

Fisco e bene comune

di **Paolo Foglizzo**

Redazione di *Aggiornamenti Sociali*

La storia del prelievo fiscale è antica quanto quella delle società umane, pur nella varietà delle forme con cui esso è stato organizzato; altrettanto antichi sono l'uso della forza per ottenere il pagamento delle imposte, e i tentativi, più o meno ingegnosi, di sottrarvisi: anche la "resistenza" alla tassazione è fenomeno consolidato e le ricorrenti polemiche non devono destare eccessiva sorpresa; piuttosto segnalano l'opportunità di tornare a riflettere sulle ragioni dell'esistenza del fisco.

Socialità e bene comune

Non si dà vita autenticamente umana al di fuori di una società organizzata: questa almeno è la convinzione di una impostazione antropologica che affonda le sue radici tanto nel pensiero classico quanto nella tradizione biblica. Le società umane esistono per un fine ben preciso: assicurare la disponibilità del bene comune. Secondo le parole della *Gaudium et spes*, esso è «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono tanto ai gruppi quanto ai singoli membri di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente» (GS, n. 26).

Poco dopo, il medesimo testo concretizza questa definizione formale aggiungendo: «Occorre perciò che sia reso accessibile all'uomo tutto ciò di cui ha bisogno per condurre una vita veramente umana, come il vitto, il vestito, l'abitazione, il diritto a scegliersi liberamente lo stato di vita e a fondare una famiglia, il diritto all'educazione, al lavoro, alla reputazione, al rispetto, alla necessaria informazione, alla possibilità di agire secondo il retto dettato della sua coscienza, alla salvaguardia della vita privata e alla giusta libertà anche in campo religioso» (*ivi*). Questo elenco è indubbiamente aperto, e non è difficile immaginare quali voci aggiungere: sanità, sicurezza, ambiente salubre, partecipazione politica, pari opportunità di genere, ecc. Si tratta di quei tanti beni che oggi vengono reclamati come diritti, cioè come qualcosa di dovuto a tutti i cittadini.

Assicurare la disponibilità delle risorse per fornire alla collettività questi beni, oltre che per procedere a interventi redistributivi, è lo scopo del prelievo fiscale, che trae senso e giustificazione proprio dall'essere strumento per la realizzazio-

ne del bene comune. Così non può non risultare piuttosto schizofrenica una società che da un lato reclama la tutela di diritti sempre crescenti (basta pensare alle richieste rivolte al sistema sanitario) e dall'altro si ribella all'idea di farsi carico del relativo costo: si tratta di un esempio di quel problematico disaccoppiamento fra diritti e doveri che segna la cultura contemporanea. Su questo punto insiste purtroppo anche una propaganda politica che punta ad assicurarsi un facile consenso, promettendo prestazioni crescenti e insieme un mondo senza tasse.

Quale bene comune?

Il riferimento al bene comune non giustifica *sic et simpliciter* qualsiasi livello di imposizione fiscale. Da questo punto di vista, la questione fiscale chiama direttamente e profondamente in causa la politica. In primo luogo, infatti, occorre definire concretamente il perimetro di quel bene comune che la società intende garantire ai propri membri: quali farmaci e trattamenti sanitari rientrano in quella tutela del diritto alla salute che fa parte del bene comune e quali possono o debbono essere lasciati a carico del singolo? Quanti anni di istruzione sono necessari per garantire il diritto all'educazione? A che età è giusto permettere ai cittadini di ritirarsi dal lavoro percependo una pensione? Come si vede, si tratta di questioni di bruciante attualità, dalla cui risposta dipende la determinazione del costo dei diversi servizi e quindi delle esigenze fiscali.

In secondo luogo occorre organizzare i sistemi con cui i diversi componenti del bene comune vengono concretamente "prodotti", scegliendo fra le varie modalità disponibili: la dignità degli anziani è meglio tutelata da un sistema pensionistico obbligatorio gestito dallo Stato o da un sistema assicurativo privato, a base più o meno volontaria? I servizi sanitari, assistenziali o educativi raggiungono meglio

il loro scopo se sono gestiti direttamente dall'ente pubblico, se sono affidati ai privati sulla base di una convenzione o se si concede un finanziamento al singolo (i cosiddetti voucher), che poi lo spende per acquistare servizi sul mercato?

