



LA PATRIMONIALE AI TEMPI DEL COVID

SUPERARE LA PANDEMIA DIECI PROPOSTE DI LETTERA 150 PER RITORNARE ALLA NORMALITÀ

Il quadro macroeconomico delineato ai primi di marzo dai dati diffusi dall'Istat mette in evidenza quanto sia stato forte e violento l'impatto della pandemia Covid 19 nel nostro Paese. Il PIL italiano nel 2020 ha fatto registrare una caduta del 7,8% rispetto all'anno precedente, mentre in volume il PIL è diminuito dell'8,9%.

a cura di Antonio Bianconi, Sergio Brasini, Luigi Cavanna, Mario Comba, Pierluigi Contucci, Andrea Crisanti, Francesco Curcio, Giovanni Deriu, Giulio Maira, Massimo Mariani, Giampietro Ravagnan, Cesare Saccani, Giuseppe Valditara, Claudio Zucchelli.

LA PROPRIETÀ SPINA DORSALE DI UNA NAZIONE

L'importanza della proprietà immobiliare è ben presente a Cicerone che nel *de republica* arriva a concepire in funzione della sua difesa la nascita degli Stati: le città sarebbero state create perché ciascuno potesse conservare e proteggere i propri beni. Nel *de officiis* si ribadisce che il consentire a ciascun cittadino di mantenere il proprio patrimonio è ciò che legittima la fondazione stessa di uno Stato.

Giuseppe Valditara

IMPOSTA PATRIMONIALE E DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA

La Dottrina sociale della Chiesa, contenuta nell'enciclica di papa Leone XIII, *Rerum Novarum* (1891), offre una risposta praticabile e fruttuosa, che si fonda su un principio di garanzia della libertà di iniziativa imprenditoriale e di tutela della proprietà privata in tutte le sue accezioni, il quale contrasta implicitamente ma direttamente con l'idea di una tassa patrimoniale.

Renato Cristin

UNA TASSA FUORI DALLA STORIA E, PURE, COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA

ci sono, a ben vedere, anche dati di stretto diritto che possono suffragare la posizione di chi reputa l'imposta c.d. «patrimoniale» (non è una «tassa», perché non prevede una «controprestazione», a fronte dell'esborso) non tanto «giusta» o «ingiusta», quanto, piuttosto, costituzionalmente illegittima.

Ludovico Mazzaroli



Lettera150

DIRETTORE SCIENTIFICO
Giuseppe Valditara

DIRETTORE RESPONSABILE
Salvatore Sfrecola

COMITATO DI REDAZIONE

area giuridica: Stefano Tarullo
area economica: Rosa Lombardi
area medica: Roberto Cirocchi
area scientifica: Cinzia Bisi, Alberto Lusiani
area umanistica: Marco Paolino
coordinamento: Felice Mercogliano

CONTATTI
lettera150.info@gmail.com



la Bussola

Copyright © MMXX

www.labussolaedizioni.it
info@labussolaedizioni.it
0039 06 87646960

ISBN 979-12-80317-44-5

Fascicolo: Anno I, 4/2021
pubblicato il 6 maggio 2021

Indice

- 5 EDITORIALE
di Giuseppe Valditara
- 9 Comitato scientifico
- 13 SUPERARE LA PANDEMIA
Dieci proposte di Lettera150 per ritornare alla normalità sconfiggendo il virus
a cura di Antonio Bianconi, Sergio Brasini, Luigi Cavanna, Mario Comba, Pierluigi Contucci, Andrea Crisanti, Francesco Curcio, Giovanni Deriu, Giulio Maira, Massimo Mariani, Giampietro Ravagnan, Cesare Saccani, Giuseppe Valditara, Claudio Zucchelli.
- 23 LA PROPRIETÀ SPINA DORSALE DI UNA NAZIONE
di Giuseppe Valditara
- 25 IN LODE ALLA PROPRIETÀ
di Raimondo Cubeddu
- 29 IMPOSTA PATRIMONIALE E DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA
di Renato Cristin
- 33 LA PATRIMONIALE
Una tassa fuori dalla storia e, pure, costituzionalmente illegittima
di Ludovico Mazzaroli
- 39 IMPOSTA PATRIMONIALE E SISTEMA TRIBUTARIO
Profili costituzionali
di Claudio Zucchelli
- 45 I LIMITI ETICI ED ECONOMICI DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI
di Francesco Manfredi
- 49 IMPOSTA PATRIMONIALE ED INIQUITÀ
di Fabrizio Antolini
- 51 TASSANDO I PATRIMONI SI COLPISCONO I CETI MEDI
di Francesco Forte
- 55 LE TASSE IN ITALIA GIÀ OLTRE LA MEDIA UE
di Alberto Lusiani
- 57 LA PATRIMONIALE PER UN ECONOMISTA NELL'ITALIA DEL 2021
di Aldo Rustichini
- 59 TRA SLOGAN POLITICI E FLOP ECONOMICI
di Giuseppe Marino
- 61 UN PATTO FISCALE CONTRO LO "STATO ESTRATTIVO"
di Fabio G. Angelini e Flavio Felice

Dieci azioni per mettere in sicurezza il Paese contro l'epidemia. Perché non basta osservare le regole di distanziamento e non bastano i vaccini, la cui campagna sta ora decollando, per ripartire. Le proposte sono state elaborate da **Antonio Bianconi, Sergio Brasini, Luigi Cavanna, Mario Comba, Pierluigi Contucci, Andrea Crisanti, Francesco Curcio, Giovanni Deriu, Giulio Maira, Massimo Mariani, Gianpietro Ravagnan, Cesare Saccani, Giuseppe Valditara, Claudio Zucchelli**. Dai pass vaccinali alla sanità di base, dai tamponi molecolari al tracciamento, dalla scuola ai trasporti, l'epidemia ha messo a nudo, emerge dal dossier pubblicato su Lettera 150, vecchie e nuove inefficienze. Sanare le quali è necessario anche per l'economia. Il quadro macroeconomico delineato ai primi di marzo dall'Istat evidenzia quanto sia stato forte l'impatto della pandemia nel nostro Paese: il Pil è crollato nel 2020 del 7,8%.

Una situazione economica che non giustifica però il ricorso a nuove forme di finanziamento che attingano ancora una volta al patrimonio privato degli italiani. E' questa la seconda parte della rivista, dedicata alle ragioni etiche, storiche, finanziarie e giuridiche che fanno dire, al di là degli slogan, che una nuova patrimoniale non sarebbe accettabile nel nostro Paese e rappresenterebbe l'ennesimo attacco ai ceti medi. Il *pamphlet*, realizzato con il patrocinio di Assoedilizia, è a firma di **Valditara, Raimondo Cubeddu, Renato Cristin, Ludovico Mazzaroli, Zucchelli, Francesco Manfredi, Fabrizio Antolini, Alberto Lusiani, Aldo Rustichini, Giuseppe Marino, Fabio G. Angelini e Flavio Felice**. "Gli Stati, scriveva Cicerone, sono nati innanzitutto per difendere la proprietà. Versare la proprietà con pesi di natura fiscale o con vincoli espropriativi", scrive Valditara, "significava per Cicerone indebolire il senso di appartenenza ad una repubblica. Il principio redistributivo, che mira a eguagliare le posizioni di arrivo, è nella visione ciceroniana la peggiore delle pesti".

Buona lettura
Lettera 150

Editoriale

La patrimoniale ai tempi del Covid è un *pamphlet* che vuole analizzare i motivi per cui non è opportuno tassare ulteriormente il patrimonio degli italiani. Si tratta in realtà di una raccolta di dodici scritti di accademici e di un ex alto magistrato a favore della proprietà privata. È dunque un vero “manifesto”. Lo si coglie subito dal primo intervento, di carattere storico-giuridico: la forza della repubblica romana si fondò su un ceto di liberi proprietari.

Roma nasce con la assegnazione ad ogni cittadino della piena ed esclusiva proprietà della casa e del campo da cui trarre il proprio sostentamento. La spina dorsale della repubblica era già nella visione di TIBERIO GRACCO un ceto di piccoli e medi proprietari terrieri che andava ricostituito anche mediante la privatizzazione delle terre pubbliche.

Gli Stati, scriveva CICERONE, sono nati innanzitutto per difendere la proprietà. Vessare la proprietà con pesi di natura fiscale o con vincoli espropriativi significava per CICERONE indebolire il senso di appartenenza ad una repubblica. Il principio redistributivo, che mira a eguagliare le posizioni di arrivo, è nella visione ciceroniana la peggiore delle pesti.

Raimondo Cubeddu ricorda come la proprietà venne inserita da JOHN LOCKE fra i diritti naturali dell'uomo, che sono antecedenti alla politica e che anzi la giustificano solo in quanto essa li garantisca. E ciò che caratterizza la civiltà moderna è proprio il riconoscimento di diritti, ad iniziare da quelli sul proprio corpo e sui frutti del proprio lavoro, per consentire ad ognuno di migliorare la propria condizione.

Cubeddu conclude che un regime politico in cui il diritto di proprietà dovesse dipendere dalla discrezionalità della politica, per quanto riguarda la distribuzione, la definizione ed i suoi limiti, sarebbe niente altro che una versione aggiornata dello stato di natura hobbesiano in cui la condizione umana, senza diritti certi, era “misera, ostile, animalesca”, in una guerra di tutti contro tutti.

Pure nella tradizionale visione cristiana, ricorda **Renato Cristin**, la proprietà è un diritto naturale sancito anche dalle leggi divine, come attesta la celebre enciclica di Leone XIII *Rerum novarum*. Scalfire il principio della proprietà privata sarebbe dunque, per una visione cristiana che risale al dottore della Chiesa SAN TOMMASO D'AQUINO, la premessa della dissoluzione dell'intero impianto della società umana; la possibilità di esercitare questo diritto, specialmente nella vita sociale, è piuttosto «assolutamente necessario».

E ancora SAN GIOVANNI PAOLO II nella *Centesimus annus* affermava che «l'uomo, privo di qualcosa che possa “dir suo” e della possibilità di guadagnarsi da vivere con la sua iniziativa, viene a dipendere dalla macchina sociale e da coloro che la controllano».

Ludovico Mazzaroli ritiene poi costituzionalmente illegittima una imposta che colpisca i patrimoni. Vessare infatti ulteriormente la proprietà privata violerebbe innanzitutto l'art. 53 comma 1 della Costituzione laddove si afferma che l'imposizione ha un limite nella capacità contributiva. È chiaro invero che la capacità contributiva si può commisurare al reddito, non al patrimonio. Basti pensare al caso di colui che avendo uno stipendio modesto sia comunque riuscito con i propri risparmi ad acquistare un immobile in proprietà ovvero l'abbia ereditato.

Per disporre di una adeguata capacità contributiva potrebbe vedersi a questo punto costretto a vendere il proprio immobile. A questo punto si violerebbe l'art. 47 della Costituzione che tutela

e incoraggia il risparmio, così come l'accesso, il più ampio possibile, alla proprietà della propria abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e all'investimento azionario nei complessi produttivi. La giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia europea, che richiedono la commisurazione dell'esproprio al reale valore di mercato del bene, costituiscono una interpretazione evolutiva dell'art. 42, frutto fra l'altro di una visione politica di partiti non più rappresentati in Parlamento, e riconoscono dunque il principio che la consistenza del patrimonio non può essere sacrificata nemmeno per un interesse pubblico.

Conclude Mazzaroli ricordando EINAUDI che affermava: giustizia in materia di imposta “non si fa ricorrendo soltanto all'imposta sul patrimonio ovvero a quella sul reddito; ma si fa in ambo le ipotesi guardando all'insieme delle situazioni complessive dei contribuenti”.

Per **Claudio Zucchelli** la c.d. capacità contributiva (art. 53 Cost.) è definita attraverso principalmente tre indicatori: il reddito, il consumo, il patrimonio. Il reddito è un flusso che si rinnova costantemente, e anno per anno, indica la sempre rinnovata capacità contributiva. Il reddito ha tre sole possibilità di essere utilizzato: il consumo, l'investimento e il risparmio. Il patrimonio, viceversa, è uno *stock*, costituito dall'accumularsi del risparmio. Esso può variare di consistenza o valore, ma è sempre una unica entità di anno in anno, generato dal medesimo flusso. Come osservava EINAUDI: «capitale e reddito non sono due entità distinte, sibbene la stessa entità vista sotto differenti sembianze». L'imposta patrimoniale, quindi, costituisce una doppia tassazione sul reddito.

In particolare essa colpisce quella parte del reddito che rappresenta il risparmio nell'unica forma naturale e indefettibile che esso può assumere, quella di patrimonio accumulato o investito. L'imposta patrimoniale, così, viola in primo luogo l'art. 53, perché il patrimonio non è un indice di capacità disgiunto dal reddito che ha già prodotto imposta; inoltre perché assume ad indice uno status, per giunta presuntivo, vale a dire l'essere “possidente” a prescindere da una effettiva disponibilità economica, in contrasto con la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 21 del 2005). Viola altresì l'art. 47 della Costituzione che tutela il risparmio e infine l'art. 3, perché discrimina i cittadini percossi due volte sul medesimo presupposto.

Si tratta, con tutta evidenza, di una imposta esclusivamente ideologica che tenta di recuperare, a valle, un principio di parità ed appiattimento dei redditi.

Nel suo contributo **Francesco Manfredi**, richiamando EZIO VANONI, sostiene che le imposte patrimoniali potrebbero risultare accettabili a condizione che non ledano le libertà del cittadino, che il loro livello sia inversamente proporzionale a quello delle imposte sui redditi e che siano mantenute entro i limiti dello stretto necessario; in caso contrario, esse sarebbero in contraddizione con la ragion d'essere e il fondamento stesso dello Stato.

Le motivazioni che portano a valutare negativamente un ulteriore prelievo sui patrimoni a fronte di un elevato livello di prelievo sui redditi sono varie, Manfredi ricorda quella legata alla criticità della cosiddetta doppia tassazione, il problema del rapporto tra fiducia dei cittadini-consumatori e rilancio dell'economia, il rischio di espatrio o immersione di capitali, le potenziali distorsioni che possono derivare al risparmio e agli investimenti, la disincentivazione dell'attività imprenditoriale e la perdita di posti di lavoro, il rischio che alcuni settori, come quello dell'edilizia e il suo indotto, subiscano la larga parte degli effetti depressivi diretti di tali imposte. Indica inoltre alcuni degli strumenti alternativi che permetterebbero di raggiungere gli stessi obiettivi senza ledere le libertà del cittadino, mantenendo il livello dell'imposizione fiscale entro i limiti dello stretto necessario, tra questi il contributo di solidarietà, l'efficientamento della Pubblica Amministrazione, la valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese.

Nello scritto di **Fabrizio Antolini** il principio della capacità contributiva, richiamato dalla nostra Costituzione, dovrebbe piuttosto valorizzare, premiandolo, il contributo che i singoli danno alla formazione dell'incremento di ricchezza complessiva della nazione. In una società aperta, tassare la ricchezza negherebbe invece l'identità delle persone e con essa la loro storia economica.

La doppia tassazione di reddito e patrimonio, che è reddito risparmiato, rende iniqua l'imposta patrimoniale e peggiora la condizione di chi la subisce anche considerando che la valutazione del patrimonio, e non soltanto del reddito al fine dell'accesso a forme di assicurazione sociale, fa sì che persone con un profilo reddituale basso, ma proprietarie di beni immobili, magari ereditati, siano escluse dai benefici assicurativi.

L'imposta patrimoniale non può neanche essere considerata una imposta di scopo (ad esempio per fronteggiare le emergenze finanziarie legate a Covid-19) dal momento che in Italia vige il principio dell'unicità di cassa. La sua applicazione renderebbe inoltre il sistema di riscossione più

complesso, dal momento che il patrimonio non è sempre agevole da individuare. Infine, in un Paese che ha necessità di attrarre investimenti esteri in importanti settori come il turismo, sarebbe un provvedimento incoerente e poco lungimirante.

Francesco Forte attualizza il discorso iniziando la sua riflessione con una polemica contro la proposta di emendamento firmata da Fratoianni e altri, volta ad introdurre una nuova imposta patrimoniale, giudicata “una versione pessima di una imposta per sua natura cattiva” che colpisce due volte il reddito: quando viene prodotto e quando viene risparmiato. Essa colpisce infatti un bene prezioso ossia il risparmio degli italiani, “che è la diga contro l’alta marea dell’enorme debito pubblico che inonda l’Italia”. Forte continua osservando come tassando le persone che hanno un patrimonio bancario e immobiliare superiore a 500.000 euro si colpiscono i ceti medi del lavoro dipendente ed autonomo, dell’artigianato, del commercio, dell’agricoltura, dei media, e anche una quota consistente di pensionati.

Si colpiscono inoltre coloro che hanno meglio gestito il loro risparmio, “le api più solerti”, proprio quando il risparmio del ceto medio costituisce la base per investire senza fare nuovo debito. Specialmente in questa fase storica tassare il risparmio significa “sparare sul pianista”. Una nuova patrimoniale si aggiunge peraltro a diverse altre patrimoniali che attualmente colpiscono i conti correnti bancari e la proprietà immobiliare. A questo proposito vanno ricordate: l’IMU, che nel 2019 ha dato un gettito di appena 22 miliardi, cioè l’1.2% del PIL, l’imposta patrimoniale indiretta di registro che ha un’aliquota ordinaria di ben il 9% e che per il suo alto quoziente ha ingessato il mercato immobiliare, il bollo sulla registrazione dei contratti di vendita e di affitto, l’imposta sulle successioni. Il tributo di registro sui trasferimenti immobiliari ricade pesantemente sulle banche svalutando il valore delle loro garanzie immobiliari.

Una nuova imposta patrimoniale genererebbe una fuga del risparmio dagli investimenti finanziari, un nuovo esodo del risparmio dalle banche verso l’estero. La fuga dai depositi bancari creerebbe una falla nella diga costituita dal sistema bancario, colpendolo ulteriormente quando gli immobili che costituiscono la garanzia primaria dei crediti delle banche sono già oggi vessati da ben tre patrimoniali.

Alberto Lusiani fa chiarezza con una serie di raffronti internazionali. Secondo la compilazione OECD *Revenue Statistics* le imposte complessive incassate dallo Stato italiano sulla proprietà ammontano al 6.1% del PIL, superiori dunque alla media OCSE pari al 5.6% e intermedia tra Germania (2.7%) e Francia (9%), a fronte peraltro di una Svezia, dove pure il livello complessivo di tassazione è di poco superiore a quello italiano, che incassa però dalle imposte sulla proprietà solo il 2.2% del PIL.

Gli unici Paesi che hanno imposte patrimoniali elevate hanno tuttavia un livello di tassazione complessiva di gran lunga inferiore a quello italiano, come Regno Unito, USA, Canada. Non cambia il discorso per le imposte di successione. Secondo una recente review internazionale, su un insieme di 24 economie avanzate, solo 4 incassano tasse in misura superiore allo 0,2% in rapporto al PIL: Belgio, Francia, Giappone e UK. Dieci economie avanzate fra cui Italia e Svezia incassano meno dello 0,1%. È peraltro noto che chi ha grandi patrimoni, specie mobiliari, ha possibilità di organizzarsi in anticipo per evitare ogni tassa di successione, che colpirebbe dunque, ancora una volta, principalmente i patrimoni medi.

Aldo Rustichini si concentra invece sulle conseguenze che una imposta patrimoniale avrebbe sulla crescita del Paese. A partire dagli anni ‘80 e poi in seguito all’entrata dell’euro, il tasso di crescita è in Italia in riduzione costante, soprattutto dopo la crisi del 2008. Peggio ancora la produttività dei fattori, anch’essa in discesa costante dal 1982. Ora l’effetto ultimo di una patrimoniale è quello di “scoraggiare gli investimenti, che sono fatti nella prospettiva del rendimento normale”.

Va poi considerato che il 90% delle persone con il livello di ricchezza più basso ha il proprio patrimonio investito in beni immobili, solo il gruppo delle persone più ricche investe in attività finanziarie. L’imposta patrimoniale sugli immobili colpisce dunque in misura proporzionalmente maggiore i patrimoni medio-bassi. Non a caso anche i sostenitori di una wealth tax specificano che dovrebbe colpire soltanto i “*very rich*”, vale a dire patrimoni superiori ai 40 milioni di euro. A livelli di ricchezza così alti la motivazione ad investire non verrebbe infatti ridotta anche da tasse molto alte, perché a quei livelli di ricchezza le motivazioni (prestigio sociale, potere, influenza) non sono quelle di raggiungere un livello di reddito più soddisfacente, che caratterizzano invece i detentori di patrimoni per esempio inferiori ai 5 milioni di euro e che vengono frustrate proprio da una patrimoniale. Una patrimoniale avrebbe dunque una influenza negativa sulla crescita.

Giuseppe Marino osserva poi che, dal punto di vista economico, le imposte patrimoniali sono ordinate in funzione del patrimonio, ma si pagano col reddito: se intaccano il primo fanno diminuire la produzione, e a lungo andare questa finisce con l'azzerarsi, se ricadono sul secondo diminuiscono o l'accumulazione o il consumo.

Dal punto di vista giuridico, le imposte speciali che attualmente sono ritenute patrimoniali (IMU, IVIE IVAFE) in realtà prevedono una valutazione della base imponibile secondo criteri di redditività media (rendite catastali), tant'è che di fatto assolvono il compito di eliminare la discriminazione tra redditi di lavoro e redditi di capitale mobiliare e immobiliare. Analogamente, si può parlare di patrimonializzazione dell'IRPEF e dell'IRES nella parte relativa alla determinazione dei redditi fondiari. Insomma, vi è sempre una equivalenza tra reddito e patrimonio, motivo per il quale il patrimonio non esprime una autonoma capacità contributiva rispetto al reddito, ed una pura imposta sul patrimonio potrebbe divenire incostituzionale quando, a causa della elevatezza dell'aliquota, dovesse cagionare la spoliatura della proprietà. In conclusione, attenzione ad introdurre tributi senza averne adeguatamente studiato le conseguenze comportamentali dei contribuenti in una ottica nazionale ed internazionale.

La loro mobilità, da un lato, e la competizione tra Stati impositori, dall'altro, rischia facilmente di trasformare uno slogan politico in un flop economico finanziario. Piuttosto, varrebbe la pena lavorare sui tributi esistenti, per aggiornarli rendendoli più razionali, competitivi e al riparo di comportamenti elusivi sempre più aggressivi. Solo iniziative mirate, ad esempio in tema di IRPEF, di IRAP e di imposta sulle successioni e donazioni, laddove seriamente affrontate, metterebbero a tacere ogni propaganda populista e demagogica.

Infine il contributo di **Fabio G. Angelini** e **Flavio Felice** guarda in prospettiva, auspicando la stipulazione di un nuovo "patto fiscale" tra cittadino e autorità politica. Partendo dal presupposto che il compito del mercato è di rendere possibile la crescita economica, ancorati alla tradizione del movimento costituzionalista e liberale di fine Settecento e dell'economia sociale di mercato, gli autori concepiscono il fisco in modo funzionale, come il sistema dei prezzi dei servizi che il pubblico offre agli individui, alle famiglie e alle imprese.

A questa prospettiva si oppone l'impostazione secondo la quale le imposte andrebbero pagate al "Sovrano" in ragione della condizione dei sudditi. Pensare che, per far fronte alle inevitabili esigenze finanziarie dei prossimi mesi, si possa ipotizzare una nuova imposta patrimoniale significa semplicemente guardare al cittadino come suddito.

Da qui invece l'ipotesi di un nuovo patto fiscale. Esso richiede innanzitutto istituzioni inclusive e una società attiva. Angelini e Felice con una serie di esempi dimostrano che, in una logica di promozione dell'interesse generale, quella della patrimoniale non è una strada obbligata. La loro proposta disegna un quadro di incentivi di natura giuridica e di stimoli fiscali capaci di convogliare il risparmio privato su iniziative ad alto valore aggiunto. Tale strada risulta efficiente ed eticamente preferibile rispetto al binomio nuove imposte-intervento pubblico, poiché si regge su scambi volontari capaci di creare vantaggi per tutti gli attori coinvolti e di esaltare il ruolo sovrano del cittadino.

GIUSEPPE VALDITARA
coordinatore Lettera150

Comitato scientifico

- GAETANO AIELLO,
– Università di Firenze
- ALBERTO ALOISIO
– Università di Napoli Federico II
- ADREA ALUNNI
– Oxford University Innovation
- CARLA ANDREANI
– Università di Tor Vergata
- EMANUELA ANDREONI
FONTECEDRO
– Università RomaTre
- FABRIZIO ANTOLINI
– Università di Teramo
- ALESSANDRO ANTONELLI
– Università di Pisa
- STEFANO ARDUINI
– Link Campus
- GIAMPAOLO AZZONI
– Università di Pavia
- MARIA PIA BACCARI
– LUMSA
- PIETRO BAGLIONI
– Università di Firenze
- VINCENZO BARONE
– Università di Pisa
- GIORGIO BARONI
– Università Cattolica
- PIERLUIGI BARROTTA
– Università di Pisa
- STEFANO BASTIANELLO
– Università di Pavia
- ALESSANDRA BECCARISI
– Università di Lecce
- MICHELE BELLETTI
– Università di Bologna
- LORENZO BELLO
– Policlinico di Milano
- STEFANO BENUSSI
– Università degli Studi Brescia
- GIUSEPPE BERTAGNA
– Università di Bergamo
- MICHELE BIANCHI
– Università di Bologna
- ANTONIO BIANCONI
– Università La Sapienza Roma
- EMANUELE BILOTTI
– Università Europea di Roma
- MARCO BINDI
– Università di Firenze
- GUIDO BISCONTINI
– Università di Camerino
- CINZIA BISI
– Università di Ferrara
- FERNANDO BOCCHINI
– Università di Napoli Federico II
- UGO BOGGI
– Università di Pisa
- ALESSANDRO BOSCATI
– Università di Milano Statale
- GIAMPIO BRACCHI
– Politecnico di Milano
- MARINA BRAMBILLA
– Università Statale di Milano
- PAOLO BRANCHINI
– INFN
- SERGIO BRASINI
– Università di Bologna
- LUIGI BRUGNANO
– Università di Firenze
- GIACOMO BÜCHI
– Università di Torino
- FEDERICA BURATTINI
– Università di Ferrara
- EZIO BUSSOLETTI
– già Università di Napoli
Parthenope
- FIAMMA BUTTITTA
– Università degli Studi di Chieti
- FABRIZIO CALLIADA
– Università di Pavia
- CORRADINO CAMPISI
– Università di Genova
- MAURA CAMPRÀ
– Università del Piemonte
Orientale
- FRANCESCA CANEPA
– Università degli Studi Milano
- VITO VALERIO CANTISANI
– Università La Sapienza Roma
- SALVATORE CAPASSO
– Università Parthenope Napoli
- ALBA CAPPELLIERI
– Politecnico di Milano
- GIAMPAOLO CARRAFIELLO
– Università Statale di Milano
- NICOLA CASAGLI
– Università di Firenze
- COSIMO CASCIONE
– Università di Napoli Federico II
- ELENA CATALANO
– Università dell'Insubria
- FRANCESCO SAVERIO CATALIOTTI
– Università di Firenze
- RAFFAELE CATERINA
– Università di Torino
- ENRICO CATERINI
– Università della Calabria
- FRANCESCO CAVALLA
– Università di Padova
- IACOPO CAVALLINI
– Università di Pisa
- LUIGI CAVANNA
– Ospedale di Piacenza
- ALESSIO CAVICCHI
– Università di Macerata
- DANILO CECCARELLI MOROLLI
– Università Marconi
- MAURO CERONI
– Università di Pavia
- FRANCESCO CERTA
– Università di Siena
- UMBERTO CHERUBINI
– Università di Bologna
- MASSIMI CHIAPPINI
– INGV
- GHERARDO CHIRICI
– Università di Firenze
- CRISTIANO CICERO
– Università di Cagliari
- SALVATORE CIMINI
– Università di Teramo
- ROBERTO CIROCCHI
– Università di Perugia
- DINO COFRANCESCO
– Università di Genova
- SOLVEIG COGLIANI
– Giudice Consiglio di Stato
- PAOLA COGO
– Università di Udine
- EMANUELA COLOMBO
– Politecnico di Milano
- GIORGIO LORENZO COLOMBO
– Università di Pavia
- VALENTINA COLOMBO
– Università Europea di Roma
- MARIO COMBA
– Università di Torino
- GIOVANNI COMELLI
– Università di Trieste
- ANNA CONTARDI
– Università Europea di Roma
- PIERLUIGI CONTUCCI
– Università di Bologna
- MASSIMILIANO MARCO CORSI
ROMANELLI
– Università Statale di Milano
- ALFREDO COSTA
– Università di Pavia
- FERDINANDO COSTANTINO
– Università di Perugia
- FRANCO COTANA
– Università di Perugia
- LUCA CRESCENZI
– Università di Trento
- ANDREA CRISANTI
– Università di Padova
- RENATO CRISTIN
– Università di Trieste
- RAIMONDO CUBEDDU
– Università di Pisa
- FRANCESCO CUCCA
– Università di Sassari
- GIOVANNI CUDA
– Università Magna Graecia di
Catanzaro
- FRANCESCO CURCIO
– Università di Udine
- VITO D'ANDREA
– Università La Sapienza Roma
- MARIA D'ARIENZO
– Università Federico II Napoli
- FABRIZIO DAVIDE
– Università Telematica
internazionale Uninettuno
- ENRICO DEL PRATO
– Università La Sapienza Roma
- STEFANO DEL PRATO
– Università di Pisa
- CARMEN DELL'AVERSANO
– Università di Pisa
- MAURIZIO DE LUCIA
– Università di Firenze
- RUGGERO DE MARIA
– Università Cattolica del Sacro
Cuore
- GIOVANNI DERIU
– Università di Padova
- VINCENZO DE SENSI
– LUISS
- GIUSEPPE DI FAZIO
– Università di Catania
- AUGUSTO DI GIULIO
– Politecnico di Milano
- ROBERTO DI LENARDA
– Rettore Università di Trieste
- ANDREA DI PORTO
– Università La Sapienza Roma
- PAOLO DUVIA
– Università dell'Insubria
- MARIO ESPOSITO
– Università del Salento
- ADRIANO FABRIS
– Università di Pisa
- ROMANO FANTACCI
– Università di Firenze
- CLAUDIO FAZZINI
– Politecnico di Milano
- PIERGIORGIO FEDELI
– Università degli studi di
Camerino
- FLAVIO FELICE
– Università di Campobasso
- SILVIA FERRARA
– Università di Bologna
- VITTORIO FINESCHI
– Università La Sapienza Roma
- ANTONIO FIORELLA
– Università La Sapienza Roma
- RAFFAELE FIUME
– Università di Napoli
Parthenope
- LUIGI FOFFANI
– Università di Modena e Reggio
- PIETRO FORMISANO
– Università di Napoli Federico II
- FRANCESCO FORTE
– Università La Sapienza Roma
- CLAUDIO FRANCHINI
– Università Roma Tor Vergata
- LORENZO FRANCHINI
– Università Europea di Roma
- PAOLA FRATI
– Università La Sapienza Roma
- ALBERTO FROIO
– Università Bicocca di Milano
- ANTONIO FUCCILLO
– Università della Campania
Vanvitelli
- ANDREA FUSARO
– Università di Genova
- MICHELE GALEOTTI
– Università La Sapienza Roma
- MARCO GAMBINI
– Università Tor Vergata Roma
- PAOLO GASPARINI
– Università di Trieste
- CARLO GAUDIO
– Università La Sapienza Roma
- DANIELE GENERALI
– Università di Trieste
- GINO GEROSA
– Università di Padova
- GIUSEPPE GHINI
– Università di Urbino
- EDOARDO GIARDINO
– Università LUMSA
- GUIDO GILI
– Università di Campobasso
- GIAMPIERO GIRON
– Università di Padova
- AMBROGIO GIROTTI
– Politecnico di Milano
- FELICE GIUFFRÉ
– Università di Catania
- PIER FILIPPO GIUGGIOLI
– Università Statale di Milano
- CARLO ALBERTO GIUSTI
– Università ECampus
- PAOLO GONTERO
– Università di Torino
- GIUSEPPE GORINI
– Università Milano Bicocca
- MARCO GRASSO
– Ospedale San Gerardo Monza
- ANDREA GRAZIOSI
– Università di Napoli Federico II

