

La flat tax è incostituzionale?

di Silvio Boccalatte

La possibilità di introdurre una flat tax in luogo dell'attuale sistema di imposizione diretta, avanzata di recente dal Ministro Antonio Martino, non suscita solo importanti rilievi di ordine economico, sociale e sociologico, ma necessita anche di alcune riflessioni sul suo rapporto con la Costituzione Italiana del 1948.

Come è noto, infatti, il testo scaturito dai lavori dell'Assemblea Costituente non si pone in un ruolo di neutralità e di indifferenza rispetto all'insieme dei rapporti socio-economici che intercorrono tra i cittadini. Anzi: il modello proposto dai Costituenti è indubbiamente orientato verso uno stato sociale, in cui l'operatore pubblico ha il compito di indirizzare le forze primordiali del mercato verso obiettivi di giustizia e progresso per tutti e per ciascuno.

Il Titolo III della Parte I della Costituzione, dedicato specificamente ai "Rapporti Economici", infatti, contiene una disposizione – il secondo comma dell'art. 53 – che riflette una scelta basilare di politica fiscale: "il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

Il significato della frase va inquadrato in stretto collegamento con il principio di "eguaglianza sostanziale", sancito nel comma II dell'articolo 3: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

La scelta di un sistema tributario "informato a criteri di progressività", dunque, è finalizzata a una forma di riequilibrio sociale: ampie disparità nel reddito dei cittadini sono considerate "ostacoli di ordine economico" tali da impedire libertà ed eguaglianza dei cittadini nonché il pieno sviluppo della persona umana.

In un quadro giuridico-costituzionale come quello sin qui sommariamente indicato, una aliquota piatta in riferimento all'imposta sul reddito è da considerarsi senz'altro illegittima, come sostenuto perentoriamente da un Ministro dello stesso Governo della Repubblica?

Per rispondere alla domanda che ci si è posti è necessario, innanzitutto, rileggere attentamente la disposizione contenuta nell'art. 53/2 Cost.

Due punti, allora, emergono in modo del tutto chiaro.

In primo luogo il testo non menziona uno specifico tributo, ma si riferisce, genericamente, al “sistema tributario”, cioè al complesso di tutte le forme di prelievi che possano essere considerati tecnicamente tributi. Secondariamente, poi, il Costituente non prescrive esattamente un sistema tributario “progressivo” ma “informato a criteri di progressività”: se le parole hanno un senso (e l’interprete ha il compito di attribuirne uno, almeno sin quando tale operazione sia ragionevolmente possibile) non si è davanti a un vincolo costituzionale a favore di aliquote progressive. È evidente, invece, il contrario: con l’uso della parola “criteri” – al plurale – la Costituzione prende atto dell’esistenza di più strade logicamente percorribili per giungere all’obiettivo di un sistema tributario tendenzialmente progressivo.

La consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale conferma tale quadro.

In numerose pronunce che hanno coinvolto la compatibilità di uno specifico tributo con il vincolo stabilito dall’articolo 53 Cost., i Giudici delle Leggi hanno precisato che “la norma costituzionale non vieta che i singoli tributi siano ispirati a criteri diversi da quello della progressività, ma si limita a dichiarare che il sistema tributario deve avere nel suo complesso un carattere progressivo” (C. Cost., sent. n. 128/1966, ma affermazioni assolutamente coincidenti sono state formulate dalla Corte anche nelle sentenze n. 12/1960, 30/1964, 159/1985, 102/1993, 238/1993, 500/1993, 263/1994, 107/1995, 143/1995, 21/1996,

nonché nell’ordinanza n. 377/1996). Ne consegue, dunque, che una specifica imposta possa certamente non avere un carattere progressivo, come confermato a chiare lettere da C. Cost., sent. n. 23/1968: “a proposito della progressività, inoltre, ... si è precisato che codesto principio ha ragione di essere solo in rapporto al sistema fiscale nel suo complesso e non già in relazione ai singoli tributi, con la conseguenza che sono certamente consentite imposizioni ispirate a principi diversi.”

Acquisito questo elemento, la questione si sposta su un piano lievemente diverso.

Non ci si deve chiedere, infatti, se un tributo, in sé e per sé, possa essere ad aliquota fissa, ma se l’imposta sul reddito possa avere tale caratteristica. È nozione comune, infatti, che la sostanziale progressività del sistema fiscale sia garantita proprio dalla progressività dell’imposta diretta. Sembra impossibile (o, perlomeno, molto complesso), cioè, realizzare la progressività attraverso imposte che, dal punto di vista logico-strutturale, siano incompatibili con essa (si pensi, ad esempio all’IVA, come precisato da C. Cost., sent. n. 102/1993, o all’imposta di bollo, sulla quale C. Cost., sent. n. 128/1966).

