



Associazione **Articolo 53**

(Salvatore Scoca-Meuccio Ruini)

(per l'attuazione della Costituzione coniugando gli Artt. 2 e 3 con l'Art. 53)

“I PRINCIPI ISPIRATORI DI UNA LEGGE DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO IN SENSO COSTITUZIONALE”



Egregi colleghi,

la attuazione dell'art. 2 (sulla solidarietà sociale), dell'art. 3 (per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale) e degli altri della Costituzione che prescrivono diritti sociali collettivi oltre che dell'art. 9 per un nuovo tipo di sviluppo in senso ecologico, fu chiesta da Padri e Madri Costituenti attraverso il Concorso di tutti alle Spese Pubbliche da realizzarsi mediante una seria e meditata Riforma del Sistema Tributario.

E' questa, in estrema sintesi, la natura democratica e sociale dell'art. 53, votato alla unanimità dall'Assemblea Costituente, il 23 maggio 1947. Padri e Madri Costituenti imprimendo una impronta di equità e progressività nel testo costituzionale, consegnavano al Legislatore Ordinario il dovere di dare attuazione a questo articolo e, attraverso di esso, alla Costituzione.

PREMESSA

I Costituenti, dopo 20 anni di fascismo dove la persona umana venne sistematicamente violentata e un partito si fece stato, decisero, su un o.d.g. dell'On.le Giuseppe Dossetti, di mettere al centro la persona umana e la comunità che si fa Stato al suo servizio (1-a sottocommissione Assemblea Costituente del 10 settembre 1946).

Votato da tutti i partiti ma con il voto contrario dei monarchici e dei fascisti dell'uomo qualunque!

Anche nel nuovo sistema tributario la persona umana veniva messa al centro con la sua reale vita economica fatta di ricavi e di spese.

ART.53 Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

DALLA RELAZIONE INTRODUTTIVA dell'On. le SALVATORE SCOCA

A nome di tutti i partiti presenti in Assemblea Costituente il 23 maggio 1947 emergono con chiarezza i precetti di "Effettiva Capacità Contributiva" e di "Progressività dell' Onere Tributario a carico del singolo Cittadino" .

Il precetto di Progressività dell'onere tributario gravante sul singolo cittadino

Il precetto di progressività, prescritto per i legislatori ordinari, illustrato a nome di tutti i partiti, dal relatore On.le Salvatore Scoca !

"...Onorevoli colleghi, avevo notato che in questo nostro progetto di Costituzione si è trattato di molte cose, e di alcune anche molto analiticamente, mentre viceversa vi era soltanto un accenno alla materia finanziaria, ed ho pensato che una Costituzione, specialmente se discende a certe analisi, non potesse ignorare la sostanza del fenomeno finanziario, il quale è un fenomeno generale, che tocca tutti in misura sempre più notevole.

Ma il nostro sistema tributario, nelle sue linee fondamentali, è ancora informato al concetto di proporzionalità, e di una proporzionalità zoppicante. Se pensiamo, infatti, che la massima parte del gettito della imposta diretta è dato ancora oggi dalle tre imposte classiche sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile, che sono a base oggettiva o reale e ad aliquota costante, mentre comparativamente assai scarso è il gettito della complementare sul reddito globale, che è a base personale e ad aliquota progressiva, abbiamo la riprova più convincente che lo stesso sistema delle imposte dirette si impernia sulla proporzionalità. Se poi consideriamo che più dei tributi diretti rendono i tributi indiretti e questi attuano una progressione a rovescio, in quanto, essendo stabiliti prevalentemente sui consumi, gravano maggior-mente sulle classi meno abbienti, si vede come in effetti la distribuzione del carico tributario avvenga non già in senso progressivo e neppure in misura proporzionale, ma in senso regressivo. Il che costituisce una grave ingiustizia sociale, che va eliminata, con una meditata e seria riforma tributaria.."

"..La regola della progressività deve essere effettivamente operante; e perciò nella primitiva formulazione dell'art. aggiuntivo da me proposto avevo detto che il concorso di tutti alle spese pubbliche deve avvenire in modo che l'onere tributario complessivo gravante su ciascuno risulti informato al criterio della progressività. Ciò significa che la progressione applicata ai tributi sul reddito globale o sul patrimonio dev'esser tale da correggere le iniquità derivanti dagli altri tributi, ed in particolare da quelli sui consumi..."

"... Intanto ho accettato la più sintetica nuova formulazione del capoverso dell'emendamento

concordato: «Il sistema tributario si informa al criterio della progressività»; in quanto gli attribuisco la stessa portata e lo stesso contenuto.

