



TEMA

1

Il ruolo dello Stato nell'economia

SOFT SKILLS

PENSIERO CRITICO

«Chiesi a un economista americano di origine indiana, Ravi Batra, quale fosse il miglior sistema economico a garanzia della migliore distribuzione della ricchezza: quello capitalista, socialista o l'economia mista? Mi rispose "un sistema economico-moralista". Ebbene, ci pensai su. Mi resi conto che non ci sono leggi che tengano se una persona non ha una coscienza sviluppata e principi solidi, sia nella vita individuale che sociale.»

www.unmondopossibile.net,
articolo di Tarcisio Bonotto

■ Quale significato assumono le parole sopra riportate nell'ambito dell'impostazione di un sistema economico?

1. L'economia mista

Nel corso della storia economica si sono affermati sia sistemi economici improntati alla teoria liberista, come il capitalismo, sia sistemi collettivisti, ispirati al socialismo. Alcuni Stati, come l'Italia repubblicana, hanno optato per una scelta intermedia, nel senso di rispettare la libertà economica dei singoli pur consentendo interventi pubblici. In questi casi si parla di sistemi economici di tipo misto.

I sistemi economici di tipo misto si affidano sia all'iniziativa privata sia all'intervento dello Stato, che coordina l'economia nazionale.

Il sistema economico italiano Il sistema economico italiano è a economia mista; l'articolo 41 della Costituzione afferma infatti: «L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

I nostri Costituenti hanno scelto questa impostazione dell'attività economica dopo un'analisi attenta e scrupolosa dei pregi e dei difetti dei sistemi liberista e collettivista, risentendo inoltre dell'influenza del pensiero keynesiano, che per anni ha ispirato la progettazione del bilancio statale italiano.

Sul carattere misto del nostro sistema economico ha però sicuramente inciso anche la natura *compromissoria* della Costituzione italiana: nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente, i membri appartenenti ai partiti di sinistra (socialisti e comunisti) appoggiavano l'idea di un'economia gestita prevalentemente dallo Stato, mentre, dall'altra parte, gli esponenti di altri partiti, soprattutto di quello liberale, sostenevano l'assoluta priorità dell'iniziativa privata. Si giunse pertanto a un accordo in base al quale la nostra economia sarebbe stata di stampo liberista, ma con ampi spazi di interven-

to da parte dello Stato, volti a tutelare l'interesse collettivo e a evitare un'iniqua distribuzione del reddito.

L'**articolo 41 della Costituzione** segna anche i limiti della libertà di iniziativa economica, precisando che: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

L'iniziativa economica privata è dunque positiva e costituzionalmente legittima, ma soltanto nella misura in cui contribuisce al benessere collettivo, senza tradursi quindi in operazioni egoistiche e tali da recare danno alle libertà altrui.

Il ruolo di guida dello Stato Allo Stato spetta il ruolo di guidare l'attività economica, indirizzandola verso fini sociali attraverso specifici *controlli e programmi*. A questo scopo nel nostro Paese si fa **#programmazione economica**, che non deve essere confusa con la *pianificazione*, propria delle economie socialiste. Mentre la pianificazione si caratterizza per la sua rigidità e immutabilità, la programmazione si basa su una serie di **progetti economici predisposti dal Governo**, caratterizzati dalla flessibilità e dall'adattabilità alle situazioni contingenti; vengono infatti delineati piani di durata pluriennale, con la possibilità di modificarli anno per anno, in relazione alle concrete esigenze del Paese e del mercato.

L'intervento pubblico nel dopoguerra Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il peso dell'intervento pubblico in campo economico si è modificato con il trascorrere del tempo. Negli anni del dopoguerra, in un clima di ricostruzione e di riavvio del sistema economico, furono numerosi gli interventi che accrebbero il ruolo dello Stato nell'economia, in particolare con la **nazionalizzazione** delle imprese operanti nel settore della produzione e della distribuzione energetica, e l'acquisizione di imprese attive in altri settori; lo scopo di queste operazioni fu principalmente quello di favorire l'espansione economica e l'occupazione.

Nel giro di alcuni decenni si affermò dunque un forte "**Stato imprenditore**", a cui però corrispose il crescente aumento dei costi sostenuti per la gestione delle imprese pubbliche, spesso amministrate con criteri non efficienti e antieconomici. Tra le più importanti imprese pubbliche, denominate "enti pubblici economici", rientravano le Poste, le Ferrovie dello Stato, Alitalia e numerose aziende di produzione industriale, controllate da un ente pubblico istituito nel 1933, l'**IRI** (Istituto di ricostruzione industriale).

#inEnglish



Economic planning It consists in the scheduling, directing and controlling of the national economic activity in an attempt to achieve specific economic or social goals, such as growth of employment, restraint of inflation, reduction of the public debt.



Poste italiane è una società per azioni in cui lo Stato italiano, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa Depositi e Prestiti, è l'azionista di maggioranza.

#inEnglish

Privatizations They consist in the selling and transfer of ownership of public enterprises or public services from the public sector (the State or Government) to private businesses.



