

INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ: TRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

Lezioni della Scuola di
Cittadinanza Torino-Cuneo 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

INDIVIDUO E COLLETTIVITÀ: TRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

A CURA DI

**LUCA IMARISIO
GIORGIO SICHERA
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Individuo e collettività: tra autonomia e responsabilità edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA TRATTA DA GETTY IMAGES

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio – Giorgio Sichera - Giorgio Sobrino

Maggio 2023, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902513

INDICE

Introduzione al volumeii

Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2022

Primo incontro

La via italiana alla laicità tra giusto procedimento e conformità ai principi dell'ordinamento giuridico, di Roberto Cavallo Perin 8

L'esposizione dei simboli religiosi nelle scuole: la laicità tra autonomia e responsabilità, di Anna Maria Poggi.....17

Brevi note sui simboli religiosi nelle scuole: per una laicità forte nel segno della democrazia e del pieno sviluppo della persona, di Alessandra Algostino..... 24

L'educazione civica: appunti sulla legge n. 92 del 2019 e sui docenti che possono essere coinvolti, di Eva Desana 36

Forme di presenza del fenomeno religioso nella scuola pubblica. I riti e l'abbigliamento religioso, di Maria Chiara Ruscazio..... 46

Secondo incontro

Paternalismo penale e reati sessuali, di Paolo Caroli..... 59

Responsabilità penale e controllo penale tra liberalismo e paternalismo: le scelte individuali in tema di salute individuale e di fine vita, di Anna Costantini 69

Paternalismo penale e stupefacenti: il delicato confronto tra libertà del singolo e tutela degli interessi della collettività, di Sara Prandi .. 90

Terzo incontro

Digitalizzazione e transizione ecologica, di Rosario Ferrara.....	103
PNRR e transizione energetica, di Anna Porporato.....	106
La transizione digitale della Pubblica Amministrazione nel PNRR: le coordinate del sistema, di Edoardo Ferrero.....	117
Il PNRR tra digitalizzazione e transizione ecologica, di Anna Grignani	130

Quarto incontro

I doveri di solidarietà in materia fiscale: elogio delle tasse, di Francesco Pallante	143
Si fa in fretta a dire progressività, di Enrico Marelli	161
La concorrenza fiscale dannosa nell'ordinamento dell'Unione Europea, di Gabriella Perotto.....	183

Quinto incontro

I giovani e la pandemia, di Sonia Bertolini	196
Le <i>soft skills</i> nei percorsi formativi scolastici, di Claudia Rasetti	205

Sesto incontro

Solidarietà e obbligo vaccinale: quale equilibrio?, di Guido Casavecchia, Gustavo Minervini e Giulia Perrone.....	212
---	-----

Settimo incontro

I fattori ESG e la sostenibilità d'impresa nel percorso culturale e normativo europeo e italiano, di Mia Callegari, Eva Desana e Lavinia Palumbo	234
--	-----

Ottavo incontro

L'inserimento nella Costituzione dell'«interesse delle future generazioni» e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, "civici" e sociali, di Cristiana Peano e Giorgio Sobrino.....	279
--	-----

Nono incontro

Individuo e collettività nelle istituzioni politiche: tra rappresentanza e libertà di mandato, di Luca Imarisio e Valentina Pazé	321
Parlamentari e gruppi tra trasformismo parlamentare e libertà di mandato, di Federica Pasquini	349

Incontro conclusivo "Confrontarsi col dramma della guerra in Europa: sfide e responsabilità per il mondo dell'informazione e della formazione"

Il paradosso del diritto penale internazionale, di Mario Dogliani....	370
Confrontarsi col dramma della guerra: la prospettiva del Diritto penale internazionale, di Paolo Caroli.....	380
Il rapporto tra istituzioni politiche e confessionali e il loro impatto sui conflitti armati, di Maria Chiara Ruscazio	388

L'Unione Europea e la guerra in Ucraina, di Alberto Miglio	397
Il dramma della guerra in Europa: spunti di riflessione, di Francesco Pallante	403
Gli autori.....	411

I doveri di solidarietà in materia fiscale: elogio delle tasse

di Francesco Pallante

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Elogio delle tasse è il titolo del libro, di taglio divulgativo, che ho pubblicato nel 2021 con le Edizioni Gruppo Abele (Ega) di Torino. So bene che a nessuno piace pagare le tasse – a me per primo non piace farlo – ed è evidente, di conseguenza, che nella scelta del titolo c'è una componente di provocazione intellettuale. La forma dell'“elogio” mira, tuttavia, a essere una prolusione argomentata, non una mera petizione di principio, e, a mia parziale discolpa, posso addurre di aver convinto l'editore a scartare, quale possibile titolo alternativo, l'ancora più provocatorio *Viva le tasse!*

In questo intervento, tratterò tre punti a mio avviso fondamentali per capire quale sia il ruolo, e l'importanza, delle imposte negli Stati costituzionali contemporanei: (a) il primo è il legame tra tasse e diritti (legame spesso tenuto nascosto); (b) il secondo è il ruolo redistributivo della ricchezza svolto *sempre* da *tutti* i sistemi tributari (ruolo ancor più spesso e pervicacemente sottaciuto); (c) il terzo è la necessità (costituzionale) e la desiderabilità (politica) della progressività fiscale (vero e proprio *tabù* nel discorso pubblico italiano).

