubblico⁹ richiede, da un lato, la presenza di meccanismi *automatici* di reazione del prelievo a fenomeni economici capaci di costituire un appropriato incentivo/disincentivo per gli operatori, e, dall'altro, la possibilità di influire sulle variabili economiche agendo con misure *discrezionali*, modificando cioè i parametri delle imposte (aliquote, detrazioni, ecc.). Sotto il primo profilo rilevano, ad esempio, un prelievo sulle imprese che sia funzione inversa degli investimenti produttivi e la *flessibilità automatica* del gettito delle imposte al variare delle condizioni dell'economia in funzione anticiclica (e pertanto una crescita del gettito nelle fasi espansive e una sua riduzione nelle fasi recessive del ciclo economico, che siano proporzionali – o, ancor meglio, più che proporzionali – rispetto alle variazioni del reddito nazionale)¹⁰. Al fine dell'impiego discrezionale i *parametri* delle imposte devono essere sufficientemente *numerosi* (data la pluralità degli obiettivi, così da poter essere impiegati per obiettivi diversi ed eventualmente non previsti), *graduabili* (così da permettere di agire sulle variabili economiche nella misura appropriata) ed *efficaci* (in grado cioè di determinare la desiderata modificazione delle variabili economiche con ridotte variazioni degli strumenti).

5. *Efficienza nella ripartizione verticale delle competenze fiscali* tra Stato, enti territoriali sub-statali di diverso livello ed organismi sovra-nazionali, che riguarda l'appropriata assegnazione della potestà impositiva relativa a diversi tributi sotto i diversi profili dell'efficienza economica e di quella amministrativa, dell'impiego per fini di politica economica e dell'equità complessiva del sistema impositivo.

6. *Stabilità del gettito*, nella misura sufficiente a garantire il finanziamento delle attività del settore pubblico, nella dimensione minima desiderata, ai diversi livelli di competenza – centrale e locale.

⁹ Ricordiamo come, secondo Musgrave (1959), tali compiti riguardino l'allocazione efficiente delle risorse, la stabilizzazione del reddito nazionale, la redistribuzione del reddito e della ricchezza e la crescita economica. Cfr. Parte I, Cap. 2, par. 3.3.

¹⁰ Cfr. Parte I, Cap. 8, par. 4.

7. *Coerenza con l'adesione del paese a organizzazioni sovra-nazionali – come l'Unione Europea*¹¹ – *e internazionali*¹² *e con finalità di sviluppo efficiente ed equilibrato delle relazioni economiche internazionali* – Ad esempio: favorire la concorrenza e la libera circolazione di lavoratori, merci, capitali; favorire un'appropriata ripartizione del gettito delle imposte fra paesi esportatori ed importatori di beni e servizi e di capitali; evitare la concorrenza fiscale internazionale dannosa.

8. *Chiarezza e stabilità nel tempo della normativa tributaria* – Gli operatori devono infatti essere in grado di prevedere con sufficienti facilità e *certezza* le conseguenze di ordine fiscale dei loro comportamenti economici. Pertanto devono essere resi i più bassi possibili i *costi di interpretazione* delle norme (con la conseguenza anche di minimizzare il ricorso al contenzioso, e, comunque, i suoi costi) e i *costi della transizione* da una struttura d'imposta ad un'altra (con effetti positivi sui costi di adempimento e amministrativi di cui al precedente punto 3).

Malgrado si possa riscontrare una certa concordanza di vedute tra gli economisti sulle caratteristiche generali che qualificano un “buon” sistema tributario, divergenze emergono, com'è naturale, nel momento in cui si cerca di dare un contenuto concreto a quelle caratteristiche.

L'approfondimento delle tematiche relative ai requisiti sopra indicati viene sviluppato nei capitoli che seguono. Delle questioni relative al punto 1, quelle che concernono i principi di equità sono affrontate nel Cap. 2, mentre quelle riguardanti traslazione e incidenza delle imposte sono affrontate nel Cap. 4. Nel Cap. 2 sono anche trattate le questioni di cui al punto 2. Sono invece oggetto del Cap. 3 gli aspetti considerati nei punti 3 e 8. Infine, le questioni riguardanti il punto 5 vengono affrontate nel Cap. 11, mentre cenni sugli aspetti relativi al punto 7 sono contenuti nei Capp. 7 e 10.