La dimensione eccezionale dei costi iscritti nel bilancio statale per sostenere il ruolo dello Stato nell'economia portò, dagli anni Novanta, a un'inversione di tendenza, che si concretizzò in interventi di **#privatizzazione** e di **riduzione del ruolo dello "Stato imprenditore"**. Questi obiettivi vennero perseguiti innanzitutto attraverso la vendita a soggetti privati di imprese di proprietà pubblica e, in altri casi, tramite la trasformazione societaria delle imprese statali in S.p.A., non più assoggettate alle norme di diritto pubblico e gestite senza interventi diretti di enti pubblici.

La scomparsa dello "Stato imprenditore" Oggi il ruolo dello "Stato imprenditore" è sostanzialmente scomparso, anche se rimangono imprese in cui coesistono una *struttura societaria di tipo privato* e la *proprietà pubblica*. In questi casi lo Stato, possedendo un pacchetto azionario di maggioranza, influisce sulla composizione degli organismi di amministrazione e sui processi decisionali, determinando le strategie aziendali.

Fermiamoci a riflettere

1. Nel corso di studi hai avuto modo di conoscere diverse teorie economiche, alcune favorevoli all'intervento pubblico in economia, altre contrarie. A quali ti senti più vicino? Perché?
2. Che cosa distingue la programmazione economica di uno Stato dalla pianificazione?

SOFT SKILLS**COMUNICAZIONE**

«The provision of public services - such as health care, education, sanitation and criminal justice - is a key task for government. People care about public services and depend on them being delivered well. Public services provide the most common interface between people and the state, and their functioning shapes people's sense of trust in and expectations of government. At a national level, public services underpin human welfare and economic growth. Public services need to be delivered with integrity, centred around citizens, and responsive to their needs, particularly the needs of the most vulnerable. Promoting greater transparency and enabling ordinary citizens to assess the quality, adequacy and effectiveness of basic services, to voice their needs and preferences and to become involved in innovation offers an opportunity to enable better use of public funds, and improve service delivery».

www.opengovguide.com

2. Le funzioni dell'intervento pubblico

Quali sono le funzioni che sono assegnate agli interventi economici pubblici? La risposta a tale quesito non vede gli economisti sempre d'accordo tra di loro e, in ogni caso, cambia a seconda del contesto storico di riferimento. Tuttavia, sintetizzando possiamo affermare che l'attività finanziaria pubblica assolve quattro distinte funzioni:

- *allocativa;*
- *di stabilizzazione del ciclo economico;*
- *di stimolo al reddito nazionale e allo sviluppo;*
- *di redistribuzione della ricchezza.*

Uno dei principali fallimenti del mercato è la mancata o inadeguata produzione di beni e di servizi a favore della collettività. Lo Stato può colmare questa lacuna fornendo servizi, accessibili a tutti, che producono esternalità positive sui cittadini attraverso la soddisfazione di bisogni collettivi. È, questa, la **funzione allocativa**.

ESEMPIO Pensiamo all'istruzione pubblica: essa apporta vantaggi personali ai singoli, ma anche all'intera collettività, che ne trae beneficio grazie all'aumento delle opportunità di sviluppo culturale ed economico.

Lo Stato ha, inoltre, una **funzione di stabilizzazione** volta ad attenuare gli effetti delle diverse fasi dei cicli economici; ciò avviene attraverso l'adozione di politiche espansive o restrittive richiesta dalle situazioni reali.

Un contributo pubblico allo **sviluppo e al reddito nazionale** consiste nell'adozione di spese produttive, destinate alla realizzazione di infrastrutture.

ture, quali strade, autostrade e ferrovie. Gli investimenti pubblici, oltre a far crescere la domanda aggregata, favoriscono indirettamente le imprese, che si trovano a beneficiare di opere che non avrebbero potuto realizzare con i loro mezzi e che, di fatto, ne riducono i costi produttivi (per esempio, con la costruzione di strade, quelli per i trasporti).

Sappiamo che l'economia di mercato può generare squilibri sociali molto marcati, con il rischio di lasciare molte persone al di fuori dalla sfera del benessere economico. L'intervento pubblico può allora assumersi il compito di ridurre tali forme di disparità, aiutando con sussidi i soggetti in difficoltà: è questa la **funzione redistributiva**.



Fermiamoci a riflettere

1. Come sai, l'art. 3 Cost. tutela il principio di uguaglianza, sia in senso formale sia in senso sostanziale. La funzione redistributiva dell'attività finanziaria pubblica è più vicina al concetto formale o a quello sostanziale di uguaglianza? Perché?
2. Tra le diverse funzioni dell'intervento economico pubblico, qual è, a tuo parere, la più importante e in base a quali valutazioni?

3. Le spese pubbliche

Lo Stato è un ente pubblico che mira alla soddisfazione dei bisogni collettivi. Per poter svolgere i compiti istituzionali, economici e sociali esso si trova nella necessità di sostenere ingenti spese, per far fronte alle quali deve reperire adeguate risorse finanziarie; a tal fine impone tributi ai cittadini, nella logica di uno scambio il più possibile equo tra la ricezione di servizi e la condivisione dei costi necessari per la loro erogazione.

I mezzi finanziari che lo Stato eroga per soddisfare i bisogni della collettività corrispondono alle **# spese pubbliche**.