1. Niente tasse? Niente diritti!

Iniziando dall'indissolubile legame che tiene insieme tasse e diritti, occorre per prima cosa evidenziare un dato al quale non sempre si dedica la dovuta attenzione: vale a dire, che tutti i diritti richiedono sempre un'attività volta alla loro attuazione concreta e che questa attività, posta in essere dalle pubbliche autorità, è un'attività costosa, in quanto basata sul dispiegamento di risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie a trasformare i diritti, così come sono astrattamente proclamati nel testo costituzionale, in servizi e prestazioni che, in qualità di cittadini, noi tutti concretamente riceviamo fin dal momento in cui veniamo al mondo. Lo dice nel modo più chiaro possibile il costituzionalista Costantino Mortati, che fu anche costituente per la Democrazia cristiana, quando afferma che «dal momento stesso in cui veniamo al mondo, siamo tutti in debito verso la società», perché fin da subito godiamo dei servizi pubblici che consentono la nostra esistenza.

E, in effetti, è innegabile - volendo fare un esempio semplice e immediatamente comprensibile - che tutti noi nasciamo in un contesto sociale dominato dalla pace civile, anziché dalla guerra di tutti contro tutti. Lo Stato è l'entità che assicura la tendenziale pace sociale in cui viviamo e che fa sì che non ci sia, al contrario, lo stato di natura hobbesiano in cui tutti hanno diritto a tutto e in cui la vita di ciascuno è costantemente a repentaglio: quel che accade, per esempio, oggi in Somalia, così come in tutti i territori del pianeta in cui lo Stato è andato distrutto.

Ovviamente, quella della pace civile è una grande questione di fondo, che, per nostra fortuna, qui in Italia possiamo dare per scontata e che, nonostante le articolate riflessioni dei filosofi politici in argomento, faticiamo a cogliere in tutte le sue implicazioni. Proviamo a essere più concreti: i bambini che nascono oggi in Italia, vengono al mondo, nella stragrande maggioranza dei casi, in un ospedale pubblico, grazie a un Servizio sanitario nazionale che assicura la presenza di

ginecologi, ostetriche, pediatri, infermieri, prevede la predisposizione di apposite strutture (reparti, sale operatorie, laboratori, mense, ecc.), utilizza determinate attrezzature e farmaci, disciplina i protocolli d'intervento, e via dicendo: tutte cose che implicano, necessariamente, l'impiego di risorse, che sono raccolte tramite il sistema fiscale.

Il costo del diritto alla salute è evidente, ma la cosa importante da sottolineare – perché, di norma, non è adeguatamente considerata – è che *tutti* i diritti costano, non soltanto quei diritti – i diritti sociali – che siamo abituati a considerare come costosi: oltre alla sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale, la previdenza, l'abitazione. È tipico dell'ideologia liberale affermare che solo i diritti sociali costano, diversamente dai diritti politici e, soprattutto, dai diritti di libertà. Ma, a una riflessione un poco più attenta, è evidente che si tratta di un'operazione di mascheramento ideologico.

Prendiamo il più classico dei diritti politici, quello di voto: è sufficiente pensare alla macchina organizzativa che rende possibile una giornata elettorale, dalla predisposizione dei luoghi dove votare sino alla trasformazione delle schede elettorali in seggi parlamentari, per comprendere quanto possa essere costoso l'esercizio del suffragio popolare.

Oppure prendiamo un diritto di libertà come quello di circolazione. La tesi usuale è che si tratti di un diritto di cui possiamo godere a condizione che lo Stato non ce lo impedisca: è una libertà *da* (da impedimenti posti in essere dallo Stato), non una libertà *di* (di fare qualcosa perché vi è un apparato pubblico che ce lo consente: per esempio, di istruirsi perché esiste un sistema scolastico). Ecco allora che – si dice – la libertà di circolazione richiede semplicemente che, se io esco di casa per circolare, nessuno mi ostacoli: dunque, non costa nulla. Ma è davvero così? In realtà, se non esistessero le strade, i marciapiedi, la segnaletica orizzontale e verticale, i semafori, il codice della strada, il trasporto pubblico, l'illuminazione notturna – tutte cose che costano molto – e se non vi fosse, inoltre, un apparato di

sicurezza preposto al controllo del rispetto delle regole che disciplinano la circolazione: se non vi fosse tutto questo, allora nessuno di noi potrebbe realmente circolare. Usciti di casa affonderemmo nel fango fino alle ginocchia, rimanendo esposti alle scorribande dei predoni che imperverserebbero sul territorio.

Non solo i diritti sociali, dunque, ma anche i diritti di libertà e i diritti politici sono diritti che costano. Quanto meno perché, come scrive Hans Kelsen, il riconoscimento di un diritto implica sempre, quale suo elemento costitutivo, la difendibilità in giudizio: e l'apparato giudiziario, al pari di tutti gli apparati pubblici, è un apparato che costa. Come minimo, insomma, ogni diritto costa perché deve poter essere difeso in giudizio (altrimenti non è un diritto): ma questo, come appena visto, è solo il livello minimo del costo; occorre aggiungere che ogni diritto costa perché necessita della predisposizione di una complessa serie di attività che lo rendano realmente esercitabile nella vita di tutti i giorni da parte dei cittadini.