¹¹ Su cui si veda il Cap. 9 della Parte I di queste *Lezioni*.

¹² Come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).



Capitolo 2

Equità ed efficienza di un sistema tributario



1. Introduzione

Oggetto di questo capitolo sono le questioni – di natura normativa – relative all’equità e all’efficienza economica dell’*architettura* di un sistema tributario.

Vengono, pertanto, analizzati i principi di equità che devono informare la determinazione del carico fiscale individuale (par. 2), i criteri di efficienza nell’applicazione delle imposte e di ottima tassazione sui beni (parr. 3 e 4), i problemi sottostanti la scelta del concetto di reddito da porre a base dell’imposizione personale (par. 5).

2. Criteri di equità nella tassazione

2.1. *Regole di tassazione e principi di equità fiscale*

Regole e principi di equa distribuzione del carico fiscale tra i componenti una collettività sono stati elaborati al fine di cercare di dare un contenuto ad un concetto di per sé piuttosto vago e altamente soggettivo, quale è quello di equità.

Un’equa ripartizione del carico fiscale tra i componenti di una collettività richiede la soddisfazione di due principali *regole di tassazione*:

- l’*equità orizzontale* – a parità di condizioni economiche rilevanti uguale deve essere il trattamento tributario degli individui;

• *l'equità verticale* – a un più alto livello delle condizioni economiche rilevanti deve corrispondere un prelievo fiscale più elevato.

Per l'applicabilità di ambedue le regole è necessario stabilire quali fattori vadano considerati rilevanti per la determinazione dell'uguaglianza o della diversità delle situazioni, nonché il peso da attribuire a ciascuno di essi.

L'applicazione della seconda regola richiede, inoltre, che venga stabilito *in che misura* debba crescere il carico fiscale al migliorare della situazione dei soggetti.

I *principi di equità fiscale* identificano gli aspetti economici rilevanti per una tassazione equa, sia sotto il profilo dell'equità orizzontale che sotto quello dell'equità verticale. I più importanti principi di equità fiscale elaborati dagli economisti – e largamente richiamati come fondamento delle scelte di politica fiscale – sono il principio del *beneficio* e il principio della *capacità contributiva*.

Mentre il beneficio – che è il principio guida per la determinazione degli equilibri di mercato – si manifesta nella *disponibilità* a pagare (quanto un individuo è *disposto* a pagare pur di non rinunciare ad una certa quantità di un bene)¹, la capacità contributiva esprime la *possibilità* di pagare (quanto un individuo è *in grado* di pagare per quella quantità di quel bene).

Esaminiamo ora i due principi e le rispettive conseguenze.

2.2. Il principio del beneficio

Il principio del beneficio (o della controprestazione) è stato elaborato all'interno dell'interpretazione volontaristica del fenomeno finanziario, risalente a De Viti De Marco (1888) e Wicksell (1896). Nell'ambito di tale visione sono stati proposti meccanismi decisionali che simulano il mercato, con l'intento di ottenere risultati di equilibrio relativi a domanda e offerta di beni e servizi pubblici quanto più possibile simili a quelli che si avrebbero se potesse esistere un mercato per quei beni e servizi.

In base a tale principio, l'onere fiscale che ciascun componente la collettività è chiamato a sostenere deve corrispondere al beneficio delle spese pubbliche di cui egli viene a godere. L'imposta si configura, perciò, come il

¹ Cfr. la Parte I di queste *Lezioni*, Capp. 3 e 4.

prezzo corrisposto – in maniera necessariamente coattiva, dati i problemi di *free-riding*² – per la fornitura dei servizi pubblici.

L'articolazione del sistema tributario e la struttura delle imposte deve pertanto essere tale da garantire che la distribuzione del carico fiscale corrisponda alla distribuzione dei vantaggi delle spese – con evidenti conseguenze in termini di equità orizzontale e verticale. Risulta una visione unitaria del bilancio pubblico: il lato dell'entrata e quello della spesa sono strettamente connessi, con il primo che dipende – come risultati distributivi – dal secondo.

Le critiche che sono state mosse a questo principio riguardano tre ordini di questioni: la sua applicabilità, il ruolo dello Stato che è ad esso connaturato, il suo contenuto equitativo.