- DARIO GREGORI
– Università di Padova
- PAOLA GRIBAUDO
– presidente Museo Accademia
Albertina Torino
- GAETANO AIELLO,
– Università di Firenze
- ALBERTO ALOISIO
– Università di Napoli Federico II
- ADREA ALUNNI
– Oxford University Innovation
- CARLA ANDREANI
– Università di Tor Vergata
- EMANUELA ANDREONI
FONTECEDRO
– Università RomaTre
- FABRIZIO ANTOLINI
– Università di Teramo
- ALESSANDRO ANTONELLI
– Università di Pisa
- STEFANO ARDUINI
– Link Campus
- GIAMPAOLO AZZONI
– Università di Pavia
- MARIA PIA BACCARI
– LUMSA
- PIETRO BAGLIONI
– Università di Firenze
- VINCENZO BARONE
– Università di Pisa
- GIORGIO BARONI
– Università Cattolica
- PIERLUIGI BARROTTA
– Università di Pisa
- STEFANO BASTIANELLO
– Università di Pavia
- ALESSANDRA BECCARISI
– Università di Lecce
- MICHELE BELLETTI
– Università di Bologna
- LORENZO BELLO
– Policlinico di Milano
- STEFANO BENUSSI
– Università degli Studi Brescia
- GIUSEPPE BERTAGNA
– Università di Bergamo
- MICHELE BIANCHI
– Università di Bologna
- ANTONIO BIANCONI
– Università La Sapienza Roma
- EMANUELE BILOTTI
– Università Europea di Roma
- MARCO BINDI
– Università di Firenze
- GUIDO BISCONTINI
– Università di Camerino
- CINZIA BISI
– Università di Ferrara
- FERNANDO BOCCHINI
– Università di Napoli Federico II
- Ugo BOGGI
– Università di Pisa
- ALESSANDRO BOSCATI
– Università di Milano Statale
- GIAMPIO BRACCHI
– Politecnico di Milano
- MARINA BRAMBILLA
– Università Statale di Milano
- PAOLO BRANCHINI
– INFN
- SERGIO BRASINI
– Università di Bologna
- LUIGI BRUGNANO
– Università di Firenze
- GIACOMO BÜCHI
– Università di Torino
- FEDERICA BURATTINI
– Università di Ferrara
- EZIO BUSSOLETTI
– già Università di Napoli
Parthenope
- FIAMMA BUTTITTA
– Università degli Studi di Chieti
- FABRIZIO CALLIADA
– Università di Pavia
- CORRADINO CAMPISI
– Università di Genova
- MAURA CAMPRA
– Università del Piemonte
Orientale
- FRANCESCA CANEPA
– Università degli Studi Milano
- VITO VALERIO CANTISANI
– Università La Sapienza Roma
- SALVATORE CAPASSO
– Università Parthenope Napoli
- ALBA CAPPELLIERI
– Politecnico di Milano
- GIAMPAOLO CARRAFIELLO
– Università Statale di Milano
- NICOLA CASAGLI
– Università di Firenze
- COSIMO CASCIONE
– Università di Napoli Federico II
- ELENA CATALANO
– Università dell'Insubria
- FRANCESCO SAVERIO CATALIOTTI
– Università di Firenze
- RAFFAELE CATERINA
– Università di Torino
- ENRICO CATERINI
– Università della Calabria
- FRANCESCO CAVALLA
– Università di Padova
- IACOPO CAVALLINI
– Università di Pisa
- LUIGI CAVANNA
– Ospedale di Piacenza
- ALESSIO CAVICCHI
– Università di Macerata
- DANILO CECCARELLI MOROLLI
– Università Marconi
- MAURO CERONI
– Università di Pavia
- FRANCESCO CERTA
– Università di Siena
- UMBERTO CHERUBINI
– Università di Bologna
- MASSIMI CHIAPPINI
– INGV
- GHERARDO CHIRICI
– Università di Firenze
- CRISTIANO CICERO
– Università di Cagliari
- SALVATORE CIMINI
– Università di Teramo
- ROBERTO CIROCCHI
– Università di Perugia
- DINO COFRANCESCO
– Università di Genova
- SOLVEIG COGLIANI
– Giudice Consiglio di Stato
- PAOLA COGO
– Università di Udine
- EMANUELA COLOMBO
– Politecnico di Milano
- GIORGIO LORENZO COLOMBO
– Università di Pavia
- VALENTINA COLOMBO
– Università Europea di Roma
- MARIO COMBA
– Università di Torino
- GIOVANNI COMELLI
– Università di Trieste
- ANNA CONTARDI
– Università Europea di Roma
- PIERLUIGI CONTUCCI
– Università di Bologna
- MASSIMILIANO MARCO CORSI
ROMANELLI
– Università Statale di Milano
- ALFREDO COSTA
– Università di Pavia
- FERDINANDO COSTANTINO
– Università di Perugia
- FRANCO COTANA
– Università di Perugia
- LUCA CRESCENZI
– Università di Trento
- ANDREA CRISANTI
– Università di Padova
- RENATO CRISTIN
– Università di Trieste
- RAIMONDO CUBEDDU
– Università di Pisa
- FRANCESCO CUCCA
– Università di Sassari
- GIOVANNI CUDA
– Università Magna Graecia di
Catanzaro
- FRANCESCO CURCIO
– Università di Udine
- VITO D'ANDREA
– Università La Sapienza Roma
- MARIA D'ARIENZO
– Università Federico II Napoli
- FABRIZIO DAVIDE
– Università Telematica
internazionale Uninettuno
- ENRICO DEL PRATO
– Università La Sapienza Roma
- STEFANO DEL PRATO
– Università di Pisa
- CARMEN DELL'AVERSANO
– Università di Pisa
- MAURIZIO DE LUCIA
– Università di Firenze
- RUGGERO DE MARIA
– Università Cattolica del Sacro
Cuore
- GIOVANNI DERIU
– Università di Padova
- VINCENZO DE SENSI
– LUISS
- GIUSEPPE DI FAZIO
– Università di Catania
- AUGUSTO DI GIULIO
– Politecnico di Milano
- ROBERTO DI LENARDA
– Rettore Università di Trieste
- ANDREA DI PORTO
– Università La Sapienza Roma
- PAOLO DUVIA
– Università dell'Insubria
- MARIO ESPOSITO
– Università del Salento
- ADRIANO FABRIS
– Università di Pisa
- ROMANO FANTACCI
– Università di Firenze
- CLAUDIO FAZZINI
– Politecnico di Milano
- PIERGIORGIO FEDELI
– Università degli studi di
Camerino
- FLAVIO FELICE
– Università di Campobasso
- SILVIA FERRARA
– Università di Bologna
- VITTORIO FINESCHI
– Università La Sapienza Roma
- ANTONIO FIORELLA
– Università La Sapienza Roma
- RAFFAELE FIUME
– Università di Napoli
Parthenope
- LUIGI FOFFANI
– Università di Modena e Reggio
- PIETRO FORMISANO
– Università di Napoli Federico II
- FRANCESCO FORTE
– Università La Sapienza Roma
- CLAUDIO FRANCHINI
– Università Roma Tor Vergata
- LORENZO FRANCHINI
– Università Europea di Roma
- PAOLA FRATI
– Università La Sapienza Roma
- ALBERTO FROIO
– Università Bicocca di Milano
- ANTONIO FUCCILLO
– Università della Campania
Vanvitelli
- ANDREA FUSARO
– Università di Genova
- MICHELE GALEOTTI
– Università La Sapienza Roma
- MARCO GAMBINI
– Università Tor Vergata Roma
- PAOLO GASPARINI
– Università di Trieste
- CARLO GAUDIO
– Università La Sapienza Roma
- DANIELE GENERALI
– Università di Trieste
- GINO GEROSA
– Università di Padova
- GIUSEPPE GHINI
– Università di Urbino
- EDOARDO GIARDINO
– Università LUMSA
- GUIDO GILI
– Università di Campobasso
- GIAMPIERO GIRON
– Università di Padova
- AMBROGIO GIROTTI
– Politecnico di Milano
- FELICE GIUFFRÉ
– Università di Catania
- PIER FILIPPO GIUGGIOLI
– Università Statale di Milano
- CARLO ALBERTO GIUSTI
– Università ECampus
- PAOLO GONTERO
– Università di Torino
- GIUSEPPE GORINI
– Università Milano Bicocca
- MARCO GRASSO
– Ospedale San Gerardo Monza
- ANDREA GRAZIOSI
– Università di Napoli Federico II
- DARIO GREGORI
– Università di Padova
- PAOLA GRIBAUDO
– presidente Museo Accademia
Albertina Torino
- MAURIZIO GRIGO
– già procuratore della
Repubblica in Abruzzo e Molise
- GABRIELE GRILLO
– Politecnico di Milano
- FABIO GUARRACINO
– Università di Pisa
- GABRIELE IANNELLI
– Università di Napoli Federico II
- CESARE IMBRIANI
– già Università La Sapienza
- PIER DOMENICO LAMBERTI
– Università di Padova
- ANTONIO LANZILLOTTO
– Università di Cagliari

- FEDERICO LEGA
– Università Milano Statale
- ISABELLA LOIODICE
– Università di Bari
- ROSA LOMBARDI
– Università La Sapienza Roma
- ALBERTO LUSIANI
– Scuola Normale Superiore di Pisa
- ANDREA MACCARINI
– Università di Padova
- ROLANDO MAGNANINI
– Università di Firenze
- BEATRICE MAGRO
– Università Marconi
- GIULIO MAIRA
– Humanitas Milano
- ORNELLA MALANDRINO
– Università di Salerno
- FRANCESCO MANFREDI
– Università Jean Monnet Bari
- ARTURO MANIACI
– Università degli Studi di Milano
- STEFANO MARASCA
– Università Politecnica delle Marche
- ANTONIO MARCHETTI
– Università G. D'Annunzio Chieti
- GIUSEPPE MARCIANTE
– già Consigliere di Corte d'Appello
- GIULIANO MARELLA
– Università di Padova
- MASSIMO MARIANI
– Università di Groningen, Olanda
- CARLO MARICONDA
– Università di Padova
- GIUSEPPE MARINO
– Università degli Studi di Milano
- BARBARA MARUCCI
– Università di Macerata
- CARLA MASI
– Università di Napoli Federico II
- MAURIZIO MASI
– Politecnico di Milano
- PIERLUIGI MATERA
– Link Campus University Roma
- DANIELE MATTIANGELI
– Università di Salisburgo
- LUDOVICO MAZZAROLLI
– Università di Udine
- GIULIANA MAZZONI
– Università La Sapienza Roma
– University of Hull, Uk
- SAVERIO MECCA
– Università di Firenze
- FRANCESCO MENICHINI
– Università della Calabria
- FELICE MERCOGLIANO
– Università di Camerino
- PAOLO MICCOLI
– Università di Pisa
- LEO MIGLIO
– Università Bicocca Milano
- MARCELLO MIGLIORE
– Università di Cardiff
- GIAN LUCA MORINI
– Università di Bologna
- PAOLO NANNIPIERI
– Università di Firenze
- GIOVANNI NANO
– Università Statale di Milano
- CLAUDIA NAVARINI
– Università Europea di Roma
- MATTEO NEGRO
– Università di Catania
- PAOLO NESI
– Università di Firenze
- ANNA MARIA NICO
– Università di Bari
- IDA NICOTRA
– Università di Catania
- ALESSANDRA NIVOLI
– Università di Sassari
- CARLO NORDIO
– Già procuratore della Repubblica aggiunto di Venezia
– Già presidente della Commissione di riforma del codice penale
- GIOVANNI ORSINA
– Università Luiss
- ALESSANDRO PACCAGNELLA
– Università di Padova
- VINCENZO PACILLO
– Università di Modena e Reggio Emilia
- DAVIDE PACINI
– Università di Bologna
- ANDREA PANZAROLA
– Università LUM Bari
- MARCO PAOLINO
– Università della Toscana
- GIUSEPPE PAOLONE
– Università Pegaso
- MAURO PAOLONI
– Università Roma3
- GIUSEPPE PARLATO
– Università Internazionale di Roma
- ALESSANDRO PAROLARI
– Università Statale di Milano
- ANDREA PASCUCCI
– Università di Bologna
- FERDINANDO PATERNOSTRO
– Università di Firenze
- ALBERTO PAVAN
– Politecnico di Milano
- MARIA PIA PEDEFERRI
– Politecnico di Milano
- CRISTINA PEDICCHIO
– Università di Trieste
- DARIO PEIRONE
– Università di Torino
- PIER GIUSEPPE PELICCI
– Università Statale di Milano
- ANTONIO PERETTO
– Università di Bologna
- ALESSANDRA PETRUCCI
– Università di Firenze
- PAOLO PEZZINO
– Università di Pisa
- RAFFELE PICARO
– Università della Campania Vanvitelli
- LUCIANO PIETRONERO
– Università La Sapienza Roma
- LUIGI PIEVANI
– Dirigente Ministero Università e Ricerca
- NICOLA Pisani
– Università di Teramo
- ANNA POGGI
– Università di Torino
- FRANCESCO POLESE
– Università di Salerno
- SERGIO POLIDORO
– Università di Modena e Reggio Emilia
- ALBERTO PRESTININZI
– Università La Sapienza Roma
- GENNARO QUARTO
– Università di Napoli Federico II
- EDOARDO RAFFIOTTA
– Università di Bologna
- SALVO RANDAZZO
– Università LUM Bari
- GIAMPIETRO RAVAGNAN
– Università Ca' Foscari Venezia
- PAOLO RAVIOLO
– Università e-Campus
- PAOLO RENON
– Università Pavia
- ANGELO RICCABONI
– Università di Siena
- GIOVANNA RICCARDI
– Università di Pavia
- MARCO RICOTTI
– Politecnico di Milano
- PIER PAOLO RIVELLO
– già procuratore generale militare presso la Corte di Cassazione
- GIUSEPPE RIVETTI
– Università di Macerata
- MARCO ROCCETTI
– Università di Bologna
- RAFFAELE GUIDO RODIO
– Università di Bari
- MARIA GRAZIA RODOMONTE
– Università La Sapienza Roma
- FEDERICO ROGGERO
– Università La Sapienza Roma
- MICHELE ROSBOCH
– Università di Torino
- FRANCESCO ROTONDI
– Università IULM Milano
- SANDRO RUBICHI
– Università Modena Reggio Emilia
- STEFANO RUFFO
– SISSA
- ROBERTO RUSSO
– Università eCampus
- ALDO RUSTICHINI
– University of Minnesota
- CESARE SACCANI
– Università di Bologna
- AUGUSTO SAGNOTTI
– Università normale di Pisa
- RENATA SALVARANI
– Università Europea di Roma
- NOEMI SANNA
– Università di Sassari
- FABIO SANTINI
– Università di Perugia
- FRANCESCO SANTINI
– Università di Genova
- RAFFAELE SANTORO
– Università della Campania Vanvitelli
- LIVIA SAPORITO
– Università della Campania Vanvitelli
- VINCENZO MARIA SARACENI
– Università La Sapienza Roma
- MANUEL SARNO
– Università di Padova
- LEONARDO SECHI
– Università di Udine
- ALESSANDRO SEMBENELLI
– Università di Torino
- PIERGIORGIO SETTEMBRINI
– Università degli Studi di Milano
- GIANLUCA SETTI
– Politecnico di Torino
- SALVATORE SFRECOLA
– già presidente di sezione della Corte dei Conti
- ASCANIO SIRIGNANO
– Università di Camerino
- MARCELLO SIGNORELLI
– Università di Perugia
- ENZO SIVIERO
– Università eCampus
- ANNA SOLINI
– Università di Pisa
- STEFANIA SUPINO
– Università Telematica San Raffaele Roma
- SEBASTIANO TAFARO
– Università di Bari
- STEFANO TARULLO
– Università della Campania Vanvitelli
- CHIARA TENELLA SILLANI
– Università Statale di Milano
- MARIO TESTINI
– Università di Bari
- RICCARDO TISCINI
– Universitas Mercatorum Roma
- GIACOMO TODESCHINI
– Università di Trieste
- PAOLA TODINI
– Università eCampus
- ROBERTO TOMASICCHIO
– Università del Salento
- VINCENZO TONDI DELLA MURA
– Università di Lecce
- ALESSANDRO TORRONI
– notaio
- RAFFAELE TREQUATTRINI
– Università di Cassino
- RENATO TRONCON
– Università di Trento
- ELDA TURCO BULGHERINI
– Università Tor Vergata Roma
- FRANCO TURRINI
– Università di Pisa
- ANDREA UNGARI
– Università Marconi
- BIANCA MARIA VAGLIECO
– CNR
- GIUSEPPE VALDITARA
– Università di Torino
- ANNA VALVO
– Università Kore di Enna
- DARIO VANGI
– Università La Sapienza Roma
- FILIPPO VARI
– Università Europea
- UMBERTO VATTANI
– Ambasciatore, già Segretario Generale Ministero Affari Esteri
- ALESSANDRA VERONESE
– Università di Pisa
- VINCENZO VESPRI
– Università di Firenze
- ANTONIO VICINO
– Università di Siena
- GIANLUCA VINTI
– Università di Perugia
- FEDERICO VISCONTI
– rettore Università LIUC
- FILIPPO ZATTI
– Università di Firenze
- CLAUDIO ZUCCHELLI
– già Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

SUPERARE LA PANDEMIA

Dieci proposte di Lettera 150
per ritornare alla normalità sconfiggendo il virus

a cura di

ANTONIO BIANCONI, SERGIO BRASINI, LUIGI CAVANNA, MARIO COMBA, PIERLUIGI CONTUCCI,
ANDREA CRISANTI, FRANCESCO CURCIO, GIOVANNI DERIU, GIULIO MAIRA, MASSIMO MARIANI,
GIAMPIETRO RAVAGNAN, CESARE SACCANI, GIUSEPPE VALDITARA, CLAUDIO ZUCHELLI

Il quadro macroeconomico delineato ai primi di marzo dai dati diffusi dall'Istat mette in evidenza quanto sia stato forte e violento l'impatto della pandemia Covid 19 nel nostro Paese.

Il PIL italiano nel 2020 - valutato ai prezzi di mercato - ha fatto registrare una caduta del 7,8% rispetto all'anno precedente, mentre in volume il PIL è diminuito dell'8,9%. Ancora, dal lato della domanda interna, si è registrato un calo del 9,1% degli investimenti fissi lordi e del 7,8% dei consumi finali nazionali. Per quanto riguarda i flussi con l'estero, le esportazioni di beni e servizi sono scese del 13,8% e le importazioni del 12,6%. Il valore aggiunto ha fatto registrare sensibili contrazioni in volume in tutti i settori produttivi: -6,0% nell'agricoltura, silvicoltura e pesca; -11,1% nell'industria in senso stretto; -6,3% nelle costruzioni; -8,1% nelle attività dei servizi.

Chiusura esercizi commerciali

Secondo l'ufficio studi di Fipe-Confindustria, nel 2020, a causa della pandemia e delle relative misure restrittive, hanno chiuso 15 mila pubblici esercizi. La previsione per il 2021 è che ne chiudano altri 35 mila, arrivando complessivamente a 50 mila. Inoltre bar, ristoranti, discoteche e imprese di catering e banqueting hanno perso 243 mila occupati rispetto al 2019, anno nel quale il numero di questi ultimi sfiorava il milione di unità. Il 70% di chi ha perso il lavoro ha meno di 40 anni. Nel dettaglio, l'occupazione è calata del 25,2% nei ristoranti, del 26,2% nei bar e addirittura del 57,4% nelle discoteche. Le imprese sono ormai allo stremo, senza più l'ossigeno necessario per respirare.

Fallimenti d'impresa

Una recente analisi svolta da Banca d'Italia ha sottolineato come, fin dall'inizio della crisi economica determinata dalla pandemia, si fosse diffuso il timore che essa avrebbe determinato un'ondata di fallimenti d'impresa. Tale timore ha portato all'adozione di un insieme di misure di sostegno alle imprese, affiancate ad interventi volti a "congelare" i fallimenti. Secondo le stime effettuate, la forte contrazione del PIL registrata nel 2020 porterà ad un aumento di circa 2.800 fallimenti entro il 2022. A questi potrebbero aggiungersi altri 3.700 fallimenti "mancanti" del 2020, che cioè non si sono realizzati per gli effetti temporanei della moratoria e delle misure di sostegno. Tali previsioni potrebbero essere addirittura sottostimate, nella misura in cui la caduta eccezionale del PIL comporterà un aumento maggiore di fallimenti rispetto a quanto stimato da precedenti fasi recessive.

Deprezzamento immobili

Il 2020 è stato un anno caratterizzato da fortissime oscillazioni per il mercato immobiliare italiano. Forti discese in corrispondenza delle maggiori restrizioni si sono alternate ad un maggiore movimento nei mesi di allentamento. Il picco negativo, però, non sarebbe ancora arrivato secondo le analisi contenute nel recente report "Analisi del mercato immobiliare e possibili scenari post Coronavirus" promosso da Sarp Immobiliare, Asta Advisor, Anama e Fiabci, in quanto dovrebbe verificarsi nei prossimi mesi del 2021. La pandemia ha trascinato nel corso

del 2020 le compravendite a quota 510 mila, con un calo rispetto all'anno precedente del 19,5%. L'arretramento è stato talmente marcato che servirà tempo prima di rivedere prezzi e compravendite comparabili a quelli pre-crisi: il mercato italiano dovrebbe tornare ai livelli del 2019 non prima del 2023. I prezzi avranno una dinamica simile: dopo che il 2020 si è chiuso con quotazioni in calo del 2%, il 2021 dovrebbe chiudersi con una flessione ancora più consistente, pari al 3,8%. I motivi della frenata sono ormai stati messi a fuoco: difficoltà economiche, incertezza per il futuro e nuove abitudini (il protrarsi dello *smart working* potrebbe rimodulare il mercato, facendo apprezzare zone più periferiche e metrature più ampie a fronte di cali per gli immobili più centrali).

Danni enormi al turismo.

Il recente dossier AGI/Censis dedicato al settore nel quadro di "Italia sotto sforzo. Diario della transizione 2020/2021" ha sottolineato come sul turismo si sia abbattuta la tempesta perfetta della pandemia. Nei primi 11 mesi del 2020 sono state circa 219 milioni le presenze in meno negli esercizi ricettivi rispetto al 2019 (-52,2%), nonostante la parziale ripresa registrata nel corso dell'estate. Per la componente straniera la contrazione è stata ancora più marcata (-68,9% tra gennaio e ottobre 2020). Lo scorso anno i passeggeri in transito nel sistema aeroportuale nazionale sono diminuiti complessivamente del 72,6% (-61,3% per i voli nazionali, -78,4% per quelli internazionali). L'impatto sulla dimensione occupazionale è stato molto preoccupante. Gli addetti del settore turistico inteso in senso ampio sono pari a 1.647.000 unità (il 7,1% del totale). Si tratta di lavoratori impiegati con contratti a termine o stagionali in percentuali superiori alla media, dunque meno protetti dal blocco dei licenziamenti. Nel comparto "alloggio e ristorazione" è stata stimata una perdita del 12,2% delle ore lavorate nel primo trimestre del 2020, del 77,8% nel secondo trimestre e del 30,3% nel terzo. Infine sono state assai pesanti anche le conseguenze sui consumi, con una perdita stimata pari a 50 miliardi di euro.

Conseguenze psicologiche e pedagogiche

L'epidemia che stiamo vivendo sta colpendo anche la sfera psichica, gettando tutti noi nella paura e scatenando emozioni negative quali ansia, angoscia, panico, preoccupazione. In pratica, da molti mesi viviamo tutti in una situazione di stress prolungato che non fa bene. In persone fragili tutto ciò può sviluppare gravi sindromi psichiche, che possono giungere fino alle psicosi o alle sindromi ossessivo-compulsive.

Tutti noi ci sentiamo destabilizzati in cose che ritenevamo parte imprescindibile della nostra vita. Noi che pensavamo di essere invulnerabili e di avere una soluzione tecnica a tutti i problemi, abbiamo toccato con mano la nostra vulnerabilità fisica, culturale e politica, la nostra precarietà.

Tutto questo aggravato dalle tante situazioni di disagio sociale e familiare. Persone che vivono in case di pochi metri quadri, famiglie in cui esistono situazioni di forte conflitto oppure di grave indigenza.

In queste condizioni lo stress, da utile strumento di sopravvivenza, diventa dannoso per la nostra vita, inonda il nostro organismo di cortisolo il quale inibisce il sistema immunitario, accentua le reazioni emotive, deteriora alcune aree importanti per la memoria, le funzioni cognitive e l'apprendimento. Sotto stress si arresta la produzione di serotonina, il nostro ormone della felicità, e ci intristiamo.

Tutto ciò si ripercuote soprattutto sulle donne, spesso obbligate a stare a casa per seguire i figli in DAD e spesso, purtroppo, vittime di violenze domestiche.

Per i giovani il disagio psicologico non è meno pericoloso del COVID 19, anzi.

A fronte di una sostanziale quasi immunità dei bambini e ragazzi sino all'adolescenza avanzata, riscontriamo una maggiore fragilità psicologica derivante dalle difficoltà sopra illustrate e, soprattutto, dalla mancanza di due dei tradizionali luoghi di formazione della personalità, oltre alla famiglia: la scuola e l'attività complementare (sport, gruppo di amici etc.)