Il fabbisogno finanziario L'insieme di queste spese prende il nome di **fabbisogno finanziario**, la cui entità dipende dagli obiettivi che si vogliono realizzare in ambito istituzionale, economico e sociale. Ovviamente lo Stato deve porsi dei limiti nell'impostazione delle spese pubbliche, privilegiando gli interventi ritenuti maggiormente utili per il Paese. Le spese non possono infatti aumentare in modo indiscriminato, ma devono trovare un limite nel

#inEnglish

Government spending It consists in the expenditures met by the Government or by other public agencies; its goals are, for example, to perform the traditional State functions such as justice and public order (Government consumption expenditure), to build infrastructures, invest on research and subsidize enterprises so that the national economic activity is improved (Government investment expenditure), and to improve the living standard of the poorer classes and the citizens' education level (transfer payments).

La costruzione e la manutenzione delle infrastrutture pubbliche, come la **rete ferroviaria**, rientrano tra le **spese produttive** dello Stato.



loro effettivo apporto al benessere della collettività, nella disponibilità di reddito dei soggetti economici che operano nel Paese, nella loro capacità di pagare i tributi e nel modo in cui il reddito nazionale è distribuito.

Le categorie di spese pubbliche Sotto il profilo della loro *finalità* le spese pubbliche possono essere *istituzionali*, *produttive*, *sociali* e *di acquisto*.

Le **spese istituzionali o amministrative** sono destinate agli interventi necessari a svolgere le funzioni tradizionali dello Stato, come l'amministrazione della giustizia e la tutela dell'ordine pubblico. Le **spese produttive** corrispondono alla realizzazione di infrastrutture per migliorare l'attività economica nazionale e all'erogazione di sussidi alle imprese. Lo Stato sostiene poi **spese sociali** per migliorare le condizioni delle categorie meno abbienti e per innalzare il livello culturale dei cittadini. Tra le spese sociali rientrano le *spese di trasferimento*, come le pensioni sociali e i sussidi di disoccupazione, che hanno un evidente obiettivo solidaristico e redistributivo del reddito, spostando ricchezza a favore di chi si trova in situazioni di debolezza sociale. Lo Stato sostiene, infine, **spese di acquisto**, destinate ad acquistare le risorse necessarie per erogare i propri servizi.

Le **spese pubbliche** si distinguono poi in **ordinarie** e **straordinarie** in base alla loro *frequenza*. Le spese ordinarie riguardano le funzioni che lo Stato svolge in modo costante (pensiamo al pagamento di salari e stipendi ai dipendenti statali); le spese straordinarie fanno riferimento a situazioni occasionali (come quelle sostenute per far fronte a calamità naturali).

In base alla loro *destinazione economica*, le **spese pubbliche** possono essere **correnti** o **in conto capitale**. Le prime si attengono all'organizzazione e alla gestione dei servizi pubblici e sono dette anche *spese di funzionamento della Pubblica amministrazione*; le seconde coincidono con gli investimenti fatti dallo Stato e producono servizi per la collettività. Le spese in conto capitale consistono in *investimenti diretti* se corrispondono alla produzione di beni durevoli e socialmente utili (per esempio, ospedali, scuole, ferrovie), oppure in *investimenti indiretti* se consistono nella concessione di sovvenzioni alle imprese.

Le **spese dello Stato**, *rispetto alle norme giuridiche* che le regolano, si distinguono in **obbligatorie** e **facoltative**. Le prime sono imposte dalla legge, per cui lo Stato è obbligato a sostenerle (pensiamo agli stipendi dei dipendenti pubblici); le seconde sono invece discrezionali: il Governo può decidere se affrontarle o meno (per esempio, può stabilire di potenziare gli investimenti nel settore sanitario e ridurre quelli nella difesa nazionale).

EDUCAZIONE CIVICA

Infrastrutture sostenibili

L'obiettivo 9 dell'Agenda 2030 si focalizza sul tema dello **sviluppo di infrastrutture di qualità, affidabili e sostenibili** per supportare lo sviluppo economico e il benessere delle persone. Tra le infrastrutture un peso importante viene assegnato alla creazione di **reti informatiche e telematiche**, in modo da garantire l'accesso diffuso ed economico a Internet. È una sfida importante, a cui gli Stati sono chiamati a rispondere con una politica di investimenti adeguati.

9 IMPRESE, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE



OBBIETTIVI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE



La misurazione della spesa pubblica La spesa pubblica espressa in valori assoluti non è in grado di fornire informazioni significative sui suoi effetti economici e sociali, che sono influenzati anche da altre variabili, in particolare dal numero di abitanti e dal Prodotto interno lordo (PIL) del Paese.

ESEMPIO Se sappiamo che la spesa pubblica è aumentata, in un certo periodo di tempo, da 600 a 660 miliardi di euro, ossia del 10%, di per sé questa potrebbe essere un'informazione non sufficiente per interpretarne l'andamento. Se, infatti, nello stesso periodo di tempo considerato, la popolazione fosse aumentata del 20% e il Prodotto interno lordo del 30%, è evidente come l'incidenza della spesa pubblica sarebbe di fatto diminuita.

Per valutare l'impatto della spesa pubblica nel tempo, gli economisti sono soliti commisurare il suo incremento rispetto alla ricchezza prodotta nello Stato. Diventa quindi importante conoscere il **rapporto tra spesa pubblica e valore del PIL** (in termini algebrici, il rapporto G/PIL). Se questo rapporto è cresciuto nel tempo, significa che la spesa pubblica è cresciuta più rapidamente della ricchezza nazionale.

