

La progressività come strumento per combattere le disuguaglianze anche generazionali

di Fabio Marchetti¹

L'imposta progressiva costituisce sempre un metodo relativamente liberale per ridurre le disuguaglianze². Voglio ricordare questa affermazione di Thomas Piketty per evidenziare la centralità del tema della progressività come strumento di uguaglianza, di perequazione e di redistribuzione, che deve permeare il sistema tributario nella sua interezza per ragioni di giustizia e, come si vedrà, anche di superamento del conflitto intergenerazionale che pesantemente riguarda l'attuale contesto politico- sociale.

In effetti, partendo dagli studi di Thomas Piketty, la prima questione che si pone è se la progressività sia un requisito proprio solo dell'imposizione personale sul reddito o se vada estesa anche a tributi diversi da quelli sul reddito. Si pensi alla progressività nell'imposizione patrimoniale o nelle imposte sui trasferimenti (non solo successioni e donazioni, ma anche imposte d'atto come l'imposta di registro in cui la progressività potrebbe misurare il diverso valore delle transazioni poste in essere) o ancora all'applicazione di criteri di progressività nell'imposizione sui consumi.

Non vi è dubbio che, come dispone lo stesso secondo comma dell'art. 53 della Costituzione, la progressività sia criterio che deve informare l'intero sistema tributario. Se è vero che la progressività misura l'utilità decrescente – di fronte a redditi/ricchezze diseguali l'applicazione di un tributo proporzionale determinerebbe un minor sacrificio in chi ha maggiore ricchezza sicché la

¹) Intervento tenuto in occasione del seminario Astrid del 21 luglio 2014 nell'ambito del Gruppo di lavoro "Ripensare il sistema fiscale" coordinato dal Prof. Franco Gallo.

²) *L'impôt progressif constitue toujours une method relativement libérale pour réduire les inégalités*, Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Ed. Du Seuil, Paris, 2013, p. 816.

progressività va a correggere tale diseguaglianza, rappresentando dunque un fondamentale strumento di perequazione con effetti redistributivi – è pur vero che l'applicazione solo alle imposte personali sui redditi, come storicamente è nel nostro ordinamento, può determinare effetti distorsivi. Innanzitutto appare spesso opinabile misurare l'utilità decrescente con riguardo alla sola ricchezza manifestata dal reddito; in secondo luogo, un'eccessiva progressività dell'imposizione personale sul reddito è spesso valutata come disincentivante e comunque foriera di propensione all'evasione. A ciò si aggiunga che se nell'ambito della stessa imposizione personale sul reddito la progressività colpisce solo alcune categorie di reddito e non tutte (come l'attuale disciplina IRPEF), essa non solo non misura in alcun modo l'utilità decrescente ma è elemento di sperequazione e distorsione.

Di recente la Corte Costituzionale ha sottolineato la funzione perequativa e redistributiva che può avere la progressività *“come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza”* (sentenze 223 dell'8 ottobre 2012 e 116 del 3 giugno 2013). La progressività, dunque, da mero criterio politico-programmatico dell'ordinamento può assumere valenza di principio costituzionale nell'ambito dei singoli tributi in cui viene a trovare attuazione, potendo anche essere vagliata sotto il profilo della ragionevolezza soprattutto sotto il profilo della *“non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione”* (così la Corte nelle citate sentenze richiamando la precedente sentenza 111 del 1997).

La funzione perequativa e redistributiva della progressività rafforza l'osservazione che essa non può riguardare solo l'imposizione personale sul reddito (o addirittura solo parte dell'imposizione personale sul reddito), ma deve permeare l'intero sistema tributario avendo attenzione ad ogni manifestazione di ricchezza. E se è pacifico che il criterio della progressività debba applicarsi a tributi di tipo patrimoniale, ivi comprese le imposte sulle successioni e donazioni, o sui trasferimenti di ricchezza, nondimeno dovrebbe verificarsi se anche l'imposizione sui consumi possa rispondere a criteri di progressività, reintroducendo – ad esempio – aliquote maggiorate sui prodotti di lusso.

Ma una più moderna nozione della progressività “*come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza*” consente pure di riflettere se il criterio della progressività applicato al sistema tributario nella sua interezza possa anche rappresentare uno strumento per l’attuazione della discriminazione qualitativa dei redditi e della ricchezza.