La possibilità di applicare concretamente questo principio è subordinata alla conoscenza della distribuzione dei benefici dei servizi pubblici. Ma questa, in assenza di adeguati meccanismi di rivelazione delle preferenze e di manifestazione della vera *disponibilità a pagare* da parte di tutti i componenti la collettività, è di fatto preclusa. Le informazioni di cui l'operatore pubblico dovrebbe disporre concernono, infatti, non solo *chi* consuma ciascun bene o servizio pubblico ma anche *l'entità del beneficio* che ciascun individuo ritrae da tale consumo. Nel caso di beni a consumo escludibile i beneficiari sono individuabili, e pertanto la prima informazione è ottenibile; non così la seconda se a quei beneficiari non viene applicata una perfetta discriminazione dei prezzi³. Nel caso, poi, di beni a consumo non escludibile neppure la prima informazione è ottenibile, per i problemi di *free-riding*⁴.

In alternativa, è stato proposto di considerare i benefici individuali non di singoli beni ma del complesso dei servizi pubblici, ipotizzando che i benefici dei servizi offerti dallo Stato siano funzione di variabili più facilmente osservabili, quali il reddito. Anche il gettito delle imposte dovrebbe allora essere funzione del reddito – e con la stessa forma funzionale. Ma quale forma funzionale è appropriata? Al crescere del reddito i benefici dei servizi pubblici aumentano nella stessa proporzione⁵ o in misura più (o meno) che

² Cfr. Parte I, Cap. 6, par. 6.3.1.

³ Come sarebbe, per altro, richiesto, nel caso di beni non rivali nel consumo, dalla condizione di efficienza di Samuelson (1954). Cfr. Parte I, Cap. 6, par. 6.2.4.

⁴ Cfr. Parte I, Cap 6, par. 6.3.

⁵ Si veda, ad esempio, De Viti De Marco (1939, p. 89): "... se si tiene conto del consumo medio, nel tempo e nello spazio, ... si può [affermare] ... *che il consumo dei servizi pubblici*

proporzionale⁶? E, in questi ultimi casi, in quale misura? Dalla risposta che viene data a queste domande discende un sistema tributario proporzionale oppure progressivo o regressivo. Nessuna regola di imposizione può essere perciò stabilita a meno che non si facciano credibili ipotesi sulla relazione tra benefici dei servizi pubblici e reddito⁷.

Il principio del beneficio implica, poi, un ruolo dello Stato limitato alla funzione allocativa – la produzione, cioè, di beni e servizi che, per i problemi di rivelazione delle preferenze, non vengono offerti dal mercato. Una redistribuzione del reddito o della ricchezza (compresa la redistribuzione intertemporale implicita nelle politiche per la crescita e per lo sviluppo economico) risulta invece incompatibile con tale principio⁸.

Un'ultima considerazione riguarda il significato stesso del principio: che ciascun individuo paghi per i servizi pubblici una somma corrispondente al valore che attribuisce ai benefici che ne ritrae – e quindi alla sua disponibilità a pagare – è evidentemente un criterio di efficienza⁹. Il giudizio di valore sottostante il principio è, pertanto, che l'equità vada intesa come efficienza.

Da quanto detto risulta, quindi, che il ricorso al principio del beneficio per la ripartizione del costo dei servizi pubblici fra i componenti la collettività sottintende l'accettazione della distribuzione dei redditi conseguente all'operare del sistema di mercato¹⁰.

Malgrado le suddette critiche, non sono mancate proposte, anche recenti, di applicazione generale di questo principio.

generali è proporzionale al reddito di ogni cittadino.”. L'autore, per altro, è consapevole dei limiti di tale criterio, dato che subito dopo scrive: “Ad onta di ciò, resta pur sempre vero che *il reddito non dà la misura esatta e sicura della domanda e del consumo individuale di beni pubblici generali*. Ed è appunto per questo che la dottrina cerca di correggere l'indice del reddito col concorso di altri coefficienti sussidiari, come il numero dei figli, o l'età dei contribuenti, o l'entità assoluta del reddito minimo, ecc.”.