ESEMPIO Nel 1960 il rapporto spesa pubblica/PIL era in Italia pari al 30,1%. Nel 2000 era pari al 44,2%, nel 2020 al 53,8%.

Il contenimento della spesa L'incremento della spesa pubblica legato alla crescita dell'ambito di intervento statale, ha determinato, oltre a indubbi effetti positivi sullo sviluppo economico e sociale, anche conseguenze negative.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso molti Stati, in particolare quelli aderenti all'Unione monetaria europea, hanno iniziato un percorso di risanamento dei conti pubblici. Questo processo si è sviluppato con la scelta di **ridurre gli interventi pubblici in economia**, in particolare con l'adozione di severe *politiche di austerità*, ossia di tagli alla spesa pubblica (*spending review*) e di aumento delle entrate tributarie.

Fermiamoci a riflettere

1. A tuo parere, quali aspetti negativi legati alla *spending review* sono emersi in ambito sanitario in occasione dell'emergenza sanitaria da Covid-19?
2. Secondo te, su quali spese potrebbe intervenire lo Stato in senso riduttivo, e su quali in senso opposto, per migliorare il benessere e l'equità sociale?

SOFT SKILLS

PROBLEM SOLVING

■ In quali tipologie di spese pubbliche rientrano quelle sotto indicate?

- a. spese per l'amministrazione della giustizia
- b. spese per la costruzione di ospedali
- c. spese per l'istruzione
- d. spese per acquistare materiale di cancelleria per gli uffici pubblici
- e. interventi di sostegno a cittadini vittime di calamità naturali
- f. sovvenzioni alle imprese

4. Le entrate pubbliche e il sistema tributario italiano

Le entrate originarie e derivate Le entrate dello Stato possono avere natura *originaria* o *derivata*.

Lo Stato ottiene entrate di **natura originaria** vendendo i beni che gli appartengono o esercitando direttamente attività economiche. Oggi questo tipo di entrate si è molto ridotto, dal momento che il patrimonio statale vendibile è con il tempo diminuito e molte imprese pubbliche sono state nel frattempo privatizzate. La maggior parte delle entrate pubbliche ha dunque **natura derivata**, in quanto lo Stato impone ai cittadini il pagamento di **tributi**, distinti in *imposte*, *tasse* e *contributi*. Il compito della riscossione delle imposte è affidato all'**Agenzia delle entrate**.

Le imposte e la loro coattività Tra i tributi che i cittadini pagano allo Stato, le **imposte** si caratterizzano per la loro **natura obbligatoria**.

L'**#imposta** è un prelievo coattivo di denaro che lo Stato o gli altri enti pubblici territoriali applicano alla collettività allo scopo di procurarsi i mezzi necessari per provvedere, tramite le spese pubbliche, ai servizi pubblici generali.

Non dobbiamo pensare che l'imposta sia una controprestazione dei servizi pubblici, cioè qualcosa che i cittadini pagano come corrispettivo delle attività svolte dallo Stato. Non è ipotizzabile, in altri termini, sottrarsi al pagamento delle imposte con la motivazione che un determinato servizio non ci serve, oppure che viene erogato con modalità che non corrispondono alle nostre aspettative o ai nostri bisogni. Infatti, la caratteristica che, più delle altre, è legata alla natura delle imposte è la loro **coattività** o **obbligatorietà**; non ci si può cioè sottrarre al pagamento delle imposte, in coerenza con quanto è disposto dalla **Costituzione nell'articolo 53**: «**Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità #contributiva**».

Le imposte e la capacità contributiva La misura dell'imposta non è legata all'entità del servizio che ciascuno riceve (che, peraltro, sarebbe praticamente impossibile quantificare), ma viene determinata in relazione alle potenzialità economiche di ogni soggetto, cioè alla sua capacità di contribuire alle spese pubbliche, desunta da elementi quali il reddito, i consumi, il patrimonio e i trasferimenti.

ESEMPIO La capacità contributiva è diversa in base alla *provenienza dei redditi*, tenendo conto dei diversi sacrifici necessari per poterli produrre. Per esempio, per i redditi provenienti da lavoro, dipendente e autonomo, sono previste specifiche detrazioni in virtù delle quali vengono tassati in misura minore rispetto ad altri redditi, come quelli da capitale; questo diverso trattamento è stabilito in considerazione del diverso sacrificio che comporta la realizzazione delle due forme di reddito.

La **capacità contributiva**, cioè la capacità di una persona di partecipare al sostenimento delle spese pubbliche, si può manifestare *in modo diretto*, o *immediato*, attraverso la titolarità di un reddito o di un patrimonio (è evidente, per esempio, che chi percepisce un reddito è in grado di partecipare alle spese pubbliche); si può manifestare anche *in modo indiretto*, o *mediato*, attraverso il trasferimento di un patrimonio, il consumo di un reddito, oppure uno scambio di beni o di servizi.

#inEnglish

Taxes They are enforced financial contributions imposed upon the community by the State or other public agencies, which provide the Government with the necessary means to supply general public services to the citizens through government spending.

#DeviSapereChe

Contributiva L'aggettivo deriva dal verbo latino *contribuere*, che significa "aggiungere", "dare la propria parte".



La classificazione delle imposte La classificazione delle imposte può essere attuata secondo diversi criteri. Esistono:

- imposte **dirette e indirette**;
- imposte **personali e reali**;
- imposte **fisse, proporzionali e #progressive**.