Ciascuna di queste opzioni ha effetti diversi da un lato sulla spesa pubblica (e quindi sulle risorse che è necessario prelevare tramite il sistema fiscale), dall'altro sulla vita e sulle finanze dei cittadini. Da ultimo, occorre anche trovare criteri equi di ripartizione fra i cittadini del costo del bene comune.

Pur condividendo l'esigenza di promuovere il bene comune, a domande come quelle appena poste si possono dare risposte legittimamente diverse per innumerevoli ragioni, non ultima, nelle nostre società pluraliste, la divergenza, talvolta radicale, sulla concezione dell'uomo e della società, e di conseguenza su quali siano i valori da promuovere e gli assetti sociali che meglio ne danno attuazione. Nettamente diversi sono gli esiti, anche in termini di spesa pubblica e di fiscalità, di un paradigma fondamentalmente individualista, che condurrà a una società caratterizzata dalla competizione, se non dal conflitto, e che accetterà elevati livelli di esclusione, e di un paradigma di tipo personalista, che invece tenderà a privilegiare la solidarietà e la ricerca dell'inclusione e dell'armonia (cfr Sorge 2008).

Compito della politica è ricercare il maggior consenso possibile, non tanto sulle diverse impostazioni di fondo, quanto sulle misure concrete da adottare (cfr Sciola e Tintori 2007): questo lavoro di mediazione, spesso assai faticoso, è indispensabile alla promozione del bene comune, che in quanto tale o si dà per tutti o non si dà; la sicurezza oggi tanto invocata ne è un buon esempio: non è possibile offrirne tanti livelli quante sono le preferenze dei singoli in materia. Nello svolgimento di questo compito di

mediazione trova ragion d'essere e legittimazione il sistema politico (cfr CDSC, n. 394), e di conseguenza si giustificano i costi che la politica impone alla società per il proprio funzionamento (salva la verifica dell'adeguatezza della loro misura).

Da tempo si afferma che la politica è in crisi, nel nostro Paese e non solo. Tra gli esiti e i sintomi di questa crisi vi è la crescente difficoltà a mediare e costruire consenso intorno a un progetto condiviso di società che costituisca la cornice al cui interno situare e motivare le misure di promozione del bene comune. La Costituzione nei moderni Stati democratici è il documento che condensa ed esprime quel progetto. Non è un caso allora che molto del dibattito politico degli anni recenti si sia concentrato sul tema delle riforme istituzionali: probabilmente una parte almeno dell'attuale crisi di rigetto della fiscalità non è che l'epifenomeno di una più profonda crisi della politica e della democrazia in termini di ethos condiviso (cfr Pizzolato 2006).

Quale società?

Solo in presenza di un progetto condiviso di società, infatti, può essere fatto valere a livello complessivo il principio del beneficio, legando l'insieme delle risorse raccolte dal fisco all'insieme dei beni e servizi resi disponibili alla collettività. Qualunque interpretazione del principio in chiave individualistica o corporativa, per quanto consonante a una mentalità diffusa, non potrà che scontentare quella porzione di cittadini – tipicamente i ricchi, i sani, i giovani, i “forti” – che si percepisce caricata del costo delle prestazioni destinate ai poveri, agli ammalati, agli anziani, ai “vulnerabili”. Il punto è che il sistema funziona esattamente così e quella frustrazione può essere vinta solo dalla consapevolezza di farsi in questo modo carico del bene comune di una società di cui si condivide la progettualità di fondo,

sacrificandovi l'interesse o il tornaconto individuale o di gruppo.

Allo stesso modo, solo in presenza di un riferimento chiaro a un bene comune effettivamente e consapevolmente condiviso l'adempimento dei doveri fiscali può trovare motivazioni che vadano oltre la paura delle sanzioni, per quanto necessarie. Questo è di cruciale importanza in una materia come quella fiscale, in cui si presenta come particolarmente allettante la posizione del free rider: chi riesce a non pagare le tasse mentre tutti gli altri lo fanno può godere di benefici senza farsi carico dei rispettivi costi e massimizza il proprio tornaconto. Il paradosso che manifesta la debolezza di tale posizione è che il vantaggio dei free rider diminuisce al crescere del loro numero, fino ad annullarsi in una collettività di soli free rider (ammesso e non concesso che essa possa esistere). Alla base di tale vantaggio vi è infatti un privilegio non giustificabile e per questo la posizione del free rider è condannata da tutte le impostazioni etiche, anche le più individualiste. Resta, purtroppo, una posizione molto diffusa, sia nelle diverse forme di evasione fiscale, sia per il fatto che alcune tipologie di reddito (tipicamente quelli da capitale) possono oggi spostarsi alla ricerca del regime fiscale più conveniente (CEI 2004), occultandosi al fisco del proprio Paese d'origine in un modo che ai redditi da lavoro, specie dipendente, o da proprietà fondiaria non è possibile: il risultato è che il costo del bene comune di un certo Paese ricade solo su una parte di coloro che ne godono.

