

*“Il sistema tributario ai tempi della Flat tax. Quali sorti per equità, crescita e redistribuzione?”* – Milano, Bicocca, 22 febbraio 2019

*Relazione conclusiva* di Roberto Bin

Non posso neppure immaginare di trarre le fila di questo Convegno dando conto di tutte le cose che ne sono emerse: cose – lo confesso – per me per lo più nuove, avendo pedissequamente adempiuto alle mie obbligazioni tributarie senza mai alzare lo sguardo per studiarne l’origine, il senso, i fondamenti. Come gli erbivori nella savana, non mi sono mai interrogato sul mio posto nella catena alimentare. Ho però sempre sospettato che il sistema tributario italiano avesse grandi limiti e numerosi difetti. Ed oggi mi sembra che, grazie a Camilla Buzzacchi, essi siano venuti fuori con chiarezza, lasciandomi – confesso anche questo – sbigottito: la sgomenta consapevolezza dell’erbivoro nella savana, che scopre di appartenere ai pochi predestinati a sostenere l’equilibrio di un sistema che dell’ingiustizia ha fatto la sua insegna.

La tassazione dei redditi non è più unitaria, le persone fisiche sono tassate in modo diverso dalle società: è per di più una fitta tessitura di deduzioni, detrazioni, esenzioni, agevolazioni, trattamenti forfettari e regimi speciali fa sì che oggi il modello tributario tratteggiato dalla Costituzione, imperniato sul principio di progressività, risulti applicabile solo a noi erbivori, essenzialmente corrispondenti ai lavoratori dipendenti, mentre il resto dei frequentatori della savana godono di eccezioni che li pongono fuori dal campo di applicazione del principio stesso. Che perciò, di fatto, non può neppure considerarsi un principio: è la stessa Corte costituzionale a lasciarlo intendere, quando afferma – e lo ripete sin dal 1960 - che il principio non può essere applicato al singolo tributo, ma al “sistema” tributario, cioè ad una realtà metafisica. Perciò capisco perché l’ipotesi dell’introduzione di una *flat tax* – in qualsiasi delle tante versioni che si affacciano al dibattito politico – non scandalizzi più nessuno. Sembra infatti che gli “eventi” abbiano privato *di fatto* di pregnanza normativa il principio scritto nella Costituzione, travolgendo tutto quello che si ricollega ad esso quanto al dovere di solidarietà e alla funzione redistributiva dei tributi.

Potremmo sedere sulla sponda del fiume e ammirare come tutto si ripeta ciclicamente nella storia. Da quando esiste il concetto di prestazione o di servizio pubblico, l’opportunità che gli apparati statali se ne accollino i costi finanziandoli attraverso il prelievo fiscale è il filo rosso del dibattito politico – dibattito pesantemente influenzato da opzioni ideologiche. “Chi vorrebbe vivere in uno Stato che si preoccupi solo di amministrare la giustizia e non anche del benessere dei cittadini?”, si chiedeva Robert von Mohl, uno dei padri della teoria dello Stato di diritto. Ma la Restaurazione e il liberalismo che essa impose in tutta Europa scalzò il *Wohlfahrt* dai compiti dello Stato, opponendogli la libertà degli individui di provvedere a se stessi e la prevalenza della ricchezza privata sulle ambizioni del potere pubblico. Se Benjamin Constant poteva sostenere che la ricchezza privata ha non soltanto la capacità di sottrarsi alle mire dello Stato grazie al libero commercio, ma anche quella di ricattare il potere pubblico attraverso gli strumenti del credito, che cosa possiamo aggiungere noi oggi, in un mondo “liquido” dove la ricchezza è di per sé senza massa né volume e se ne va dove vuole con un semplice click?

Ma in questi duecento anni esatti trascorsi dal famoso discorso di Constant sono racchiusi movimenti epocali, l’apogeo dello Stato liberale, programmaticamente assente dalla società e ai suoi bisogni, apparentemente indifferente alla lotta di classe che deflagrava in Europa e non solo, salvo inviare le truppe nei momenti più difficili e aprire le porte alla repressione fascista; e il suo rovesciamento nel secondo dopoguerra, con l’affermarsi delle costituzioni democratiche fondate sulla solidarietà sociale e la redistribuzione attraverso la tassazione. Un’onda lunga che ha percorso tutte le democrazie occidentali e che ha nel suffragio universale la sua origine e nella tassazione progressiva uno dei suoi propagatori. Livelli di tassazione molto elevati, ben noti nei paesi socialdemocratici del Nord Europa, giustificavano l’allarme di Forsthoff: è inutile che la Costituzione protegga la proprietà con forti garanzie se questa viene bloccata sul nascere da una tassazione che colpisce il reddito prima che esso possa alimentarla. Non è stata una vicenda limitata all’Europa del Nord. Negli Stati Uniti la tassazione massima dei livelli più elevati di reddito si è impennata negli anni successivi alla