Le imposte dirette colpiscono le manifestazioni dirette della capacità contributiva; le imposte indirette, invece, colpiscono le manifestazioni mediate della capacità contributiva.

In altre parole, l'oggetto delle imposte dirette è il reddito prodotto dal contribuente o il patrimonio da lui posseduto; le imposte indirette si applicano invece nel caso in cui il reddito venga speso o in cui il patrimonio venga trasferito.

ESEMPIO È un'imposta diretta, per esempio, l'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche); un esempio di imposta indiretta, invece, è l'IVA (Imposta sul valore aggiunto).

Le imposte personali sono quelle in cui non si tiene conto solo dell'imponibile del contribuente, cioè dell'importo su cui sarà applicata l'imposta, ma anche delle sue condizioni sociali e familiari; le imposte reali, invece, gravano sulla ricchezza del contribuente, prescindendo dalle sue condizioni personali, familiari, sociali o economiche.

L'IRPEF è un'imposta personale, in quanto riconosce detrazioni fiscali a favore del soggetto gravato da oneri familiari e sociali. Le imposte reali, invece, fanno riferimento solo alla ricchezza, senza metterla in relazione alla situazione del contribuente. In genere le imposte dirette hanno natura personale, mentre quelle indirette sono prevalentemente di tipo reale.

Le imposte fisse sono quelle in cui è dovuto dal contribuente un certo importo, che non varia al variare del reddito, ma è determinato in misura fissa dalla legge.

Le imposte proporzionali sono quelle in cui l'aliquota rimane invariata anche in presenza di variazioni del reddito, per cui l'importo di queste imposte cresce proporzionalmente all'aumento dell'imponibile.

Le imposte progressive, invece, sono caratterizzate dal fatto che l'aliquota aumenta all'aumentare del reddito, per cui l'importo da pagare cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito.

ESEMPIO È un'imposta fissa l'imposta di bollo (se l'importo è determinato in base al tipo di documento); è proporzionale l'IVA (la cui aliquota è una percentuale del valore del bene scambiato); è progressiva l'IRPEF (la cui aliquota aumenta all'aumentare del reddito imponibile).

#DeviSapereChe

Progressiva L'aggettivo ha origine nel verbo latino *progredi*, "andare avanti", "procedere", "progredire".

#inEnglish

Tax evasion is the phenomenon whereby an individual or organisation completely or partially avoids the obligation to pay taxes. It can take place in various ways, such as through the failure to file or the falsification of tax returns, fraud or the export of capital abroad. It is a highly negative phenomenon due to its repercussions, both social (the tax burden falls on honest citizens) and economic (the reduction of state revenues).

SOFT SKILLS

PENSIERO CRITICO

«Ogni contribuente deve pagare le imposte in modo tale che il suo sacrificio sia uguale a quello di tutti gli altri contribuenti: l'utilità totale che l'imposta gli sottrae deve corrispondere a quella detratta a tutti gli altri soggetti».

J.S. Mill, *Principi di economia politica*, Utet

■ In base all'affermazione sopra riportata, l'economista inglese John Stuart Mill (1806-1873) sembra preferire le imposte fisse, proporzionali o progressive?

Sotto il profilo sociale le imposte progressive risultano più eque rispetto a quelle proporzionali e sono perciò più rispettose del principio costituzionale della capacità contributiva; è vero però che l'elevata progressività delle imposte può costituire un forte stimolo a comportamenti illeciti, quali l'*evasione fiscale* e l'*esportazione di capitali all'estero*.

Una reazione di natura illecita alla pressione tributaria consiste nell'adottare comportamenti volti a ridurre o, addirittura, a evitare, il peso delle imposte: è, questo, il fenomeno dell'**evasione fiscale**. In realtà, dietro l'evasione, potrebbe non essere presente l'intenzione effettiva di sottrarsi al peso fiscale (*evasione dolosa*), perché essa potrebbe dipendere da errori o distrazioni (*evasione colposa*). Per evitare questo rischio molte persone, di fronte alla complessità della normativa tributaria, per la denuncia dei redditi si affidano all'assistenza di professionisti, quali dottori commercialisti e Centri di assistenza fiscale (CAF), con cui condividono le responsabilità di una dichiarazione non corretta.

L'#evasione fiscale corrisponde alle attività illecite poste in essere da un contribuente per sottrarsi in tutto o in parte all'obbligo tributario.

Come può materialmente realizzarsi l'evasione fiscale? I metodi sono tanti, ma tra i più diffusi possiamo riconoscere la mancata presentazione della dichiarazione dei redditi, di per sé ogni anno obbligatoria, l'occultamento di redditi realizzati, il mancato rilascio dello scontrino fiscale o della fattura, l'esportazione di capitali all'estero, le frodi di vario tipo.

Il primo effetto negativo dell'evasione corrisponde a un danno per lo Stato, che non riesce a bilanciare le spese con le entrate. Si tratta, evidentemente, di un danno economico, che si traduce però in un altro danno di natura sociale, vale a dire la ricaduta delle imposte non versate sui contribuenti regolari.

Lo Stato, infatti, per poter recuperare gli ammanchi prodotti dall'evasione, tende normalmente ad aumentare le aliquote delle imposte o a introdurre nuovi tributi, che finiscono con il pesare sulle categorie di contribuenti che, di fatto, non possono evadere perché le loro imposte sono soggette al sistema della ritenuta alla fonte, in particolare i lavoratori dipendenti e i pensionati.