Naturalmente, con questa enunciazione non vogliamo dire - né lo potremmo - che tutte indistintamente le imposte debbono essere progressive, perché ben sappiamo come ciò sarebbe impossibile o scientificamente errato; perché ben sappiamo che la progressione non si addice alle imposte dirette reali e può trovare solo inadeguata e indiretta applicazione nelle imposte sui consumi e nelle imposte indirette in generale.

Resta tuttavia fermo che il sistema tributario nel complesso deve essere informato al principio della progressività, nel modo concreto che ho chiarito. Io penso che l'Assemblea sia di accordo su ciò, perché le Assemblee politiche non si lasciano deviare dalle preoccupazioni scientifiche o pseudo scientifiche degli studiosi su questo argomento. Da un punto di vista scientifico (se di scientifico c'è qualcosa nella materia finanziaria, o nella scienza delle finanze) si può dimostrare, come è stato dimostrato, che, pur partendo da uno stesso principio, è possibile giungere sia alla regola della proporzionalità che a quella della progressività.

Ma, lasciandosi guidare da un sano realismo, non si può negare che una Costituzione la quale, come la nostra, si informa a principi di democrazia e di solidarietà sociale, debba dare la preferenza al principio della progressività. Le dispute dei dotti su questo tema mi hanno lasciato sempre perplesso; non così le osservazioni d'ordine pratico. Ho sempre pensato che chi ha dieci mila lire di reddito e ne paga mille allo Stato, con l'aliquota del 10 per cento, si troverà con 9 mila lire da impiegare per i suoi bisogni privati; mentre chi ne ha centomila, dopo aver pagato l'imposta del 10 per cento in base alla stessa aliquota, si troverà con una disponibilità di 90 mila lire. È ovvio che per pagare l'imposta il primo contribuente sopporta un sacrificio di gran lunga maggiore del secondo, e che sarebbe equo alleggerire l'aggravio del primo e rendere un po' meno leggero quello del secondo. Si può discutere sulla misura e sui limiti della progressione; non sul principio. **Si può discutere sulla misura della progressività! Non sul principio!**

Il precetto di Capacità Contributiva

“...Il mio articolo aggiuntivo originario accennava espressamente alla necessità che a tutti i cittadini venga assicurata la disponibilità del reddito minimo necessario alla esistenza; ed anche su questo credo che ci sia la concorde adesione di tutte le parti di questa

Assemblea. **Non si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere.** Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all'aumento della loro capacità produttiva. Da ciò discende pure che debbono essere tenuti in opportuna considerazione i carichi di famiglia del contribuente. Sono, questi, aspetti caratteristici di quella capacità contributiva, che la formulazione concordata dell'art. aggiuntivo pone a base dalla imposizione...”

Nell'art. da me proposto avevo aggiunto un capoverso che riguarda la intangibilità del principio della generalità dell'imposta. Questo principio, già compreso nello Statuto Albertino, deve essere meglio assicurato, e meglio garantito, perché non vi siano per l'avvenire quelle deviazioni che ci sono state per il passato.

Se esaminiamo la nostra legislazione, vediamo che, accanto alle leggi normali di imposta, si sono inserite troppe eccezioni, troppe norme singolari, le quali creano differenze di trattamento tra classi di cittadini ed altre classi, e tra le varie località del territorio dello Stato, e rendono ardua la stessa conoscenza della materia.

Questa delle riduzioni e delle esenzioni è una grave menda della nostra legislazione, ed occorre che sia eliminata per l'avvenire. “

I CRITERI DELLA LEGGE DELEGA

Sulla base della analisi dei Verbali della Assemblea Costituente e sulla base della equivalenza fra i testi degli artt. aggiuntivi proposti nella seduta del 23 maggio 1947 ed il testo dell'Art. 53 licenziato nella stessa seduta¹, si evince che :

¹ On. SCOCA “ Intanto ho accettato la più sintetica nuova formulazione del capoverso dell'emendamento concordato: «Il sistema tributario si informa al criterio della progressività»; in quanto gli attribuisco la stessa portata e lo stesso contenuto.”

On. RUINI “L'onorevole Scoca, nella sua alta competenza, ha voluto richiamare il criterio della progressività; ma ha tenuto conto che non si può

1°) **Oggetto dell'imposizione è la capacità contributiva effettiva e non già il reddito.** Redditi globali personali effettivi e comunque conseguiti con deduzione delle spese primarie e sociali effettive che non rappresentino un lusso. Il riferimento del Comma primo dell'art. 53 diventa necessariamente quello da accertare in modo analitico deduttivo e sistematico, che determina la capacità contributiva; ove non vi sia capacità contributiva, o questa sia al di sotto della soglia minima di vitale, non è ravvisabile la imposizione.