⁶ La relazione fra reddito e godimento dei servizi pubblici può, per altro, non essere univoca, dipendendo dal *mix* di servizi pubblici che viene fornito e dal loro utilizzo individuale: all'aumentare del reddito il beneficio di alcuni servizi può aumentare (ad esempio quelli a difesa della proprietà privata) e può diminuire quello di altri (come l'istruzione di base).

⁷ Senza contare che se quella relazione non fosse identica per tutti i componenti la collettività, la funzione dell'imposta dovrebbe essere diversa da individuo a individuo (e pertanto se essa, al contrario, fosse unica verrebbe ad essere inficiato il criterio dell'equità orizzontale).

⁸ A meno che, e nei limiti in cui, i componenti della collettività non considerino la redistribuzione come un bene pubblico. Cfr. Parte I, Cap. 6, par. 7.3.

⁹ Cfr. Parte I, Cap. 3, parr. 4.3 e 4.4, e Cap. 4, par. 2.3.

¹⁰ Cfr. Parte I, Cap. 4, par. 3.

Il principio del beneficio può essere, per altro, ragionevolmente applicato per la ripartizione del costo di specifici servizi, a condizione che i benefici privati del servizio reso siano relativamente rilevanti (rispetto agli effetti esterni) e facilmente individuabili i fruitori. D'altro canto, il beneficio è ritenuto un valido criterio di ripartizione del costo di alcuni dei servizi forniti dagli enti pubblici sub-centrali¹¹.

2.3. Il principio della capacità contributiva

Il principio della capacità contributiva si fa risalire, nella sua formulazione generale, all'Illuminismo (cfr., in particolare, Rousseau, 1755). Il principio è presente anche in Smith (1776)¹², ma la sua elaborazione, tra gli economisti, è principalmente dovuta agli appartenenti alla scuola utilitaristica inglese: Mill (1848), Edgeworth (1897) e Pigou (1920).

Con capacità contributiva si intende, genericamente, la quantità di risorse a cui un soggetto è in grado di rinunciare per partecipare al finanziamento delle spese pubbliche, indipendentemente dal beneficio che egli ritrae da quelle spese. In applicazione di tale principio l'entità del contributo dovuto da ciascun individuo non è commisurato a quel beneficio, potendo essere ad esso superiore o inferiore.

La determinazione delle imposte separata da quella delle spese pubbliche – risultando ciascuno dei due lati del bilancio pubblico dall'applicazione di criteri diversi – rende ammissibili politiche di redistribuzione del reddito o della ricchezza.

Coerentemente con i principi dell'economia del benessere, si può, più specificamente, definire la capacità contributiva come *il livello di benessere che un individuo è in grado di raggiungere con le risorse a sua disposizione*. Così definita, la capacità contributiva dipende dall'ammontare complessivo delle risorse a disposizione – il reddito, il patrimonio, la parte di tempo non impiegata per il conseguimento del reddito, il livello di istruzione (nei limiti in cui non si rifletta nell'ammontare di reddito conseguito), ecc.¹³ – nonché

¹¹ Cfr. Cap. 11, par. 2.

¹² Smith (1776, libro V, cap. II, parte II) scrive che i soggetti che fanno parte di uno Stato devono contribuire al finanziamento delle attività del governo "per quanto possibile, in proporzione alle loro capacità;" ed aggiunge "cioè in proporzione al loro reddito".

¹³ Per tenere conto del valore del tempo libero (ma anche dell'istruzione e di altre risorse

dai fattori che influenzano il benessere a parità di risorse disponibili (come gli oneri familiari o le condizioni di salute).

Condizione per un utilizzo pratico del concetto è la sua quantificabilità in modo oggettivo – e quindi la sua misurabilità su una scala assoluta – così da permettere di stabilire in quali circostanze la capacità contributiva di due individui sia da ritenersi uguale ed in quali altre diversa, e quindi di confrontare – a fini di equità orizzontale e verticale – le situazioni di individui diversi.

La capacità contributiva come sopra definita risulta un concetto multidimensionale, dipendente da fattori eterogenei, e non riconducibile, quindi, ad una misura unica onnicomprensiva. È necessario allora ricorrere a un insieme di indicatori, dalla cui combinazione derivi una rappresentazione – imperfetta, ma ragionevolmente appropriata – della capacità contributiva di ciascun soggetto. Per essere idonei a tale scopo gli indicatori devono essere:

- rappresentativi della variabile che si intende misurare,
- facilmente individuabili,
- misurabili oggettivamente.