Un bel libro su questi temi è stato scritto dai costituzionalisti statunitensi Stephen Holmes e Cass R. Sunstein: s'intitola *Il costo dei diritti* (Il Mulino, Bologna 2000) ed è molto interessante perché ha il coraggio di trattare questi argomenti in un contesto culturale, quello statunitense, per nulla predisposto ad accoglierli benevolmente. Il loro, in effetti, è un poderoso attacco intellettuale alla posizione tipica del pensiero liberista per cui lo Stato va concepito come un guardiano notturno: un soggetto, cioè, che di norma non fa nulla, salvo intervenire, per ripristinare l'ordine, quando qualcuno viola le regole. Holmes e Sunstein dimostrano che non è così e che persino il diritto di proprietà non esisterebbe senza uno Stato che lo regoli e lo protegga, potendo disporre delle risorse economiche necessarie a farlo.

Ecco, allora, che senza le tasse non ci sarebbe la possibilità di godere di nessun diritto. O, meglio, più radicalmente: senza le tasse non esisterebbe lo Stato, vale a dire quell'entità che, secondo

l'insegnamento di Max Weber, agisce avendo acquisito il monopolio dell'uso della forza legittima all'interno di un territorio e che governa la popolazione che su quel territorio vive impedendo ai cittadini di farsi giustizia da sé. Senza le tasse ci sarebbe, in altre parole, la guerra civile: una condizione, per definizione, priva di diritti.

Può essere interessante aggiungere che vi è chi ha provato ad argomentare l'inutilità dello Stato. Un autore significativo per la radicalità delle sue posizioni è Murray N. Rothbard, tra i principali teorici dell'anarco-capitalismo. La sua tesi è che gli esseri umani non sono, come diceva Aristotele, animali politici, bensì animali economici. Dunque, non hanno bisogno dello Stato, ma soltanto del mercato. Ogni esigenza umana, infatti, può essere compravenduta, sicché non esiste nulla come, per esempio, il diritto alla libertà di espressione, ma semplicemente la facoltà, avendone i mezzi, di affittare una piazza costruita e posseduta da un privato per tenervi un comizio aperto a chi voglia assistervi. Lo stesso vale per la circolazione, la giustizia, la salute, la sicurezza, l'istruzione, ecc. Secondo Rothbard, insomma, se non esistesse lo Stato ci sarebbe non la guerra di tutti contro tutti, come sostiene Hobbes, ma il commercio di tutti con tutti. E, coerentemente, ne conclude che qualsiasi pretesa d'imposizione fiscale altro non sia che l'equivalente di una rapina commessa da una banda di ladroni.

Al di là della sua credibilità teorica, è evidente che quella di Rothbard è una tesi concretamente smentita da tutte le situazioni in cui si è visto venire meno lo Stato. Appena al di là delle nostre coste, in Libia, non c'è più lo Stato e, per quanto orribile fosse quello che c'era prima, oggi a dominare la vita dei libici non è la legge del mercato, ma la legge della giungla. È empiricamente falso che l'essere umano possa fare a meno dello Stato. Rothbard è, tuttavia, utile a mostrare con chiarezza una cosa: che tutte le posizioni anti-fiscali esprimono, *in nuce*, una posizione anti-statale e, dunque, una posizione di fatto nemica dei diritti e amica della legge del più forte.

2. Tutti i sistemi tributari redistribuiscono ricchezza. La questione è: verso l'alto o verso il basso?

Il secondo punto su cui vorrei soffermarmi è il seguente: tutti i sistemi tributari redistribuiscono risorse. Tutti: non soltanto quelli ispirati al criterio della progressività fiscale (il criterio in base al quale, al crescere del valore del bene tassato – reddito o patrimonio – deve crescere la percentuale del medesimo pagata in imposte).

Attraverso il fisco, si possono, in effetti, produrre due tipi opposti di redistribuzione: dall'alto verso il basso o dal basso verso l'alto. La prima ipotesi – redistribuzione dall'alto verso il basso – opera raccogliendo le risorse necessarie allo Stato presso i più ricchi al fine di utilizzarle per realizzare i servizi pubblici con cui attuare i diritti a beneficio di chi non potrebbe procurarseli da sé in una società di puro mercato *à la* Rothbard. È, dunque, un'ipotesi che considera le diseguaglianze sociali esistenti come un problema e si propone di porvi, almeno parzialmente, rimedio. La seconda ipotesi – redistribuzione dal basso verso l'alto – si verifica, invece, quando lo Stato si pone, quale suo primo obiettivo, la piena tutela della proprietà privata, limitando la tassazione di redditi e patrimoni allo stretto necessario ad assicurare la propria sopravvivenza e, soprattutto, la protezione, anche *manu militari*, della proprietà medesima (tanto più necessaria, quanto meno sono i diritti sociali di sopravvivenza garantiti agli strati più poveri della popolazione). In un passaggio molto chiaro del loro libro, Holmes e Sunstein spiegano quanto la proprietà privata abbia bisogno della protezione di un variegato insieme di apparati pubblici per poter essere realmente goduta dai suoi titolari: si tratta di poter impedire ad altri di minacciarla, di poterla impegnare, di poterla affittare, di poterla vendere, di poterla lasciare in eredità, di poter ottenere un risarcimento, ecc. Ed è chiaro che, se le risorse provenienti allo Stato dalle imposte, sono essenzialmente impiegate a tali fini, quel che effettivamente si verifica è una redistribuzione delle risorse dal basso verso l'alto.