Si è registrata una escalation di tentativi di suicidio da parte degli adolescenti e preadolescenti in questo periodo di pandemia. A denunciarlo anche i neuropsichiatri infantili dell'O-

ospedale Regina Margherita di Torino che hanno rilevato una crescita, mai registrata prima, di tentativi di suicidio e di suicidi portati a compimento tra i minori nella fascia di età 10-17 anni.

Il responsabile di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza dell'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma ha denunciato una situazione mai verificatasi prima: i posti letto del reparto sono occupati al massimo della loro capienza da settimane. Ragazzini con disturbi mentali in aumento vertiginoso, netto innalzarsi delle richieste di aiuto. Si prevedono alla fine dell'anno più di 500 ricoveri per tentativi di suicidio, atti di autolesionismo, disturbi alimentari e oltre 7.000 bambini in attività diurna.

Il fenomeno è destinato a crescere in quanto adolescenti e preadolescenti in questo periodo di isolamento forzato e di pressione psicologica sono più preda di depressione, ansia e sono anche più esposti alla violenza domestica.

Anche il contesto internazionale trasmette segnali inquietanti. Il CDC (*Centers for Disease Control and Prevention*) di Atlanta (USA) ha condotto a giugno un'indagine sulla salute mentale, dalla quale è stato riscontrato che i sintomi di ansia e depressione sono notevolmente aumentati nell'ultimo anno a causa principalmente dell'isolamento dai coetanei e dell'interruzione della routine scolastica, che hanno contribuito a far crollare la sensazione di stabilità percepita solitamente.

E' anche per questo che un'attenzione particolare va dedicata ai giovani e agli adolescenti, e al disastro della DAD.

Per i più piccoli la scuola rappresenta il primo contatto al di fuori della famiglia. I bambini sviluppano una parte considerevole delle loro abilità intellettive ed emotive attraverso l'osservazione e l'imitazione:

E poi ci sono gli adolescenti. L'adolescenza è un cambiamento cruciale nella vita, è un momento di crescita del cervello che viene dall'infanzia ma non ha ancora raggiunto la piena maturità.

Il *lockdown*, la chiusura della scuola, la proibizione dello sport e la rarefazione degli incontri, ha tolto ai giovani un pezzo di mondo, fondamentale per completare la maturazione e la strutturazione del loro cervello. Sono una generazione interrotta sul più bello, mentre stava sbocciando, a cui sono stati tolti i "maestri" nel momento in cui ne avevano maggior bisogno.

L'aula di una scuola è lo spazio per eccellenza per la crescita psicologica e sociale. Non è solo un contenitore di informazioni e nozioni. Nella scuola si forgia il capitale umano dell'Italia di domani. In conseguenza della DAD molti ragazzi hanno peggiorato i loro risultati scola-

stici, accumulando ritardi culturali rispetto a coetanei di altre nazioni.

Purtroppo, per lunghi periodi, il mondo virtuale è diventato l'unico surrogato della scuola, dei parchi, degli incontri con gli amici. Forse è anche stato un salvagente per questi ragazzi.

Correlazione tra dinamica pandemica e misure di contenimento.

I risultati di numerose ricerche mostrano le leggi fisico-matematiche che descrivono la correlazione tra la dinamica dell'epidemia di coronavirus e le misure di contenimento attivate in Italia e nel mondo. Recentemente un algoritmo ha misurato la dinamica di diffusione dell'epidemia e l'analisi dati dell'Europa e delle singole regioni italiane ed è stato pubblicato e aggiornato sul sito www.superstripes.net

Attualmente il metodo "*Lockdown stop and go*" mantiene l'Italia in una fase critica o metastabile con una mortalità media stazionaria di circa 10.000 decessi al mese (6 decessi giornalieri per milione di abitanti), mantenendo questa media fino all'estate 2021 in Italia ci saranno altri 60.000 decessi circa che faranno posizionare l'Italia tra le peggiori nazioni al mondo in termini di decessi relativi al numero di abitanti dovuti al COVID 19. Le equazioni di fisico-matematica mostrano la necessità di interventi mirati sui focolai preventivamente individuati con contestuale vaccinazione di tutta la popolazione per spegnere i focolai limitati, dando ai Territori bonificati una nuova qualità della vita e prospettive di ripresa economica.

Le restrizioni da un punto di vista giuridico

Anche sotto il profilo della legalità costituzionale, i gravi dubbi di legittimità del sistema dei DPCM e delle stesse restrizioni impongono che il più presto possibile siano allentati e poi eliminati i limiti alle libertà fondamentali.

Ad esempio, vaccinati e guariti sono ormai diversi milioni. La compressione delle libertà costituzionali si giustifica solo sul presupposto di un rischio eccezionale per chi è costretto a subire quelle compressioni. O per la loro particolare pericolosità. Indagini internazionali dimostrano la non pericolosità del virus per chi sia stato vaccinato o sia guarito. Pare anche bassa la possibilità di essere contagiosi.

Coloro che siano stati vaccinati o siano guariti dovrebbero essere esentati dalle restrizioni alle libertà individuali previste dalla istituzione delle varie aree (rossa etc.) tranne l'utilizzo ob-

bligatorio della mascherina nei luoghi pubblici e aperti al pubblico.

Nella incertezza scientifica circa la potenzialità infettiva dei vaccinati e dei guariti dal Covid, non si giustifica l'adozione di misure restrittive della libertà personale, neppure sotto il profilo della protezione dei terzi. Si tratterebbe di una applicazione forzata del principio di prevenzione, astrattamente replicabile in situazioni future anche di minore impatto.

Si determinerebbe così un ulteriore abbassamento della soglia di compressione dei diritti costituzionali, con grave pericolo per l'assetto democratico.

Le ragioni dell'intervento

Le proposte di questo documento mirano anche a rendere possibile un ritorno, se non alla normalità, a una condizione accettabile, pur convivendo con le problematiche derivanti dalla persistenza della pandemia.

Infatti, le opinioni più accreditate (Crisanti, Parisi, Rasi) ci mettono in guardia circa il raggiungimento della così detta immunità di gregge entro l'autunno, dato che essa si realizza solo con la immunizzazione completa, di almeno l'80% della popolazione sopra i 12 anni. A ciò si aggiunga la necessità di ripetere la vaccinazione annualmente.

Inoltre il Covid ha una diffusione territoriale che va ben oltre il nostro Paese, ma coinvolge anche l'Europa e il resto del mondo. Se non si blocca l'epidemia nel terzo mondo il virus continuerà a circolare e a mutare e quindi a diventare più contagioso o più letale. Non sarebbe più possibile contenere le varianti.

Insomma, si apre uno scenario verosimile in cui la mobilitazione vaccinale e la certezza della immunità di gregge si traspongono al di là dell'autunno prossimo.

Proseguire ancora per mesi con la pratica di Lockdown stop and go rischia di uccidere il Paese, senza risolvere il problema.

E' opportuno prevedere, invece, mini chiusure per cluster e, di contro, la riapertura in zone anche ristrette ove si presentino situazioni di sicurezza (modello Madrid).

Da ciò, la necessità di perseguire entrambi gli obiettivi strategici della vaccinazione e del contenimento del contagio ma con strumenti diversi che aggrediscano la diffusione del contagio nella sua vera causa, che non è il contatto sociale, ma la diffusione e la trasmissione del virus via aerosol umano.

Cambio di paradigma strategico

Quale eredità del precedente, il Governo Draghi affronta la pandemia seguendo due sole linee strategiche:

1. La riduzione dei contatti sociali;
2. La vaccinazione di massa.

L'esperienza maturata in un anno di pandemia e quella dei Paesi simili, hanno viceversa insegnato che un tale approccio è efficace solo in nazioni isolabili logisticamente e geograficamente, quali il Regno Unito, l'Australia, la Nuova Zelanda e le isole in genere, o segregabili giuridicamente, quale la Cina e in genere i Paesi totalitari.

Questo tipo di approccio rischia quindi di essere poco utile e di innescare esclusivamente alternanze cicliche nei contagi.

E' necessario un cambio di paradigma strategico che fondi l'iniziativa su tre linee strategiche:

1. Contenimento del contagio (aggredire la vera causa efficiente della trasmissione del virus con misure logistiche, di protezione e di blocco);
2. Vaccinazione di massa;
3. Sviluppo delle terapie (ricerca medica e organizzazione logistica).

Conseguentemente i nuovi strumenti devono consentire il riavvio della maggior parte possibile delle attività economiche e sociali approntando contestualmente strumenti e misure destinati specificatamente a impedire la trasmissione del virus in sé e non solo finalizzati ad impedire i contatti sociali.

Non certo nell'ottica di un "liberi tutti" che sarebbe insostenibile, ma con una attenzione alla proporzionalità e sostenibilità dei ritorni alla normalità.

In attesa dell'auspicabile completamento della campagna vaccinale quali soluzioni?

Le misure di seguito proposte mirano contestualmente: ad approfondire e monitorare la conoscenza della diffusione del virus; a impedire il fenomeno della diffusione in sé; ad intervenire medicalmente in sede terapeutica e vaccinale.

1. Isolare rapidamente i possibili contagiati – Liberare i territori immuni

Ciò è possibile individuando cluster epidemici e sviluppando una campagna di tamponi di massa presso tutti i contatti dei positivi. Sviluppare e distribuire test rapidi affidabili da fare ovunque

ci siano aggregazioni: treni, aerei, scuole e università una volta la settimana etc.

Seguire quindi il modello Madrid, ove sono stati determinanti i seguenti fattori:

1° la decisione di estendere a chiunque e negli ambulatori sotto casa i test rapidi, i quali, sia pure meno attendibili, consentono di raddoppiare il numero dei controlli.

2° la conta del virus nelle acque reflue per individuare e mettere in quarantena i quartieri maggiormente colpiti. Conseguentemente applicando le misure da zona rossa solo per i cluster individuati. Degli oltre 6 milioni di abitanti di Madrid 2 mln sono stati coinvolti da queste micro chiusure.

3° l'accesso ai test e l'organizzazione dei quartieri nel contrasto al virus hanno agevolato il senso di responsabilità dei cittadini che, in larga parte, hanno rispettato il distanziamento e l'uso della mascherina.

Il modello dimostra che il *lockdown* rigido non è indispensabile, a condizione che si realizzino chiusure circoscritte. Questa è la vera chiave di volta. Così come non serve vietare la circolazione nell'intero Paese, comprese le zone sostanzialmente franche. Occorrono senso civico e sanzioni serie verso chi non usa la mascherina, ma da parte dello Stato analogo buon senso nel chiudere solo i focolai.

2. Istituire sistemi di *network testing* e verifiche dei guariti e vaccinati – Liberare gli immuni – Il passaporto vaccinale

Nell'ambito dell'obiettivo 1: "Contenimento del contagio" sono da perseguire alcuni obiettivi operativi e precisamente:

- I. Monitoraggio capillare delle varianti.
- II. Creazione di anagrafe vaccinale e strumenti informatici per consentire mobilità ai vaccinati e ai guariti.
- III. Sviluppo di un sistema di tracciamento che combini incremento della capacità di effettuare tamponi molecolari e miglioramento dei sistemi informatici.

Decisivi nel contenimento del virus sono sistemi di *network testing* e i test di massa. Il primo prevede di testare tutta la rete di relazioni della persona infetta indipendentemente dal contatto. Il secondo prevede di testare intere comunità. Tutte e due gli approcci sono stati utilizzati con successo in numerosi Paesi dell'Estremo oriente. Occorre pertanto varare un piano di sorveglianza di *network testing* che combini strumenti informatici e capacità di effettuare tamponi molecolari su larga scala.

Inoltre avrebbe senso verificare gli anticorpi in tutti i guariti e vaccinati perché potremmo ottenere informazioni fondamentali per la strategia da sviluppare in autunno. Nel frattempo occorre diffondere il sequenziamento per una precoce diagnosi di eventuali varianti.

Appare, infine, urgente la istituzione di un passaporto vaccinale, che comprenda anche i casi di immunità da guarigione. L'uso di tale strumento, però, per non

incorrere in violazioni costituzionali non può essere vincolante rispetto al godimento di diritti civili e all'uso di servizi pubblici mentre lo può per quanto concerne gli spostamenti all'estero e l'assunzione di impieghi o professioni per le quali la legge richieda la sana costituzione e l'assenza di malattie o situazioni di rischio (esemplificatamente come da decenni per le malattie tubercolari e le licenze di commercio o la professione di maestro).

Il Passaporto, inoltre, può essere una ragione di precedenza in determinate situazioni, come ad es. nell'esenzione del rispetto delle regole sull'affollamento, il coprifuoco, il distanziamento ed altre.

3. Riduzione del rischio relativo ai trasporti

Le procedure d'urgenza (art. 63 del codice contratti) validate dalla Commissione europea consentono di individuare in tempi brevi operatori disposti a vendere o locare autobus con i quali rafforzare le flotte del trasporto pubblico urbano. Si pensi in particolare agli operatori del turismo che si trovano con veicoli di qualità attualmente inutilizzati. Il Governo può sostituirsi

a organismi regionali e comunali inattivi.

Medio tempore utilizzare i mezzi delle FFAA (pullman e camion) soprattutto per gli scuola bus, requisire con indennizzo i pullman privati, oggi inutilizzati causa pandemia.

Assumere a termine conducenti soprattutto NCC, oggi senza lavoro.

Stipulare convenzioni con le compagnie di taxi per coprire tratte e orari in cui sarebbe antieconomico l'uso di un autobus.

4. Contenimento del contagio e lotta alla diffusione materiale del virus – Dispositivi personali e misure collettive di protezione

a) Dispositivi personali

La prevenzione passa anche attraverso l'utilizzo corretto delle mascherine. Alcune verifiche hanno dimostrato la scarsa affidabilità di diverse tipologie di mascherine. È fondamentale incaricare le università per il controllo e la verifica di un adeguato filtraggio dei prodotti messi in commercio.

Sembra opportuno il passaggio alle mascherine FFP2 che garantiscono una protezione in entrata e in uscita.

Occorre prevedere la distribuzione massiva da parte degli uffici pubblici e privati ai propri dipendenti.

L'obbligo dell'uso della mascherina, imposto ai cittadini per motivi di sanità pubblica, non deve gravare finanziariamente sugli stessi ma esclusivamente sullo Stato che lo ha imposto. Pertanto è assolutamente necessario che esse siano dispensate gratuitamente dal SSN, senza ricetta, nel limite di una quantità mensile per ciascun cittadino prefissata e controllabile tramite il sistema "ricetta elettronica" attraverso la tessera nazionale. È in ogni caso grave che si possono finalmente scaricare le mascherine chirurgiche e non le FFP2 e FFP3.

b) Misure collettive di protezione - Sanificazione degli ambienti

Fondamentale è la ventilazione e sanificazione degli ambienti.

Per stabilire un valore corretto della distanza di sicurezza occorre essere in un ambiente ad umidità relativa (RH%) controllata. Il valore della distanza di sicurezza varia in funzione di diversi parametri, ma quelli fondamentali sono:

- Dimensione delle goccioline emesse;
- Velocità di emissione (ad es. fonazione, circa 4 metri al secondo, o tosse, oltre 10 metri al secondo);

- Grado igrometrico (ovvero RH%, umidità relativa dell'aria).

I primi due parametri si controllano con l'uso delle mascherine, il terzo con un semplice trattamento di umidificazione/deumidificazione dell'aria ambiente al livello desiderato.

L'aerazione deve quindi essere concepita con flussi d'aria dall'alto verso il basso, e in tal senso occorre aggiornare infissi, sistemi di aerazione o condizionamento etc., mentre è necessario approfondire gli studi sul grado igrometrico ottimale per contrastare la diffusione delle particelle.

Se la distanza di sicurezza è correttamente calcolata nelle condizioni specifiche dell'ambiente in esame ed è rispettata, il contagio è altamente improbabile. In termini pratici, impossibile.

In particolare, nelle scuole si deve adottare una strategia di trattamento dell'aria ed applicazione di NFI commisurate al rischio relativo legato alla didattica in presenza

Operativamente occorre quindi predisporre immediati programmi di ristrutturazione degli infissi e degli impianti di aerazione e controllo dell'umidità in uffici pubblici e scuole.

Contestualmente fornire agli uffici pubblici e alle scuole strumenti di sanificazione ambientale (raggi UV) da effettuare ogni 2/4 ore, predisponendo quindi opportuni protocolli di routine per la sanificazione e aerazione.

Identiche misure devono essere adottate sui mezzi pubblici di trasporto.

5. Riapertura in sicurezza dei locali destinati all'istruzione frontale

a) Scuola in presenza

Il quadro della situazione psicopedagogica dei nostri minori, delineato in premessa, richiede una strategia mirata alla riapertura delle lezioni in presenza.

Con questo scopo, occorre agire con strumenti amministrativi e organizzativi: verificare con un tampone antigienico o salivare settimanale le condizioni di salute degli studenti fino alla loro vaccinazione e prima dell'ingresso a scuola;

ampliare la disponibilità di aule per diminuire il numero di alunni per classe, facilitando i distanziamenti.

Conseguentemente, si devono assumere a tempo determinato docenti, anche richiamando, se necessario, quelli andati in pensione negli ultimi cinque anni, e personale ATA.

Il reperimento di aule aggiuntive può avvenire già ora agevolmente in molte scuole in esercizio. Le politiche di *spending review* degli ultimi

anni hanno determinato una contrazione di docenti e di classi, con aumento di alunni per classe, sicché gran parte degli istituti comprensivi dispongono di locali, già adibiti ad aule, variamente utilizzati. Il residuo fabbisogno può essere reperito utilizzando immediatamente immobili demaniali inutilizzati o procedendo con requisizioni d'urgenza con indennizzo.

La possibilità di acquisire aule e assumere personale a tempo determinato è già prevista dal d.l. n. 34 del 2020 e successivi e ivi finanziata, ma solo come misura che i dirigenti scolastici (presidi) possono adottare, nei limiti del loro finanziamento, nei soli "casi necessari".

Viceversa, l'obiettivo da raggiungere è il raddoppio di tutte le classi di ogni ordine e grado in tutta Italia (e del personale necessario) per dimezzare il numero di alunni in presenza.

Affiancare alle misure dirette al sistema scolastico quelle riguardanti il sistema dei trasporti dedicati (v. punto 3), che ne è complementare.

b) DAD

Nella ipotesi che la strategia del Governo preveda ancora la DAD, è indispensabile investire nell'acquisto di tablet o PC da fornire in comodato a tutti gli alunni che seguano la DAD e non ne siano dotati in famiglia e stipulare convenzioni apposite con i provider per acquisire strumenti di traffico dati (schede o fibra) al costo (va da sé che tale misura costituirebbe anche un passo avanti nell'investimento per la digitalizzazione del Paese, cui gli stessi provider sono interessati). Questa misura è stata timidamente attuata con il Governo Conte bis, ma finanziata in maniera inadeguata e affidata alle disponibilità dei singoli plessi scolastici.

6. Strategia della conoscenza

La richiesta formale di Lettera 150 sulla mancata pubblicazione dei dati pandemici, come richiesto anche dall'Accademia dei Lincei, è stata ignorata. Una dettagliata conoscenza dei dati disaggregati è preziosa per identificare soluzioni più efficaci, anche utilizzando metodi di intelligenza artificiale, e politiche condivise rassicurando i cittadini con un messaggio di trasparenza e democrazia.

Da subito il Governo deve rendere disponibili sul sito del Ministero della Salute tutti i dati, in forma disaggregata e trattabile, raccolti su base nazionale, regionale e comunale, perché essi siano a disposizione della comunità scientifica anche internazionale.

7. Strategia di riduzione della mortalità

Decisiva è una drastica riduzione della mortalità causata dal virus. A questo riguardo per ridurre la pressione sugli Ospedali e, in ultima analisi, complicità e mortalità, bisogna:

- vaccinare tutti gli ospiti delle RSA, personale sanitario e persone sopra i 60 anni e coloro considerati fragili.
- Coinvolgere i medici di base per una precoce somministrazione di antiinfiammatori che si sono rivelati importanti nel ridurre la ospedalizzazione.
- Sviluppare una strategia di gestione ottimale degli ammalati, utilizzando anche esami di laboratorio di facile esecuzione ma che valutino le probabilità di sviluppare le principali complicanze (infiammazione, tromboembolia, patologia cardiaca o neurologica);
- Per le categorie fragili, studiare la risposta immunitaria (non solo sierologia ma soprattutto la risposta cellulare);
- Per il miglior rapporto costo/efficacia e rapidità per diagnosi e la identificazione delle varianti eseguire i test molecolari standard in prima battuta (sviluppando quanto già proposto da Lettera 150 lo scorso maggio), con successiva verifica rapida con test multi-target in tutti i positivi della presenza di quelle di cui si conosce già la presenza;
- Per identificare le varianti non ancora note, utilizzare le tecniche di sequenziamento rapido e ad alta produttività che sono ormai già disponibili.
- Infine è necessario aumentare i posti di terapia intensiva. Non mancano gli hardware, ma vi è penuria di specialisti. Una opportuna campagna internazionale di reclutamento risolverebbe il problema. Ovviamente occorre contestualmente rivedere completamente la politica di accesso alle specializzazioni aumentandone il numero e quindi limitando l'assunzione temporanea dall'estero a cinque anni, per dare modo di completare le prime implementazioni di specialisti.

8. Terapie e medicina territoriale - Uso degli anticorpi monoclonali in terapia ospedaliera e/o domiciliare assistita

Il Covid 19 è una malattia virale contagiosa, molto spesso con decorso asintomatico, o paucisintomatico, ma anche capace di causare polmonite interstiziale grave, tromboembolia, shock settico e morte. Come la maggior parte delle patologie umane, anche Covid viene classificato in 5 stadi o forme, da quella asintomatica

all'insufficienza multiorgano. Questo è importante per stabilire le cure più appropriate e per avere gruppi di pazienti comparabili anche ai fini di ricerca e di acquisire nuove conoscenze. Almeno attualmente, è fondamentale sviluppare le ricerche su terapie possibilmente precoci, in fase domiciliare per curare presto, curare a casa e evitare ospedalizzazione. I farmaci utilizzati sono antinfiammatori, immunomodulatori, antiparassitari, antibiotici, eparina, cortisone, e più recentemente, anticorpi monoclonali.

Gli anticorpi monoclonali sono una categoria di farmaci già ampiamente utilizzati in oncologia, ematologia, reumatologia ecc. Sono proteine dirette contro antigeni specifici, in questo caso del virus, capaci di neutralizzarlo. Vengono somministrati per via parenterale, attualmente per endovena, ma la possibilità della via sottocute, o intramuscolare potrà permettere un loro utilizzo in pazienti non ricoverati, come si fa da anni in oncologia.

Le buone prospettive di questi ed altri farmaci allo studio devono essere verificate per sostenere la strategia di lotta non solo al virus, ma alla malattia in sé.

Pertanto è indispensabile che lo Stato finanzi e incentivi la ricerca nel settore dei farmaci biologici, anche attraverso opportune convenzioni con università e imprese farmaceutiche. Ciò anche al fine di non tagliare fuori l'industria farmaceutica italiana dagli sviluppi commerciali futuri.

Il rapporto con Reithera, ove lo stato ha una partecipazione importante, deve quindi essere rafforzato con opportuni investimenti.

Nella lotta contro Covid sono state istituite le "unità speciali di continuità assistenziale" (USCA). Sono costituite da 2 medici, oppure 1 medico ed 1 infermiere, che con auto, borsa con strumenti quali: ecografo, saturimetri, farmaci, ecc. e dispositivi di protezione, si recano a casa del malato per visitarlo e curarlo.

Le USCA non funzionano. Sono poche e senza una risposta domiciliare rapida. Occorre procedere al rafforzamento strutturale dei presidi USCA coinvolgendo i medici di famiglia.

Va potenziata la Medicina del Territorio incardinata sui Comuni o loro aggregazioni con servizi basati sulla tecnologia 4.0 mettendo in rete medici, pazienti e servizi connessi.

La medicina territoriale deve poi essere implementata affiancandole l'applicazione diffusa di sistemi di telemedicina nella assistenza domiciliare in un network integrato paziente<> medico di base<>struttura assistenziale<>ospedale Covid.

9. Quarantene e Covid Hotel

Adeguamento delle strategie di quarantena ed isolamento domiciliare alle linee guida OMS e CDC con conseguente riduzione del periodo di isolamento e quarantena e maggiore utilizzazione delle strutture Covid Hotel che vanno incentivate con la previsione di contributi economici a chi accetta di trasferirvisi. In momento di crisi turistica sono possibili convenzioni con gli alberghi per ospitare positivi conviventi. Occorre prevedere forme di contribuzione giornaliera per far decollare i Covid hotel.

10. Strategia per fronteggiare la carenza di vaccini. – Licenza obbligatoria e sub licenza

L'Italia deve comprare 60 milioni di dosi di vaccino tra Pfizer e Moderna con consegna in autunno efficace contro le varianti che ci saranno (come per l'influenza) per fare un richiamo a tutti e attrezzarsi a fare un milione di dosi al giorno.

Contestualmente, per affrontare la situazione contingente, occorre:

- Approfittando del momento di affievolimento della fiducia della opinione pubblica europea nel vaccino Astrazeneca, rastrellare sul mercato europeo le dosi non utilizzate dai vari Paesi, quale misura tampone;
- avviare trattative per accordi per la sub licenza a favore della industria farmaceutica italiana, ove la stessa sia in grado di affrontarne la produzione. In subordine:
- approntare immediatamente le procedure per ricorrere, al bisogno in tempi brevissimi, alla così detta licenza obbligatoria a favore dello Stato, tenendo conto che la licenza obbligatoria deve essere accompagnata dall'obbligatorietà di porre a disposizione dello Stato anche il know how e le informazioni relative al dettaglio della produzione, senza le quali questa sostanziale requisizione del brevetto non dà frutti;

La sagacia politica di una Nazione si giudica anche da come essa sa approfittare delle contingenze negative per superarle ma anche migliorare la sua situazione.

L'industria farmaceutica italiana è all'avanguardia, ma nel settore dei vaccini essa è tagliata fuori dai grandi circuiti.

Questa potrebbe essere l'occasione per favorire la nascita di un polo farmaceutico che esegua ricerca e produzione nel settore dei vaccini e non solo, così assumendovi il Paese una certa autonomia. Questa è la strada battuta da poten-

ze grandi come gli Usa, la Russia e la Cina e medie come il Regno Unito e la Germania.

Pertanto, oltre alle misure contingenti sopra indicate, meglio sarebbe se il Paese si attrezzas-

se e contribuisse al finanziamento delle aziende farmaceutiche italiane, sia per garantire una produzione vaccinale de futuro, sia per riprendere un ruolo nel panorama farmaceutico internazionale.



ANTONIO BIANCONI

Professore di Biofisica, Università La Sapienza, Roma

SERGIO BRASINI

Professore di Statistica economica, Università di Bologna

LUIGI CAVANNA

Direttore del Dipartimento di Oncologia/ematologia, ASL di Piacenza

MARIO COMBA

Professore di Diritto pubblico comparato, Università di Torino

PIERLUIGI CONTUCCI

Professore di Fisica Matematica, Università di Bologna

ANDREA CRISANTI

Professore di Microbiologia, Università di Padova

FRANCESCO CURCIO

Professore di Patologia medica, Università di Udine

GIOVANNI DERIU

Professore di Angiologia, Università di Padova

GIULIO MAIRA

Professore di Neurologia, Humanitas Milano

MASSIMO MARIANI

Professore di Cardiocirurgia, Università di Groningen, Olanda

GIAMPIETRO RAVAGNAN

Professore di Microbiologia, Università Ca Foscari

CESARE SACCANI

Professore di Impianti industriali meccanici, Università di Bologna

GIUSEPPE VALDITARA

Professore di Diritto Romano, Università di Torino

CLAUDIO ZUCHELLI

Presidente Aggiunto Onorario del Consiglio di Stato



PROPRIETA
PRIVATA

LA PROPRIETÀ SPINA DORSALE DI UNA NAZIONE

DI GIUSEPPE VALDITARA

Quando Tiberio Gracco, in viaggio verso la Spagna, attraversò la Toscana, fu colpito dalla desolazione della campagna etrusca. Si era estinto quel ceto di piccoli e medi proprietari terrieri che era stato il fondamento della repubblica romana. Tutta la sua azione politica, ben lungi dall'essere contro la proprietà privata, fu orientata a ricostituirla, favorendo fra l'altro proprio la privatizzazione delle terre pubbliche. Già Tiberio era infatti consapevole che l'attaccamento ad uno Stato è più forte fra i proprietari.