2°) **La progressività dell'imposizione deve riguardare l'insieme dei tributi pagati allo Stato (IVA e IRE – ex IFPEF - ed altri tributi diretti).** Per cui l'IVA, insieme ad altri tributi versati a titolo di concorso alle spese pubbliche, deve/devono essere resa/resi progressiva/i in rapporto alla capacità contributiva effettiva!

Invece abbiamo oggi una **Imposta regressiva**, rappresentata dalla totalità dei tributi versati sul prezzo dei prodotti petroliferi, che produce un gettito annuo di decine di miliardi²!

Sul prezzo del carburante questa imposta, (corrispondente a non meno del 68% del prezzo alla pompa ma, addirittura, il 168% del prezzo alla fonte) è pagata in parti uguali da soggetti che hanno redditi anche estremamente diversi. Già questo dimostra, senza possibilità di contestazione, che l'attuale sistema tributario è in evidente contrasto con gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione³.

Anche eventuali bonus fiscali, uguali per tutti, rappresentano una violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La mancata applicazione dell'art. 53 provoca effetti non solo numerici. Tutte le fonti concordano su

applicare, come abbiamo visto, a tutti i singoli tributi; ed è ricorso alla formula che l'onere complessivo dei tributi che gravano su ogni cittadino sia progressivo. Criterio esatto; ed in sostanza equivalente all'altro, su cui poi proponenti e Commissione si sono accordati, che il complesso del sistema tributario sia informato a progressività.”

² Si veda in proposito il modello matematico descritto nel contributo del Gruppo di Studio “Articolo53” “*Le imposte sui Consumi: Un caso da.... 2 centesimi*”. Si calcola in non meno di 42-45 miliardi di Euro la componente annua di gettito legata a IVA ed Accise sui carburanti

³ Per una trattazione completa si rimanda al contributo del Gruppo di Studio “Articolo53” “*Valutazione preliminare degli aspetti di illegittimità della attuale legislazione in materia tributaria alla luce degli Atti della Assemblea Costituente*”

una Evasione Fiscale immensa, con cifre che ogni anno oscillano tra 120 e 160 miliardi di Euro di minore gettito per l'Erario. Dall'altra parte vi sono però anche decine di miliardi di Euro che ogni anno vengono erogati come “agevolazioni fiscali”⁴. Gran parte di questi potrebbero essere evitati attraverso la applicazione del procedimento analitico deduttivo e sistematico.

| |
|---|
| Sottolineiamo la importanza della determinazione del reddito come somma dei redditi comunque conseguiti. Vengono abolite tutte le forme di tassazione separata. |
|---|

Importante è anche **la estensione del sistema analitico deduttivo sistematico anche alle persone giuridiche.** Questa disposizione colma il vulnus normativo introdotto dalle legislazioni precedenti ed alle differenze di trattamento riservate a differenti categorie di dittadini.

Considerazioni

I decreti attuativi della DELEGA FISCALE devono prefiggersi lo scopo, attraverso la emersione del sommerso, di agire in profondità sui fenomeni elusivi, con sua conseguente evasione fiscale, di effettuare una perequazione/redistribuzione dell'attuale carico fiscale dalle fasce sociali medio/alte a favore di quelle medio/basse, con automatica redistribuzione dell'attuale reddito a favore di queste ultime..

Con l'entrata in vigore del Diritto Costituzionale alla deducibilità di tutte quelle spese primarie e sociali, che non rappresentano un lusso, vengono abolite tutte le normative di legge che consentono le “agevolazioni fiscali” e tutte le norme particolari che corrispondono, come detto, a svariate decine di miliardi annui.

La deducibilità delle spese dai redditi lordi comunque conseguiti, comprensivi tutti i tipi di rendite, cedolari secche sia da affitti che da capitale, avrà l'effetto di fare emergere quote parte della economia non osservata e dei relativi flussi finanziari che, in aggiunta alla Corruzione ed ai fenomeni di illegalità diffusa, sottrae allo Stato ingenti risorse finanziarie.

Dall'intervento di G. Stammati “Evoluzione del Sistema Tributario”, contenuti nell'opera “Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea

⁴ Fra cui :40 miliardi per le deduzioni, oggi consentite, dal reddito lordo sottoposto a IRE ed altri 220 per “agevolazioni” varie.