Il costo dello Stato

Ma il nesso fra politica e fisco è oggi al centro dell'attenzione soprattutto in relazione al cosiddetto costo della politica, cioè alle risorse consumate dal funzionamento delle istituzioni e del sistema politico nel suo complesso. Strettamente collegata è poi la questione dell'efficienza della

pubblica amministrazione, cioè dell'apparato incaricato dell'attuazione delle decisioni assunte a livello politico, e della produttività di coloro che vi lavorano.

È certamente sano che una società chieda conto del funzionamento di ciò che è pubblico e la trasparenza, soprattutto in questo campo, è un requisito fondamentale di maturità democratica: come già affermato, il fatto che la promozione del bene comune abbia un costo ineliminabile non significa che qualunque ammontare di tale costo sia giustificato, né tanto meno legittima abusi e sprechi che giustamente suscitano indignazione. Tuttavia, quando infuria la polemica, crescono il rischio di fare di ogni erba un fascio, misconoscendo coloro che in politica e nella pubblica amministrazione si comportano in modo serio e onesto, e quello di buttare il bambino con l'acqua sporca. Il problema dell'efficienza si fa sentire in modo particolarmente acuto in un contesto macroeconomico in cui le risorse disponibili tendono ad assottigliarsi, ma non per questo bisogna dimenticare che si tratta di una questione complessa e sfaccettata.

In primo luogo la considerazione dell'efficienza (cioè dell'ammontare di risorse utilizzate per raggiungere un determinato scopo) non può essere disgiunta da quella dell'efficacia (cioè della capacità di raggiungere davvero l'obiettivo prefissato). Alcuni esempi possono aiutare a chiarire la questione: una drastica riduzione dei compensi di coloro che occupano cariche pubbliche farebbe certamente diminuire il costo della politica, ma le renderebbe accessibili solo ai più abbienti, svuotando nei fatti quanto previsto in linea di diritto e riproponendo forme di democrazia censitaria che la storia dell'Occidente ha abbandonato da tempo; oppure accrescerebbe la sudditanza dei politici nei confronti di lobby di potenziali finanziatori (esperienza tutt'altro che rara anche nelle democrazie

più mature). Passando ai servizi sociali: il tentativo di una piena integrazione di quanti vivono forme di emarginazione è operazione certamente più costosa del garantire loro la sussistenza in chiave sostanzialmente assistenzialista. Ma si tratta solo apparentemente di un problema di costi, cioè di efficienza: in realtà la questione verte sugli obiettivi che la società intende affidare ai servizi sociali, quindi sull'efficacia. E talvolta l'efficienza può costituire un paravento per giustificare l'accontentarsi di obiettivi meno ambiziosi (cioè di un minor bene comune).

In secondo luogo, specie quando si procede a valutazioni comparative, sorge la questione dei parametri: non è automatico che le condizioni valide nel mondo dell'impresa privata (che può liberamente definire la propria offerta a partire da considerazioni di convenienza) valgano anche per gli apparati obbligati a rendere un servizio universale. Il divario digitale geografico di cui soffre il nostro Paese in termini di servizi di banda larga (forniti da imprese private dove lo ritengono remunerativo) ne è una prova, in particolare in confronto con la copertura del tradizionale servizio postale, pur con le sue proverbiali inefficienze. Analogamente non è esente da problemi la comparazione dei livelli di efficienza fra ambiti geografici, a livello nazionale o internazionale, caratterizzati da differenti dotazioni di capitale umano (formazione delle persone) e sociale (fiducia nelle istituzioni, cultura del rispetto della cosa pubblica): anzi, promuovere il bene comune risulta spesso più costoso proprio là dove ce n'è più bisogno.