L'importanza della proprietà immobiliare è ben presente a Cicerone che nel *de republica* arriva a concepire in funzione della sua difesa la nascita degli Stati: le città sarebbero state create perché ciascuno potesse conservare e proteggere i propri beni. Nel *de officiis* si ribadisce che il consentire a ciascun cittadino di mantenere il proprio patrimonio è ciò che legittima la fondazione stessa di uno Stato.

Per Cicerone i proprietari di beni immobili avrebbero a cuore il destino della *res publica* più di qualunque altra categoria di soggetti e sarebbero dunque i cittadini più interessati alla sua protezione. Emerge l'idea che la proprietà sia il fondamento dello Stato e che la difesa di questo presuppone la difesa di quella. Attentare alla proprietà privata avrebbe fatto correre addirittura il rischio del dissolvimento della stessa società.

La particolare considerazione che aveva la proprietà privata discendeva dal fatto che la città Stato era concepita come una libera unione di proprietari: *dominium* e *Quirites*, cioè l'insieme dei cittadini (*co-viri*), sono due concetti talmente uniti che la piena proprietà va di pari passo con la cittadinanza. Uno dei primi provvedimenti che Romolo avrebbe adottato sarebbe stato non a caso quello di distribuire ad ogni cittadino i *bina iugera*, il campo per vivere e la casa da abitare. Il *dominus* era del resto un vero e proprio "sovrano" ed era dalla sua originaria sovranità che discendeva la sovranità dello Stato.

Questa visione era pienamente coerente con il fatto che il valore fondante la *res publica* fosse la *libertas*. E una delle estrinsecazioni della libertà è il poter godere e disporre senza vincoli, pesi o limitazioni dei propri beni. Da ciò discendeva che fosse estranea all'idea stessa di *res publica* che la proprietà potesse essere compressa, o addirittura espropriata. Anche quando ciò fu necessario per lo sviluppo urbanistico di Roma, l'espropriazione fu sempre considerata uno strumento eccezionale, a cui doveva conseguire un congruo indennizzo, e che poteva richiedere l'autorizzazione del senato.

Per il funzionamento dello Stato, per dotare l'erario di risorse adeguate, furono fin da epoca risalente istituiti i tributi, che venivano pagati sulla base della residenza in uno dei distretti territoriali (*tribus*/tribù, appunto, da cui *tributum*) in cui era stata divisa la città.

Per semplicità di computo, le prime imposte furono personali, calcolate ogni cinque anni, in occasione del censimento dei cittadini, sul valore del complessivo patrimonio posseduto, che esprimeva la ricchezza del *pater familias* e dunque anche la sua posizione sociale e il suo peso politico. La partecipazione alle scelte fondamentali della repubblica (la votazione delle leggi e la elezione dei magistrati, ma anche il giudizio nei processi criminali) era proporzionale al patrimonio complessivo dichiarato e dunque alla quantità di imposte pagate.

Non esistevano invece nell'età repubblicana imposte reali, destinate cioè a seguire il bene a prescindere dal suo proprietario: imposte di questo tipo avrebbero infatti violato il *dominium ex iure Quiritium*, fondamento della autonomia politica della famiglia.

Proprio per il particolare significato che libertà e proprietà avevano, l'imposta personale sul patrimonio era caratterizzata da particolare tenuità: era infatti pari a circa un millesimo dell'ammontare del patrimonio complessivo posseduto. Anche in questa esiguità si coglie

l'avversione della repubblica verso forme di imposizione vessatorie della libertà del cittadino.

Non appena le condizioni dell'erario lo consentirono, ovverosia nel 167 a.C., all'indomani della conquista della Grecia, l'imposta personale sul patrimonio fu soppressa, ricavandosi ormai dalle province il grosso del gettito necessario per coprire il fabbisogno statale.

Un vero e proprio manifesto contro una imposizione fiscale sul patrimonio è ciò che scrive Cicerone sempre nel *de officiis*: bisogna provvedere che non si impongano tributi sulla proprietà, come accadeva in epoca antica; se in casi eccezionali, per necessità, sarà inevitabile fare ricorso a questo tipo di prelievo, ciò dovrà avvenire in modo che tutti comprendano che è realmente necessario per la "comune salvezza", vale a dire per un interesse comune particolarmente

rilevante. Ritorna l'idea di un patto fra cittadini nel nome della *communis utilitas*, che era poi ciò che stava a fondamento della origine convenzionale della *civitas* stessa.

Le risorse, per rendere legittimo questo tipo di imposizione, dovranno essere dunque bene impiegate e si dovrà dimostrare a coloro che hanno pagato come sono stati spesi i loro soldi.

Ma questo tipo di imposizione fiscale, chiosava Cicerone, non dovrà comunque essere applicata a Roma.

Un bravo statista dovrà infatti badare a che il patrimonio di ogni cittadino non venga diminuito per causa dello Stato, né che si attui una redistribuzione della ricchezza, perché l'eguaglianza delle ricchezze imposta per legge è la peggiore delle epidemie: *qua peste quae potest esse maior?*



GIUSEPPE VALDITARA

*Professore ordinario di Diritto privato e pubblico romano,
Università di Torino*

IN LODE ALLA PROPRIETÀ

DI RAIMONDO CUBEDDU

A chiunque abbia sia pur vaghi ricordi degli inizi della filosofia non sarà sfuggito che nei due primi modelli di regime tirannico, la *Repubblica* di Platone e il *Gerone* di Senofonte, non vi erano *cittadini*, bensì *sudditi*. Il che significa anche che nessuno di essi poteva opporre dei “diritti di proprietà” al tiranno e che costui per indurli a fare qualcosa per la città non poteva contare su incentivi diversi della paura delle punizioni, degli dei e dall’educazione. Strumenti che, come noto, sono costosi, di breve durata, incerti riguardo agli esiti e possono anche provocare delle ribellioni. Tant’è che da sempre i tiranni rimangono stupiti per il fatto che i sudditi non apprezzino i loro sforzi per renderli buoni e obbedienti sudditi disposti a passare il loro tempo per compilare astruse carte per chiedere permessi, autorizzazioni, o per invocare elemosine.

Da allora, e senza ripercorrere la storia delle giustificazioni e delle critiche filosofiche che sono state date e rivolte a quella *fondamentale istituzione sociale che è la proprietà*, la situazione non è cambiata più di tanto. Raramente la si considera un’istituzione per ridurre i conflitti che possono sorgere dalla scarsità, ma, più comunemente, la si ritiene una sorta di bancomat da utilizzare per risolverli cercando argomentazioni per attuare trasferimenti che in genere non riducono la distanza tra ricchi e poveri ma incrementano il potere dei politici di regolarla. Un indizio che induce a chiedersi se veramente la disegualianza abbia origine dalla proprietà. Soprattutto se si considera che in un mercato concorrenziale nessuno può restare ricco (comunque lo sia diventato) e stupido per più di una generazione.

E la spiegazione, per chi non si accontenta di quanto sostengono quanti con Proudhon e Marx ritengono che la proprietà sia un *furto* (e ce ne sono anche oggi!), è che ogni tipologia di regime politico ed economico che non si fonda sugli incentivi individuali – ovvero che non riconosca ad ognuno il diritto di migliorare la

propria condizione autonomamente o tramite liberi scambi di ciò che si possiede e liberi comportamenti cooperativi – è un regime tirannico che, oltre tutto, ha costi di funzionamento così alti (infatti anche la coercizione e l’educazione li hanno) da risultare inefficiente e corrotto.

A partire da Hobbes la caratteristica fondamentale del miglior ordine civile che costituisce l’oggetto della ricerca della filosofia politica consiste nell’identificare lo stato come quella situazione nella quale tutti possono realizzare la loro aspirazione naturale e perenne: *migliorare la propria condizione* con gli strumenti che conoscono e hanno a disposizione e cercandone nuovi e più appropriati. La proprietà venne da allora – e soprattutto con Locke che la inserì tra quei *Natural Rights* (vita, libertà e proprietà) che sono antecedenti alla politica e che la giustificano in quanto li garantisce – intesa come lo strumento migliore, più semplice e realistico per rendere tutto questo possibile in tempi quanto più vicini a quello in cui gli individui intendono soddisfare i loro bisogni e realizzare i propri fini, valori e sogni.

Ciò che caratterizza la modernità è appunto questo; ed è ben diverso da quello che pensavano i classici i quali ritenevano che la polis adempisse alla funzione di consentire (a pochi) di diventare saggi e virtuosi, e da quello che pensano i cristiani i quali ancora intendono la *comunità politica* come la possibilità di ridurre le probabilità di dannare la propria anima.

Lo “stato di natura” di Hobbes era infatti una situazione dalla quale bisognava uscire non soltanto perché in esso la condizione umana era “solitaria, misera, ostile, animalesca e breve”, ma soprattutto perché dominata dalla paura della morte violenta. In altre parole perché non esistevano diritti riconosciuti. Ad iniziare da quello sul proprio corpo e sui frutti del proprio lavoro. *La proprietà può essere perciò intesa come un tentativo di ridurre l’incertezza*. E, se questa concerne la propria condizione futura, diventa evidente che

darne la disponibilità ad altri significa essere avventati: esporsi a rischi difficilmente calcolabili.

Prima della generalizzazione dell'istituto della proprietà, la condizione umana era quindi ben diversa da quella idealizzata dai sostenitori del 'comu nismo primitivo' e della 'destinazione universale dei beni'. Per trasformarli in un mondo idilliaco caratterizzato dalla diffusa aspirazione ad un *bene comune* e ad una *proprietà condivisa*, bisogna semplicemente chiedersi quante regole condivise e applicate siano necessarie per far sì che ciò avvenga in maniera pacifica ed armonica. Bisognerebbe immaginare un mondo in cui tutti conoscano e rispettino le regole e siano consapevoli dei limiti imposti dalla scarsità anche al soddisfacimento dei 'bisogni naturali'. Bisognerebbe non chiedersi come quelle regole siano sorte e siano state imitate, o imposte a chi non le capisce e a chi non le condivide. Bisognerebbe chiedersi come distinguere i bisogni naturali dagli altri ed anche immaginare che quella distinzione non cambi al mutare della conoscenza, della disponibilità di beni e delle circostanze ambientali (cataclismi, epidemie, guerre, etc.). Ma soprattutto bisognerebbe chiedersi e dare una risposta a quelli che sono gli interrogativi più difficili: come riprodurre quello che viene consumato e quanta conoscenza (teorica e pratica) dovrebbero possedere coloro i quali, senza commettere errori che ne minerebbero la credibilità, dovrebbero provvedere a far sì che tutto avvenga senza coercizione e nel migliore dei modi, affrontando i problemi posti da quei cambiamenti prima accennati e risolvendoli in tempo reale con la persuasione e con la produzione e distribuzione di conoscenze idonee. In altre parole moderando le aspettative individuali e sociali in situazioni nelle quali dovesse mutare (in meglio o in peggio) la disponibilità dei beni necessari per soddisfare i bisogni ritenuti fondamentali, ed eliminando, o regolando, quelli non ritenuti tali (e da chi?, su quali basi?).

Il tutto è così complesso da essere non soltanto difficilmente realizzabile, ma, come mostrò Mandeville, soprattutto inutile.

Avendo in mente questi problemi, Menger (il fondatore della Scuola Austriaca) scrive che "l'economia umana [ovvero quella scienza che insegna come soddisfare in maniera duratura i bisogni rispettando il vincolo della riproduzione di quello che viene consumato] e la proprietà hanno una comune origine economica, perché

entrambe trovano la loro ragione ultima nel fatto che si danno beni la cui quantità disponibile è inferiore al fabbisogno, e pertanto la proprietà, al pari dell'economia, non è un'invenzione arbitraria ma piuttosto l'unica soluzione pratica di quel problema che ci presenta per tutti i beni economici la natura delle cose: ossia la sproporzione fra fabbisogno e quantità di beni disponibili".

Ci sarebbe soltanto da aggiungere che se lo si dimentica si tornerebbe ad una situazione diversa da quella descritta da Hobbes *soltanto* per il fatto che gruppi di cittadini si organizzerebbero per dividersi o per trovare giustificazioni ai criteri sulla base dei quali dividere beni che, se la distribuzione della proprietà dovesse dipendere – anche nella forma di tassazione o nella creazione di regolamentazione alla sua disponibilità – dalla politica, diverrebbero sempre più scarsi per via del fatto che la capacità di governo coincide solo *casualmente* con quella di vincere le elezioni promettendo di risolvere contemporaneamente

tutti i possibili problemi senza sacrificare i bisogni fondamentali di nessuno. L'occupazione, la sopravvivenza e la condizione di quei cittadini verrebbero così a dipendere dall'aleatoria possibilità di trovarsi nel gruppo vincente. E la loro disponibilità a fare di tutto per farne parte sarebbe in relazione alla scarsità o all'abbondanza di beni la cui produzione verrebbe però affidata ad un sistema politico decisionale che sostituisce gli incentivi individuali con la coercizione o con direttive etiche. Sistemi che si sono dimostrati poco efficienti nel produrre beni e molto efficienti nel produrre tanto povertà, quanto definizioni e limitazioni delle libertà individuali.

Lungi dall'essere il 'paese del Bengodi' o la 'nuova Gerusalemme', un regime politico in cui il diritto di proprietà dovesse dipendere dalla politica, sia per quanto riguarda la sua distribuzione, la sua definizione e i suoi limiti, sia per quanto concerne la regolazione e la soluzione delle controversie, sarebbe nient'altro che una versione aggiornata dello stato di natura hobbesiano. Uno stato in cui il desiderio di migliorare la propria condizione si manifesterebbe nell'altrettanto indefesso tentativo di scovare argomenti (una volta di natura economica, ora soltanto etica) per appropriarsi della proprietà altrui e nell'attrezzarsi per farlo. In un'eventuale "guerra di tutti contro tutti", comunque la si voglia giudicare, *alla quale bisogna essere preparati*.

Anzitutto investendo risorse per convincere l'opinione pubblica che il modo migliore per

migliorare la propria condizione non è quello di affidarlo ai politici (ed esistono tanti studi che lo dimostrano ampiamente ma che per vari motivi non si è avuto il coraggio o l'intelligenza di diffondere con strategie comunicative adeguate ai tempi). Poi dimostrando che l'affidarsi alle "scelte collettive" (e poiché forse non se ne può fare a meno, bisogna che siano poche, su argomenti definiti e modificabili all'unanimità e non tramite rap presentanti) è sempre rischioso perché la possibilità di finire in minoranza è sempre casuale e potrebbe essere delegata a degli insipienti o a quanti sognano rivincite sul mercato. Ed infine, *se proprio non bastasse*, non riconoscendo alla politica il diritto di disporre dei beni altrui.

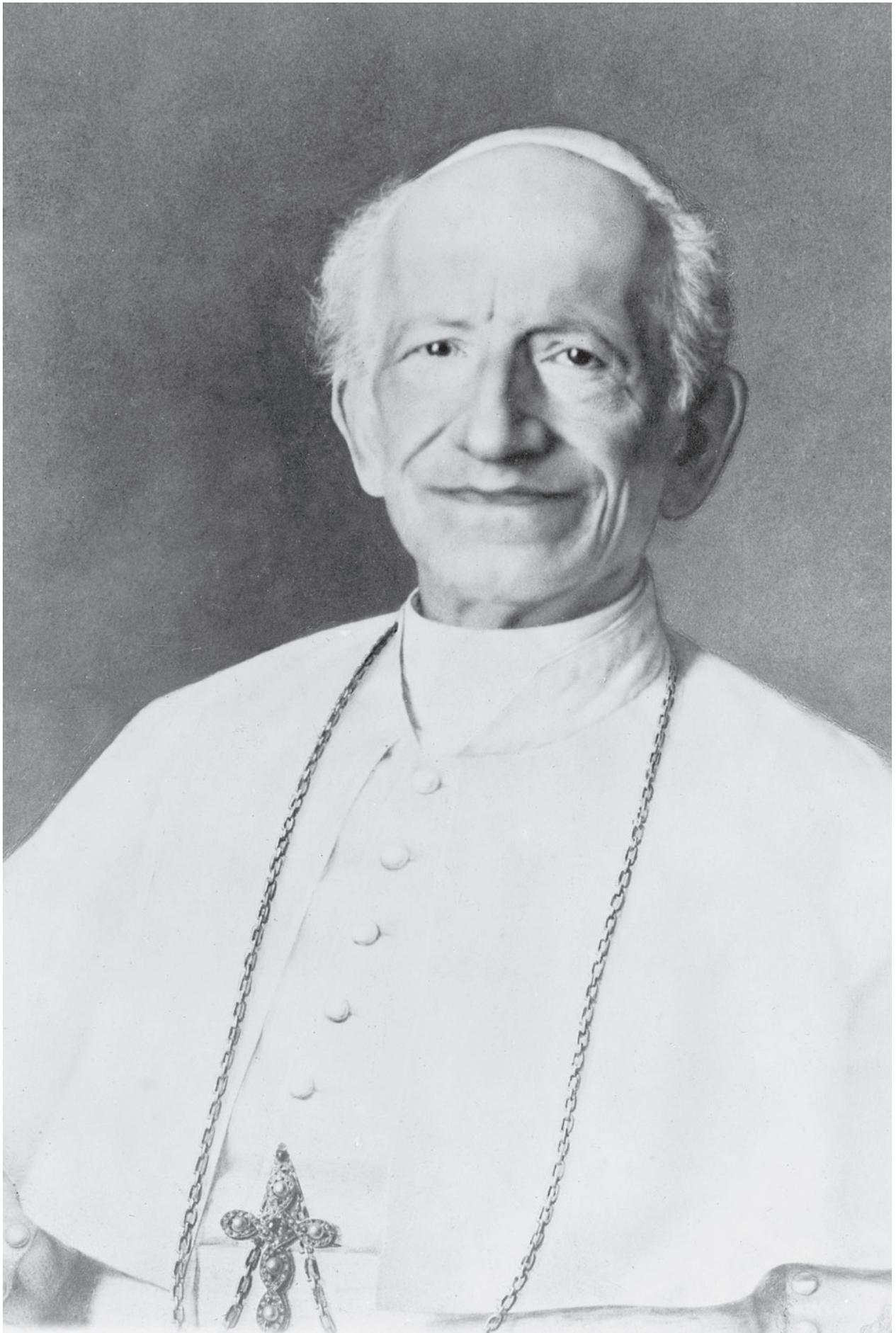
In altre parole, perché sia efficace, la salvaguardia del diritto di proprietà comporta dei limiti all'azione, alle competenze e ai poteri della politica; limiti che, se superati, la configurerebbero come una forma di 'tirannia democratica' facendo così venir meno l'obbligazione giuridica e politica.

Possono sembrare opzioni molto radicali, ma, se non ci si illude che la politica possa essere un mondo armonioso ed etico nel quale tutti possono vivere a spese di tutti gli altri, sono preferibili allo 'stato di natura' descrittoci da Lucrezio e da Hobbes la cui caratteristica era quell'*incertezza* della quale la proprietà è una soluzione. Non priva di difetti (come tutte le istituzioni umane), ma migliore di tutte le altre.



RAIMONDO CUBEDDU

*Professore ordinario di Filosofia politica,
Università di Pisa*



IMPOSTA PATRIMONIALE E DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA

DI RENATO CRISTIN

Se il patrimonio è reddito consolidato, e se il reddito è sistematicamente (e in linea di principio giustamente) soggetto a tassazione da parte dello Stato, una tassazione sul patrimonio è ingiusta perché si configura come un'imposta aggiuntiva a quanto già versato allo Stato come tassazione sul reddito. Ma al di là di questo aspetto fiscale, sui cui risvolti tecnico-giuridici si può effettivamente discutere, un'imposta patrimoniale appare – quanto meno in un paese come l'Italia – come una misura vessatoria o, per essere più precisi, ulteriormente vessatoria da parte di un fisco già particolarmente vampiresco, e come espressione di un intento ideologico che va rigettato senza esitazioni né discussioni.

La recondita, implicita e talvolta anche inconscia spinta a istituire questo tipo di tassazione si connette infatti con un intento redistributivo e un ideologico attacco alla proprietà privata, che pur non essendo oggi formalmente in discussione viene tuttavia aggredita in molti modi, dall'idea di una «economia di comunione» alle concezioni economiche social-comuniste più ortodosse, dal tentativo di superare la proprietà intellettuale a quello appunto di intaccare fiscalmente la proprietà nella forma del patrimonio.

Scalfire il principio della proprietà privata, che secondo papa Leone XIII è «un diritto naturale» ed «è sancita dalle leggi umane e divine», è la premessa della dissoluzione dell'intero impianto della società umana, perché, conclude Leone XIII, «naturale diritto dell'uomo è la privata proprietà dei beni, e l'esercitare questo diritto è, specialmente nella vita sociale, non pur lecito, ma assolutamente necessario».

Ora, se l'organizzazione sociale è un'esigenza imprescindibile di ogni Stato, e se il miglioramento delle condizioni generali di vita dev'essere un obiettivo di ogni Stato e di ogni società, bisogna trovare le migliori condizioni di possibilità per conseguire questi scopi. A questo problema la Dottrina sociale della Chiesa, con-

tenuta nell'enciclica di papa Leone XIII, *Rerum Novarum* (1891), offre una risposta praticabile e fruttuosa, che si fonda su un principio di garanzia della libertà di iniziativa imprenditoriale e di tutela della proprietà privata in tutte le sue accezioni, il quale contrasta implicitamente ma diretta mente con l'idea di una tassa patrimoniale. Questa Dottrina si fonda sulle tesi di Tommaso d'Aquino e in particolare in quella proposizione in cui egli afferma che non solo è lecito, ma è anche necessario alla vita umana, che l'uomo abbia la proprietà dei beni, perché la proprietà privata stimola una maggiore cura dei beni da parte dei loro proprietari e favorisce una maggiore iniziativa individuale e una maggiore responsabilità personale.

Se l'obiettivo positivo della Dottrina sociale della Chiesa è la protezione della libertà e della proprietà, il suo bersaglio critico è – e non può essere diversamente – una concezione socialista del mondo. Infatti, scrive ancora Leone XIII, «la soluzione socialista è nociva alla stessa società», perché «troppo chiaro appare quale confusione e scompiglio ne seguirebbe in tutti gli ordini della cittadinanza, e quale dura e odiosa schiavitù nei cittadini. Si aprirebbe la via agli asti, alle recriminazioni, alle discordie: le fonti stesse della ricchezza, inaridirebbero, tolto ogni stimolo all'ingegno e all'industria individuale: e la sognata uguaglianza non sarebbe di fatto che una condizione universale di abiezione e di miseria. Tutte queste ragioni danno diritto a concludere che la comunanza dei beni proposta dal socialismo va del tutto rigettata, perché nuoce a quei medesimi a cui si deve recar soccorso, offende i diritti naturali di ciascuno, altera gli uffici dello Stato e turba la pace comune. Resti fermo adunque, che nell'opera di migliorare le sorti delle classi operaie, deve porsi come fondamento inconcusso il diritto di proprietà privata».

Dalla *Rerum Novarum* è trascorso più di un secolo, e da quell'epoca si sono verificate mol-

te trasformazioni sociali e politiche. Ma alcune strutture di fondo dell'ideologia collettivistica o, più precisamente, social-comunista sono rimaste invariate, nonostante i cambiamenti intercorsi nella sua teoria. Perciò restano valide l'argomentazione e la posizione di fondo di Leone XIII, il quale così affermava: «i socialisti, atizzando nei poveri l'odio ai ricchi, pretendono si debba abolire la proprietà, e far di tutti i particolari patrimoni un patrimonio comune, da amministrarsi per mezzo del municipio e dello Stato. Con questa trasformazione della proprietà da personale in collettiva, e con l'eguale distribuzione degli utili e degli agi tra i cittadini, credono che il male sia radicalmente riparato. Ma questa via, non che risolvere le contese, non fa che danneggiare gli stessi operai, ed è inoltre ingiusta per molti motivi, giacché manomette i diritti dei legittimi proprietari, altera le competenze degli uffici dello Stato, e scompiglia tutto l'ordine sociale».

Gli sviluppi di questa Dottrina, pur riservando una critica alla forma del capitalismo meramente finanziario e sottolineando quindi, come fa Giovanni Paolo II nell'enciclica *Laborem Exercens* (1981), «il principio della priorità del lavoro nei confronti del capitale», riconoscono che «in ogni sistema sociale il "lavoro" e il "capitale" sono le indispensabili componenti del processo di produzione», e non deflettono mai dall'attestazione della necessità della proprietà privata, perché ad essa è collegata la dignità della persona. Dal momento che, scrive il grande papa polacco, «il lavoro umano non riguarda soltanto l'economia, ma coinvolge anche, e soprattutto, i valori personali», è evidente che «il sistema economico stesso e il processo di produzione traggono vantaggio proprio quando questi valori personali sono pienamente rispettati». Questa è la ragione per cui va affermato il principio «della proprietà privata dei mezzi stessi di produzione», il quale a sua volta va connesso con «l'argomento personalistico»: se viene meno questa correlazione, «in tutto il processo economico sorgono necessariamente danni incalcolabili, e danni non solo economici, ma prima di tutto danni nell'uomo».

Una concezione economico-sociale collettivistica è la negazione non solo della proprietà individuale, ma anche della dignità personale.

In una società socialista infatti, scrive Giovanni Paolo II nella *Centesimus Annus* (1991), «l'uomo, privo di qualcosa che possa "dir suo" e della possibilità di guadagnare si da vivere con la sua iniziativa, viene a dipendere dalla macchina sociale e da coloro che la controllano: il che gli rende molto più difficile riconoscere la sua dignità di persona ed inceppa il cammino per la costituzione di un'autentica comunità umana».

La cornice di questa visione è sia religiosa sia economica in senso ampio, e legittima il sistema del mercato, come si può constatare nella risposta di Giovanni Paolo II alla domanda se il sistema capitalistico sia il giusto modello: «se con "capitalismo" si indica un sistema economico che riconosce il ruolo fondamentale e positivo dell'impresa, del mercato, della proprietà privata e della conseguente responsabilità per i mezzi di produzione, della libera creatura umana nel settore dell'economia, la risposta è certamente positiva». Poste le

L'uomo, privo di qualcosa che possa "dir suo" e della possibilità di guadagnarsi da vivere con la sua iniziativa, viene a dipendere dalla macchina sociale e da coloro che la controllano: il che gli rende molto più difficile riconoscere la sua dignità di persona ed inceppa il cammino per la costituzione di un'autentica comunità umana

condizioni, che per altro sono in buona parte già presenti nella concezione mercatistica in senso nobile, ne risulta un autorevolissimo incentivo alla libertà di impresa, un apprezzamento sincero a quel mondo dell'imprenditoria che spesso viene ingiustamente criticato ed erroneamente (o strumentalmente, a seconda dei casi) contrapposto alla dottrina cristiana. Invece, a spazzare il campo da tutti questi equivoci, come ha sottolineato Michael Novak, «la *Centesimus Annus* coglie l'interiorità del mondo dell'impresa, la passione che suscita, l'idealismo che lo muove, la sfida che costituisce», al punto che «in papa Giovanni Paolo II gli individui che nell'impresa ricoprono ruoli di responsabilità hanno finalmente trovato un capo religioso che percepisce con chiarezza le loro motivazioni e parla positivamente dello spirito che li anima».

Questa linea teologica, sociale ed economica è stata sviluppata, fra gli altri, da un antico collaboratore di papa Giovanni Paolo II e fondatore dell'«Os servatorio cardinale Van Thuan sulla Dottrina sociale della Chiesa», l'Arcivescovo Giampaolo Crepaldi, che, nelle *Lezioni di dottrina sociale della Chiesa* (2018), ha sistematizzato la Dottrina sia secondo l'interpretazione sia secondo l'applicazione, spiegando che tutte le risorse (materiali, spirituali, naturali e intellettuali) devono essere valorizzate, e che «il modo per metterle a frutto è il lavoro, il quale legittima

la *proprietà privata*», chiarendo così che la redistribuzione della ricchezza è una falsificazione ideologica dello spirito cristiano, perché «i beni non sono dati a tutti in fettine uguali, ma sono messi a disposizione di tutti perché tutti vi abbiano accesso con il proprio lavoro, accedendo così alla proprietà privata».

Ne consegue che il *sistema proprietario*, in quanto sistema sia economico sia culturale, si concilia perfettamente con il paradigma teologico ed etico del Cristianesimo, perché in tale sistema i talenti che Dio ha assegnato a ciascun uomo possono essere sviluppati individualmente, nel modo migliore, secondo le capacità e il senso di responsabilità di ciascuno. Perciò, aggiunge Crepal di, «la diffusione della proprietà privata è il modo corretto con cui realizzare la destinazione universale dei beni», perché destinazione non significa ripartizione egualitaria, bensì crescita della ricchezza generale grazie all'iniziativa individuale. E a completamen-

to del quadro, monsignor Crepal di affronta il problema dello statalismo: la messa a frutto dei talenti non dev'essere inquina da interventi statali, e quindi «la soluzione non sta nel concentramento nello Stato e nella sua distribuzione, ma nel favorire la partecipazione, tramite il lavoro, alla produzione della piccola proprietà privata». Solo così si può conseguire il bene comune e arricchire non solo materialmente ma pure spiritualmente la società, la nazione.