Costituente”, volume III, “Rapporti Sociali e Economici”, edito da Vallecchi anno 1968,

“..L’unica cosa che ci sembra di poter dire è che il principio di uguaglianza, obbligando il legislatore ordinario a disciplinare le situazioni uguali in modo uguale, necessariamente si estende pure alla legge fiscale e deve essere rispettato anche quando attraverso la manovra delle leve fiscali – e specialmente mediante la concessione di esenzioni – si intendono perseguire quei fini di giustizia tributaria e di politica economica, dei quali si dirà più avanti..”⁵

“...l’art. 53, infatti, contiene due precetti: il primo volto a sancire l’obbligo per tutti i cittadini (che presentino una sufficiente capacità contributiva) a concorrere alle spese pubbliche, il secondo volto a stabilire il criterio di tale concorso (e quindi, correlativamente, del riparto degli oneri) sulla base della cosiddetta capacità contributiva e della progressività del sistema fiscale nel suo complesso. Ovviamente si tratta di principi di generale applicazione, e solo dimostrando che per taluni casi e per talune categorie si sia ad essi derogato si potrà dimostrare la conseguente inosservanza del precetto di cui all’art. 3.”⁶

“.. Il 1° comma dell’Art.53, insomma, se ci è permesso affermarlo, sancisce, insieme con l’obbligo di un generale concorso alle spese pubbliche (e quindi la negazione rituale che in uno Stato democratico possano ripetersi situazioni di privilegio, delle quali l’evoluzione storico-politica ha fatto giustizia), un generale, e forse generico, principio di giustizia distributiva, il cui apprezzamento non può non essere rimesso allo stesso legislatore ordinario.”⁷

“..Nè bisogna dimenticare l’azione concorrente degli altri interventi: ad esempio l’azione degli organismi di sicurezza sociale, che spesso reintegra un livello di reddito, intaccato da talune imposte (specialmente le imposte di consumo). E’ insomma una visione contemporanea e globale, cioè completa, dell’azione dei diversi strumenti di politica economica; una visione che colloca nel suo giusto quadro l’azione redistributiva ed espropriatrice dello strumento fiscale. Nemmeno sembra da dimenticare che gli obiettivi di politica economica, sopra sommariamente accennati, trovano la loro espressione nella stessa Carta costituzionale: così l’occupazione (art. 4), lo sviluppo (art.3), l’equilibrio territoriale (art. 3 e 119), sicchè anche sotto un profilo giuridico non sembra impossibile stabilire un coordinamento ed una reciproca interdipendenza fra il principio contenuto

nell’art.53 della Costituzione ed altri principi desumibili da statuizioni varie contenute nella Carta costituzionale”. Ciò detto il conseguimento delle mete additate dalla Costituzione va riguardato come un processo ancora in divenire. Basti considerare il fenomeno dell’evasione (“elementare” od “organizzata” fino al punto da configurare reato o delitto), non ultima quella mediante la esportazione clandestina di capitali “.

“ Chiari furono i principi ispiratori della iniziata riforma, ed infatti su di essi si ebbe sempre ampiezza e spesso unanimità di consensi (seppure, talvolta, soltanto formali), preferendo la critica esercitarsi piuttosto su taluni strumenti tecnici con cui i principi fondamentali venivano trasfusi nell’ordinamento positivo. La dichiarazione unica, annuale ed analitica dei redditi era lo strumento tecnico essenziale per preparare e favorire l’introduzione nel nostro ordinamento dell’imposta generale, personale e progressiva sul reddito. In sostanza, le due leggi del 1951 e del 1956 hanno operato due scelte fondamentali; una, relativa al tipo di reddito da sottoporre ad imposta, l’altra, relativa al metodo di accertamento del reddito imponibile;

a) Quanto alla prima scelta, e specialmente per effetto della dichiarazione annuale unica d analitica dei redditi, si tende ad accertare il reddito effettivo, in contrapposto al reddito “ordinario”.... La scelta del reddito effettivo come oggetto dell’imposizione con l’eccezione di taluni redditi immobiliari (fabbricati), per esigenze di carattere tecnico- risponde al desiderio di evitare salti di imposta od eccessi d’imposizione

b) La seconda scelta, relativa al metodo di accertamento, è sotto molti aspetti collegata alla prima: dovendosi procedere all’identificazione del reddito effettivo si rende necessario sostituire al procedimento sintetico ed induttivo (adottato con larghezza, per il passato, dall’amministrazione finanziaria e, purtroppo, non ancora abbandonato dalla prassi degli uffici) il procedimento analitico deduttivo e sistematico, ripudiando, (come si legge nella relazione ministeriale alla legge del 1951) “quel largo empirismo” dominante allora (ed oggi) nella nostra prassi fiscale. ”.