ESEMPIO Fiorenza C. è una lavoratrice dipendente e non percepisce altri redditi oltre a quello prodotto con il suo lavoro. Ogni mese, sulla sua busta paga, il datore di lavoro effettua una ritenuta a titolo d'imposta, che verrà poi versata a fine anno allo Stato. Non è dunque possibile per Fiorenza C., come per tutti i lavoratori dipendenti, evadere il fisco.

La dichiarazione dei redditi e i controlli Come si scoprono gli evasori fiscali? Ogni anno i contribuenti italiani devono presentare all'Agenzia delle entrate la **dichiarazione dei redditi**, un documento attraverso il quale denunciano tutti i redditi percepiti a diverso titolo nel corso dell'anno precedente. Sull'imponibile, vale a dire la somma dei redditi, devono poi calcolare l'imposta dovuta seguendo i criteri forniti dalla legge e versarla allo Stato tramite un istituto bancario.

Gli uffici delle imposte provvedono in seguito al **controllo delle dichiarazioni**, intervenendo con sanzioni in caso di irregolarità. Nell'impossibilità, legata soprattutto alla carenza di personale, di provvedere al controllo di tutte le dichiarazioni, i controlli sono *selettivi*; ciò spinge molte persone a evadere le imposte, sperando di non rientrare nelle verifiche attuate dallo Stato.

La tassa e la sua natura contrattualistica Parlando dell'imposta, abbiamo visto che essa finanzia i servizi pubblici generali, cioè i servizi che lo Stato presta indistintamente a tutti i cittadini. Accanto ai servizi generali, gli enti pubblici realizzano anche dei **servizi speciali**, che vengono resi solo a quei soggetti che ne fanno specifica richiesta.

La tassa è la controprestazione che si deve pagare se si richiede, e si ottiene, un servizio speciale da parte della Pubblica amministrazione.

ESEMPIO Se un cittadino intenta un'azione civile e perde la causa, saranno imputate a suo carico le tasse giudiziarie, volte a coprire le spese del processo.

La tassa ha pertanto **natura contrattualistica**: è da un lato *facoltativa*, in quanto nessuno ci obbliga a richiedere un determinato servizio e quindi a pagarlo; dall'altro è *obbligatoria*, nel senso che, se si usufruisce di un servizio richiesto, si è poi obbligati a sostenerne l'onere economico.

Tasse, costi ed entrate statali In teoria, per la sua natura di controprestazione, l'entità della tassa dovrebbe corrispondere al valore del servizio ricevuto, ma non sempre è così. Pensiamo, per esempio, alle tasse scolastiche che si devono sostenere per l'istruzione superiore: se uno studente dovesse pagare una tassa corrispondente ai costi effettivi che l'amministrazione scolastica incontra per ciascun alunno, dovrebbe pagare somme molto superiori a quelle in realtà applicate. Dove si procura lo Stato i mezzi per coprire la differenza tra i costi sostenuti e le entrate realizzate?

SOFT SKILLS

PENSIERO CRITICO

«Il criterio per determinare la misura delle tasse deve partire dalla premessa che lo Stato gestisce le sue attività nell'interesse pubblico. Quanto più questo corrisponde al vero, tanto più basse devono essere le tasse e viceversa.»

A. Wagner, *Scienza delle finanze*, Utet, Torino

■ Quale significato assume, nell'ambito della determinazione dell'entità delle tasse, l'affermazione sopra riportata? Prova a rispondere oralmente, predisponendo, se vuoi, un breve testo scritto come traccia dell'esposizione.

Focus

Giustizia ed equità

«Il vero problema morale delle imposte è quello della giustizia e dell'equità. In particolare, esse devono essere proporzionate alla reale capacità contributiva dei singoli cittadini (e delle imprese) e progressive in corrispondenza al reddito. Per questo, oltre che a fare buone leggi fiscali, i cittadini sono chiamati a controllare la gestione e la destinazione del denaro pubblico. Il contribuente non firma una cambiale in bianco, come se si trattasse di una donazione incondizionata allo Stato (Regioni, Provincia, Comune). In regime democratico, i cittadini hanno soprattutto due strumenti per contrastare distorsioni e prevaricazioni: la denuncia, oggettiva e provata, di scelte non giustificate dal bene comune; e il voto punitivo verso chi ha tradito la fiducia. In questa prospettiva, si pone una grande domanda: cosa fare per impedire che i governanti (dei Paesi ricchi, ma non solo di questi) spendano di più per gli armamenti che non

per l'istruzione, la sanità, la riabilitazione dei diversamente abili e per tanti scopi umanitari? La domanda va mantenuta alta. [...] Pagare le imposte è espressione concreta di solidarietà; partecipazione effettiva alla vita della società; modalità efficace con la quale la proprietà privata si coniuga con la sua funzione sociale. La legislazione fiscale, infatti, rende possibile e praticabile un'equa distribuzione dei beni materiali tra i membri della comunità. Non è degno della coscienza adulta e matura pagare le imposte per timore della sanzione; non è nemmeno giusto sperimentare tale dovere come un danno e una privazione forzata di un bene personale. Per superare tale sentimento, occorre recuperare il senso di appartenenza alla comunità che permette di comprendere che il bene personale e il bene della comunità civile stanno insieme.»

www.peacelink.it

Fermiamoci a riflettere

1. Quale collegamento puoi individuare tra il contenuto dell'articolo e il concetto di "beni comuni"?
2. Quali strumenti hanno i cittadini per contrastare le prevaricazioni fiscali?