Il modo in cui le risorse sono raccolte tramite il fisco non è, dunque, politicamente neutro, ma risponde a precise concezioni dello Stato e delle relazioni tra i gruppi sociali. È difficile argomentare oggettivamente quale sia la scelta preferibile: si tratta di una questione politica, forse la più politica delle questioni. Su di noi, fortunatamente, non grava oggi questa responsabilità, dal momento che per noi hanno scelto direttamente i costituenti, stabilendo, all'art. 53 Cost., che il sistema tributario deve essere improntato a un meccanismo di progressività: dunque, a un modello di redistribuzione delle risorse operante dall'alto verso il basso.

A monte di tale decisione vi è un poderoso pensiero politico, che può sorprendere scoprire non essere di matrice socialista e comunista, ma essenzialmente liberale e democristiana. Particolarmente rappresentativo del pensiero liberale del periodo costituente può essere considerato quello espresso da Luigi Einaudi, in un libro – *Lezioni di politica sociale* (Einaudi, Torino 1949) – in cui spiega in maniera molto semplice quali siano le misure di natura sociale di cui ci sarebbe bisogno nell'Italia che verrà dopo la guerra, a partire dalle questioni di natura tributaria. Il punto essenziale messo in luce da Einaudi è che occorre cercare di assicurare a tutti l'uguaglianza nei punti di partenza. Concettualmente possiamo fare questa schematica distinzione: l'uguaglianza nei punti di arrivo è l'ideale del comunismo; l'uguaglianza nei punti di partenza è l'ideale del liberalismo. Si tratta di due visioni opposte. Per costruire l'uguaglianza nei punti di partenza, Einaudi immagina una società che dia a tutti pari opportunità di vita e, cioè, una società che si prenda carico di quella che viene chiamata la "lotteria naturale": la casualità che ci fa nascere, a Torino, nella Villa Frescot della famiglia Elkann o nel campo rom di Strada dell'Aeroporto. Non è merito o demerito di nessuno nascere in un contesto piuttosto che in un altro: è il caso a determinarlo. E tale casualità, che può condizionare la vita delle persone al punto di sancirne la vita o la morte, è una questione di cui la società deve farsi carico. Per un liberale è agevole

argomentare il perché: se davvero vogliamo improntare la nostra vita collettiva al principio della valorizzazione del merito emergente dalla competizione sociale, allora bisogna che la competizione sia il più possibile giocata alla pari. Se metto in concorrenza il figlio di John Elkann con il bambino nato nel campo rom, senza che sia prima intervenuto il minimo correttivo statale, è chiaro che non ha alcun senso parlare né di merito né di competizione: tutto è già predefinito in partenza dal caso. Ma proprio perché il principio del merito è, nella prospettiva liberale, un principio d'ordine desiderabile, in quanto suscettibile di valorizzare i migliori a beneficio dell'intera società, ecco allora – dice Einaudi – che lo Stato deve farsi carico della “lotteria naturale” per correggerla, dal momento che farlo significa agire non contro i ricchi, ma a beneficio dell'intera società, di cui anche i ricchi sono parte. Una società che offre le maggiori opportunità possibili a tutti i suoi membri è, infatti, una società che, nel complesso, offre le maggiori opportunità a se stessa.

A lavorare su questo tema, in Assemblea costituente, furono soprattutto gli esponenti democristiani della corrente del cristianesimo sociale. Un nome su tutti, per la lucidità dei suoi interventi: Salvatore Scoca. L'obiettivo era quello di cambiare l'impostazione fondamentale del sistema tributario rispetto a quella prevista nello Statuto albertino. Lo Stato ottocentesco era uno stato basato sul principio fiscale della proporzionalità, in base al quale tutti pagavano le imposte nella medesima proporzione: per esempio, il 20% del reddito, per cui chi guadagnava 1.000 pagava 200 e chi guadagnava 10.000 pagava 2.000: la stessa identica proporzione. È vero che in termini assoluti 2.000 è più di 200, ma ciò a cui rinuncia sia chi che guadagna 1.000, sia chi guadagna 10.000 è esattamente la stessa quota dello stipendio: i 2/10. Secondo Scoca è, invece, necessario che al crescere del valore del bene da tassare cresca anche il sacrificio richiesto al suo possessore, sicché, per esempio, se chi guadagna 1.000 paga il 20% (pari a 200), chi guadagna 10.000 deve pagare il 30% (pari a 3.000): una quantità maggiore sia in termini

assoluti, sia in termini relativi. All'atto pratico, i due criteri sono oggi combinati in un meccanismo che li contempla entrambi: la progressività a scaglioni. Quel che accade - rimanendo all'esempio che stiamo facendo - è che sui primi 1.000 di stipendio tutti pagano il 20% e che l'aliquota del 30% scatta solo, per chi guadagna 10.000, sui 9.000 che vanno oltre lo scaglione di base (sicché l'imposta complessiva è data dal 20% di 1.000, pari a 200, e dal 30% di 9.000, pari a 2.700: per un totale di 2.900). In tal modo sono rispettati sia il principio di uguaglianza formale (che prescrive di trattare tutti in modo uguale), grazie alla tassazione proporzionale, sia il principio di uguaglianza sostanziale (che prescrive di trattare gli uguali in modo uguale e i diversi in modo diverso), grazie alla tassazione progressiva.