Sono da considerare *indicatori di capacità contributiva*:

a) le quantità di risorse economiche materiali, e quindi le variabili che misurano la disponibilità complessiva, effettiva o potenziale, di beni e servizi, e quindi il reddito, il patrimonio, il consumo;

b) l'entità delle risorse economiche immateriali (tempo libero, abilità specifiche, istruzione, capacità psico-fisiche, ...) o loro misure indirette (come il consumo di beni complementari al tempo libero);

c) i fattori che influiscono sul livello di benessere raggiungibile a parità di risorse disponibili, sia di carattere economico (carichi di famiglia, spese irrinunciabili quali quelle sanitarie, ...), che non economico (lo stato di salute proprio e dei propri familiari, ...).

immateriali) si potrebbe ricorrere al concetto di *reddito potenziale* – dato dal valore dei beni acquisibili dedicando alla produzione di reddito tutto il tempo disponibile per attività lavorative – in quanto tale concetto tiene implicitamente conto del valore assegnato da ciascun individuo alla risorsa tempo libero (se infatti non tutto il tempo disponibile fosse dedicato alla produzione di reddito vorrebbe dire che il valore del tempo rimasto libero sarebbe maggiore di quello dei beni che si sarebbero potuti acquistare con il reddito conseguito impiegando quel tempo a fini di reddito), come pure della redditività dei diversi livelli e caratteristiche dell'istruzione personale, delle abilità e capacità individuali, ecc. È evidente, per altro, che questa variabile non è di semplice utilizzazione pratica a causa dei complessi problemi di misurazione che comporta.

Gli indicatori di disponibilità o acquisibilità di beni e servizi sopra ricordati possono essere così qualificati:

- il *patrimonio* (o la *ricchezza*) di cui un individuo sia titolare è dato dall'*entità* o *stock* delle risorse (beni fisici, attività finanziarie nette, ...) ¹⁴ di cui quel soggetto sia proprietario in un certo istante nel tempo; esso misura il potere d'acquisto complessivo – e cioè la *capacità di spesa* – di cui quell'individuo gode in quella data;
- il *reddito* rappresenta il *flusso* di risorse che in un dato arco temporale *entra* nella disponibilità economica di un individuo; esso si aggiunge allo *stock* di risorse costituito dal patrimonio e quindi misura l'*incremento nella capacità di spesa* di un individuo;
- il *consumo* (o la *spesa*) rappresenta il *flusso* di risorse che, sempre in un dato arco temporale, *esce* dalla disponibilità economica del soggetto: esso indica la *capacità di spesa realizzata*.

Queste tre variabili rappresentano quindi aspetti diversi della capacità contributiva di un soggetto, e dovrebbero, perciò, essere utilizzate congiuntamente al fine di determinare la capacità contributiva individuale.

Mentre questi tre indicatori (come anche alcuni di quelli menzionati *sub* b) poco sopra) rappresentano le possibili *basi imponibili* delle imposte – in quanto a quelle variabili è possibile commisurare il prelievo tributario – gli altri indicatori sopra citati individuano i *correttivi* da apportare a tali basi imponibili per renderle quanto più possibile rappresentative della capacità contributiva di ciascun soggetto.

È evidente che non essendo nessun indicatore adeguatamente rappresentativo della capacità contributiva, e quindi singolarmente esaustivo, è necessario ricorrere a più indicatori, e pertanto a più basi imponibili, e quindi a più imposte. L'importanza relativa di ciascuna imposta all'interno di un sistema tributario dovrebbe perciò riflettere il ruolo che la variabile utilizzata come base imponibile di quell'imposta svolge come determinante o rivelatore di capacità contributiva. Da qui la necessità di una corretta scelta delle basi imponibili delle imposte, nonché degli appropriati correttivi e dei parametri che determinano l'effettivo ammontare del prelievo in capo a ciascun soggetto.

¹⁴ Cfr. Cap. 9, par. 3.2. Storicamente il patrimonio è la più antica base di commisurazione dei tributi; ma anche attualmente tale variabile rappresenta un importante indicatore di capacità contributiva. Cfr. Cap. 9, par. 2.1.