In realtà, dobbiamo riflettere sul fatto che la differenza tra servizi pubblici generali e speciali non è sempre netta; in particolare, i servizi speciali, pur arrecando specifici vantaggi a chi li richiede, indirettamente vanno a beneficio dell'intera collettività. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso della pubblica istruzione: è vero che a trarre giovamento da questo servizio sono soprattutto i giovani che frequentano gli istituti superiori, ma indirettamente l'innalzamento culturale e il miglioramento professionale avvantaggiano la società intera.

La Pubblica amministrazione allora, quando deve determinare l'entità di una tassa, fa un *confronto tra il beneficio individuale e quello sociale* corrispondenti a un determinato servizio, e distribuisce i costi di quest'ultimo tra tasse e imposte. Più il servizio avvantaggia la collettività, minori saranno le tasse applicate e i costi verranno prevalentemente trasferiti sulle imposte; viceversa, nel caso opposto, avremo tasse elevate e un minimo carico d'imposta applicato a tutti i cittadini (questo vale, per esempio, per le tasse della giurisdizione civile, dove peraltro si vuole limitare la tendenza alle cause tra cittadini).

La classificazione delle tasse Le tasse vengono distinte in base al settore in relazione al quale viene reso un determinato servizio pubblico. Si suddividono in tasse *giudiziarie*, *amministrative* e *industriali*.

Le **tasse giudiziarie** si devono pagare se si ottengono dallo Stato servizi corrispondenti alla funzione giurisdizionale.

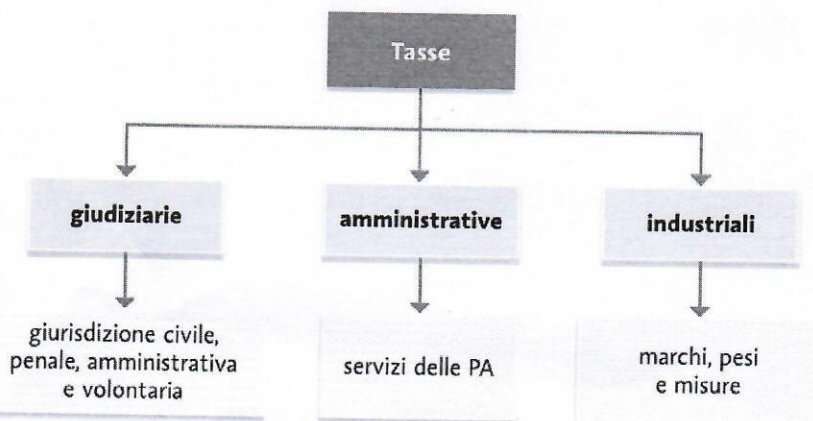
- In materia di giurisdizione *civile* le tasse sono dovute dalla parte che perde la causa;
- nella giurisdizione *penale* il pagamento delle tasse grava sull'imputato se viene riconosciuto colpevole, sullo Stato nel caso opposto;
- nella giurisdizione *amministrativa* è la parte richiedente a dover sostenere i costi processuali, se perde la causa;
- nella giurisdizione *volontaria* la tassa è a carico di chi richiede determinati interventi (per esempio, nelle richieste di interdizione e di inabilitazione).

Le **tasse amministrative** sono dovute in relazione ai servizi resi dalla Pubblica amministrazione; pensiamo al rilascio di certificati, all'autenticazione di documenti, a determinate concessioni (come una licenza) o autorizzazioni (per esempio, l'occupazione del suolo pubblico in occasione di un mercato).

Le **tasse industriali** si devono pagare per esercitare un'attività industriale o commerciale (per esempio, per l'apposizione del marchio sui metalli preziosi).



Il pagamento delle tasse giudiziarie è a carico dell'imputato nel caso in cui venga riconosciuto colpevole, dello Stato nel caso opposto.



I contributi I contributi si caratterizzano per essere una sorta di *tributo intermedio tra le imposte e le tasse*, in quanto condividono con le prime il carattere della coattività e con le seconde il fatto di corrispondere a servizi che soddisfano in particolare determinati soggetti.

Il contributo è un prelievo obbligatorio di ricchezza effettuato sulle economie di quei soggetti che, pur non avendone fatto specifica richiesta, ricevono un particolare vantaggio da opere o servizi destinati all'intera collettività.

ESEMPIO Se un Comune decide, nell'interesse collettivo, di migliorare e intensificare l'illuminazione pubblica di una determinata via, i proprietari dei fondi che si affacciano su quella strada, beneficiando in tal modo di un vantaggio, sono tenuti a pagare un contributo.

Contributi di urbanizzazione, consorziali e sociali Attualmente esistono tre tipi di contributi: i **contributi di urbanizzazione**, percepiti dai Comuni per la fornitura di servizi quali strade, fognature e illuminazione pubblica, i **contributi consorziali**, posti a carico dei proprietari i cui terreni beneficiano indirettamente di opere di bonifica, e i **contributi sociali**, versati agli enti previdenziali, come INPS e INAIL, per le assicurazioni sociali.