Grande crisi (nel 1936 arrivavano al 79%) ed è ancora salita negli anni della seconda guerra e della guerra in Corea, arrivando al record del 92% nel 1952; poi le tasse si sono lentamente abbassate, restando però sempre superiori al 70%, sino all'arrivo di Reagan, che in pochi anni (1988) le abbassò al 28% (percentuale riferita però ad un reddito medio, e quindi ad una base impositiva "piatta" molto vasta). Erano gli anni dello sciagurato *Washington Consensus* e del trionfo dei principi di liberalizzazione, di contenimento della spesa pubblica e della tassazione. L'onda lunga si ritraeva definitivamente, lasciando sulla spiaggia le macerie dello Stato sociale, l'orgoglio delle democrazie europee.

Oggi la profezia di Constant si è realizzata appieno. Nella società liquida descritta da Bauman, la ricchezza va dove preferisce andare, cioè dove le tasse sono inferiori. Per cui molte delle "misure di favore" che derogano al principio di progressività, introdotte dagli Stati, Italia compresa, sono giustificate dall'esigenza di attrarre (o almeno non respingere) i capitali con tassazioni "competitive". La competizione gioca al ribasso, ma spesso nelle pieghe dei privilegi fiscali si nascondono privilegi privi di qualsiasi giustificazione. La ricchezza è estremamente liquida e libera di muoversi, il bisogno invece è stanziale. Basta frequentare il prontoso soccorso o salire sui mezzi pubblici di trasporto – specie in città medie come quella in cui vivo – per capire che l'utenza che vi fa ricorso non ha scelta, non può rivolgersi alla sanità privata e usare il taxi. Chi possiede un reddito adeguato può esercitare l'*opting out* nei confronti del servizio pubblico: il sistema fiscale gli dà una mano, consentendo di detrarre (almeno in parte) il costo delle prestazioni pubbliche rifiutate e surrogate da prestazioni private acquistate nel libero mercato. Anche per l'istruzione questa (insana) idea è filtrata da tempo. Gli altri, coloro che non si possono permettere di acquistare i servizi privati, gravano sui bilanci degli enti pubblici a cui però sono vietate scelte che possano comportare più spesa pubblica e quindi più tassazione. Strategico si rivela allora il controllo severo della spesa degli enti locali, sui quali grava per legge la gran parte dei servizi alla persona. Fissare il *quantum* della tassazione non è più prerogative del corpo rappresentativo, quale ne sia il livello. Neppure la legge è più "sovrana". Sono le agenzie di *rating* a condizionare le scelte politiche, manovrando – esattamente come pronosticava Constant due secoli fa – il credito, ossia il costo del debito pubblico. Siamo retrocessi ai tempi di Hobbes, prima dell'edificazione dello Stato di diritto: noi, come i nostri lontani progenitori, chiediamo allo Stato di accordarci protezione non contro lo Stato stesso – come solo in epoca liberale si sostenne – ma contro altri privati, organismi privi di rappresentatività e di legittimazione, che però esercitano il potere di regolare e comprimere i nostri diritti. Chi ci difende dai "mercati"?

Poca consolazione traiamo però dalla contemplazione del respiro storico delle vicende della tassazione, seduti sulla sponda del fiume della storia rimirando l'onda lunga dei cicli che si alternano. Si tratta di un'onda che si protrae per decenni, per tutto il ciclo della vita attiva di ciascuno di noi. Poco ci può consolare l'idea che questa fase passerà e forse torneranno a fiorire gli Stati sociali e a riprendere piede il principio solidaristico della progressività fiscale. Per il momento ci tocca di ascoltare discorsi sugli effetti miracolosi della *flat tax*.