È ben noto che, in occasione della riforma tributaria del 1971, la discriminazione qualitativa dei redditi rappresentò un tema su cui maggiormente si discusse all’interno della Commissione di studio per la riforma tributaria e su cui in parte si consumò lo scontro fra Cesare Cosciani e Bruno Visentini fino alle dimissioni di Cosciani (anche se la principale causa delle dimissioni di Cosciani fu lo scontro con la Politica sulla riforma dell’Amministrazione Finanziaria, insieme al problema dell’accelerazione dell’entrata in vigore dell’IVA anche prima del completamento della riforma). È noto che la scelta della riforma tributaria fu per accantonare non solo un’eventuale imposta sulla spesa (scelta su cui vi fu unanimità), ma anche un’eventuale tassazione patrimoniale (voluta, invece, da Vanoni e da Cosciani ed avversata da Visentini), per indirizzarsi verso un sistema fortemente progressivo (IRPEF) all’interno del quale attuare la discriminazione qualitativa dei redditi attraverso un tributo (l’ILOR) che colpiva pur sempre i redditi, ma solo se fondiari e/o di capitale (i cd. redditi fondati). L’abbandono dell’ILOR (soluzione indubbiamente di compromesso, essendo presenti, accanto alla natura reddituale dell’imposta, elementi patrimoniali nel presupposto) ha rappresentato l’abbandono della discriminazione qualitativa dei redditi, per cui il sistema è oggi – per così dire – *piatto*, è un sistema in cui l’unico elemento discriminatorio (che è elemento di giustizia sociale) è affidato alla progressività, progressività, fra l’altro, che nel tempo ha perso il suo carattere di generalità per ripiegarsi esclusivamente sui redditi di lavoro (nella loro triplice componente del lavoro dipendente, del lavoro autonomo e del lavoro d’impresa). Insomma il

sistema tributario scaturito dalla riforma degli anni '70 era probabilmente *molto più giusto* del sistema oggi vigente.

Ovviamente si tratterebbe di ripensare i fondamenti del criterio della progressività. Fin qui si è ragionato in termini meramente quantitativi e non anche qualitativi: la progressività è stata vista come un sistema aritmetico di aumento dell'imposizione all'aumentare della ricchezza e, specificamente, del reddito (rectius, di alcuni redditi). Bisognerebbe introdurre degli elementi qualitativi che consentano di modulare la progressività non solo in base all'aumento della ricchezza o del reddito, ma anche sulla base della situazione personale, familiare e sociale del contribuente. Un accenno in questa direzione viene dalla recente (pur discutibile) sentenza della Corte Costituzionale 201 del 9 luglio scorso, in cui la Corte ha giustificato in termini costituzionali la norma (art. 33, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) che dispone l'applicazione di "una aliquota addizionale del 10 per cento" su bonus e stock option riconosciuti ai dirigenti del settore finanziario, ritenendo tale previsione coerente e razionale con il particolare status soggettivo dei predetti dirigenti in quanto – differentemente dagli altri lavoratori dipendenti – in grado di "*porre in essere attività speculative suscettibili di pregiudicare la stabilità finanziaria*".

L'introduzione di elementi qualitativi nella determinazione della progressività potrebbe consentire l'adozione di politiche perequative e redistributive e, quindi, di discriminazione qualitativa dei redditi attente ai profili personali, familiari e sociali dei contribuenti.

In un momento di particolare sofferenza per i giovani, di vero e proprio conflitto intergenerazionale in cui le nuove generazioni subiscono un handicap socio-economico non si può negare la razionalità, anche costituzionale, di azioni perequative a loro vantaggio affidate a interventi che correggano la progressività dell'imposizione. È allora prospettabile l'idea di introdurre discriminazioni benefiche a compensazione di quel particolare fattore di debolezza socio-economico rappresentato dall'età e dalla capacità lavorativa. I giovani e gli anziani

pagano lo svantaggio di essere lontani dalla “*maturità fiscale*”, cioè dalla massima capacità di produzione del reddito: i primi, per non averla ancora raggiunta; i secondi, per averla consumata. Un’attuazione del principio di capacità contributiva nel senso indicato dalla Corte Costituzionale potrebbe ben consentire di tener conto di tutti gli elementi di diseguaglianza socio-economica che riguardano i contribuenti, quindi, anche dell’età e della capacità lavorativa. Si potrebbe allora costruire un sistema d’imposizione sul reddito fondato su una “*curva a parabola*” o “*a campana*” della progressività, ovverosia su aliquote più basse più si è lontani (giovani) o più ci si allontana (anziani) dalla “*maturità fiscale*”.