Per assistere, dopo l'approvazione della Costituzione, alla concretizzazione legislativa dell'art. 53 Cost. occorrerà attendere l'inizio degli anni Settanta del Novecento, quando Bruno Visentini, Ministro delle Finanze per indicazione del Partito repubblicano, il più atlantista dei partiti di governo, riformò il sistema tributario tramite l'istituzione dell'Imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef), articolata su trentadue scaglioni (oggi sono quattro) e con l'aliquota più bassa fissata al 10% e la più alta al 72% (oggi nessuna forza politica accetterebbe nemmeno di discuterne). Negli stessi anni, negli Stati Uniti d'America, quindi non a Mosca ma a Washington, l'aliquota più alta era fissata sopra al 90%, praticamente un limite legale ai guadagni percepibili dai privati (gli Stati Uniti venivano da una fase storica, durata fino alla crisi economica del 1929, in cui l'aliquota più alta era stabilita intorno al 30%; poi Roosevelt, con il New Deal, l'aveva alzata a livelli altissimi dove rimase fino all'avvento della presidenza Reagan, che la abbasserà drasticamente ai livelli pre-crisi del 1929).

C'è dunque, in Italia, una prima fase di attuazione dell'art. 53 Cost., che si inserisce in un più ampio contesto internazionale, durante la quale la progressività fiscale è attuata in modo incisivo, sebbene l'Irpef sia fin da subito criticata perché non colpisce realmente tutti i

redditi delle persone fisiche, ma solo quelli da lavoro e da pensione (i redditi da capitale o da locazione, percepiti dagli strati più ricchi della popolazione che possono investire in titoli finanziari o in immobili da dare in locazione, continuano a essere tassati proporzionalmente: il che indebolisce la progressività complessiva del sistema). Ciò che rileva, in ogni caso, è che l'impianto della riforma Visentini è culturalmente molto netto e politicamente suscettibile di innescare una fase di grande espansione dei diritti costituzionali: non è un caso che sia proprio in questi anni che viene istituito il Servizio sanitario nazionale (1978), dando così concretezza al diritto che più di tutti incide sulle diseguaglianze: il diritto alla salute.

L'Italia era, in effetti, un Paese uscito dalla guerra segnato da profondissime diseguaglianze sociali; nei primi decenni della Repubblica, le diseguaglianze diminuirono e, grazie alla progressività fiscale e all'attuazione dei diritti sociali, la forbice tra i più benestanti e i meno benestanti, iniziò a ridursi. Intorno agli anni Novanta del Novecento questa dinamica fu arrestata e oggi la forbice è tornata ad allargarsi. Di nuovo, è un fenomeno che va oltre le vicende politiche italiane, operando a livello internazionale. Negli Stati Uniti l'inversione di rotta è stata - come dicevo - particolarmente marcata: già Jhonson, il successore di Kennedy, aveva abbassato l'aliquota più elevata al 65%, Reagan la ridusse ulteriormente al 50%, nel primo mandato, e al 28%, nel secondo. Oggi l'aliquota più alta negli Stati Uniti d'America è al 37%; in Italia è stata abbassata recentemente al 43% (ricordo che era al 72%), mentre la più bassa è salita al 23% (era al 10%); ma occorre considerare l'estensione delle esenzioni che interessa il gran numero di contribuenti «incapienti», vale a dire i percettori di un reddito così basso da non avere capacità contributiva). È innegabile, in ogni caso, il cambio di paradigma culturale rispetto agli anni Settanta, come anche risulta dal numero degli scaglioni crollati da trentadue a quattro, con conseguente perdita della capacità di intercettare le sfumature nei livelli di percezione di reddito. La conseguenza è sotto gli occhi di tutti e si palesa in una fase storica in

cui i diritti non solo non sono più in espansione, ma addirittura sono in contrazione: che si consideri l'istruzione, la salute, l'abitazione, la previdenza, l'assistenza sociale, il lavoro l'Italia è sempre agli ultimi posti in Europa. Tutte le statistiche (Istat, Inps, Banca d'Italia, Eurostat, Ocse) segnalano un ritorno all'incremento delle diseguaglianze sociali, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, al punto che l'ultimo rapporto sulla ricchezza della banca svizzera UBS sostiene che siamo tornati ai livelli di diseguaglianza del 1905. Di fatto, siamo tornati a considerare accettabili livelli di diseguaglianza propri dell'Ottocento, epoca alla fine della quale le tensioni sociali sfociarono nella dittatura fascista.

Qualche dato sull'Italia di oggi. Nonostante tutto viviamo ancora in un Paese ricco, uno dei più ricchi del mondo. Abbiamo 11.000 miliardi di ricchezza privata, suddivisa tra circa 5.000 miliardi di ricchezza finanziaria e 6.000 miliardi di ricchezza immobiliare. Il problema è che si tratta di una ricchezza estremamente mal distribuita. I tre italiani più ricchi detengono oggi una ricchezza pari a quella del 10% più povero della popolazione, pari a sei milioni di persone. Se allarghiamo lo sguardo ai quaranta più ricchi, scopriamo che detengono una ricchezza pari a quella del 30% più povero della popolazione (pari a diciotto milioni di persone). Aumenta costantemente il numero dei miliardari: durante la pandemia siamo arrivati a 51 miliardari italiani, 14 unità in più, quasi tutti figli o nipoti di altri miliardari (a proposito di merito e competizione, e di come è stata distrutta l'idea dell'uguaglianza dei punti di partenza propugnata da Einaudi). Nel contempo, il 23% della popolazione vive in condizioni di povertà assoluta (3,3 milioni) o relativa (11,8 milioni): quasi 1 italiano su 4, pari a quindici milioni di persone.