Ritornando all'idea di una tassazione sul patrimonio, vediamo che, in alcune forme accettabili e compatibili con il sistema economico complessivo, essa è applicata anche in paesi liberaldemocratici, ma nel contesto italiano appare oggi riconducibile più a una concezione della società che sembrava finita con il fallimento dei sistemi economici socialisti, piuttosto che a una

serena politica fiscale di tipo liberale. La tassa patrimoniale può essere brutalmente efficace sul breve periodo per rastrellare denaro privato e farlo confluire nella casse dello Stato, ma è dannosa per l'imprenditoria, discutibile dal punto di vista dell'etica pubblica e inutile da quello del benessere delle classi meno abbienti, perché contribuisce a un impoverimento generale.

Il problema connesso con la visione della «patrimoniale», soprattutto nel contesto italia-

no, è quello della redistribuzione, che al di là delle già pesanti aporie sul piano della scienza economica risponde a un principio di non-equità, oltre che a una prospettiva pauperistica. L'unica redistribuzione accettabile deve avvenire sotto forma di servizi usufruibili da tutti i cittadini in egual misura, e non invece come sottrazione e, perciò, come applicazione di una disuguaglianza. In questo senso, la redistribuzione si oppone alla produzione, perché limita sia la capitalizzazione sia l'accumulazione

(concetto aborrito dal marxismo) e quindi, pregiudicando lo sviluppo, penalizza alcuni a favore di altri, oltretutto senza tener conto che quel favore produce un vantaggio meramente temporaneo e perciò illusorio, perché quando si danneggia il sistema produttivo si finisce per danneggiare la società nel suo insieme.

A una «economia di comunità», dietro alla cui forma linguistica solidaristica e perciò non negativa si cela tuttavia un'intenzione redistributiva e un'incongruenza dal punto di vista della scienza economica stessa, va contrapposta una *economia di libertà*, un'economia di libera produzione e libero mercato, in cui l'individuo non sia concepito isolatamente ma come parte di un contesto che gli riservi, al tempo stesso, quella piena libertà che altre visioni dell'economia e della società vorrebbero negargli.

Il sistema proprietario, in quanto sistema sia economico sia culturale, si concilia perfettamente con il paradigma teologico ed etico del Cristianesimo, perché in tale sistema i talenti che Dio ha assegnato a ciascun uomo possono essere sviluppati individualmente, nel modo migliore, secondo le capacità e il senso di responsabilità di ciascuno



RENATO CRISTIN

*Professore associato di Ermeneutica filosofica,
Università di Trieste*

LA PATRIMONIALE

Una tassa fuori dalla storia e, pure,
costituzionalmente illegittima

DI LUDOVICO MAZZAROLI

1. Per formazione, cultura e convinzione personale, sono da sempre accasamente **contrario** all'idea di una tassa sul patrimonio, che colpisca cioè «*coloro che hanno*» e solo «*perché hanno*», posto, *in primis*, che ritengo che, in tale modo, si finisce per colpire, indirettamente, anche «*coloro che non hanno*».

Secondo i miei convincimenti, infatti, solo i primi, o, meglio, unicamente quelli, tra i primi, che si rivelino anche poco «*illuminati*», possono migliorare la vita dei secondi e, oggi, molti tra questi ultimi (quelli «*che non hanno*», o «*che hanno molto meno*», sempre che siano, a loro volta, almeno un po', «*illuminati*» e non succubi di un'ideologia) sanno bene che è sui primi che devono «*puntare*» per avere di più, nel contesto – è chiaro – di uno Stato moderno nel quale il *welfare* funzioni come dovrebbe (cioè, per intenderci, non «*all'italiana*») e in cui viga (e venga fatto rispettare da chi di dovere) il principio di eguaglianza inteso anche in senso sostanziale, oltre che «*solo*» formale.

2. Ma se quella che precede è solo una mia personalissima «*idea*», ci sono, a ben vedere, anche **dati di stretto diritto** che possono suffragare la posizione di chi reputa l'imposta c.d. «*patrimoniale*» (non è una «*tassa*», perché non prevede una «*controprestazione*», a fronte dell'esborso) non tanto «*giusta*» o «*ingiusta*», quanto, piuttosto, **costituzionalmente illegittima**.

Nell'espone quanto segue, non mi nascondo che una Corte costituzionale com'è diventata, nel corso dei decenni, la nostra, potrebbe non arrivare mai a dichiarare l'illegittimità costituzionale di un'imposta patrimoniale stabilita con legge.

Ma non perché non ve ne sarebbero gli estremi; bensì in ragione della molteplicità di interessi che la Corte ha via via reputato di dover considerare, anziché limitarsi a verificare la compatibilità di una legge con ciò che stabilisce

la Carta costituzionale, rendendo progressivamente, nel corso dei decenni, il parametro dei suoi giudizi sempre più «*liquido*» e sempre meno «*rigidamente preconstituito*».

3. Inizio con il dire che non credo, specialmente da dopo l'approvazione del «*Trattato di Lisbona*», nel c.d. «*primato del diritto comunitario*».

E non ci credo per una pluralità di motivi su cui non posso qui trattenermi, ma che vanno dall'impossibilità di mettere sullo stesso piano fonti adottate da Parlamenti nazionali eletti direttamente dal basso con fonti adottate da organi che rappresentano gli Esecutivi dei Paesi membri; per non dire di fonti messe a raffronto con pronunce giurisdizionali, a maggiore ragione, se penso alla stesura dell'art. 117, co. 1, della nostra Cost. dovuta all'affrettata riforma costituzionale del Titolo Quinto della Parte Seconda Cost., adottata con l'art. 3 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ma certo non mi nascondo che l'adesione del nostro Paese all'Unione Europea e la sottoscrizione di tutti i Trattati erigano a proprio pilastro fondante e portante *in primis* un **concetto di proprietà privata intesa in senso pieno**. Inoltre, la «*Carta dei Diritti fondamentali dell'U.E.*», che NON fa parte integrante del Trattato di Lisbona, stabilisce, nell'art. 17 («*Right to property*»), che «*1. Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions, except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest*»); ma ciò senza scordare, per portare due altri esempi, il principio di libera circolazione di merci e capitali e quello di libera e piena concorrenza (... tutti incompatibili con la patrimoniale come la intendiamo noi).

4. Non si capisce perché mai la Costituzione italiana vada sempre interpretata in tutti i casi e modi in senso evolutivo (basti pensare a cosa se ne ricava, oggi, in termini di cc.dd. «nuovi diritti» di... «seconda», «terza» e anche «quarta generazione», a fronte di un testo della Parte Prima rimasto pressoché immutato), tranne che per quanto concerne alcuni articoli la cui interpretazione è ferma e immobile al 1° gennaio 1948.

Mi riferisco, in particolare, all'art. 42 Cost. e ai suoi commi secondo e terzo.

La stesura di alcune particolari caratteristiche limitative della libertà garantita in quelle due disposizioni è da ricondursi a forze politiche non più rappresentante in parlamento.

Sto parlando dell'articolo che tratta della «proprietà privata».

Diritto codificato, nel 1948, come non assoluto, perché i Costituenti vollero quest'ultima sì «riconosciuta e garantita dalla legge» (...ordinaria), ma pretesero anche che fosse quest'ultima (e quindi non direttamente la Costituzione) a determinarne «i modi di acquisto, di godimento [ma soprattutto] i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Non v'è chi non veda come il «renderla accessibile a tutti» non sia altro che un'espressione del già ricordato principio di eguaglianza in senso sostanziale, a mente del quale 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».

Restano, quindi, i «limiti» che, però, non possono essere indiscriminatamente stabiliti dalla legge, perché occorre che essi abbiano, sempre e comunque, lo scopo di «assicurare la funzione sociale» della proprietà.

Dal che discende una domanda: quale limite di portata maggiore può mai esistere, rispetto a quello che tout court sottrae al legittimo proprietario la «sua» proprietà su un bene?

Mi verrebbe da dire: nessuno.

Ma, allora, com'è che la Costituzione, a fronte di un esproprio (che comporta l'ablazione, cioè la sottrazione, totale o parziale, di un bene), effettuabile solo «per motivi d'interesse generale», prevede sempre e comunque un «indennizzo» (art. 42, co. 3, Cost.)?

Il che, lo si interpreti pure come si vuole, anche in senso il più limitato e limitante possibile,

stabilisce un primo principio di livello costituzionale incontestabile.

Nessuno può essere privato, per quale che sia ragione, quand'anche nobilissima (com'è, assertivamente, l'assicurare «la funzione sociale» della proprietà e/o il tentare «di renderla accessibile a tutti»), di ciò che è di sua proprietà se non in cambio di qualcos'altro: un indennizzo, appunto.

5. Non solo, ma – secondo principio di livello costituzionale – questo «indennizzo», arrivato ad essere di entità risibile nel corso degli anni Settanta, la Corte costituzionale ha voluto specificare, sin dal 1980, alla fine della stagione più buia, che dev'essere tutt'altro che solo simbolico, bensì, invece, «serio», «giusto», «equo». (Di «fair compensation being paid in good time for their loss» parla l'art. 17 della «Carta dei Diritti U.E.». Sul punto, la parola va alla stessa Corte, in una sua sentenza (la 7-15.6.2011, n. 181) che, tra le tante in argomento, trovo particolarmente chiara.

5a. «Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro [...]. Quest'ultima pronuncia [la n. 5/1980] ha chiarito che, per raggiungere tale finalità, «occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Ad analoghe conclusioni è giunta la già citata sentenza n. 348 del 2007, la quale ha ribadito che «deve essere esclusa una valutazione del tutto astratta, in quanto sganciata dalle caratteristiche essenziali del bene ablato» (principio già affermato dalla sentenza n. 355 del 1985).

5b. Si deve rilevare, a questo punto, che le suddette statuizioni riguardano suoli edificabili. Ciò non significa, tuttavia, che esse non siano applicabili anche ai suoli agricoli ed a quelli

Nessuno può essere privato, per quale che sia ragione, quand'anche nobilissima (com'è, assertivamente, l'assicurare «la funzione sociale» della proprietà e/o il tentare «di renderla accessibile a tutti»), di ciò che è di sua proprietà se non in cambio di qualcos'altro

non suscettibili di classificazione edificatoria.

«[...] *Del resto, non è ravvisabile alcun motivo idoneo a giustificare, sotto il profilo qui in esame, un trattamento differenziato, in presenza di un evento espropriativo, tra i suoli di cui si tratta (edificabili, da un lato, agricoli o non suscettibili di classificazione edificatoria, dall'altro)*».

5c. «*Come la sentenza n. 348 del 2007 ha posto in luce, sia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sia quella della Corte europea concordano nel ritenere che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato*». E tale punto di riferimento non può variare secondo la natura del bene, perché in tal modo verrebbe meno l'ancoraggio al dato della realtà postulato come necessario per pervenire alla determinazione di una giusta indennità (Corte cost., sent. n. 181/2011 cit., § 6.4 del Cons. in dir.).

5d. Ed è importante il riferimento al precedente del 2007, rispetto a quello del 1980, perché mentre quest'ultima «*pronuncia è anteriore alla riforma attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sicché nella fattispecie in essa trattata non poteva essere evocato come parametro costituzionale il nuovo testo dell'art. 117, primo comma Cost.*», questo risultava invece vigente nel 2007, risalendo, appunto, al 2001. Ed è alla «*luce di detto parametro, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dell'art. 42, terzo comma, Cost. [che] si deve ora verificare il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione contemplato dalla normativa censurata [...]*».

Se, allora, continua ad essere «*vero che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato*», è anche vero che quest'ultima ha pure aggiunto «*che in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene*».

Ergo, è «*proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato [ad imporre] che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui*» (Corte cost., sent. n. 181/2011 cit., § 7. del Cons. in dir.).

5e. Alla luce di tutto ciò, allora, cos'è che dovrebbe impedire di qualificare un'imposta patrimoniale come forma di espropriazione di quote del patrimonio priva di quale che sia ristoro [... nemmeno la (talora miserabile) controprestazione ipoteticamente data dal servizio pubblico per la cui fruizione si versano le tasse]?

6. E non pare un caso, allora, se la Corte ha trovato il sistema, due volte su due, per non pronunciarsi nel merito sia della legge istitutiva dell'IMU (cfr. l'ord. di «*manifesta inammissibilità*» 1.6 - 13.7.2016, n. 169), perché il «*giudice rimettente, limitandosi a censurare la "legge istitutiva" dell'IMU ed omettendo di descrivere compiutamente la fattispecie al suo esame, non individua le norme della cui legittimità costituzionale dubita*»; sia su una questione di legittimità costituzionale sollevata avverso l'imposta di proprietà delle automobili che l'ord. 12 - 21 luglio 1995, n. 352, ha del pari dichiarato «*manifestamente inammissibile*» e, ancora una volta perché «*l'ordinanza di rimessione non fornisce alcuna indicazione della norma o del principio dell'ordinamento rispetto ai quali la disposizione impugnata, diversificando situazioni tra loro comparabili, porrebbe in essere la lamentata discriminazione*».

7. Un terzo e un quarto principio di livello costituzionale si trovano nell'art. 47, co. 1 e 2: quelli, cioè, mediante i quali la Carta costituzionale afferma, per un verso, che la «*Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme ...*» e, per altro verso, che «*favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*».

Dal che altre due domande.

7a. Come si fa a «*incoraggia[re] e tutela[re] il risparmio*» e a proclamare di volerlo fare relativamente a «*tutte le sue forme*», ma contestualmente avallare la legittimità costituzionale di una pratica [dello Stato-soggetto, cioè di un componente della cit. «*Repubblica*» che è Stato-ordinamento (v. anche l'art. 114, co. 1, Cost.)] che tassa una porzione del patrimonio che è... risparmio?

7b. E come si fa a sostenere di «*favorire l'accesso del risparmio popolare*» a una qualsivoglia forma di proprietà [che sia dell'abitazione, e/o diretta coltivatrice (id est terriera), e/o mediante investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese], se, poi, lo stesso soggetto che lo sostiene sceglie di adoperare la predetta pratica che quella proprietà inesorabilmente colpisce?

8. Una notazione (semi-)conclusiva che mi sembra determinante.

8a. Il nostro sistema: i.) a me appare legittimare solo imposte che colpiscono il reddito; ii.) certamente vieta, allo stato, la doppia imposizione fiscale.

8b. Partendo dal secondo principio, a chi volesse obiettare che esso è contenuto nell'art. 163 del T.U.I.R. («*Testo unico delle imposte sui redditi*») di cui al d.P.R. 22.12.1986, n. 917, e che quindi non è di livello costituzionale, replicherei adoperando un argomento fondato sul tertium comparationis e sull'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. (principio di ragionevolezza delle leggi, come derivato di quello di eguaglianza).

I casi sono infatti due: o è illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., la legge ordinaria con cui si impone una patrimoniale; o è illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'appena ricordato art. 163 del T.U.I.R. proprio perché vieta la doppia imposizione fiscale.

8c. Che la nostra Costituzione non sia stata scritta con l'intendimento di colpire, in alcun modo, il patrimonio dei cittadini che ne hanno uno, bensì, semmai, con quello di impedire che ciò possa accadere, a me sembra evidente.

Lo dimostra tutto quello che ho sin qui esposto: dai cenni alla normativa U.E. e CEDU, a quelli alla giurisprudenza della Corte EDU, al significato che assume il «*diritto fondamentale*» alla «*proprietà privata*» nella più recente giurisprudenza costituzionale, alla corretta interpretazione dell'art. 42, co. 2 e 3, e dell'art. 47, co. 1 e 2, Cost. ecc.

Ma, esplicitamente, lo dispone l'art. 53, co. 1 e 2, Cost. laddove precisa che «*tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*», con un «*sistema tributario è informato a criteri di progressività*».

Traduzione: paga, e progressivamente, di più chi più è capace di contribuire, cioè chi più ha reddito, non chi più è proprietario.

Il che, d'altra parte, ha senso per almeno due ragioni di principio.

8c I. Per rendersene conto, infatti, basta per un verso riflettere sulla circostanza che un non titolare di reddito può ben essere proprietario di uno o più beni che, se non producono reddito, è come non avesse, il che gli rende impossibile contribuire ad alcunché.

Ergo, la patrimoniale, come imposta «*epi-sodica*» (cioè non facente parte di un «*sistema*», tipo quello costituito da IMU e IRPEF, tanto per capirsi e di molto semplificando), volta a colpire il solo patrimonio, mi sembra lesiva anche dell'art. 53 Cost.

8c II. Per altro verso, ipotizzare, come certo qualcuno sarebbe portato a fare, che, per pagare l'ipotetica patrimoniale, il proprietario privo di reddito potrebbe sempre vendere o tutto, o parte, del suo bene (... in fretta e a qualunque prezzo, non avendo il «*potere di contrattare*»), significherebbe applicare, chiamandola con altro nome, una forma di «*redistribuzione forzata della ricchezza*».

Ipotizzarlo è semplicissimo, ma che ciò possa dirsi costituzionalmente conforme alle previsioni costituzionali sul diritto di proprietà e su quella ora in esame che parla di concorso alle «*spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*», sulla base di un sistema «*informato a criteri di progressività*», mi sembra assai più difficile.

9. Il legislatore costituzionale, con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ha voluto modificare, tra l'altro, l'art. 81 Cost., introducendo il «*principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*», di talché il co. 1 di quella disposizione ora così dispone:

«*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*», si è forse reso conto che, così facendo, è lo Stato ad essersi assunto l'ònere di «*assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*»?

10. Per terminare, l'argomento più semplice di tutti. Forse talmente tanto che troppo spesso finisce per essere (temo a bella posta) trascurato.

Perché mai la Costituzione italiana, quando detta il principio di eguaglianza in senso formale, nell'art. 3, co. 1, Cost., si sofferma a precisare che «*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*», se poi un'imposta dettata da una qualunque maggioranza parlamentare, magari di breve passaggio, potesse impunemente aggredire proprio le (differenti) «*condizioni sociali*» rendendo così i cittadini affatto diseguali di fronte alla legge?

11. E mica per niente Luigi Einaudi affermava che: «*Giustizia in materia di imposta vuol dire eguaglianza di trattamento per le persone che si trovino in condizioni uguali. Ma giustizia non si fa ricorrendo soltanto all'imposta sul patrimonio ovvero a quella sul reddito; ma si fa in ambo le ipotesi guardando all'insieme delle situazioni complessive dei contribuenti*», di talché «*la imposta patrimoniale per sé stessa non è atta a far giustizia*», finendo quindi, per fare ingiustizia.

11a. Solo per limitarsi a un veloce esempio: cosa assicura, oggi, che uno Stato, e specialmente il

nostro, che si risolvesse a farlo, sarebbe realmente in grado di colpire l'intera ricchezza di tutti i cittadini, in tutti i modi in cui, oggi, essa si può cumulare e detenere, più o meno visibilmente, ma sempre legittimamente?

E non sarebbero, forse, i proprietari di meno (la sola prima casa, frutto dei risparmi di una vita di lavoro e un singolo conto corrente bancario recante ciò che serve alla vita corrente) i più esposti ad essere vessati per tutti? Cioè anche per coloro che hanno più mezzi e più disponibilità per sfruttare i sistemi che la finanza mette – sempre legittimamente – a loro disposizione per palesare meno di ciò che effettivamente è?

11b. È alla luce di queste considerazioni conclusive che si può leggere la pronuncia in materia di patrimoniale della Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) 22 giugno 1995, 2 BvL 37/91 (BVerfGE 93, 121), tenendo conto che la Germania continua a rimanere il Paese della U.E. che, in tema di «*contro-limiti*», risulta, ad oggi, il più fermo, con l'Italia, nel pretendere il rispetto dei propri «*principi supremi*» di diritto interno. «*Il § 10 n° 1 della legge sull'imposizione patrimoniale [...] è, quantomeno sin dall'anno di imposta 1983 in tutte le sue versioni, incompatibile con l'art. 3, comma 1, LF*». Quest'ultimo, come da noi, stabilisce, nella Cost. tedesca, il principio di eguaglianza in senso formale: «*Tutti gli uomini sono uguali di fronte alla legge*».

Si noti, al riguardo, come la Corte cost. abbia chiarito che l'art. 3, comma 1, LF non offre al contribuente tedesco il diritto di ottenere un controllo costituzionale circa disposizioni tributarie che offrono maggiori garanzie o tutele ai terzi in maniera «*dispari*», così contrastando con il principio di eguaglianza, se queste non riguardano il proprio rapporto fiscale. Diversa è invece la situazione se le agevolazioni fiscali mettono in discussione in termini generali l'equa distribuzione del gravame fiscale.

11c. Seguendo il quale ultimo principio, il Tribunale costituzionale ha anche dichiarato incostituzionali, con la detta pronuncia del 2014, varie disposizioni della legge sulle imposte sulle successioni e sulle donazioni in vigore prima della riforma del 2016, ma non perché il Legislatore non possa di per sé imporre imposte di tal fatta (anzi, esso ha «*ampio margine di decisione sia nella*

scelta dell'oggetto da tassare che nella determinazione delle aliquote»), bensì perché dette «*scelte necessitano, per essere legittime, di un particolare fondamento oggettivo le cui ragioni giustificatrici devono essere tanto maggiori quanto più grande è l'estensione e la misura dello scostamento*».

E ha così completato un quadro delineato a partire dalla ord. 22 giugno 1995, 2 BvR 552/91, allorché aveva già «*sottolineato alcuni importanti principi. Il margine di azione del legislatore per l'im-*

posizione dell'acquisto mortis causa trova un limite là dove l'onere fiscale grava in maniera eccessiva sul contribuente e se i valori patrimoniali assegnatigli vengono compromessi in maniera sostanziale. Dal punto di vista del proprietario, che ragiona in maniera economica, il gravame fiscale non deve rendere il trasferimento a titolo ereditario privo di interesse. Il legislatore persegue, con le imposte sulla successione, lo scopo di tassare l'incremento patrimoniale ottenuto tramite la successione in base al suo valore, sebbene con ali-

quote variabili a seconda del grado di parentela e dell'entità economica dell'asse ereditario [...]. L'impostazione equa del gravame fiscale dei contribuenti dipende anche dai parametri di valutazione per i singoli beni ed unità economiche appartenenti all'asse ereditario e dal fatto che questi rispecchino il valore di detti beni in maniera realistica. L'impostazione e la misura dell'imposta di successione deve tener conto del nucleo afferente alla garanzia del diritto di successione (art. 14, comma 1, LF), di cui fanno parte la libertà di testare ed il principio della successione legittima.

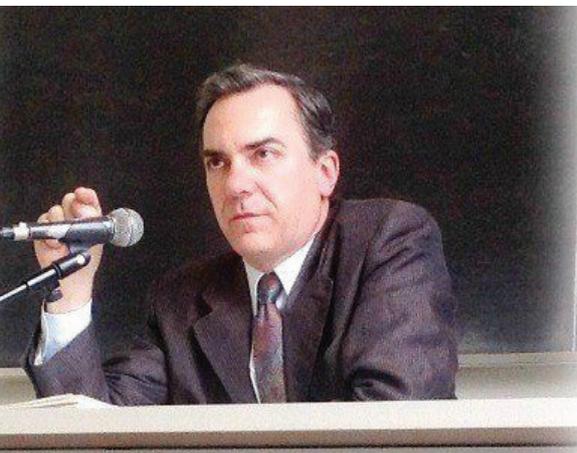
*Il senso e la funzione del diritto successorio, quale istituto giuridico e quale diritto fondamentale individuale, non devono essere privati di significato. Il diritto successorio ha la funzione di mantenere, oltre la morte del *de cuius*, la proprietà privata quale base della gestione responsabile dei beni durante la vita. La garanzia dell'eredità integra dunque la garanzia della proprietà privata e costituisce con questa la base dell'ordinamento patrimoniale privato previsto nella Legge fondamentale. Alla libertà del *de cuius* di testare corrisponde il diritto dell'erede a ricevere l'eredità».*

11d. E, allora, non è un caso se, in Italia, la Costituzione è sempre nell'art. 42 Cost. (quello sulla proprietà, già analizzato supra, sub sub 4. e 5.), ma nel co. 3, a statuire che la «*legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità*».

G iustizia in materia di imposta vuol dire uguaglianza di trattamento per le persone che si trovino in condizioni uguali. Ma giustizia non si fa ricorrendo soltanto all'imposta sul patrimonio ovvero a quella sul reddito; ma si fa in ambo le ipotesi guardando all'insieme delle situazioni complessive dei contribuenti

Se un'«imposta patrimoniale» è, alla luce di quanto esposto sino ad ora, illegittima tout court, «quella sulle successioni e sulle donazioni» non lo è di per sé, ma lo diventa – e per le stesse ragioni – se la misura della pretesa statale oltre-

passa il limite del ragionevole, «disintegrando» e non già «integrando» (per riprendere la pronuncia tedesca appena ricordata) la garanzia della proprietà privata.



LUDOVICO A. MAZZAROLI

*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale,
Università di Udine*

IMPOSTA PATRIMONIALE E SISTEMA TRIBUTARIO

Profili costituzionali

DI CLAUDIO ZUCHELLI

È conoscenza comune che le risorse necessarie per il funzionamento della macchina pubblica e la erogazione dei vari servizi siano procurate solo mediante la imposizione fiscale. Margareth Thatcher amava dire, a tal proposito, che *“Non esistono soldi pubblici, ma solo soldi dei contribuenti”*.

Ed infatti l'art. 53 della Costituzione dispone: *“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”*.

Due sono i punti da sottolineare: l'uso della c.d. “capacità contributiva” e la progressività, e non proporzionalità, cui deve essere informato l'intero sistema tributario (non quindi necessariamente la singola imposta).

Sul contenuto dogmatico della capacità contributiva regna una notevole incertezza, come ammette la stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 21 del 2005), ma al contempo la dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale ripetono tralattivamente che essa individua la forza economica del contribuente in relazione alla quale egli è chiamato a contribuire, il che chiaramente è una petizione di principio e non spiega nulla.

Un'unica certezza sembra essere acquisita dalla medesima sentenza n. 21 del 2005, già citata, e cioè che è costituzionalmente legittimo differenziare l'imposizione in funzione della appartenenza a diverse categorie produttive, ma al contempo non è costituzionalmente legittimo annoverare fra gli indici di capacità contributiva parametri connessi con il diverso *status* sociale dei contribuenti, il che assume grande rilevanza ai fini che qui interessano.

Per riempire di significato la capacità contributiva, la Corte e la dottrina hanno elaborato la teoria, anche essa ormai tralattiva, degli “indici concretamente rivelatori di ricchezza” deputati a giustificare il prelievo in coerenza con l'effettiva idoneità del contribuente. La petizione di principio è in questo caso aggravata. Si fornisce la definizione della premessa utilizzando ulte-

riori asserzioni non definite logicamente che ripropongono il medesimo quesito riguardante la premessa.

Ciò che rileva particolarmente ai nostri fini è che sia la giurisprudenza sia la dottrina ritengono che i singoli indici non siano alternativi tra loro, ma concorrano nel loro insieme a definire la capacità contributiva. Non basta dunque il verificarsi del presupposto d'imposta (nel caso che ci interessa, il possesso di un patrimonio), ma occorre che tale presupposto si inserisca in una considerazione complessiva della situazione economica del contribuente.

Parcellizzando per ciascuno degli indici, sfugge la visione della capacità nella sua completezza. La giurisprudenza costituzionale, però, non è mai giunta alla necessaria conclusione che quindi alcuni di essi, in relazione a specifiche imposte, possano non essere per sé dimostrativi della capacità.

Gli indici sono individuati tradizionalmente nel reddito, nel patrimonio e nel consumo, cui si sono in tempi più recenti aggiunti: la spesa complessiva,

gli incrementi patrimoniali e gli incrementi di valore del patrimonio non legati a un'attività del contribuente.

L'uso dello strumento della capacità contributiva costituisce dal punto di vista dello Stato un limite oggettivo, nel senso che le imposte non possono colpire fatti che non siano espressivi di essa; e correlatamente, dal punto di vista del contribuente, costituisce la garanzia che il contribuente non può essere sottoposto all'imposizione, se non in presenza di fatti che esprimono una capacità contributiva. Invece, in questa incertezza dogmatica, di fatto alcuni di questi indici sono utilizzati esclusivamente come “occasioni” o “pretesti” per l'imposizione fiscale senza che sia dimostrata esattamente la relazione tra ciascuno di essi e l'idoneità reale del contribuente a corrispondere un determinato

importo di imposta, come nel caso della imposta patrimoniale.