La Corte Costituzionale (nella sentenza n. 159/1985) è giunta ad affermare in modo deciso che “il principio di progressività, se inteso nel senso che l’aliquota aumenta con il crescere del reddito, presuppone un rapporto diretto fra imposizione e reddito individuale del contribuente, e viene in forza dell’invocata statuzione a governare le imposte personali: sono queste che debbono essere tecnicamente ade-

guate all'attuazione del detto principio, non le rimanenti altre.”

Solo la (indubbia...) fantasia del nostro legislatore potrebbe tentare di realizzare un sistema tributario “informato a criteri di progressività” attraverso la creazione di imposte indirette progressive, ma ciò non risulta sia mai stato (seriamente) immaginato. Ne consegue, insomma, che la progressività dell'imposta sul reddito diviene un cardine necessario: in mancanza di ulteriori (corposi) tributi progressivi, eliminare tale caratteristica nell'imposta diretta significherebbe privare il sistema dell'elemento decisivo che è in grado di renderlo compatibile con il dettato costituzionale.

Da qui scaturisce una prima considerazione: una flat tax senza alcun correttivo sarebbe tendenzialmente in contrasto con l'articolo 53, comma II, della Costituzione.

È possibile, però, immaginare un'aliquota fissa tale da conservare il carattere di progressività dell'imposta diretta e quindi, a cascata, dell'intero sistema tributario?

Dal punto di vista economico, come recentemente ricordato dal responsabile economico dei DS Nicola Rossi, la progressività non è necessariamente connessa con la struttura “a scalare” delle aliquote. Dal punto di vista del diritto costituzionale, il testo della Legge Fondamentale non dà per scontato che l'unica tecnica per raggiungere la progressività debba necessariamente essere la presenza di un sistema di aliquote crescenti: come si è accennato poco sopra si può legittimamente cercare di ideare, cioè, strutture tali da assicurare differenti “cri-

teri” di progressività. Si potrebbe realmente immaginare, insomma, una progressività basata non più su un complesso (e iniziatico...) alambiccato di percentuali, ma su una flat tax unita a deduzioni e detrazioni progressive (non fisse, dunque, né meramente proporzionali). Tale pare essere la proposta avanzata dal Ministro Antonio Martino.

L'esempio prevedrebbe una no tax area formata dal minimo vitale (che è comunque escluso dall'imponibile) e da un ulteriore scaglione di reddito. Al di là di una determinata soglia si potrebbe effettivamente introdurre una aliquota “piatta” cui dovrebbe (necessariamente) essere combinato un sapiente sistema di deduzioni e detrazioni progressive.

Si tratterebbe, evidentemente, di elaborare un meccanismo in grado di perseguire efficacemente ulteriori valori egualmente tutelati dalla nostra Carta Costituzionale.

Si potrebbe pensare, ad esempio, a detrazioni o deduzioni progressive per determinate forme di reinvestimento dei redditi oppure finalizzate a sostenere specifiche aree produttive in difficoltà (tutto ciò allo scopo di realizzare il diritto al lavoro sancito nell'articolo 4 della Costituzione), o per i redditi collegati ad attività in campi come la ricerca scientifica e la protezione dell'immenso patrimonio culturale della penisola (attività che la Repubblica si impegna a tutelare ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione). Più “tradizionale”, ma comunque determinante, risulterebbe anche un pacchetto di agevolazioni progressive riferite alla spesa farmaceutica e sanitaria (diritto alla salute: art. 32 Cost.), scolastica (artt. 30, 33 e 34 Cost.) e, in generale, a

sostegno del matrimonio, delle famiglie numerose (artt. 29, 30 e 31) e dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. L'intera gestione dell'economia sarebbe coinvolta: in materia di diritto di proprietà le deduzioni potrebbero favorire l'accesso a particolari categorie di beni, e potrebbero essere orientate verso la diffusione di una fascia sempre più ampia di piccoli proprietari (artt. 42 e 44 Cost.). In generale, poi, la manovra finanziaria nel suo complesso potrebbe essere impostata su una impalcatura di agevolazioni progressive anche indirizzate a tutelare particolari forme di attività economica socialmente meritevoli (le cooperative, ad esempio: art. 45 Cost.).

Tali idee, evidentemente, hanno carattere meramente indicativo, ma il principio è chiaro: si può rispettare il dettato costituzionale spostando la nozione di progressività sulle esenzioni, sulle deduzioni, sulle detrazioni e su sistemi equivalenti piuttosto che sulle aliquote. Un progetto simile (che potrebbe comunque prevedere una aliquota più elevata per redditi veramente straordinari) darebbe la possibilità giuridica di sperimentare la flat tax anche in Italia, e senza incorrere in censure di costituzionalità.

Silvio Boccalatte sta svolgendo un dottorato di ricerca in "Metodi e tecniche della formazione della valutazione delle leggi" presso l'Università di Genova.