Fermiamoci a riflettere

1. In che senso, secondo te, possiamo affermare che la progressività del sistema tributario non risponde solo a criteri di giustizia sociale, ma anche a interessi economici?
2. Che cosa ti senti di proporre per aumentare il senso civico delle persone al fine del pagamento delle imposte, cercando così di ridurre il ricorso all'evasione fiscale?

5. La pressione tributaria e i suoi effetti

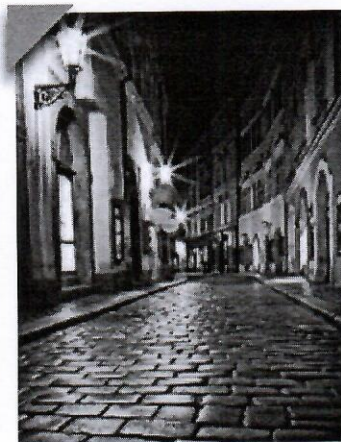
Nel nostro Paese le entrate tributarie dello Stato sono molto elevate. Per meglio comprendere l'incidenza che esse hanno sui cittadini, va preso in considerazione il concetto di *pressione tributaria*.

La pressione tributaria o fiscale corrisponde al rapporto tra l'ammontare dei tributi pagati in un anno dai contribuenti e l'ammontare del reddito nazionale che è stato prodotto nello stesso anno.

Se indichiamo con P la pressione tributaria, con T l'ammontare dei tributi e con Y il reddito nazionale, possiamo individuare la formula che identifica la pressione tributaria:

$$P = \frac{T}{Y}$$

L'applicazione di tale formula consente di conoscere la percentuale di reddito nazionale che viene destinata, nell'anno considerato, al pagamento dei tributi.



SOFT SKILLS

COMUNICAZIONE

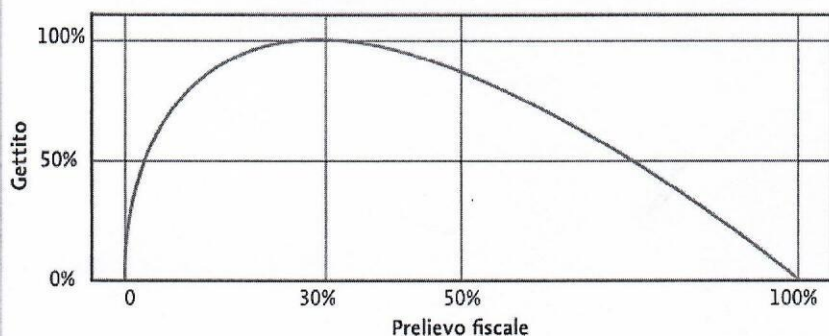
«The total amount of taxes is the sum of five different types of taxes and contributions payable after accounting for deductions and exemptions: profit or corporate income tax, social contributions and labor taxes paid by the employer, property taxes, turnover taxes, and other small taxes. So it includes any taxes on labour that fall on the employer, but not ones like income tax that fall on the employee.»

■ Traduci il brano e sintetizza il contenuto in un breve testo scritto.

Quando la pressione fiscale è molto alta, succede che alcune persone si sentano spinte all'evasione fiscale o all'esportazione illecita di capitali all'estero, nei cosiddetti **paradisi fiscali**, dove il peso tributario è sensibilmente più basso. Si tratta di comportamenti illegali, che sottraggono risorse economiche al Paese e comportano lo spostamento degli oneri finanziari sui soggetti che non possono ricorrere a tali accorgimenti, soprattutto sui lavoratori dipendenti.

La curva di Laffer Negli anni Ottanta del secolo scorso l'economista americano Arthur Laffer (1940) elaborò un diagramma, la **curva di Laffer**, volto a dimostrare il *carattere dannoso di una pressione fiscale troppo alta*; la tesi di Laffer venne sostenuta dal Congresso degli Stati Uniti da parte di alcuni rappresentanti repubblicani, che proposero la riduzione delle imposte: tale proposta fu fatta propria dall'allora Presidente in carica, Ronald Reagan (1911-2004), che accompagnò però l'abbassamento fiscale a rilevanti tagli alle spese pubbliche.

Curva di Laffer



La tesi fondante di Laffer è che, superato un certo livello di pressione fiscale, ulteriori aumenti sortirebbero effetti negativi, perché i contribuenti, sentendosi eccessivamente colpiti, tenderebbero o a ridurre la propria attività, o a evadere il fisco; nel caso specifico delle imprese, inoltre, la pressione fiscale eccessiva può indurle a delocalizzare la produzione all'estero. Le conseguenze sarebbero comprensibilmente la riduzione del gettito fiscale, la diminuzione del PIL, la contrazione dell'occupazione e, quindi, dell'economia. Il prelievo fiscale, per essere equo e funzionale, deve quindi tenere conto dell'*accettazione sociale*.

Fermiamoci a riflettere

1. In che modo, secondo te, la pressione tributaria incide sui consumi delle famiglie? Per quali motivi?
2. Secondo il parere di alcuni analisti sarebbe molto importante, al fine di favorire la crescita economica del Paese, ridurre la pressione fiscale sul lavoro, vale a dire l'insieme di imposte, tasse e contributi che gravano sui lavoratori dipendenti e sui datori di lavoro. Ti trovi d'accordo? Perché?