Mentre è intuitiva la correlazione tra reddito e capacità, non altrettanto chiara è la correlazione reale tra patrimonio e capacità.

In primo luogo, almeno con riferimento al patrimonio accumulato direttamente dal contribuente, non si tiene sufficientemente conto del fatto già a suo tempo posto in luce da Einaudi, vale a dire che: *“capitale e reddito non sono due entità distinte, sibbene la stessa entità vista sotto differenti sembianze”*. Il patrimonio accumulato direttamente dal contribuente altro non è che il reddito risparmiato, atteso che il reddito è un flusso nel tempo destinato appunto necessariamente o al consumo o all'investimento o al risparmio. Il patrimonio viceversa è uno stock, generato e alimentato dal medesimo flusso. A sua volta lo stesso patrimonio, o capitale, è generatore di reddito, monetario o di godimento, materiale o spirituale. Ne consegue che sottoporre il patrimonio ad una imposta separata significa sottoporre due volte alla imposta il flusso di reddito che l'ha generato. Con l'imposizione patrimoniale si viola così un principio fondamentale del diritto tributario, il divieto della doppia imposizione, e al contempo quindi la medesima Costituzione sotto il profilo quanto meno della proporzionalità, adeguatezza e razionalità della misura. L'imposizione sul patrimonio collide con la razionalità e la proporzionalità proprio perché si applica su un presupposto (il patrimonio) da un lato già percorso, come si è visto, e dall'altro, proprio per tale motivo, per sé non indicativo di una capacità contributiva ulteriore rispetto al reddito che lo ha formato.

È violato altresì il principio di uguaglianza, poiché essa discrimina tra cittadini il cui reddito è percorso solo una volta, da quelli nei cui confronti esso è percorso ripetutamente, nell'anno di imposta in cui si è generato e negli anni successivi al formarsi del risparmio e quindi del capitale. Per altro una reiterazione della imposizione si ha anche nei confronti del patrimonio come presupposto di imposta. Infatti, il reddito affluisce sempre nuovo al contribuente, in tal modo il reddito di un anno fiscale non è quello stesso del precedente o del successivo. Esso è indicativo della capacità contributiva dell'anno di riferimento, e dunque come indice astratto (cioè come categoria denominata reddito) ogni anno si rin-

nova e ogni anno dimostra una capacità contributiva corrispondente. Viceversa il patrimonio è concettualmente il medesimo ogni anno, anche se varia nella consistenza o nel valore, non cambia la sua natura intrinseca.

Mentre si può ben argomentare che il nuovo reddito sia un nuovo indice di capacità da sottoporre a imposta, non si può negare che il patrimonio sia sempre concettualmente il medesimo, annualmente depauperato. Ciò condu-

ce alla considerazione, già approfondita da Einaudi, che l'imposta patrimoniale finisce per distruggere il capitale, erodendolo anno dopo anno.

In sostanza il reddito sia pure sub specie di patrimonio, non può essere assunto due volte per generare due imposte diverse solo nel nome. Atteso che, come sempre insegna Einaudi: *“non si dà capitale senza reddito né reddito senza capitale e che non esiste una distinzione ‘sostanziale’ tra imposta sul reddito e imposta sul capita-*

le o patrimonio. L'una si converte automaticamente nell'altra e viceversa”.

È appena il caso di segnalare che l'imposta patrimoniale è spesso giustificata con la motivazione politica della redistribuzione del reddito, di cui avanti, e con l'ideologia egalaritaria e pauperista propria di talune filosofie politiche.

Tutto ciò è estraneo alla nostra Costituzione. Non solo, costituirebbe un clamoroso sviamento di potere legislativo l'utilizzazione di uno strumento previsto dalla Costituzione al solo fine di suddividere le spese pubbliche equamente (art. 53), per raggiungere scopi politici diversi da questo.

A tal proposito, si suole affermare che l'imposta patrimoniale colpisce la ricchezza non tanto nella sua manifestazione, ma nella sua essenza.

Il patrimonio quale indice di una accumulazione del non speso o non investito, cioè del risparmio, manifesterebbe che chi ha più risparmiato è in possesso di risorse economiche numerarie maggiori di chi non ha potuto o voluto risparmiare, e per tale motivo ne deve essere privato a favore della collettività.

Questa stessa motivazione rende ancora più palese che ci troviamo dinanzi alla doppia imposizione sullo stesso presupposto economico, oltre che ad una posizione meramente ideologica. Quella parte di reddito che è residua al contribuente dopo il pagamento delle imposte, e che è divenuta sua proprietà esclusiva, dovreb-

È violato altresì il principio di uguaglianza, poiché essa discrimina tra cittadini il cui reddito è percorso solo una volta, da quelli nei cui confronti esso è percorso ripetutamente, nell'anno di imposta in cui si è generato e negli anni successivi al formarsi del risparmio e quindi del capitale

be essere aggredita con la imposta patrimoniale, per il solo fatto di esistere. La reale motivazione, quindi, non è l'individuazione di un rapporto corretto tra le spese pubbliche da finanziare e la ricchezza prodotta dai cittadini per coprirle, ma dalla disponibilità effettiva e quotidiana di numerario da parte di alcuni, che solo per questo motivo sono espropriati dei loro risparmi.

Al posto di una corretta visione della capacità contributiva, si inserisce un nuovo indice, quello stesso considerato incostituzionale dalla sentenza n. 21 del 2005 della Corte sopra citata, vale a dire lo status del contribuente. Chi possiede lo status di "ricco" (secondo parametri discrezionali e del tutto arbitrari) per ciò solo deve essere percosso da una imposta aggiuntiva.

Si comprende come in realtà si regredisca ad uno stadio primitivo del diritto tributario e del rapporto, da sempre difficile, tra il Principe e i suoi sudditi attraverso quella che Pascal Salin definisce la tirannia fiscale. Imporre a chi possiede un patrimonio, legittimamente accumulato, di versarlo allo Stato per il solo fatto di possederlo rispetto a chi non lo possiede, significa semplicemente operare un esproprio della proprietà giustificato dal solo motivo pubblico di riscuotere quante più imposte possibili. Ricorda quella situazione che nel 1215 costituì il prodromo della adozione della *Magna Charta Libertatum* che bloccò le voglie e le azioni rapaci del Re Giovanni "Senza terra".

Salta così il principio stesso dell'art. 53, la cui individuazione della "capacità contributiva" ha esattamente lo scopo di impedire un prelievo fiscale *ad libitum*.

In conclusione è lo strumento in sé della imposta patrimoniale che si pone fuori dello schema costituzionale, ma non è il solo motivo di illegittimità. Sotto altro punto di vista, occorre considerare che il risparmio è un bene tutelato espressamente dalla Costituzione. L'art. 47 dispone "*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme*".

Orbene, si è detto che il patrimonio deriva dalla parte di reddito non destinata al consumo o all'investimento, cioè appunto dal risparmio. L'imposta patrimoniale non colpisce il reddito da cui si ricava il risparmio, ma precisamente lo stock di disponibilità finanziaria accumulato. Orbene, si consideri che il reddito, essendo un flusso, si rinnova costantemente e per ogni

annualità fiscale rinnova la sua capacità contributiva. Ogni reddito prodotto in un anno è manifestazione di nuova capacità e produce nuove imposte. Il risparmio, invece, è congelato nel patrimonio il quale, per sua natura, è statico. Tutt'al più può aumentare per l'afflusso di nuovo risparmio, come può anche diminuire per la cessione di alcuni suoi elementi, oppure il valore di esso può cambiare in funzione delle variazioni del valore monetario dei beni da cui è costituito.

In questa situazione, mentre l'imposta sul reddito non tende ad eliminare il reddito (salvo il caso scolastico di una imposta al 100%), ma, eventualmente, riducendo la disponibilità complessiva, induce la riduzione di una o più delle utilizzazioni: consumo, investimento o risparmio, lasciando comunque al contribuente la scelta senza mai azzerare il reddito; viceversa, l'imposta patrimoniale agisce su un presupposto statico il quale è depauperato ogni anno dall'imposta

senza possibilità di rigenerazione. Non rileva che esso produca reddito, perché questo è soggetto ad imposizione fiscale non come patrimonio, ma appunto come flusso che si determina per il naturale utilizzo del patrimonio.

Il patrimonio non è destinato a variare. L'imposta patrimoniale, in quanto prelievo costante per ogni anno di imposta, a lungo andare è destinata addirittura ad azzerare il capitale, nel tempo dipendente dal saggio di interesse e dall'ammontare dell'imposta.

Lungi dall'incoraggiare quindi l'accumulo del risparmio (che è necessariamente patrimonio) l'imposta patrimoniale lo deprime.

Già aveva osservato Einaudi che capitale e reddito non sono due entità distinte ma la stessa vista sotto diversi punti di osservazione. Ha anche dimostrato che non essendovi capitale senza reddito, l'imposta patrimoniale sul capitale invece che l'assoggettamento del reddito da capitale alla imposta ordinaria, finisce per erodere il reddito del capitale ed anzi superarlo, diminuendo quindi il capitale stesso.

Infine, si giustifica e si sostiene la necessità di una imposta patrimoniale, ordinaria e quindi a regime annuale, a fini di solidarietà per realizzare la redistribuzione del reddito.

La parola solidarietà è divenuta un grimaldello utile per giustificare la negazione totale dei principi costituzionali, atteso che in realtà è essa stessa uno dei cardini della Costituzione.

Imporre a chi possiede un patrimonio, legittimamente accumulato, di versarlo allo Stato per il solo fatto di possederlo rispetto a chi non lo possiede, significa semplicemente operare un esproprio della proprietà giustificato dal solo motivo pubblico di riscuotere quante più imposte possibili

La fiscalità avrebbe lo scopo giuridicamente rilevante di sottrarre risorse economiche a chi legittimamente le ha guadagnate, cioè ha prodotto il suo reddito, e con la patrimoniale anche di quelle risparmiate, per distribuirle a chi ha guadagnato un reddito inferiore per giungere così a una “giustizia sociale” più... “giusta”!

Una redistribuzione che dovrebbe avvenire in due modi. Sia utilizzandola per trasferire direttamente ricchezza ai meno abbienti, aumentando i loro redditi (bonus 80 euro di Renzi, reddito di cittadinanza etc.); sia attraverso la erogazione di servizi o beni in natura, aventi anche essi un valore di mercato (SSN, gratuità dei servizi pubblici in base a ISEE etc.).

La solidarietà, quindi, tramite il concetto di redistribuzione del reddito, è confusa con la comunione delle risorse. Una Costituzione (moderatamente) liberale, è stravolta in una Costituzione comunista. Questa visione è totalmente estranea alla nostra Costituzione economica, che intende la solidarietà in modo diverso e la persegue con ben altri mezzi, come vedremo avanti.

In primo luogo, la nostra Costituzione non usa mai l'espressione “redistribuzione del reddito”. Il prelievo fiscale, infatti, se finalizzato solo alla trasposizione di risorse da una classe di contribuenti ad un'altra, si tradurrebbe in un esproprio immotivato *sic et simpliciter*, in fermo contrasto con la libertà di intrapresa economica, che comprende anche il diritto a non essere privato dell'utile, e della stessa tutela del lavoro (che è il presupposto e la fonte del reddito stesso). Come ha osservato l'economista francese Salin, ciò avvicinerrebbe la condizione del lavoratore a quella dello schiavo depredata del frutto del suo lavoro. La redistribuzione del reddito, così intesa, si attegga quale vera rapina legalizzata.

Prima di proseguire, giovano alcune considerazioni.

La solidarietà importa dei costi per la cui copertura soccorre l'art. 53, precipuamente nella parte in cui impone la progressività del sistema fiscale in generale. Risulta evidente, anche dalla genesi del detto articolo, che il principio cardine del complesso solidarietà/sistema fiscale è ispirato dal principio della utilità marginale del denaro. In disparte qualsiasi considerazione sulla correttezza di questa impostazione, ciò che ri-

leva è che sussiste una differenza notevole tra il carico fiscale complessivo di un contribuente più abbiente secondo il sistema progressivo rispetto al carico che egli avrebbe secondo un sistema proporzionale, che banalmente è accettato comunemente da tutti per suddividere i costi delle organizzazioni sociali cui normalmente si partecipa: per esempio associazioni, condomini, società etc. In altri termini le fasce di reddito più alte pagano proporzionalmente più imposta delle fasce con reddito meno alto.

A tale proposito, nel 2018 (ultimi dati disponibili) l'86,92% dei contribuenti (con redditi lordi sino a 35.000 euro) ha sostenuto il 44,25% dell'IRPEF totale; il 12,98% dei contribuenti appartenenti al ceto medio (con redditi lordi annui tra i 35.000 e i 300.000), ha sostenuto il 50,01 % dell'IRPEF; lo 0,10% dei contribuenti con redditi lordi superiori a 300.000 ha sostenuto il 5,72% dell'IRPEF (dati MEF elaborati da: Itinerari Previdenziali, www.itinerariprevidenziali.it).

Di fatto ciò ha significato, da un punto di vista economico se non giuridico, lo spostamento di risorse proprie di una parte più abbiente della popolazione (> 35.000 lordi) verso la parte più povera (< 35.000 lordi), e in particolare che il ceto medio (compreso tra 35.000 e 300.000 euro lordi l'anno) ha sostenuto la metà della imposizione diretta pur essendo solo circa il 13% dei contribuenti.

La patrimoniale, colpendo ulteriormente il reddito di tali fasce che sono quelle che riescono ad accumulare risparmio, si accanisce sui medesimi contribuenti, tradendo un fine obliquo di natura etica.

Sembrirebbe che quanto a redistribuzione del reddito il ceto medio e quello abbiente abbiano, invece, la coscienza a posto.

Si può concludere, quindi, che la “redistribuzione” sia piuttosto un concetto empirico, che indica l'effetto economico per cui le misure assistenziali rientrando nel novero delle “spese pubbliche”, sono finanziate con le imposte progressive. Ma non è un concetto che abbia cittadinanza giuridica nella nostra Costituzione. È importante tenere conto di ciò, perché ne discende la incostituzionalità di quelle misure fiscali che, per la loro struttura, siano destinate a sottrarre risorse solo a determinate classi di

contribuzione (le più elevate) individuando presupposti di imposta discriminatori, o che si basino su presupposti di imposta diversi dalla capacità contributiva come per l'appunto l'imposta patrimoniale.

Tornando alla solidarietà come cardine della nostra Costituzione, essa è invocata nell'art. 2, il quale dispone: "La Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Esso si indirizza, sia alla medesima Repubblica, per la quale costituisce quindi un vero dovere, una tensione morale con risvolti giuridici, sia anche ai cittadini ai quali impone di accettare la finalizzazione di alcune misure all'adempimento solidale.

Quale norma programmatica, l'art. 2 richiede una declinazione specifica, in funzione delle situazioni di bisogno dei cittadini meno abbienti. Queste sono considerate principalmente negli articoli 32 e 38. A mente di tali norme, sono riconosciuti ai cittadini posizioni giuridiche soggettive aventi rango di diritti soggettivi, immediatamente pretendibili, per determinate situazioni incidenti sulla capacità economica degli stessi: infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, la così detta previdenza sociale (art. 38). Lo stesso art. 38, inoltre, riconosce il diritto al mantenimento e alla assistenza sociale per qualsiasi cittadino, in disparte i rischi coperti dalla previdenza sociale, sia inabile al lavoro e sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere.

L'art. 32 provvede infine per quello che è considerato un diritto fondamentale dell'individuo, ovvero l'assistenza sanitaria. Esso dispone che: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Anche in questo caso è usato il termine diritto, ad indicare la posizione giuridica soggettiva costituita dalla pretesa nei confronti dello Stato della organizzazione di un sistema generalizzato di cura e assistenza medica, pubblico o privato che sia, che assicuri la totale gratuità delle cure sanitarie per gli indigenti.

Questi tre sistemi (previdenza, assistenza sociale e sanitaria) costituiscono ovviamente spese pubbliche e quindi il loro finanziamento è assicurato dall'art. 53 attraverso i principi della capacità contributiva e della progressività.

Essi non richiedono alcuna necessaria redistribuzione forzosa del reddito, atteso che, come si è dimostrato, una notevole redistribuzione già avviene con il sistema fiscale progressivo. Concettualmente, essi coprono il ventaglio intero delle situazioni di bisogno per sopperire alle quali l'art. 2 chiama alla solidarietà.

Ma in verità, la nostra Costituzione si spinge oltre, sul richiamo alla teoria della economia sociale di mercato e alla dogmatica della

Costituzione economica di Weimar, riconoscendo l'esistenza di ostacoli ad una vita onorevole anche a prescindere dalle situazioni di bisogno segnalate. L'art. 2, infatti, non si limita a menzionare la solidarietà economica, che si risolve negli interventi puntuali già esaminati, ma si spinge a considerare la solidarietà politica e sociale, introducendo così necessariamente un doppio binario di intervento. Il primo è quello già esaminato, consistente negli interventi diretti finalizzati alla solidarietà concreta

nelle situazioni di conclamato bisogno, incentrati principalmente sulla distribuzione gratuita di beni e servizi a carico della collettività generale finanziata attraverso il sistema fiscale. Ma tali strumenti non sono in grado di risolvere in generale il problema delle fasce disagiate e di realizzare la solidarietà politica e sociale indicata dall'art. 2, poiché essi non esauriscono il panorama delle situazioni di disagio sociale né quindi degli strumenti attraverso i quali si attua il principio della solidarietà.

Il dovere di solidarietà nella sua completezza trova, quindi, nella Costituzione stessa lo strumento principe di realizzazione, anche esso del tutto estraneo al concetto di redistribuzione del reddito, nel dettato dell'art. 3, il quale, coerentemente, traccia la strada per la tutela e soddisfazione degli elementi costitutivi della persona e quindi per l'attuazione dei principi di solidarietà affermati nell'art. 2.

Ed infatti, in esso si dichiara essere «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».

L'intervento si sposta così dalla previdenza e assistenza specifiche alla predisposizione degli

Ne discende la incostituzionalità di quelle misure fiscali che, per la loro struttura, siano destinate a sottrarre risorse solo a determinate classi di contribuzione (le più elevate) individuando presupposti di imposta discriminatori, o che si basino su presupposti di imposta diversi dalla capacità contributiva come per l'appunto l'imposta patrimoniale

strumenti giuridici e organizzativi per garantire a tutti i cittadini interventi solidali, solo attraverso un'azione ordinamentale dello Stato che li ponga su un piano di parità ed eguaglianza sostanziale nelle opportunità.

Anche essi finanziati, ovviamente, tramite i principi di cui all'art. 53 e dunque attraverso la progressività.

Il principio di uguaglianza di cui all'art. 2, rettamente coordinato con il principio della rimozione dei limiti di cui all'art. 3, ci fa comprendere che in realtà l'uguaglianza cui si riferisce la Costituzione è quella nelle opportunità e nelle pari possibilità e non nel godimento di un determinato reddito o nel possesso di ricchezza per realizzare la quale occorra depredate categorie di cittadini considerate privilegiate. Questa solidarietà, infatti, non è virtù fine a se stessa, ma mezzo per lo sviluppo della Persona umana, la quale è il vero centro etico della Costituzione.

Non sussiste una correlazione biunivoca necessaria tra solidarietà e redistribuzione del reddito, e viene così meno il sostrato pseudo filosofico e pseudo etico per una imposta patrimoniale.

L'imposta patrimoniale, nella sua paranoia di colpire la ricchezza quale male in sé, travolge tutti i limiti costituzionali, strumento di una ideologia pauperista e comunitarista (tribalista la definisce von Hayek). Ed in realtà, proprio in questo sta la giustificazione etica e politica della imposta patrimoniale: nella convinzione che sia morale e giusto azzerare la ricchezza o quanto meno ridurla il più possibile, non ostante i principi costituzionali, inseguendo così non certo la giustizia sociale, ma l'ingiustizia politica, e facendo di una cosa seria, come lo Stato sociale, una macchietta, della quale ben poteva dire Salin: "Lo Stato sociale è quello Stato nel quale tutti vogliono essere mantenuti da tutti".



CLAUDIO ZUCHELLI

Presidente Aggiunto Onorario Consiglio di Stato

I LIMITI ETICI ED ECONOMICI DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI

DI FRANCESCO MANFREDI

Il confronto, che è prima culturale che economico, sull'imposta patrimoniale, o, come più correttamente dovremmo dire, sulle imposte patrimoniali, si è nel tempo arricchito di nuove e varie posizioni.

Basti pensare alla recente campagna per le Presidenziali negli Stati Uniti, durante la quale importanti esponenti del Partito Democratico hanno avanzato, supportati dalle analisi di diversi ricercatori statunitensi, la proposta di introdurre anche in quel paese tale imposta.

La letteratura sul tema è ampia, storicizzata e va ben al di là delle contrapposizioni di bandiera tra chi vuol "far pagare di più ai ricchi" e chi rifiuta che si impongano continuamente nuove imposte da parte di uno Stato inefficiente. Di particolare interesse, per la riflessione che s'intende sviluppare, è la posizione sul fondamento dei tributi di Ezio Vanoni, secondo il quale grazie a essi l'individuo assicura la sua libertà poiché assicura l'esistenza dello Stato che ha il compito di porre in essere quelle strutture e quelle azioni che tale libertà garantiscono.

Per quanto riguarda i limiti dell'azione finanziaria dello Stato, Vanoni precisa che "risponde a giustizia che i sacrifici richiesti siano mantenuti entro i limiti strettamente necessari per il conseguimento degli scopi di utilità sociale che la stessa si propone di raggiungere".

In termini generali, si può quindi sostenere che risulta accettabile un livello di imposizione che non leda le libertà del cittadino e che sia mantenuto entro i limiti strettamente necessari, altrimenti sarebbe in contraddizione con la ragion d'essere e il fondamento stesso dello Stato.

In *The role and design of net wealth taxes in OECD*, un recente e autorevole studio sul tema, realizzato dall'OECD nel 2018, vi è un'ampia descrizione delle posizioni e delle motivazioni di coloro che condividono la necessità di un'imposta patrimoniale anche robusta e di coloro che invece la giudicano pericolosa e dannosa.

Il punto centrale della riflessione contenuta nello studio è, a modo di vedere di chi scrive, il seguente: "*there are stronger arguments for having a net wealth tax in the absence of broad-based personal capital income taxes and taxes on wealth transfers*". Quindi, la posizione dell'OECD appare chiara e condivisibile: ci sono argomenti forti per introdurre un'imposta sul patrimonio in quei Paesi con un medio-basso livello di imposte sul reddito e di imposte sui trasferimenti di ricchezza.

L'equilibrio, quindi, tra imposizione sui redditi e imposizione sui patrimoni è sempre da ricercarsi; non è sostenibile, né economicamente né eticamente, che si aumenti in modo indiscriminato sia la prima tipologia d'imposta che la seconda.

Peraltro, è bene sottolineare che ben pochi Paesi hanno imposte patrimoniali come quelle vigenti in Italia e, ricordiamolo per onestà intellettuale, sono nazioni che hanno anche un livello di imposizione sui redditi ben più basso che in Italia.

Per quanto riguarda il nostro Paese, infatti, vi è una decina di imposte sui patrimoni tra cui IMU/TASI, l'imposta su successioni e donazioni, l'imposta sulle transazioni finanziarie, l'imposta di bollo, l'imposta di registro, il bollo auto, il canone radio TV, per un totale di circa 50 miliardi di entrate annuali. Tale significativa, ancorché diversificata, opera di imposizione sui patrimoni porta il contribuente italiano a sopportare un prelievo ben al di sopra della media OECD, in un contesto nel quale, come già ricordato, anche l'imposizione sul reddito è tra le più alte.

Oltre dunque alla mancanza di equilibrio tra le due categorie, vi è una serie di motivazioni che portano a consigliare un ruolo residuale per le imposte sui patrimoni.

La prima motivazione è prettamente etica e riguarda la correttezza della cosiddetta doppia tassazione nei rapporti tra Stato e cittadino: è moralmente accettabile che lo Stato tassi patri-

moni che si sono ottenuti con redditi a loro volta già tassati? I “limiti strettamente necessari per il conseguimento degli scopi di utilità sociale” non si sono già raggiunti con il primo prelievo? Come si giustifica, quindi, il secondo?

La seconda motivazione è legata al livello di fiducia dei cittadini-consumatori; la fiducia è componente fondante i processi di scambio economico e la sua perdita o corrosione, come nell'attuale momento storico, comporta una diminuzione delle possibilità di ripresa e di sviluppo economico. I cittadini reagirebbero aumentando il risparmio, diminuendo consumi e domanda di beni e servizi, togliendo dal mercato capitali oggi fondamentali per la ripresa economica e provocando quindi un ulteriore effetto recessivo.

Entrambe queste motivazioni, che rappresentano di fatto una rottura del rapporto di fiducia Stato-cittadino, possono inoltre portare all'espatrio o all'immersione di capitali con un ulteriore danno per l'economia e lo Stato stesso.

La terza motivazione è legata alle potenziali distorsioni che possono derivare al risparmio e agli investimenti: come si modificheranno le propensioni e i comportamenti di risparmio e d'investimento in chi sa che quello che riuscirà a risparmiare verrà nuovamente tassato? Come si orienterà verso quegli investimenti immobiliari, come la casa, che rappresentano una delle leve per garantire la sicurezza futura delle famiglie e quindi la predisposizione a creare nuove famiglie? Come si orienterà verso i titoli di uno Stato visto come gabelliere, proprio nel momento storico in cui quello stesso Stato ha grande bisogno di raccogliere il risparmio privato per riportare il debito pubblico in Italia e diminuire il rischio di speculazioni finanziarie?

La quarta motivazione è legata alla disincentivazione dell'attività imprenditoriale, cioè alla tensione a produrre ricchezza. Gli imprenditori, già pesantemente colpiti da vari tipi di imposte e tasse, quale spinta possono avere alla difesa o allo sviluppo delle loro attività, a sopportare i tanti sacrifici personali ed economici, a fronteggiare i rischi crescenti che derivano dalle stravolte dinamiche dei mercati, se alla fine della loro fatica troveranno solo l'ennesimo tributo da pagare? Non è inutile ricordare, dinnanzi ai tanti economisti della domenica, che solo lo sviluppo economico genera ricchezza anche per lo

Stato; se si creano le condizioni per ostacolarlo, psicologicamente e praticamente, si otterrà solo la decrescita e non ci saranno mai abbastanza nuovi tributi in grado di compensare le fonti perse.

La quinta motivazione va ricercata nel fatto che storicamente l'imposta patrimoniale colpisce in particolar modo i beni immobili, in quanto più facili da identificare e tassare; questo significa che pochi settori, in particolare quello dell'edilizia con i suoi fornitori, rischiano di vedersi scaricare addosso larga parte degli effetti depressivi diretti di tale imposta, aumentando ulteriormente le condizioni di difficoltà in cui già da anni versano.

La sesta motivazione, conseguenza delle precedenti, è la perdita di posti di lavoro, perdita che genera allo Stato un'ulteriore diminuzione delle entrate fiscali sui redditi.

Ma ci sono strumenti alternativi a una nuova imposta patrimoniale che permetterebbero di raggiungere gli stessi obiettivi senza ledere le libertà del cittadino e mantenendo il livello dell'imposizione fiscale entro i limiti strettamente necessari e quindi non in contraddizione con il fondamento stesso dello Stato? Tra i tanti, se ne indicano due.

L'efficientamento della PA

Difficilmente si può perseguire l'obiettivo di mantenere il livello di imposizione “entro i limiti strettamente necessari” senza un profondo efficientamento della PA. Gli sprechi, la corruzione, le aree di non qualità di taluni servizi sono con ogni evidenza incoerenti con tale obiettivo. Come si può chiedere ai cittadini di sacrificare una parte ulteriore della propria ricchezza, poca o tanta che sia, quando la Pubblica Amministrazione la spreca o la utilizza in modo o per fini fraudolenti? Il primo (meta)strumento è quindi quello dell'efficientamento nell'uso delle risorse (solo nella sanità si contabilizzano annualmente circa 25 miliardi di euro alla voce sprechi), utilizzando nuovi modelli di organizzazione e gestione (*lean organisation*, certificazione di qualità dei servizi alla persona, *digital health*, *community centered care*, ...) e al contempo perseguendo una maggior efficacia nell'allocazione delle risorse.

La responsabilità sociale delle imprese

La posizione di quegli 83 multi-milionari di vari Paesi che, nel luglio del 2020, hanno scritto una lettera aperta per invocare “di essere tassati di più” dai governi “per il bene di tutti” appare più un’operazione di personal branding che una reale manifestazione di bontà e di etica pubblica; con le loro ricchezze possono già oggi finanziare servizi e attività di pubblico interesse o a valore sociale contribuendo così a fare “il bene di tutti”. Tuttavia, proprio l’ambito della responsabilità sociale dell’impresa e dell’imprenditore, anche nelle sue nuove forme come quella dell’impresa sociale profit, apre uno scenario di grande interesse nella (ri)costruzione di un rapporto di fi-

ducia e di reciproca collaborazione per il bene pubblico tra Stato e imprenditori.