È necessario reagire e, siccome siamo universitari e altri strumenti non abbiamo, è necessario reagire anzitutto sul piano delle idee. Troppo facile sarebbe prendersela con l'ideologia liberalista che ha plasmato le nostre vite e le prospettive delle nostre istituzioni negli ultimi decenni. È un'ideologia nefasta che ha messo un asino cocciuto alla guida delle nostre vite, trasformando gli uomini in consumatori e sostituendo le loro opzioni in calcoli razionali del tutto astratti, per poi imporci modelli di vita che prosciugano la vita e consentono alla ricchezza di concentrarsi sempre di più; e alimentano un'ineguaglianza tra le persone e le popolazioni giunta a livelli sconosciuti nell'ultimo secolo. Michel Foucault ci aveva messo in guardia sulle conseguenze della sostituzione della tradizionale equazione tra buon governo e governo giusto con il mercato e l'economia, diventati ormai il «luogo di verifica-falsificazione» dell'azione di governo. Di questa ideologia siamo vittime, perché si è impossessata delle istituzioni europee e, anche per pressione di esse, del ceto politico che governa il nostro Paese. La reazione sociale non manca, ma noi la disprezziamo tacciandola da

“populismo”, perché siamo incapaci di offrire schemi positivi, culturalmente attrezzati per trasformarsi in schemi di governo.

Parte di questa reazione dovrebbe muovere verso l’obiettivo di ripristinare le procedure costituzionali che riguarda le decisioni economiche fondamentali, e quindi il bilancio. Dal 1996 in poi le prassi hanno massacrato queste procedure, che hanno toccato nell’approvazione del bilancio 2019 il punto più basso della storia. Non si tratta di difendere forme e competenze: la decisione di bilancio è stata il fulcro della storia costituzionale sin dalla Magna Carta, difendere il ruolo del parlamento in essa non è perciò una battaglia di retroguardia ma l’avamposto di una seria opposizione alla degenerazione che porta a sostituire la legittimazione con l’efficienza economica come criterio di “verificazione” del potere. Per il momento la Corte costituzionale è venuta meno al compito di difendere questi presidi costituzionali, ma la battaglia è appena incominciata e anche alla Corte sarebbe necessario fornire linee di argomentazione più robuste di quelle che la dottrina è riuscita sinora ad elaborare.

Vi è poi un’azione specifica che, in quanto giuristi, potremmo promuovere, e che riguarda i contenuti del bilancio. La riforma dell’art. 81 Cost. ha introdotto, come tutti sappiamo, una legge rinforzata che definisce i contenuti del bilancio. Non mi sembra che questa innovazione sia stata colta in tutta l’importanza che essa ha, oltre che sul piano contabile, su quello costituzionale. La legge rinforzata realizza il sogno dei giuristi che, negli anni 60 e 70, avevano cercato di “rafforzare” quello che allora sembrava lo strumento ideale per riordinare il governo dell’Itali, la legge di programmazione: si tratta di una legge che – come capita altrove con le “leggi organiche” – resiste a modificazione e deroghe prodotte dalla legislazione ordinaria, e quindi “governa” i processi legislativi. Non c’è scritto da nessuna parte che il “contenuto” debba essere circoscritto agli aspetti strettamente contabili. Per dirne una, la legge 163 del 2016 ha introdotto un’importante innovazione, prevedendo che un allegato del DEF informi sull’andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), selezionati e definiti da un apposito comitato, e sulle previsioni della loro evoluzione. È solo un inizio, ancora staccato dai “contenuti” definiti dalla legge rinforzata ex art. 81.6 Cost.: ma è pur sempre un inizio, spettando a tutti noi farlo proseguire e maturare.

Non bisogna sottovalutare la forza delle idee. Noi che viviamo nell’Università operiamo nella fabbrica delle idee, e ci deve essere chiesto di produrne di utili a guidare il processo di rinnovamento del Paese e l’uscita dai mefitici meandri in cui ci ha cacciati l’ideologia liberista. Abbiamo subito senza protestare alcune decisioni davvero immorali, come quella berlusconiana di abolire la tassa di successione, strumento basilare per realizzare quello che è il sogno *liberale* di avvicinare i punti di partenza delle persone per consentire a tutti di valorizzare il proprio merito. E abbiamo anche subito senza vere proteste che la burocrazia della *privacy* si opponesse alla lotta all’evasione fiscale proteggendo gli evasori (o supposti tali) dall’incrocio dei dati, dalla profilazione dei soggetti a rischio, dal controllo democratico sulla dichiarazione dei redditi. E siccome questa “giurisprudenza” non sorge dal nulla, la riforma della giustizia tributaria, zona grigia della giustizia italiana, diventa essa stessa un obiettivo prioritario che richiede progettazione.

Capisco, c’è ben poco di conclusivo in queste mie conclusioni, che parlano piuttosto di battaglie future. Ma questo dipende, credo, dal carattere di chi vi ha parlato. Me ne scuso, ma non è più tempo per cambiarlo.