Un ultimo dato: dal 2015 a oggi, lo 0,1% degli italiani (parliamo di 50.000 individui, in gran parte maschi, anziani, residenti al Nord: le donne sono 5.000) ha raddoppiato la propria quota di reddito nazionale, mentre il 50% dei più poveri (30 milioni di individui) ha visto diminuire la sua parte. È l'ennesima dimostrazione che il nostro

sistema opera spostando ricchezza dal basso verso l'alto, arricchendo chi già è ricco e impoverendo chi già è povero, in violazione patente del dettato costituzionale.

3. Ricostruire la progressività fiscale

Che fare, allora? La risposta è chiara: ricostruire la progressività fiscale, considerato che – come dimostrato da uno studio recente (di Guzzardi, Palagi, Roventini e Santoro) – il sistema tributario italiano è, oramai, addirittura regressivo (l'aliquota media pagata dai più ricchi è del 37%).

Le cause della regressività corrispondono ad altrettanti mali del nostro sistema tributario attuale. Provo a indicarle in modo schematico.

1) L'evasione fiscale: si parla di cento miliardi l'anno, poco meno di quello che spendiamo in sanità. È una piaga storica, alla quale facciamo fronte, paradossalmente, con i condoni, anziché con l'impiego – oggi possibile ed efficace – delle tecnologie informatiche, soprattutto l'incrocio delle banche dati.

2) La vera e propria giungla di deroghe, normative speciali, esenzioni, aliquote di vantaggio: un meccanismo intricatissimo, fonte di ingiustizie e inefficienze, che continuiamo tuttavia ad alimentare con *bonus* e misure simili al costo di almeno 60 miliardi di euro all'anno.

3) L'erosione della base imponibile dell'Irpef, cui facevo cenno prima. Oggi, di fatto, l'imposta colpisce solo i redditi da lavoro dipendente e le pensioni. Molte altre fonti di reddito non sono tassate tramite quel residuo di progressività ancora garantito dall'Irpef, ma con apposite aliquote proporzionali. Che io abbia uno, cento o mille appartamenti, se li dò in locazione con la "cedolare secca", pago sempre la medesima percentuale in imposte. Stesso discorso per gli investimenti finanziari, che sono tassati proporzionalmente, anziché

progressivamente, e quindi di nuovo sfuggono dalla base imponibile dell'Irpef alimentando una tassazione separata che riduce la capacità progressiva dell'imposta. C'è poi la tassazione agevolata per le partite Iva - reddito da lavoro autonomo - che fino a 65mila euro è assoggettata a un'aliquota di appena il 15%, inferiore alla più bassa aliquota Irpef. Con lo stesso reddito di 65mila euro il lavoratore dipendente paga il 43% in imposte, il lavoratore autonomo il 15%. Si può dire che sono situazioni in parte diverse perché il libero professionista assume rischi maggiori del dipendente; però tra il 15% e il 43% c'è una differenza così grande che è difficile da giustificare in base al rischio del lavoro autonomo. Ricostruendo una maggiore omogeneità della base imponibile dell'Irpef si potrebbero forse recuperare 10 miliardi all'anno.

4) Il rattrappimento della progressività. Come abbiamo visto, i trentadue scaglioni degli anni Settanta che sono oggi diventati solamente quattro, grazie all'ultima riforma del governo Draghi. E c'è chi, con la *flat tax*, vorrebbe addirittura scendere a un solo scaglione (vale a dire, ripristinare, incostituzionalmente, la proporzionalità). Gli scaglioni andrebbero, invece, nuovamente aumentati e, contestualmente, andrebbero riviste le aliquote in maniera tale da ricostruire una vera progressività. Oggi tutti dicono: «le tasse sono troppo alte, andrebbero abbassate». Ma nessuno si domanda: «troppo alte *per chi?*». È questo il punto. Che oggi le tasse siano troppo alte è, insieme, vero e falso. Sono alte per i redditi bassi e medi; e, forse, persino per i redditi medio-alti. Sono invece basse per i redditi alti e altissimi, che oltretutto approfittano delle tante falle del sistema per eludere quel poco che dovrebbero pagare. Per questo è sbagliato fare discorsi generali, come «questo non è il momento di prendere, è il momento di dare» (ancora, da Presidente del Consiglio, Mario Draghi). È sbagliato perché non si possono trattare tutti i contribuenti come se appartenessero a un'unica categoria, quando invece essi appartengono a molte categorie diverse, alcune delle quali svantaggiate e altre avvantaggiate. Quel che è certo è che da una

riforma in favore della progressività avrebbe da guadagnarci la gran parte dei contribuenti.

5) L'assenza di imposte sul patrimonio. Oggi una (timida) imposizione patrimoniale esiste, ma non strutturata sul patrimonio immobiliare né sul patrimonio finanziario. Lo studio sul sistema tributario di Guzzardi e altri, di cui dicevo prima, immagina un'imposta patrimoniale dell'1% che colpisca soltanto i patrimoni superiori ai 600mila euro, in modo tale da colpire solamente il 5% della popolazione. Anche la revisione del catasto, aggiornando i valori catastali sulla base dei valori di mercato (il che non significa un aumento generalizzato, ma un riequilibrio tra i sottostimati centri storici delle città e le sovrastimate periferie) consentirebbe di calibrare un'attenta imposizione fiscale di natura patrimoniale che preservi le prime case o, almeno, quelle al di sotto di un determinato valore (possiamo sempre assumere a riferimento il valore di 600mila euro). Per non dire dei due milioni di edifici che si stima non siano nemmeno accatastati...