La strategia di collaborazione pubblico-privato nella co-produzione di servizi e attività di pubblico interesse (si pensi ad esempio ai servizi di welfare aziendale o all’integrazione di servizi già erogati dal pubblico) così come la realizzazione di opere pubbliche (si pensi ad esempio a quelle per la mobilità o per l’educazione) con il supporto del privato socialmente attento alla redistribuzione di una quota della ricchezza prodotta sono obiettivi da perseguire e strumenti da utilizzare perché chiaramente coerenti con la difesa delle libertà e mantenibili entro i limiti strettamente necessari per il conseguimento degli scopi di utilità sociale.



FRANCESCO MANFREDI

*Professore ordinario di Economia aziendale,
Università Lum Jean Monnet Bari*

IMPOSTA PATRIMONIALE ED INIQUITÀ

DI FABRIZIO ANTOLINI

Quando un sistema tributario modifica la propria struttura fiscale deve tener presente le caratteristiche del tessuto produttivo esistente e il livello di efficienza della pubblica amministrazione, dal quale dipenderà la riscossione dei tributi. Un sistema tributario quindi si trova stretto in una inevitabile scelta tra la semplicità d'introito delle imposte e la realizzazione dei principi di equità e uguaglianza, per costruire un sistema socialmente "più" giusto. Il tributo quindi si configura come lo strumento attraverso il quale attuare politiche redistributive. Nei sistemi tradizionali, la redistribuzione viene attuata attraverso le imposte sul reddito e la ricchezza e l'obiettivo è quello di assicurare l'uguaglianza nelle "funzionalità" dell'individuo (*functioning*) e, quindi, una condizione minima di benessere. Per questa ragione, i sistemi di welfare prevedono l'erogazione di prestazioni sociali, che possono essere monetarie oppure in natura. In genere, i sistemi di protezione sociale prevedono che essi siano finanziati mediante un meccanismo assicurativo, che trova come principio ispiratore il criterio della controprestazione. I modelli di welfare possono essere però molto diversi (Esping Andersen, 1990), declinati in: universalistici, finanziati per via fiscale; corporativi generazionali che, finanziati prevalentemente con contributi, si caratterizzano per un alto costo del lavoro e una ridotta quota di debito pubblico; corporativi-intergenerazionali che conservano un alto costo del lavoro ma hanno un alto debito pubblico; infine, il modello misto che prevede un mix di modalità di finanziamento con gli attori che erogano le prestazioni sociali che possono essere sia pubblici sia privati (Antolini 2004). A seconda del modello adottato, il principio dell'uguaglianza viene diversamente interpretato ed attuato, ma in una impostazione liberale il principio dell'uguaglianza deve essere declinato in uguaglianza nelle possibilità e la sua realizzazione deve prevedere che gli indivi-

dui possano acquisire le "capacità" (*capabilities*), seguendo le proprie inclinazioni. Ciò implica una società aperta, in grado di garantire la più ampia libertà di scelta agli individui, riducendo l'azione politica che abbia finalità redistributive e, con essa, il ruolo interventista dello Stato. Questa concezione di uguaglianza e di azione politica ha anche un'altra implicazione, ovvero il miglioramento dello stato di benessere degli individui che, nella sua dimensione soggettiva, rappresenta il loro stato di felicità. Essere felici, infatti, "non vuol dire fare quello che ci pare, ma quello che si vuole" e questo può realizzarsi solo in una società dove gli individui abbiano maggiore libertà di scelta (Antolini, 2013). Se la felicità è libertà di scelta, allora un sistema di welfare dovrebbe valutare le proprie politiche in modo da riuscire a fornire alle nuove generazioni quegli strumenti che gli consentano di realizzare i propri progetti. Ad esempio, il miglioramento dell'accesso al credito così come la possibilità di contrarre prestiti d'onore da parte dei giovani non implica nessun intervento dello Stato, pur avendo un grande impatto sul miglioramento delle "capacità" degli individui e, quindi, sul livello di sviluppo della società. Un sistema non attento ad incentivare la capacità delle persone può tra l'altro generare trappole dalle quali è difficile uscire. Il livello di disuguaglianza presente in una società non deve essere infatti valutato contando il numero dei poveri, ma guardando alla possibilità che essi hanno nel riuscire ad uscire da una eventuale condizione negativa nella quale si sono ritrovati, tornando ad esercitare la propria libertà di scelta. L'obiettivo primario dell'azione politica deve tornare ad essere la promozione della mobilità sociale, perché quando questa manca si ha la principale disuguaglianza. Sempre in questa ottica liberale, il mercato, inteso come istituzione sociale rispettoso dell'etica e dei diritti civili, proprio perché in grado di assicurare la libertà di scelta, può

dare un notevole contributo alla realizzazione dell'uguaglianza delle opportunità.

Il principio della capacità contributiva richiamato anche dalla nostra carta costituzionale (art.53) è altra questione di rilievo poiché, pur basandosi su aspetti tra loro collegati quali l'iniziativa economica, l'uguaglianza, la libertà, la solidarietà fiscale, deve essere declinato per non rimanere una "scatola vuota". Nell'applicazione di questo principio, esiste però un limite inferiore che dovrebbe essere sempre tenuto presente, ovvero la garanzia della proprietà, dell'iniziativa privata e della tutela del risparmio. Come già evidenziato, il concetto di capacità contributiva andrebbe quindi pensato in modo da essere commisurato alle capacità degli individui, così da supportare un reale sviluppo economico. Ne consegue che qualunque regime fiscale in uno stato democratico e liberale non può prescindere dalla gestione dei propri interessi insieme alla tutela del patrimonio dei singoli.

Il rischio dell'imposta patrimoniale è di negare quanto sin qui illustrato poiché, colpendo la ricchezza, nega l'identità delle persone, rischiando di non tutelare a sufficienza la loro storia economica.

Emerge così una prima iniquità, nota come doppia tassazione del reddito, dal momento che il contribuente è "percosso" sia quando il reddito è prodotto, sia quando la restante parte non consumata (il risparmio) viene accantonata o accumulata (ricchezza).

La seconda iniquità nasce dal fatto che l'imposta che colpisce il patrimonio è applicata in maniera indipendente dal reddito prodotto. Si può così verificare che individui in difficoltà sotto il profilo reddituale siano comunque soggetti all'imposta sulla loro ricchezza. Allo stesso modo, se la ricchezza viene inclusa per provare gli scarsi mezzi ai fini dell'accesso alle prestazioni di welfare, le persone con redditi tempora-

neamente bassi ma con patrimonio potrebbero vedersi negata la loro erogazione.

La terza iniquità è rispetto alle aspettative che si generano nella collettività. Infatti, l'imposta patrimoniale è pur sempre un'imposta e come tale concorre all'unicità di cassa delle entrate del bilancio dello Stato. L'imposta patrimoniale, quindi, non può essere annunciata alla collettività come imposta una tantum per risanare il debito pubblico, oppure per uno stato di emergenza come quello provocato dalla pandemia Covid-19.

La quarta iniquità consiste nel negare un principio fondamentale dei sistemi tributari, che è la semplicità nella riscossione delle imposte. Il patrimonio non è sempre agevole da individuare, potendo in vari modi essere trasferito anche in paesi esteri dove è previsto un miglior trattamento fiscale.

La quinta iniquità è nei confronti dei territori, dal momento che con l'introduzione di una imposta sul patrimonio si rischia di allontanare ancor di più gli investimenti esteri diretti verso il nostro Paese. Questo, per alcuni settori della nostra economia, ritenuti ad alta potenzialità di crescita, come il turismo, può essere molto penalizzate.

È bene ricordare che mentre nei Paesi nordici, l'imposta patrimoniale è periodica (annuale) ed ha una finalità redistributiva, in altre nazioni come la Germania, oltre a non essere prevista, è in discussione anche la sua legittimità costituzionale. In Belgio invece si sta proponendo una imposta straordinaria sulla ricchezza, da utilizzare come imposta di scopo per fronteggiare il deficit registrato nel bilancio dello Stato a causa del Covid-19. È indispensabile per l'Italia trovare la propria via fiscale, senza ricorrere a populismi demagogici che potrebbero intaccare la capacità di agire degli attori economici.



FABRIZIO ANTOLINI

*Professore associato di Statistica economica,
Università di Teramo*

TASSANDO I PATRIMONI SI COLPISCONO I CETI MEDI

DI FRANCESCO FORTE

L'emendamento 194-*bis* alla Legge di bilancio, che avrebbe voluto introdurre una nuova imposta patrimoniale, firmato dall'onorevole Nicola Fratoianni di LEU (Liberi ed Uguali), da Rossella Muroni, Erasmo Palazzotto e Luca Pastorini di Leu oltreché da Matteo Orfini del PD (ala di D'Alema) e da altri 4 deputati sempre del PD (Chiara Gribaudo, Giuditta Pains, Fausto Raciti, Luca Rizzo Nervo), nonché da Andrea Colletti del Movimento 5 Stelle, è una versione pessi-

ma di una imposta per sua natura cattiva ossia l'imposta sui patrimoni che costituisce una duplicazione rispetto all'imposta sul reddito, a carico di un bene particolarmente prezioso ossia il risparmio degli italiani, diga contro l'alta marea dell'enorme debito pubblico che inonda l'Italia, in cui noi rischiamo di affogare. Gli scaglioni Irpef attualmente previsti dal nostro ordinamento sono cinque:

Scaglioni Irpef 2020	Reddito	Aliquota Irpef 2020
1° scaglione	0 - 15 mila euro	23%
2° scaglione	15.001 euro - 28 mila euro	27%
3° scaglione	28.001 euro - 55 mila euro	38%
4° scaglione	55.001 euro - 75 mila euro	41%
5° scaglione	oltre 75 mila euro	43%

Su un gettito di 170 miliardi del 2019, riferiti all'anno 2018, la quota del gettito per gli scaglioni di reddito imponibile al di sopra di 75 mila euro è solo di 34 miliardi, ossia il 20%, in gran parte riferibile a persone "anziane", che si trovano nella scala alta delle varie amministrazioni pubbliche, ovvero di autorità giudiziarie, di professori ordinari di università al termine della carriera, di manager di imprese pubbliche e private e dirigenti di istituzioni sanitarie, nonché di professionisti con studi di medie dimensioni e piccoli imprenditori. I redditi dei grandi ricchi sono ben poco presenti nel gettito IRPEF. Gli scaglioni al di sopra di 150 mila euro danno solo 21 miliardi su 170, ossia il 12% del totale.

Questa gerarchia che riguarda i redditi si riflette sui patrimoni: tassando le persone che

hanno più di 500.000 euro di patrimonio bancario o immobiliare non si tassano i ricchi, ma, in gran parte, i ceti medi del lavoro dipendente ed autonomo e dell'artigianato, del commercio, dell'agricoltura, dello spettacolo, dei media e della proprietà intellettuale, nonché certe categorie di pensionati e, comunque, le fasce delle persone ultra cinquantenni e quelle di età inferiore che hanno ereditato i beni lasciati loro dai padri e dai nonni. Chi possiede la prima casa in una città e una seconda casa in una località di mare o/e di montagna o collina di buona qualità può, con questo solo patrimonio, raggiungere e superare i 500.000 euro di valore. Se ha poi un investimento finanziario in banca di 100.000-200.000 euro, frutto dei propri risparmi e di quelli ereditati, ci può arrivare anche se ha solo una abitazione

nel centro di una città o una seconda casa, ereditata, in un'area che nel tempo, si è rivalutata, a causa dello sviluppo economico e che, spesso, essendo vecchia ha elevati costi di manutenzione ordinaria e straordinaria e vale molto di più di quanto renda in denaro o nell'uso proprio. In ogni caso, coloro che in questo ceto medio hanno saputo risparmiare di più o hanno avuto più successo, e coloro che partendo da condizioni familiari molto modeste son riusciti a far parte del ceto medio e poi ad avere successo, e hanno gestito bene il proprio risparmio, hanno più patrimonio. Nell'alveare del ceto medio, le api più solerti hanno più miele.

Il risparmio costituisce la base per investire, senza fare nuovo debito. Tassare, ora, il risparmio del ceto medio e medio alto, ossia buona parte del risparmio disponibile, significa "sparare sul pianista".

Una nuova patrimoniale non sarebbe l'unica, pesante patrimoniale sui risparmiatori italiani che hanno denaro in banca o immobili. Essa si aggiunge alla imposta patrimoniale diretta che colpisce attualmente i conti correnti bancari cioè l'imposta di bollo dello 0,20 sui depositi bancari e alla patrimoniale diretta, cioè l'IMU, il cui gettito nel 2018 e nel 2019 era circa 22 miliardi di ossia 1,2 punti del PIL ed ora 1,35 del PIL. A ciò si aggiunge, sempre per gli immobili, l'imposta patrimoniale indiretta di registro che ha una aliquota ordinaria del 9%, salvo per la prima casa, calcolata sul presunto valore di mercato del bene da parte del fisco, imposta che nel 2019 dava solo lo 0,4% del gettito perché il suo elevato importo ha ingessato il mercato immobiliare. A queste imposte occorre aggiungere il bollo sulla registrazione dei contratti di affitto, vendita ecc.. Inoltre c'è una terza patrimoniale, che grava sulle successioni e le donazioni, che riguarda sia i beni immobili, che la ricchezza finanziaria, intaccando il diritto di proprietà degli eredi e legatari del defunto.

La patrimoniale, tributo in sé cattivo, diventa cattivissimo quando blocca

gli scambi di ricchezza, come il tributo di registro del 9% sul trasferimento di immobili, che ne blocca il mercato e finisce con il dare un gettito irrisorio. Einaudi perciò la denominava "spazzatura di cucina". Einaudi non aveva ancora visto questo mostro del 9% che ricade pesantemente sulle banche, e vi ricade doppiamente: svaluta il valore delle garanzie immobiliari delle banche, sia in principio, quando dal debito la garanzia diventa proprietà della banca, sia nel percorso successivo, quando la banca cede sul mercato gli immobili che ha così acquisito. Ciò in particolare danneggia il flusso di investimenti nel patrimonio immobiliare italiano, da parte di soggetti esteri, interessati ad esso per scopi com-

merciali, turistici e culturali.

Ed ecco ora che su queste imposte cattive, che finiscono per colpire soprattutto il sistema bancario, si aggiunge una nuova imposta patrimoniale, che genera il rischio di una fuga del risparmio dagli investimenti finanziari nelle banche e un nuovo esodo dei capitali dalle banche verso l'estero. L'emendamento Fratoianni, per fortuna ritirato, recitava quanto segue:

1. A decorrere dal 1° gennaio 2021 le persone fisiche sono esentate dall'applicazione dell'IMU e dall'imposta di bollo sui conti correnti bancari e sui conti di deposito titoli.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2021 è istituita un'imposta ordinaria sostitutiva sui grandi patrimoni la cui base imponibile è costituita da una ricchezza netta superiore a 500.000 euro derivante dalla somma delle attività mobiliari ed immobiliari al netto delle passività finanziarie, posseduta ovvero detenuta sia in Italia che all'estero, da persone fisiche, la cui aliquota è stabilita in misura pari a:

- a) 0,2 per cento per una base imponibile di valore compreso tra 500.00 euro e 1 milione di euro;
- b) 0,5 per cento per una base imponibile di valore oltre 1 milione di euro ma non superiore a 5 milioni di euro;
- c) 1 per cento per una base imponibile di valore oltre i 5 milioni di euro ma non superiore a 50 milioni di euro;
- d) 2 per cento per una base imponibile di valore superiore ai 50 milioni di euro.

3. Limitatamente all'anno di imposta 2021, in deroga a quanto previsto dal precedente comma 2, lettera d), per una base imponibile superiore a 1 miliardo di euro l'aliquota è fissata al 3 per cento.

4. In relazione al minor gettito derivante ai comuni dall'esenzione dall'IMU di cui al comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze viene annualmente rideterminata la dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, al fine di garantire e distribuire le risorse necessarie a compensare i comuni secondo i criteri di riparto di cui all'articolo 1, comma 448 e seguenti, della legge n. 232 del 2016.

5. Ai fini di cui al presente articolo le persone fisiche e giuridiche residenti in Italia che detengono all'estero immobili, investimenti ovvero altre attività di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, sono tenute



sulla base della normativa vigente ed ai fini del monitoraggio fiscale alla relativa dichiarazione annuale. Per le violazioni degli obblighi di dichiarazione di cui al presente comma è irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria che va dal 3 per cento al 15 per cento dell'importo non dichiarato.

6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge vengono definite le modalità e termini di attuazione del presente articolo”.

È evidente a un lettore minimamente provveduto di buon senso che, poiché i patrimoni che superano anche di poco i 500.000 euro sono tassati per intero, con varie aliquote, conviene ai titolari di patrimoni che superano la soglia dei 500.000 euro togliere dalle banche la loro parte liquida che supera tale soglia, onde rimanere al di sotto ed evitare la nuova patrimoniale. A coloro che superano la soglia fra uno scaglione e l'altro, conviene fare lo stesso. Pertanto l'annuncio che il tributo diventa legge genera una fuga dei patrimoni liquidi dal nostro sistema bancario non solo verso la tesaurizzazione con l'acquisto di oro, gioielli, argento, argenteria, monete antiche, francobolli e altri beni di antiquariato di piccole dimensioni, o di beni artistici, ma soprattutto verso impieghi finanziari non bancari al portatore nonché verso impieghi esteri in titoli al portatore. Esistono, all'estero, in vari luoghi, nell'Unione Europea, e fuori da essa, nell'area della sterlina e del dollaro e nei paradisi fiscali, che non sono in alcuna di queste aree, investimenti in titoli al portatore. La fuga dai depositi bancari così crea un buco nella diga, nella parte più delicata, quella delle banche. Il buco si allarga, a danno delle banche, mediante la tassazione patrimoniale degli immobili. Questi invero già

sono oberati da ben tre patrimoniali, cioè su beni che costituiscono per le banche le garanzie primarie dei loro crediti. C'è in una certa sinistra a favore della patrimoniale la sindrome dello scorpione, della favola di Esopo.

Uno scorpione doveva attraversare un fiume, ma non sapendo nuotare, chiese aiuto ad una rana che si trovava lì accanto. Così, con voce dolce e suadente, le disse:

«per favore, fammi salire sulla tua schiena e portami sull'altra sponda».

La rana gli rispose «Fossi matta! Così appena siamo in acqua mi pungi e mi uccidi!».

«E per quale motivo dovrei farlo?» incalzò lo scorpione «se ti pungessi, tu moriresti ed io, non sapendo nuotare, annegherei!».

La rana stette un attimo a pensare, e convintasi della sensatezza dell'obiezione dello scorpione, lo caricò sul dorso e insieme entrarono in acqua. A metà tragitto la rana sentì un dolore intenso provenire dalla schiena, e capì di essere stata punta dallo scorpione. Mentre entrambi stavano per morire la rana chiese all'insano ospite il perché del folle gesto. «Perché sono uno scorpione...» rispose lui «è la mia natura».

Una certa sinistra pensa che sia buona cosa tassare i patrimoni “grandi”, usando una parte del gettito per finanziare l'esonero contributivo di quelli più piccoli e un'altra, per ulteriori scopi sociali, senza rendersi conto che propone in realtà di tassare quei ceti medi che creano quella ricchezza necessaria per l'ascensore sociale dei meno favoriti e di chi non ce la fa: così danneggiano coloro che volevano aiutare. Perché lo fanno? Perché chi fa parte di una certa sinistra (e delle sue attuali *tricoteuse*), ama stare in prima fila ad assistere allo spettacolo della ghigliottina che “decapita” i “capitalisti”.



FRANCESCO MANFREDI

*Professore ordinario di Economia aziendale,
Università Lum Jean Monnet Bari*



LE TASSE IN ITALIA GIÀ OLTRE LA MEDIA UE

DI ALBERTO LUSIANI

La tassazione in Italia

Secondo la compilazione OECD Revenue Statistics 2020, nel 2019 le tasse incassate dallo Stato italiano corrispondono al 42.4% del PIL contro una media OECD del 33.8%. La tassazione italiana è simile a quella della Svezia (42.9%) e intermedia tra Germania (38.8%) e Francia (45.8%).

La tassazione in termini di tasse effettivamente riscosse e incassate in Italia è quindi elevata e simile a quelle delle economie più avanzate. Va sottolineato tuttavia che essendo l'evasione fiscale italiana maggiore rispetto ai Paesi più avanzati e ricchi (per esempio approssimativamente da 50% a 100% volte superiore a Svezia, Francia e Germania secondo le stime di Schneider) la pressione fiscale formale ed effettiva su chi paga interamente la maggior parte delle tasse, fra questi le imprese di dimensione medio-grande che pagano senza apprezzabile evasione fiscale come sostituto di imposta le tasse sui redditi dei lavoratori dipendenti, è nettamente superiore alle pressioni fiscali sia formale sia effettiva sulle imprese delle altre economie avanzate, e ancora maggiore rispetto alle economie avanzate con significativa minore tassazione (USA, UK, Svizzera). Anche la Spagna ha sia minore gettito fiscale (34.6%) sia minore evasione fiscale, e questo avvantaggia fiscalmente due volte le imprese medio-grandi spagnole. Va precisato che la maggior parte delle tasse gravano sui redditi dei lavoratori dipendenti e le imprese agiscono come sostituto di imposta. Tuttavia dal punto di vista economico tutte le tasse che gravano sul costo del lavoro devono essere considerate tassa sulla produzione delle imprese e come tali incidono sulla loro competitività.

In Italia c'è maggiore evasione fiscale rispetto ad altre economie avanzate per due motivi che si combinano:

- le aliquote formali sono superiori;
- la frazione di imprese medio-grandi - che non possono evadere in misura significativa gli oneri fiscali - è inferiore alle altre economie avanzate e simile alla Spagna. Conseguentemente, la frazione di piccole imprese e lavoratori autonomi è maggiore.

In prima approssimazione queste tre categorie economiche, cioè imprese medio-grandi, piccole imprese e lavoratori autonomi hanno tassi di evasione fiscale comparabili alle altre economie avanzate, ma in Italia una frazione maggiore dell'economia corrisponde a imprese piccole e lavoratori autonomi.

Il livello di tassazione formale italiana, essendo significativamente superiore a quello delle altre economie avanzate, ha l'ulteriore effetto pernicioso di favorire più che altrove lavoratori autonomi e imprese di piccole dimensioni, che possono più facilmente evadere, e di penalizzare più che altrove le imprese medio-grandi usualmente più organizzate e produttive, che sono le uniche a poter sostenere i livelli odierni molto elevati di imposizione fiscale.

In conclusione: per la sua struttura economica e per lo sviluppo della sua economia l'Italia ha un livello di tassazione eccessivo, con numerose conseguenze negative, è pertanto sconsigliabile ogni ipotesi di aumento dell'imposizione fiscale complessiva.

Tassazione patrimoniale

Secondo la compilazione OECD Revenue Statistics 2020, nel 2019 le tasse incassate dallo Stato italiano sulla proprietà di ogni genere sono il 6.1% del PIL, superiore alla media OCSE del 5.6% e intermedia tra Germania (2.7%) e Francia (9.0%). La Svezia incassa solo il 2.2%. Hanno tasse sulla proprietà elevate (oltre il 10% del

PIL) unicamente economie avanzate che hanno un livello di tassazione complessivo nettamente inferiore all'Italia (UK, USA, Canada), e in questi casi è elevata la tassazione in particolare sugli immobili piuttosto che sul capitale mobile.

Dato il livello complessivamente eccessivo della tassazione in Italia, è assolutamente inopportuno aumentare ogni imposizione fiscale, quindi inclusa quella patrimoniale, che è già superiore alla media OECD, prima di aver ridotto il livello totale di tassazione al livello delle economie avanzate con bassa tassazione come USA, UK, Spagna.

Tasse di successione

Secondo una recente review internazionale [*Wealth and Inheritance Taxation: An Overview and Country Comparison* di Marcus Drometer, Marco Frank, Maria Hofbauer Pérez, Carla Rhode, Sebastian Schworm and Tanja Stitteneder, ifo DICE Report, 2018, vol. 16, issue 02, 45-54] su un insieme analizzato di 24 economie avanzate solo 4 incassano tasse su successione in rapporto al PIL in misura superiore allo 0.2%: Belgio 0.7%, Francia 0.6%, Giappone 0.4% e UK 0.3%. Il Belgio raggiunge lo 0.7% usando aliquote di tassazione successoria fino all'80%. Dieci economie avanzate su 24, inclusa Italia e Svezia, incassano meno dello 0.1% del PIL con tasse su successioni e donazioni. I numeri indicano che le imposte di successione redistribuiscono una quota molto piccola del PIL e non possono realisticamente contribuire oltre circa 1/80 del gettito fiscale di una economia avanzata nemmeno adottando aliquote confiscatorie sulle successioni non dirette.

È inoltre ampiamente noto che chi ha grandi patrimoni, specie mobiliari, ha possibilità di

organizzarsi in anticipo per evitare ogni significativa tassazione di successione. Per questo, le persone che pagherebbero la maggior parte di ogni tassa di successione saranno sempre le famiglie con patrimoni medi o al massimo medio alti, ma non i grandi possidenti che rendono complessivamente sperequata la distribuzione della ricchezza. Per questo motivo se si confronta l'ipotesi di una tassazione patrimoniale ad un livello basso, che non promuova fuga di capitali su larga scala, con l'ipotesi di tasse su successioni e donazioni che diano gettito paragonabile, una lieve tassazione patrimoniale va considerata sicuramente più sostenibile e più equa.

Considerazioni conclusive su tasse patrimoniali e di successione

Data la mobilità internazionale della ricchezza appare sicuramente preferibile tassare solo tenuamente la proprietà e la successione, ricordando che l'Italia comunque già raccoglie con queste tasse complessivamente un gettito superiore alla media OECD. Anche Stati avanzati con sensibilità diffusa per l'equità sociale, come Svezia e Germania, operano primariamente per sostenere i redditi bassi, e per ottenere una distribuzione equilibrata dei redditi dopo le imposte, piuttosto che per livellare la distribuzione dei patrimoni, che è ampiamente sperequata in entrambi i Paesi. I consumi e il benessere individuale in economie avanzate si ottengono nel modo migliore e più efficace promuovendo sviluppo economico, redditi diffusi ed equilibrati, reti di sicurezza di elevata qualità, e non tassando pesantemente i possessori di patrimoni invitando chi ha ricchezze e successo economico a spostarsi in Stati con regimi fiscali meno oppressivi.



ALBERTO LUSIANI

*Professore assistente a tempo indeterminato
in Scienze matematiche, Scuola Normale Superiore di Pisa
e di Scienze del Turismo, Università di Teramo*

LA PATRIMONIALE PER UN ECONOMISTA NELL'ITALIA DEL 2021

DI ALDO RUSTICHINI

Un chiarimento preliminare: La discussione sulla patrimoniale viene presentata spesso, nel dibattito corrente, come una risposta alla emergenza dovuta alla epidemia Covid. Una risposta a questa emergenza avrebbe naturalmente un carattere temporaneo, straordinario, e la misura sarebbe abolita dopo uno o due anni, passata l'emergenza. In realtà, per ingenuità, confusione mentale, o semplice tattica politica la proposta è spesso di una imposta patrimoniale permanente. Le due proposte sono ben diverse, e le valutazioni da fare possono essere di segno opposto nei due casi. Una imposta straordinaria potrebbe essere accettabile, per esempio, in condizioni di estrema gravità delle finanze statali, o di un evento straordinario che ha prodotto profitti eccezionali. Non pare che questo sia il caso presente, per nessuna delle due possibilità che ho menzionato. Mi concentrerò qui su una generica proposta di una imposta patrimoniale permanente. I due tipi di proposte rischiano naturalmente di non essere poi così diverse: un modo di realizzare una patrimoniale permanente è quello di farla prima straordinaria, additando necessità impellenti vere o presunte, e poi renderla permanente invocando il precedente stabilito. Storicamente, per esempio, la tassazione sul reddito ha avuto questa storia. Ma introduco questa distinzione per chiarezza concettuale.

Secondo chiarimento: Per giustificare o criticare una patrimoniale permanente ci sono diversi tipi di considerazioni possibili; per esempio, per giustificarla viene addotto spesso il criterio dell'equità distributiva (la disuguaglianza di reddito disponibile dei cittadini); per criticarla viene addotto il criterio che non si debba tassare una fonte di reddito due volte. Io non entro qui nel merito di questi argomenti, ma mi concentro sugli effetti economici, e in particolare sull'effetto che una patrimoniale avrebbe sulla crescita.