Redistribuzione del reddito

La domanda sul senso della convivenza sociale e sui valori che stanno alla sua base investe anche la questione della redistribuzione del reddito operata dal combinarsi di prelievo fiscale e spesa pubblica. Da un lato la progressività delle imposte

sui redditi delle persone fisiche le rende percentualmente più onerose per i percettori dei redditi più alti (quelli minimi sono addirittura esenti), dall'altro molte voci di spesa, sia per trasferimenti sia per erogazione di servizi, sono destinate, di diritto o di fatto, ai cittadini meno abbienti. Risulta difficile giustificare tale situazione in base al principio del beneficio («le imposte sono equamente distribuite quando ciascun contribuente concorre al finanziamento della spesa pubblica in ragione dei benefici che ne trae», Galmarini e Giarda 2004, 315) e infatti da molte parti se ne contesta la legittimità.

Su questo punto è opportuna una riflessione più approfondita: innanzi tutto la cura perché le disuguaglianze sociali non superino soglie critiche in termini di conflittualità ben può rientrare nella promozione del bene comune; inoltre la considerazione del principio del beneficio non può mai essere disgiunta da quella dei doveri di solidarietà. Ma soprattutto trova spazio una fondamentale considerazione di giustizia. «Il frutto del lavoro deve appartenere a chi lavora» (RN, n. 8): questo principio, tradizionalmente utilizzato a tutela della proprietà privata,

deve essere ricompreso nel contesto dei nostri sistemi economici caratterizzati da interdipendenza e interrelazioni ormai inestricabili. Così, in senso complessivo, il frutto del lavoro (cioè il reddito nazionale) appartiene a tutti coloro che a vario titolo partecipano al processo produttivo. La quota che tocca a ciascuno (cioè il reddito individuale) dipende da un complesso di circostanze e i meccanismi di mercato ne assicurano la proporzionalità al valore del contributo effettivamente recato solo nel caso, praticamente teorico, della concorrenza perfetta. Quanto più ce ne si distacca, tanto più si introducono distorsioni nella distribuzione del reddito, ad esempio a causa di un maggiore potere di alcuni operatori, che godono di una rendita di posizione.

Vi è dunque spazio per una azione correttiva anche attraverso lo strumento fiscale, almeno per tutte quelle impostazioni antropologiche e sociali che ritengono la giustizia un valore da perseguire (cfr CDSC, n. 355). Certamente lo è per la Costituzione italiana, forse non altrettanto per una certa mentalità corrente: anche in questo caso il problema fiscale ci rimanda alla questione dell'ethos condiviso.

GS = CONCILIO VATICANO II, costituzione pastorale *Gaudium et spes*, 1965.
 RN = Leone XIII, enciclica *Rerum novarum*, 1891.
 CDSC = PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, LEV, Città del Vaticano 2004.
 CEI, UFFICIO NAZIONALE PER I PROBLEMI SOCIALI E IL LAVORO (2004), *Finanza internazionale e agire morale. Contributo alla riflessione*, Roma.
 COMMISSIONE DIOCESANA «GIUSTIZIA E PACE» DELLA DIOCESI DI MILANO (2000), *Sulla questione fiscale. Contributo alla riflessione*, Centro Ambrosiano, Milano.
 «Fiscalità e bene comune», Dossier di *Etica per le professioni*, 3 (2007), 7-80
 COSTA G. (2012), «Tasse: lo sforzo condiviso della partecipazione», in *Aggiornamenti Sociali*, 4, 277-284.
 FOGLIZZO P. (2007), «Crisi fiscale: manca un ethos condiviso», in *Etica per le professioni*, 3, 19-26

GALMARINI U. – GIARDA D. P. (2004), s.v. «Fisco», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa*, Vita e Pensiero, Milano.
 GORRIERI E. (2002), *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, il Mulino, Bologna.
 PIZZOLATO F. (2006), «L'idea di Costituzione e il processo costituente. Una revisione da bocciare», in *Aggiornamenti Sociali*, 3, 199-210.
 SALVINI G. (2006), «Sistema fiscale ed etica», in *La Civiltà Cattolica*, I 561-571.
 SCIOLA M. – TINTORI C. (2007), «Politica e giustizia. Dai diritti al fine della politica», in CASALONE C. – FOGLIZZO P., *Volare alla giustizia senza schemi. Un percorso interdisciplinare oltre l'equità*, Vita e Pensiero, Milano, 57-74.
 SORGE B. (2008), «Per una nuova cultura politica. Una prospettiva alla luce del Magistero», in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 10-21.