6) È poi clamorosa la mancanza in Italia manca di un'imposta di successione. Nella peggiore delle ipotesi in Italia si paga meno di quanto si paga in Germania nella migliore delle ipotesi. In tutto il mondo le imposte di successione prevedono un'aliquota tra il 30, il 40 e il 50% (persino nel Regno Unito e negli Stati Uniti d'America passati per stagioni neoliberaliste molto radicali). Da noi l'aliquota più elevata, che non colpisce in nessun caso i parenti stretti, è all'8%. In più, la franchigia - la quota esente - è altissima, pari a un milione di euro per i parenti più prossimi (colpiti da un'imposta, per il valore dell'eredità che supera il milione, di appena il 4%). Ancora una volta, siamo lontanissimi dal pensiero di Luigi Einaudi, così convinto che nessuno abbia il merito di ereditare qualche cosa costruito da un altro da ritenere che entro la quarta generazione i vantaggi di ogni eredità dovrebbero essere completamente annullati. Nell'Italia di oggi il liberale Einaudi sarebbe considerato un pericoloso estremista di sinistra. Il risultato è il blocco pressoché totale della mobilità sociale:

mentre in Svezia e nei Paesi nordici i più indigenti riescono a migliorare la propria condizione nel giro di due generazioni, da noi ne servono cinque. Un dato su tutti: la gran parte dei laureati sono figli di laureati, nemmeno la scuola ha più la capacità di un tempo di rimettere un po' in gioco le posizioni sociali. Ricordo anche che Einaudi riteneva che le imposte di successione dovessero essere usate come risorse della fiscalità generale, affinché lo Stato potesse rimetterle in circolo sotto forma di servizi pubblici accessibili a tutti. Quando, recentemente, il segretario del Partito democratico Enrico Letta ha proposto di introdurre una modesta imposta di successione, lo ha fatto al fine di assicurare una "dote" ai diciottenni, in una visione, dunque, assai più svalutativa del ruolo dello Stato di quanto non fosse quella einaudiana. Anche questo mi pare un significativo segno dei tempi.

7) La revisione dell'Iva. Ricordo che fino al 1993 l'Iva prevista per i beni di lusso aveva un'aliquota più elevata di quella prevista per i beni di consumo ordinario. Nel 1993 il governo Ciampi equiparò le due aliquote, a tutto vantaggio dei più benestanti: coloro che, in concreto, possono accedere al consumo di quei beni. Bisognerebbe ricalibrare l'Iva in maniera tale che sia bassissima per i beni di prima necessità e significativamente più elevata per i beni di lusso, con un'aliquota di mezzo per tutti gli altri beni.

4. Una rivoluzione culturale

Lotta all'evasione, riduzione delle deroghe, ricomposizione della base Irpef, aumento degli scaglioni e ridefinizione delle aliquote Irpef, introduzione delle imposte patrimoniale e di successione, revisione dell'Iva: vasto programma, certo, ma realizzabile. Realizzabile perché, un tempo, prima che venisse smantellato, in parte realizzato.

La difficoltà, prima ancora che politica, è culturale. Se accettiamo come normali le spaventose, e ancora crescenti, diseguaglianze attuali, è perché viviamo sotto una cappa ideologica impermeabile

alla benché minima critica, basata su teorie che, a una riflessione appena un po' demistificante, dovrebbero lasciarci sconcertati. Una delle ideologie più usate nel dibattito pubblico a copertura di questo stato di cose è la metafora della marea, che, alzandosi, alza tutte le barche, il panfilo lungo 150 metri così come la barchetta del pescatore. Un'altra è l'ideologia dello sgocciolamento dal bicchiere o delle briciole che cadono dal tavolo, a dire della quale è vero che i ricchi imbandiscono la tavola oltre misura o hanno il bicchiere che continua a riempirsi senza posa, ma prima o poi qualcosa cade dalla tavola o fuoriesce dal bicchiere, per cui anche coloro che se ne rimangono accucciati sotto la tavola potranno approfittarne, sia pure in misura minore (ma qualcosa è pur sempre meglio che niente). Sono teorie apertamente sostenute nel discorso pubblico, ma evidentemente oscene se solo ci soffermiamo a pensare alla filosofia politica che le sorregge. Una delle ultime proposte è quella del capo-cordata, formulata dal Presidente francese Macron: siamo tutti legati in un'unica cordata che scala la montagna e, poiché l'obiettivo comune è arrivare in cima, bisogna agevolare in ogni modo il capo-cordata, dal momento che la sua ascesa consente poi anche la nostra. Insomma: è chiarissimo il tentativo - peraltro ben riuscito - non solo di giustificare, ma anche di celebrare le diseguaglianze.