Una conseguenza importante della distin-

zione fra patrimoniale permanente e straordinaria è che nel caso della prima le conseguenze che contano sono quelle di lungo periodo, dopo che si è dato al sistema il tempo di assestarsi al nuovo regime. Le conseguenze della patrimoniale sono particolarmente negative in questo caso, cioè l'effetto negativo stesso è permanente. Questa considerazione è stata oscurata da recenti osservazioni che sono state fatte sulla patrimoniale come di una tassa che “*si fa e non si annuncia*”. Questo precetto può essere utile nel caso di una patrimoniale straordinaria, dove l'effetto è benefico proprio se inaspettato, e se l'imposta straordinaria cerca di ridurre vantaggi eccezionali dovuti a circostanze specifiche (profitti di guerra, o nel caso dei giorni nostri gli immaginari super-profitti da Covid). Dunque, quello che dobbiamo considerare sono gli effetti di lungo periodo.

Qual è la conseguenza più importante di lungo periodo che dobbiamo considerare? Il problema più urgente per l'Italia di oggi è quello della crescita. A partire dagli anni 80, e poi in seguito all'entrata nel sistema euro, il tasso di crescita è in riduzione costante. Lo è in maniera più grave dopo la crisi del 2008, quando è stato sempre inferiore al 2 per cento, e quasi sempre inferiore all'uno per cento dal 2001, con la eccezione di pochi anni. È stato spesso negativo, e lo è stato in particolare negli anni più recenti. Peggio ancora, la produttività dei fattori (misurata dalla TFP, dati FRED) è anche essa in discesa costante dal 1982.

Dunque, concordiamo di guardare al lungo periodo, e in particolare alle condizioni che rendono una economia ricca e in crescita. La seconda osservazione essenziale è che la tassa patrimoniale è solo uno degli strumenti possibili che estraggono gettito da ricchezza; gli altri sono quelli sul reddito delle persone (categoria 1100 dei dati OECD, *taxes on individual incomes*, PIT) e quello sul reddito delle imprese (categoria 1200

dei dati OECD, *taxes on corporate income*, CIT) in addizione alle *taxes on property* (categoria 4000 di OECD) che sarebbe la vera e propria patrimoniale o *wealth tax*.

Si dovrebbe preferire una tassa patrimoniale agli altri strumenti che abbiamo menzionato? La risposta è quasi sicuramente no. La ragione è semplice. Iniziamo col notare che una tassa sul reddito di capitale tassa il flusso dei redditi, la patrimoniale tassa lo *stock* di capitale stesso. Assumiamo di volere lo stesso gettito, e che il rendimento del capitale sia del tre per cento. Per avere gettito ottenuto da una patrimoniale del due per cento è necessaria una tassa sul reddito da capitale del 68 per cento (che non è lontano dal *Total Tax rate* calcolato dalla World Bank per l'Italia). Da questo punto di vista, i due strumenti sembrano perfettamente equivalenti. Non lo sono se si considera una decomposizione del reddito nelle componenti di reddito che si deriva da un investimento in condizioni normali, componente eccezionale o casuale (come sarebbero i presunti profitti eccezionali dal Covid) e profitti da monopolio, o rendite. Una volta che queste componenti vengono considerate, la differenza fra i due strumenti è chiara: la tassa sul reddito può colpire in modo specifico le due componenti (profitti eccezionali e rendite), con misure specifiche. Così la tassa sul reddito invece che di un solo strumento consiste di tre. La tassa sulla ricchezza invece non può differenziare fra le tre componenti, e facendo di tutta tutta l'erba un fascio deve tassare in modo eccezionale i rendimenti normali.

L'effetto ultimo della patrimoniale è di scoraggiare quindi gli investimenti, che sono fatti nella aspettativa del rendimento normale.

Nella situazione corrente italiana la patrimoniale colpisce gli investimenti in maniera estrema, e ancora di più quando è progressiva, come sono tutte le proposte che sono state discusse nel recente passato. Lo fa colpendo in maniera specifica il mercato finanziario. Vediamo perché la natura progressiva è importante. Dalla analisi dei bilanci delle famiglie italiane si vede che la quota delle attività finanziarie per i vari decili di ricchezza cresce sostanzialmente nei decili più

ricchi: è sotto il 4 per cento nella metà della popolazione con ricchezza più bassa. È del 9, 16.3 e 52.5 per cento rispettivamente all'ottavo, nono e decimo decile, rispettivamente. Si noti che il decile più alto inizia da una ricchezza di 460 mila euro. La soglia per famiglie con ricchezza nella fascia del 5 per cento più alta inizia sotto i 700 mila euro: quindi valori molto modesti. In sostanza, il 90 per cento delle persone con il livello di ricchezza più basso ha la propria ricchezza investita in beni immobili, solo il gruppo delle persone più ricche investe in attività finanziarie. Le imposte patrimoniali che esistono al momento non hanno queste proprietà estremamente negative per gli investimenti.

Fra gli economisti questo effetto negativo della imposta patrimoniale è accettato quasi in modo unanime. Anche i gruppi più progressisti riconoscono questo fatto, e aggiustano le loro proposte per tenerne conto. Per esempio, ricercatori come Saez e Zucman, che sono forti sostenitori di una *wealth tax*, specificano che dovrebbe essere una tassa orientata verso i *very rich*. Siamo precisi: quando pongono un limite inferiore per la tassa, loro parlano di ricchezza superiore ai 50 milioni di dollari, diciamo 40 milioni di euro. Per un confronto con le proposte che si sono sentite di recente, la recente proposta Fratoianni-Orfini prevede una patrimoniale che comincia a 500 mila euro, cioè colpirebbe la fascia del dieci per cento (non dello 0.1 per cento, come invece sono le proposte di *wealth tax* che vengono discusse all'estero) della ricchezza.

La ragione che viene addotta anche dai più progressisti a difesa della ragionevolezza dal punto di vista economico di una patrimoniale è che a livelli di ricchezza così alti la motivazione ad investire non verrebbe ridotta anche da tasse molto alte, perché a quei livelli di ricchezza le motivazioni non sono quelle di raggiungere un livello di reddito più soddisfacente, ma altre (prestigio sociale, potere, influenza) che non sono sostanzialmente toccate da una tassa patrimoniale. Al di sotto di un milione, o anche cinque milioni di euro, le considerazioni sono del tutto diverse, e sarebbero invece sostanzialmente alterate da una tassa patrimoniale.



ALDO RUSTICHINI

*Full Professor of Economics,
Università del Minnesota (USA)*

TRA SLOGAN POLITICI E FLOP ECONOMICI

DI GIUSEPPE MARINO

Le proposte circolate recentemente per l'introduzione di una imposta patrimoniale che colpisca le grandi ricchezze e redistribuisca risorse a favore delle persone più povere sono molto diverse tra di loro. Quella di Fratoianni-Orfini mira a rimodulare in via generale la tassazione sul patrimonio mobiliare ed immobiliare (non si comprende se siano inclusi i titoli di Stato, e sarebbe altrimenti un doppio suicidio), mentre quella di Bersani è piuttosto un contributo straordinario di solidarietà "perché chi è meno colpito dagli effetti della crisi e ha di più, deve dare di più". Entrambe sono fallaci e destituite di fondamento economico finanziario e giuridico, dunque anche politico.

Dal punto di vista economico, le imposte patrimoniali sono ordinate sì in funzione del patrimonio, ma si pagano col reddito (Luigi Einaudi), anche se in realtà possono essere pagate o dal capitale o dal reddito: se intaccano il primo fanno diminuire la produzione, e a lungo andare questa finisce con l'azzerarsi, se ricadono sul secondo diminuiscono o l'accumulazione o il consumo. Molto dipende dal comportamento che avrà il contribuente, motivo per il quale è delicato discuterne senza prevederne le conseguenze su di loro nel medio lungo termine.

Dal punto di vista giuridico, l'art. 53 della Costituzione recita che «*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*». Gli indici economici di capacità contributiva sui quali poggiano i principali tributi del sistema italiano sono il reddito (IRPEF e IRES), il patrimonio (IMU, Imposta Successioni e Donazioni, IVIE, IVAFE) ed il consumo (IVA, Registro, Dazi). L'esperimento di creare un indice diverso, ad esempio quello su cui poggia l'IRAP, cioè l'attività autonoma organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, anche se in perdita, è stato salvato dalla Corte cos-

tituzionale, ma è politicamente fallito e rimane in vita solo per il gettito che riesce a garantire, anche se si tratta di un tributo che dovrebbe essere eliminato il prima possibile.

Il sistema tributario italiano ha sperimentato un'unica imposta ordinaria sul patrimonio complessivo dei contribuenti dal 1939 al 1947 e fu poi sostituita con tre imposte straordinarie sul patrimonio: 1) una proporzionale configurata come il pagamento una-tantum di 10 annualità dell'imposta del 1939; 2) una progressiva sul patrimonio delle persone fisiche, e 3) una proporzionale sul patrimonio delle società. L'assenza di coordinamento tra di loro comportava addirittura una tripla imposizione (in relazione agli immobili posseduti dalle società), offrendo però l'impressione di una minore onerosità complessiva. Terminata questa esperienza, a favore di imposte patrimoniali speciali, l'introduzione di una imposta generale sul patrimonio affiora di tanto in tanto a suggestionare le cronache italiane ma sempre senza alcun serio fondamento economico finanziario (gettito) e giuridico (plurima imposizione).

Le imposte speciali che attualmente sono ritenute patrimoniali (IMU,

IVIE IVAFE) in realtà prevedono una valutazione della base imponibile secondo criteri di redditività media (rendite catastali), tant'è che di fatto assolvono il compito di eliminare la discriminazione tra redditi di lavoro e redditi di capitale mobiliare e immobiliare. Analogamente, si può parlare di patrimonializzazione dell'IRPEF e dell'IRES nella parte relativa alla determinazione dei redditi fondiari. Insomma, vi è sempre una equivalenza tra reddito e patrimonio, motivo per il quale il patrimonio non esprime una autonoma capacità contributiva rispetto al reddito, ed una pura imposta sul patrimonio potrebbe divenire incostituzionale quando, a causa della elevatissima aliquota, dovesse cagionare la spoliazione della proprietà.

Ragionamento leggermente diverso riguarda l'imposta sulle successioni e sulle donazioni, che insiste sui trasferimenti patrimoniali *mortis causa* o *inter vivos*, altrimenti detta imposta patrimoniale indiretta. La sua base imponibile tiene sempre conto dei criteri di redditività media, ad esempio gli immobili sono valutati in base alle loro rendite catastali, mentre le partecipazioni in società in base al loro patrimonio netto contabile, ma la sua attuale architettura risente della battaglia politica che si è consumata tra Prodi e Berlusconi, e meriterebbe di ritrovare una sua razionalità, come tra l'altro messo in evidenza dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 120/2020.

In conclusione, attenzione ad introdurre tributi senza averne adeguatamente studiato le conseguenze comportamentali dei contribuenti in una ottica nazionale ed internazionale. La loro mobilità, da un lato, e la competizione tra Stati impositori, dall'altro, rischia facilmente di trasformare uno slogan politico in un flop economico finanziario. Piuttosto, varrebbe la pena lavorare sui tributi esistenti, rendendoli più razionali, competitivi e soprattutto al riparo da comportamenti elusivi sempre più aggressivi. Solo iniziative mirate, ad esempio in tema di IRPEF, di IRAP e di imposta sulle successioni e donazioni, laddove seriamente affrontate, metterebbero a tacere ogni propaganda populista e demagogica.



GIUSEPPE MARINO

*Professore associato di Diritto tributario,
Università Statale di Milano*

UN PATTO FISCALE CONTRO LO “STATO ESTRATTIVO”

DI FABIO G. ANGELINI E FLAVIO FELICE

La risposta all'emergenza pandemica ha comportato, per forza di cose, effetti significativi sulle finanze pubbliche e, in particolare, sul debito pubblico che ha ormai toccato livelli pari al 160% sul PIL. Il dato sembra inesorabilmente destinato a peggiorare nei prossimi mesi, non solo perché il Covid-19 non è stato ancora sconfitto, ma soprattutto perché i mesi che abbiamo davanti saranno estremamente difficili sotto il profilo sociale, e per fronteggiarli sarà necessario fare ulteriore ricorso alla spesa pubblica, non solo per stimolare la ripresa economica, ma anche per alleviare le conseguenze della crisi sulla vita delle persone, tutelandone i diritti fondamentali e la dignità.

Il *Recovery Fund* non è la soluzione a tutti i nostri problemi. Le risorse che saranno messe a disposizione saranno rilevanti ma difficilmente risulteranno sufficienti a soddisfare il crescente novero di bisogni da soddisfare. Nello stesso tempo, risulta difficile immaginare che si possa a lungo sfidare i mercati senza aver prima dato segnali importanti di aver invertito la rotta del nostro modello di sviluppo.

Dovremo perciò impiegare al meglio le poche o tante risorse – comunque scarse – che saranno disponibili, sia che vengano dall'Unione, sia che derivino da indebitamento o da nuovi processi di privatizzazione, ovvero, come la maggioranza non fa mistero di ipotizzare, da un ulteriore inasprimento del prelievo fiscale a carico di famiglie e imprese.

In tutti i casi, poiché l'impiego delle risorse pubbliche da parte del settore pubblico presuppone sempre e comunque un sacrificio per quello privato – che può manifestarsi in modo diretto o, come nel caso dell'indebitamento, indirettamente, trasferendone il costo sulle future generazioni – esso deve risultare da un lato giustificato dall'effettivo perseguimento di finalità di interesse pubblico e, dall'altro, realizzato secondo modalità tali da risultare efficiente.

Sebbene, almeno all'apparenza, porre il problema dell'efficienza della spesa pubblica, se rapportata ad una tragedia di enormi proporzioni come il Covid-19, possa sembrare un approccio eccessivamente economicista, non si può non rilevare come in realtà, proprio le scelte concernenti le modalità di acquisizione delle risorse finanziarie e il loro impiego abbiano molto a che fare con quella dimensione etica che caratterizza la relazione tra diritti e doveri costituzionali.

In questo contesto, allo strumento mercato spetta il compito primario di rendere possibile la crescita economica. Dunque, il fisco è concepito in modo funzionale come il sistema dei prezzi dei servizi che il pubblico offre agli individui, alle famiglie e alle imprese. Sicché, riteniamo che una costituzione fiscale adeguata dovrà tutelare e premiare chi risparmia, coloro che con le loro attività aumentano la produttività del lavoro, nonché chi, in forza della creatività e della “prontezza imprenditoriale”, rischia innovando. Qui troviamo sancito uno dei due principi fondamentali sui quali si fondano i moderni sistemi democratici basati sullo stato di diritto. L'enunciato di tale primo principio riguarda “l'uguaglianza e la generalità del dovere tributario”. Un principio che ritroviamo sancito nelle costituzioni attuali e che deriva dalle lotte del movimento costituzionalista e liberale di fine Settecento, sfociate nelle tre grandi rivoluzioni liberali di fine XVIII secolo: la Rivoluzione inglese, quella americana ed infine quella francese. Non dimentichiamo che i coloni delle tredici colonie nordamericane, che iniziarono il 4 luglio del 1776 il processo di secessione dalla Madrepatria, lo fecero al motto di “no taxation without representation”.

Ad ogni modo, saranno le rivoluzioni liberali della seconda metà del XVIII secolo ad esigere la cessazione dei privilegi fiscali nei confronti dei nobili, del clero e dei militari di alto grado.

Meno esplicito nella nostra Costituzione è il secondo principio aureo relativo alla politica fiscale di tradizione liberale: “*che l'imposta sia conforme al mercato*”, quindi rispetti i diritti di proprietà e di iniziativa su cui esse si regge.

La costituzione italiana, nell'articolo 53, I comma, fa riferimento ad un piuttosto vago ed elastico principio di “*capacità contributiva del singolo, in rapporto all'obbligo di ciascuno di contribuire alle spese pubbliche*”.

A questi principi si oppone un'impostazione fortemente diffusa nei paesi continentali e, di conseguenza, anche in Italia. L'idea che le imposte vadano pagate per una sorta di “*obbligo di solidarietà sociale da parte di chi fa parte della società*” in base al principio: “*ciascuno secondo le sue capacità a ciascuno secondo i suoi bisogni*”. Ebbene, al di là – come sempre – delle buone intenzioni, dovremmo chiederci, se posto in questi termini il tema fiscale, un simile principio solidaristico, rispetto al modello “cooperativo-partecipativo”, risponda all'elementare criterio di conformità economica, etica e politica.

Sicché, la cifra dell'equità di un sistema fiscale (giustizia contributiva) dipende innanzitutto dal modo in cui viene decisa e gestita la spesa pubblica. È tramite il corretto controllo di questa che si può rendere tollerabile e quindi non oppressivo il sistema fiscale, riducendo così anche quei fenomeni di corruzione e di inefficiente impiego della spesa pubblica che tanto danneggiano il comparto economico ed il sistema politico. Sulla scia del modello cooperativo,

Francesco Forte afferma che il limite alla pressione tributaria è suggerito da una rigida applicazione della teoria dell'utilità marginale decrescente.

«L'utilità marginale dei beni sacrificati per pagare l'imposta è crescente, al crescere di questa. E i benefici della spesa pubblica che dall'imposta si possono trarre decrescono, all'ampliarsi di questa, per la stessa legge dell'utilità marginale. Dunque vi deve essere, fra economia di mercato ed economia della finanza pubblica, un equilibrio. Dove porlo non è agevole, ma varcato il 50% dei redditi medi dei cittadini e quindi del reddito nazionale, sembra difficile sostenere che vi è ancora una società libera, dominata dal mercato».

È a questo livello che interviene il concetto di “illusione fiscale”. Che cosa intendiamo per essa?

L'illusione fiscale è lo strumento in dotazione della classe politica per far passare come scelte eque e democratiche scelte inique ed irrazionali.

Il problema dell'eticità delle scelte di finanza pubblica, in quello che possiamo definire il “modello cooperativo” di un'Economia Sociale di Mercato, espressamente richiamata nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea, può essere enunciato nel seguente modo: *le decisioni finanziarie superano un certo limite etico quando il singolo*

non è più padrone delle sue scelte. Superato un certo limite, infatti, l'imposta non è più percepita come il costo cui corrisponde un beneficio che si intende trasferire su se stessi e sugli altri, bensì come un costo netto (una perdita secca). In questo caso, l'imposizione fiscale non è più lo strumento di cui si dota uno Stato democratico in un'Economia Sociale di Mercato per conseguire quegli obiettivi che risultano proibitivi all'azione dei singoli, bensì un potenziale strumento di asservimento ai desiderata

e agli interessi della classe politica che si serve formalmente degli strumenti democratici e delle istituzioni dell'economia di mercato – impresa, banca, mercato azionario, assicurazioni, famiglie e individui – per la realizzazione di obiettivi non deliberati da alcuna assemblea, dunque non espressi da alcun consenso democratico, non comprendibili in alcuna legge, non aventi carattere generale e del tutto alla mercé della discrezionalità del potere governante.

La dignità umana e i diritti fondamentali della persona, quali limiti costituzionali al potere pubblico e presupposto stesso per l'esercizio di quest'ultimo, costituiscono nello stesso tempo un limite invalicabile per qualsiasi scelta di natura finanziaria. Pensare che, per far fronte alle inevitabili esigenze finanziarie dei prossimi mesi, si possa anche solo ipotizzare una nuova imposta patrimoniale a carico dei cittadini significa semplicemente ignorare tali vincoli di natura etica e giuridica. Essa, sommandosi alle numerose imposte, tasse, contributi e vessazioni che gli italiani conoscono da ben prima che il Covid-19 stravolgesse le loro vite, si presenta non solo come una soluzione difficilmente condivisibile sul piano etico ma in palese contraddizione con quel modello di Economia Sociale di Mercato altamente concorrenziale a cui proprio l'UE ci invita a guardare con fiducia e per rincorrere il quale, nel quadro giuridico-economico europeo, sono destinate le risorse del piano *Next Generation EU*.

Occorre realismo e pragmatismo per affrontare i mesi che verranno. Non certo rincorrere l'odio e alimentare invidia sociale. Approcci incentrati su una visione burocratica e autoritaria dell'intervento pubblico nell'economia e nella società, alimentati dalla leva fiscale per finanziare il "costo del consenso", risultano ormai improponibili, in quanto in contrasto con quell'ordinamento delle libertà che è l'Unione Europea.

Se abbiamo imparato la lezione, infatti, dovremmo ormai essere ben consapevoli che tali approcci danno luogo ad una spirale senza fine che rende vano qualsiasi tentativo di successiva revisione della spesa, generando crescenti conflittualità tra lo stato e le altre componenti della società. Nello stesso tempo però non possiamo permetterci di far dipendere l'effettività dei diritti fondamentali della persona e, più in generale, del nostro modello costituzionale garantista, dai vincoli di bilancio o dai meccanismi sanzionatori insiti nelle dinamiche di funzionamento dei mercati finanziari. Occorre agire sia sulla ridefinizione del perimetro dei diritti sociali, secondo la prospettiva indicata dalla Corte Costituzionale, sia sulla riorganizzazione dell'apparato amministrativo chiamato a darvi effettività, perseguendo quell'efficienza della spesa pubblica che passa per una ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato, nel segno della sussidiarietà.

Serve, dunque, un nuovo patto fiscale. Esso richiede innanzitutto istituzioni inclusive, resilienti, ordinate secondo il principio di sussidiarietà e di poliarchia, e dall'altra parte, una società attiva, capace di prendere le redini del proprio destino. Per raggiungere tale obiettivo, se il problema è immettere nuova liquidità nel sistema economico per promuovere quegli investimenti necessari per creare i presupposti per la crescita, piuttosto che considerare il risparmio privato come il bancomat della politica, questo patto dovrebbe concentrarsi, piuttosto che sulla logica dello "scambio fiscale" (*fiscal exchange theory*), sull'idea di usare il sistema finanziario per canalizzare i risparmi privati, invece che sul settore pubblico, su investimenti privati o su operazioni pubblico-privato relative a infrastrutture ed iniziative di interesse pubblico o rispondenti a finalità di interesse generale.

Questo approccio, diversamente da altri incentrati su una visione eticamente discutibile delle scelte finanziarie e di intervento pubblico, risulta coerente con il modello dell'Economia Sociale di Mercato, rinviando ad uno sforzo cooperativo incentrato sulla capacità di allineare gli interessi in gioco e di convogliare, su base volontaria e non coattiva, i risparmi privati sugli investimenti, coinvolgendo i cittadini in un grande progetto di trasformazione del Paese che veda il settore pubblico, a seconda dei casi, nel

ruolo di facilitatore degli investimenti privati, di co-investigatore e di regolatore.

Non si tratta di una strada completamente nuova. Ci sono strumenti normativi ed esempi positivi nel Paese, amministrazioni che hanno sperimentato con successo l'alleanza tra pubblico e privato e territori capaci di fare sistema stimolando gli investimenti e contribuendo al miglioramento del sistema politico locale. Pensiamo, per esempio, al ruolo che prodotti di risparmio gestito come i Piani Individuali di Risparmio, i Fondi specializzati in investimenti alternativi, gli *European Long Term Investments Funds* (ELTIF), i Mini-Bond possono svolgere al fine di canalizzare – non certo su base coattiva ma di convenienza economica – il risparmio privato verso l'economia reale. Siamo probabilmente ancora molto indietro rispetto al loro effettivo potenziale, ma tali strumenti esistono. Occorre promuovere una maggiore cultura finanziaria, intervenire con misure di ulteriore defiscalizzazione, promuovere la trasparenza e una maggiore concorrenza nel settore dei gestori di risparmio privato.

Anche il risparmio previdenziale rappresenta un'opportunità per il Paese.

Anche in questo caso, sebbene solo una minima parte degli investimenti realizzati dalle Casse di Previdenza guarda all'economia reale del Paese, esistono esempi incoraggianti che andrebbero conosciuti e promossi. Si pensi ad Arpinge, una società di investimento promossa da Inarcassa, Cassa Geometri e Eppi che opera come promotore ed investitore in infrastrutture, impianti e immobili a vocazione infrastrutturale. Ancora, all'ENPAM (Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri) che ha destinato parte dei suoi investimenti su iniziative concrete in ambito sanitario e universitario, come il Policlinico Gemelli o, tramite CBM, società partecipata anche da altre Casse di Previdenza, nell'Università e nel Policlinico Campus Bio-Medico di Roma.

Si pensi, ancora, al ruolo che le finanziarie regionali possono svolgere quali *pivot* del sistema locale al fine di stimolare la progettualità dei territori convogliando risorse pubbliche, capitali privati e competenze manageriali. Un esempio in tal senso è rappresentato da Finlombarda che, con il suo bando concernente lo sviluppo di operazioni di partenariato pubblico-privato ha, per prima, colto la grande opportunità dei nuovi strumenti (concessioni, contratti di disponibilità, leasing immobiliare in costruendo) messi a disposizione dal codice dei contratti pubblici per lo sviluppo di iniziative infrastrutturali e di servizio pubblico.

Infine, merita di essere citato l'esempio del Friuli Venezia Giulia che, dimostrando visione

politica e capacità manageriale ha saputo negli ultimi anni fare tesoro del FRIE, uno strumento agevolativo nato nel 1955, mettendolo a disposizione dell'iniziativa del settore privato. Tale fondo rotativo concede mutui a tasso agevolato a piccole, medie e grandi imprese per la realizzazione di investimenti a medio e lungo termine, per l'acquisto di macchinari e la realizzazione, l'ampliamento e l'ammodernamento delle sedi produttive. Attraverso tale strumento, la cui concreta operatività è affidata a banche private convenzionate, tra cui il Mediocredito del Friuli Venezia Giulia, partecipato dalla stessa Regione e dal Gruppo Bancario Cooperativo ICCREA, la Regione ha così favorito la nascita e il rafforzamento di iniziative di carattere industriale, compresi i servizi alle imprese industriali, appartenenti a tutti i settori industriali e al settore alberghiero. Basti pensare, per fare un esempio, alla nuova Piattaforma Logistica di Trieste, il cui ulteriore potenziamento è stato recentemente finanziato proprio attraverso il FRIE e ai tanti progetti già oggetto di proposte ad iniziativa privata che vedono in tale strumento un importante strumento di finanziamento.

Cosa accomuna tutti questi esempi? Il fatto che la politica (e la finanza pubblica) giocano apparentemente di rimessa, facendo un passo indietro e lasciando alla società civile il ruolo di attore protagonista. In tutti questi casi, essa si pone al servizio del settore privato, rafforzandone la capacità propositiva e stimolandone l'imprenditorialità, riservandosi però la responsabilità del coordinamento e dell'armonizzazione

degli interessi in gioco nella prospettiva della creazione di valore condiviso.

Questi esempi sono la dimostrazione che, per fare investimenti con una logica di promozione dell'interesse generale, quella della patrimoniale non è una strada obbligata. Si può fare a meno di introdurre nuove tasse a patto di rinunciare al protagonismo della politica tipico delle precedenti stagioni di interventismo pubblico, disegnando un quadro di incentivi di natura giuridica e stimoli fiscali capaci di convogliare il risparmio privato su iniziative promosse dal settore privato secondo criteri ESG (ambiente, sociale e governance) o in partnership pubblico-privato, su infrastrutture di rilevante interesse pubblico.

Tale strada risulta efficiente e, dunque, eticamente preferibile rispetto al binomio nuove imposte-intervento pubblico, poiché si regge su scambi volontari capaci di creare vantaggi per tutti gli attori coinvolti. Un paradigma, quest'ultimo, che presuppone un diverso modo di vedere i pubblici poteri e un'organizzazione amministrativa riformata in profondità, fortemente impegnata nella soddisfazione dei diritti fondamentali della persona e chiamata a supportare gli attori del settore privato nel legittimo esercizio dei diritti di libertà, coordinandoli ed armonizzandoli nella prospettiva del bene comune. Per la politica non si tratta affatto di rinunciare a svolgere un ruolo di guida del Paese. Al contrario, si tratta di rivendicare con forza tale ruolo, dando avvio ad una stagione politica qualitativamente diversa.



FABIO G. ANGELINI

*Professore straordinario di Diritto Amministrativo,
Uninettuno Roma*



FLAVIO FELICE

*Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche,
Università del Molise*

Il latino è una lingua precisa, essenziale. Verrà abbandonata non perché inadeguata alle nuove esigenze del progresso, ma perché gli uomini nuovi non saranno più adeguati ad essa. Quando inizierà l'era dei demagoghi, dei ciarlatani, una lingua come quella latina non potrà più servire e qualsiasi cafone potrà impunemente tenere un discorso pubblico e parlare in modo tale da non essere cacciato a calci giù dalla tribuna. E il segreto consisterà nel fatto che egli, sfruttando un frasario approssimativo, elusivo e di gradevole effetto "sonoro", potrà parlare per un'ora senza dire niente. Cosa impossibile col latino.

"Chi sogna nuovi gerani?"
GIOVANNINO GUARESCHI