⁵ Pag 447

⁶ Pag 447-448

⁷ Pag 449

DISEGNO DI LEGGE DELEGA

Una esemplificazione è riportata nella seguente tabella⁸:

Articolo 1

- 1) Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro 10 (dieci) mesi dalla entrata in vigore della presente legge, le disposizioni occorrenti per le seguenti riforme del sistema tributario secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività e secondo i principi, i criteri direttivi e i tempi determinati dalla presente legge.
- 2) Le disposizioni della presente legge, nonché quelle contenute nelle disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo, in quanto direttamente attuative dei principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione, possono essere derogate solo in via generale ed espressa e non tramite leggi speciali o relative a singole categorie di lavoratori o specifiche aree geografiche né relative a singole forme di reddito.

Articolo 2

1) **Obbligo della determinazione analitica della capacità contributiva effettiva per le persone fisiche.**

La determinazione avverrà come segue:

A) Somma di tutti i redditi personali effettivi comunque conseguiti e deduzione di tutte quelle spese, comprensive di IVA e ACCISE, sostenute per soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, il contribuente deve provvedere. A tale scopo le imposte indirette sui consumi come IVA, Accise ed altre, sono considerate quali acconti sul dovuto in base alla capacità contributiva nell'effettiva consistenza e, pertanto, sono ammesse in deduzione. Con decreto legislativo verrà determinata la lista di spese ammesse in deduzione.

La deducibilità delle spese, per dare maggiore progressività al sistema tributario nel suo complesso, può essere assoggettata a percentuali fissate con decreti legislativi.

| Reddito lordo annuo effettivo | Percentuale di deduzione delle spese |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| inferiore a 15.000 euro | 80% |
| tra 15.001 e 25.000 | 70% |
| tra 25.001 e 40.000 | 60% |
| tra 40.001 e 55.000 | 50% |
| oltre 55.000 | 40% |

2) **Obbligo della effettività della progressività della imposizione.**

Sulla differenza dei due importi si applicano aliquote crescenti⁹ IRE – ex IFPEF - in modo da recuperare gli effetti regressivi di IVA ed ACCISE riportandoli a criteri di progressività. Allo scopo di garantire equità nella progressione e per evitare che non vi siano eccessivi salti di imposta, verrà applicata una formulazione delle aliquote come funzione continua del valore della Capacità Contributiva Effettiva (“Curva di Progressività”)¹⁰.

Opportuni decreti legislativi definiscono i parametri per la Curva di Progressività e la soglia sotto la quale l'imposta non è dovuta.

Articolo 3

1) **Estensione del sistema analitico deduttivo sistematico anche alle persone giuridiche**

La determinazione avverrà come segue:

- A) Bilancio analitico ed effettivo, reso tale da tutte le fatture sia di vendita che per

⁸ La deducibilità delle spese citate dai redditi lordi comunque conseguiti, comprensivi tutti i tipi di rendite, cedolari secche sia da affitti che da capitale, avrà l'effetto di fare emergere in modo consistente l'imponibile che attualmente sfugge alla tassazione ed alle varie forme di contribuzione.

⁹ Si veda in proposito la Legge n.825 del 9 ottobre 1971 “Delega Legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria” G.U. 16 ottobre 1971

¹⁰ Si veda in proposito il contributo del Gruppo di Studio “Articolo53” “Analisi qualitativa di alcune componenti del gettito fiscale a fronte della Riforma Tributaria su Base Costituzionale”, pagg 24-26

qualsiasi tipo di acquisti, di tutti i ricavi e di tutte le spese effettuate per la produzione del reddito.

La differenza tra i due importi totali rappresenta il reddito d'impresa.

B) L'importo calcolato al punto A) corrisponde al reddito personale che sarà sottoposto a tassazione secondo quanto indicato all'art.2.

2) Il versamento dell'IVA avverrà per cassa e non per competenza.

Articolo 4

Abolizione delle norme in contrasto con quanto determinato dalla presente legge.

Con la presente legge sono abolite:

i) le norme che prevedono la determinazione degli imponibili con meccanismi diversi da quello analitico deduttivo e sistematico.

ii) le forme di tassazione separata basata su aliquote costanti (cedolari) e qualsiasi altro regime forfettario

iii) per le persone fisiche: TASI

iv) per le persone giuridiche: IRAP