È, in fondo, la vecchia idea che siamo tutti sulla stessa barca e che, anche se c'è chi rema e chi sta alla frusta, non esistono in realtà differenze di ideali, di aspirazioni, di bisogni, di interessi tra le persone, dal momento che ciò che va bene a chi sta al timone va bene per tutti. Piero Gobetti, un altro grande liberale torinese, sosteneva che la democrazia è conflitto e che il conflitto - non lo scontro, non la violenza: ma il conflitto disciplinato dal parlamentarismo democratico - è l'unico metodo attraverso cui le società possono migliorarsi, avanzando grazie al confronto alla ricerca di soluzioni costruttive, compromessi, individuazione di posizioni nuove capaci di fare sintesi del pluralismo sociale. Gobetti non aveva paura della lotta di classe, voleva democratizzarla per impedire che sfociasse nel

comunismo o nel fascismo, e per trasformarla in uno strumento di avanzamento sociale. Le ideologie della diseguaglianza – la marea, il bicchiere che sgocciola, il capo-cordata – sono ideologie della negazione del conflitto, volte a definire per sempre una situazione che – come dice Warren Buffet, uno degli uomini più ricchi del mondo – ha visto sì la fine della lotta di classe, ma perché è infine sopraggiunta la vittoria dei ricchi. Non si spiegherebbe altrimenti perché – dice ancora Buffet – lui paga in imposte il 15% dei suoi guadagni finanziari e la sua segretaria il 37% del suo reddito da lavoratrice dipendente.

Decostruire le narrazioni dominanti, tornare a parlare di giustizia sociale, provare a ragionare più a fondo sui temi fiscali e sull'idea di società a essi sottesa – argomenti oggi pressoché impossibili da affrontare serenamente nel discorso pubblico – penso che sia il primo passo, necessario, per provare a tornare a discutere di una società orientata alla giustizia sociale, all'uguaglianza delle opportunità, all'attuazione dei diritti anche sociali, reimmettendoci sul terreno che ci era stato indicato dai costituenti e che, per una fase almeno della storia repubblicana, ha saputo dimostrarsi estremamente fecondo a beneficio dell'intera società.

Per approfondire

L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino 1949 ed edizioni successive

P. Gobetti, *La Rivoluzione Liberale*, Einaudi, Torino 1964 ed edizioni successive (ed. orig. 1924)

D. Guzzardi, E. Palagi, A. Roventini, A. Santoro, *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts*, *Lem Working Papers Series*, 2022 (<https://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2022-06.pdf>)

T. Hobbes, *Il Leviatano*, varie edizioni (ed. orig. 1651)

S. Holmes e C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna 1999 (ed. orig. 1999)

C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1975-1976

F. Pallante, *Elogio delle tasse*, Ega, Torino 2021

M.N. Rothbard, *L'etica della libertà*, Liberilibri, Macerata 1996 (ed. orig. 1982)

M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1986 (ed. orig. 1922)

Questa pubblicazione rappresenta la terza tappa di un percorso di riflessione sui diritti e i doveri di cittadinanza, elaborato a partire dalle lezioni della Scuola di Cittadinanza, iniziativa di terza missione organizzata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, nelle sedi di Torino e Cuneo, a partire dal 2018.

A differenza delle due precedenti edizioni delle Lezioni della Scuola, inevitabilmente segnate dall'esigenza del confronto con la situazione di emergenza legata alla pandemia Covid-19, l'edizione del 2022 è stata immaginata come l'occasione per un ritorno alla "fisiologia" del dibattito pubblico in tema di diritti e doveri di cittadinanza: un confronto "fuori dall'emergenza", dedicato al problematico rapporto tra individuo e collettività, alla luce dei principi di autonomia e responsabilità, declinato in relazione a diversi profili legati appunto ai diritti e ai doveri fondamentali. Dal problema dell'esposizione dei simboli religiosi nelle scuole a quello del rapporto tra individui e collettività nelle istituzioni politiche rappresentative; alla questione dei doveri di solidarietà in materia fiscale; a quella dei presupposti di politica del diritto alla base delle scelte in materia di responsabilità penale, nella dialettica tra liberalismo e "paternalismo"; ad una riflessione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con particolare riferimento ai profili della digitalizzazione e della transizione ecologica; alla tematica dei fattori ESG in relazione alla responsabilità sociale e ambientale delle imprese; a quella degli equilibri tra solidarietà sociale e libertà individuale in riferimento agli obblighi vaccinali. Quanto agli aspetti più strettamente legati al mondo dell'istruzione (sempre oggetto di particolare attenzione nella Scuola di Cittadinanza), si propone una riflessione sulle "soft skills" nei percorsi formativi scolastici e sul tema delle competenze relazionali, nonché sul recente inserimento tra i principi fondamentali della Costituzione dell'"interesse delle generazioni future" e sulle sue ricadute sull'istruzione scolastica.

Nell'ultima parte del Volume sono poi raccolti gli interventi di una tavola rotonda conclusiva sul tema del ritorno della guerra in Europa, con particolare riferimento alle "sfide" ed alle responsabilità connesse per il mondo dell'istruzione e della comunicazione, che la Scuola ha ritenuto necessario organizzare a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino. Il filo conduttore di tali interventi (e l'obiettivo della stessa tavola rotonda) consiste nel richiamo alla necessità di mantenere un approccio di riflessione critica ed aperta – anche in un contesto in cui la drammaticità delle condizioni impone la nettezza delle posizioni e delle attribuzioni di responsabilità –, nella convinzione che la repulsione rispetto all'idea per cui possa essere la guerra a tornare a ridefinire i confini dell'Europa debba essere anche repulsione rispetto all'idea per cui la guerra stessa possa arrivare a ridefinire i nostri "confini etici".

Luca Imarisio è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino
Giorgio Sichera è dottorando in Diritti e Istituzioni presso l'Università di Torino
Giorgio Sobrino è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino