

Mauro Beghin - Francesco Tundo

Manuale di diritto tributario

SECONDA EDIZIONE



Giappichelli



Prefazione alla seconda edizione

Lo avevamo già detto nella prefazione alla prima edizione.

Questo è un libro che parte dal basso, dalle cose semplici. È un volume pensato per gli studenti universitari, un ausilio per la preparazione e per il superamento dell'esame di profitto. È rivolto anche ai neolaureati che, nell'avvicinarsi al mondo delle professioni economico-giuridiche, capiscono di avere bisogno di una "base di appoggio". Non è poco in un mondo come il nostro, dove talvolta si campa d'improvvisazione, senza padronanza del linguaggio, come dimostrano i recenti progetti di riforma del sistema fiscale e del processo tributario.

Chi si avvicina per la prima volta alla materia e chi vuol porre le basi per progredire nello studio e nella formazione ha bisogno proprio di questo: uno strumento che aiuti a organizzare i pensieri, a sistematizzare i concetti, a individuare le cornici all'interno delle quali riportare un certo caso, consapevoli del fatto che, da millenni, il diritto serve a risolvere i problemi della vita.

L'obiettivo che ci siamo posti è di presentare i vari argomenti in modo il più possibile chiaro, con stile piano e diretto, puntando alla sostanza delle questioni più che all'estetica, lasciando spazio ai dubbi e alla curiosità che nasce dall'interesse e genera passione più che alle improvvisazioni normative.

Per questo abbiamo privilegiato il linguaggio analogico, curvato sugli esempi, perché si cresce molto di più con una narrazione che con un concetto.

Ringraziamo tutti coloro che, aiutandoci nella revisione del testo, hanno reso possibile la pubblicazione di questa edizione: Roberto Baboro, Massimiliano De Lorenzi, Giuseppe de Petris, Italo Andrea Marsili, Daniela Scandiuzzi.

Grazie anche a coloro che, dopo aver letto il libro, ci segnaleranno lacune e contraddizioni, perché quasi tutto, nella vita e nel diritto, può essere migliorato.

MAURO BEGHIN – FRANCESCO TUNDO

Estate 2022

Prefazione alla prima edizione

Questo libro è rivolto a tutti coloro che, trovandosi per la prima volta a contatto con la materia, hanno la necessità di costruirsi un personale percorso formativo e di orientarsi tra fonti, principi ed istituti, anche al fine di sistematizzare i concetti e di evitare situazioni di disorientamento. In particolare, il volume è rivolto ai giovani che hanno l'ambizione di *'studiare per capire'*.

Di fatto, il testo è stato pensato per gli studenti universitari orientati alla preparazione degli esami di profitto e per i neolaureati che, nell'affacciarsi sul mondo delle professioni economico-giuridiche, sono alla ricerca di punti di riferimento utili per completare il praticantato e per affrontare, in un secondo momento, l'esame di abilitazione.

Abbiamo optato per uno stile espositivo lineare e privo di fronzoli, diretto e comprensibile, e abbiamo evitato, per quanto possibile, le note a fondo pagina e i riferimenti bibliografici del tutto inutili in questa fase di primo avvicinamento alla materia.

Ci siamo avvalsi, via via che se ne è presentata l'opportunità, di esempi e di riferimenti a situazioni concrete. Siamo infatti dell'idea che, così come il diritto è funzionale alla soluzione delle questioni che le persone sono costrette ad affrontare nella vita reale, allo stesso modo – secondo uno schema circolare – le soluzioni offerte a questo o a quel caso possono agevolare la comprensione di una determinata regola giuridica, di un certo istituto o di un dato principio generale.

A chi avrà la pazienza di leggere chiediamo di segnalarci eventuali lacune e contraddizioni, perché nella vita, come nel diritto, tutto è perfezionabile, a condizione che si parta da una base di consapevolezza e di umiltà.

Nel presentare questo lavoro, un ringraziamento è dovuto ai collabo-

ratori ed allievi che ci hanno supportati: Roberto Baboro, Massimiliano de Lorenzi, Giuseppe de Petris, Giuseppe Loria, Italo Andrea Marsili, Daniela Scandiuzzi, Luca Scarin, Leonardo Sciotta.

Buon lavoro a tutti.

MAURO BEGHIN – FRANCESCO TUNDO

Estate 2020

Capitolo I
Il diritto tributario.
I tributi e le altre entrate pubbliche

Mauro Beghin

SOMMARIO: 1.1. Il diritto tributario e le aggregazioni sociali. – 1.2. Le entrate pubbliche non tributarie. – 1.3. Il tributo. – 1.4. Le tasse e le imposte. – 1.5. La tipologia delle imposte. – 1.6. Le altre entrate tributarie (monopoli, contributi, tributi speciali e entrate indennitarie).

1.1. Il diritto tributario e le aggregazioni sociali

La principale chiave di lettura del diritto tributario va ricercata nel legame, assai stringente, tra diritto ed economia, vale a dire tra la connotazione giuridica della materia e la consistenza economica del suo oggetto.

La connotazione giuridica riguarda le regole, che sono, per l'appunto, regole giuridiche, non già precetti morali. La declinazione economica attiene invece alla ricchezza, che è la base di partenza per la tassazione. Invero il diritto tributario si occupa delle regole che servono per l'individuazione e la determinazione della ricchezza sulla quale il tributo deve essere applicato, oltre che della consistenza e delle modalità del prelievo. Si tratta quindi di un insieme di regole riguardanti le entrate pubbliche che hanno natura di tributo.

Il diritto tributario si distingue dal diritto finanziario perché quest'ultimo riguarda l'intera attività finanziaria dello Stato e degli altri enti pubblici, comprese le entrate non tributarie e le uscite (spese). Il diritto tributario si distingue anche dalla scienza delle finanze perché quest'ultima materia prende in considerazione le entrate dello Stato dal punto

di vista economico, spostando il ragionamento sugli effetti (economici, per l'appunto) derivanti dall'introduzione di questo o di quel tributo. Per esempio, l'impatto di una certa imposta sulla curva dei consumi o sulla propensione al risparmio degli individui.

La funzione del diritto tributario consiste, perciò, nel determinare la ricchezza, vale a dire nella sua *individuazione, qualificazione giuridica e misurazione* in funzione della – necessariamente successiva – determinazione del tributo che su tale ricchezza, per legge, deve gravare. È chiaro che, per quantificare un tributo, è necessario di regola¹ disporre di una base imponibile.

Il legame tra il diritto tributario e l'economia è pertanto indissolubile.

Da un certo punto di vista si potrebbe sostenere che le aggregazioni sociali (intese come comunità, gruppi, corporazioni, etc.) e l'economia vengono prima del diritto tributario, perché le persone, gli enti e, in genere, le organizzazioni possono operare economicamente² indipendentemente dall'esistenza dei tributi, se solo lo Stato fosse in condizione di procurarsi in altro modo quanto necessario per il finanziamento delle spese comuni (“comuni” nel senso di “riferite alla collettività”).

Ciò potrebbe accadere nelle situazioni in cui lo Stato sia in grado di procacciarsi le entrate necessarie al proprio sostentamento senza avvalersi di imposte o di tasse, per esempio attraverso il diretto svolgimento di attività commerciali, oppure attraverso guerre (bottino) o confische, come dimostra la storia.

Talvolta, lo Stato può non avere la necessità di prelevare i tributi perché dotato di risorse naturali (petrolio, gas, uranio, diamanti, etc.) eccedenti il proprio fabbisogno e suscettibili di essere commercializzate. Tra le risorse naturali si può includere anche il territorio (terreni, cave, laghi, foreste, etc.), che, se dato in gestione, può consentire l'acquisizione di somme di denaro a fronte della concessione d'uso o dello sfruttamento.

In astratto si può affermare che il tributo non serve per produrre ricchezza, perché le organizzazioni sociali hanno la capacità di adattarsi all'ambiente nel quale si trovano, quale che sia, con riferimento al singolo caso, la struttura della fiscalità. Peraltro è innegabile che fin dai tempi

¹Tuttavia, vedi quando dirò più avanti a proposito delle imposte cosiddette “in misura fissa”, la cui dimensione non varia al mutare della ricchezza fiscalmente rilevante.

²Per esempio, attraverso l'acquisto e la vendita di merci, lo scambio di materie prime, l'erogazione di servizi o l'impianto di nuove attività produttive.

antichi il tributo rappresenta un elemento caratterizzante il gruppo sociale e incidente su numerose e poliedriche manifestazioni di ricchezza. I tributi nascono e si radicano in seno alla collettività a mano a mano che quest'ultima cresce, si organizza e si sviluppa. Il tributo viene pertanto alla luce quando i bisogni cessano di essere individuali e divengono collettivi, vale a dire riferiti ad una comunità, come ho accennato qui sopra.

I tributi s'innestano in questo modo nel sistema economico, affondano in esso le proprie radici e finiscono per far parte, quale elemento indefettibile, della pianificazione di qualsiasi attività produttiva. Possono trasformarsi in vere e proprie leve per l'orientamento delle scelte che la collettività è chiamata a effettuare. Si pensi ai tributi sugli autoveicoli particolarmente inquinanti oppure sui cibi preconfezionati con scarso valore nutritivo e abnorme apporto calorico (*junk food*). Si pensi anche alle agevolazioni fiscali, che possono essere viste come "riduzioni di tributi" volte a incentivare determinati settori o taluni soggetti (per esempio, per le società cooperative, per il terzo settore, per l'acquisto di mezzi di trasporto poco – o per nulla – inquinanti etc.).

Oggi giorno non esiste settore della vita sociale nel quale si possa prescindere dal diritto tributario.

1.2. *Le entrate pubbliche non tributarie*

Per il finanziamento della spesa pubblica lo Stato può contare non soltanto sulle entrate di carattere tributario delle quali dirò nei successivi paragrafi (segnatamente, le imposte e le tasse), ma anche su entrate di altra natura, riconducibili ora ad assetti pubblicistici, ora privatistici.

Da un punto di vista terminologico e di primo inquadramento, in entrambi i casi si parla di entrate "pubbliche", con l'intento di sottolineare il profilo soggettivo del rapporto giuridico: si tratta, infatti, di entrate che vedono come beneficiario lo Stato o un altro ente pubblico.

Si parla poi, ad un secondo livello, di entrate "di diritto pubblico" o di "diritto privato", allo scopo di enfatizzare la natura degli strumenti dei quali l'ente si avvale per assicurarsi quell'introito. Talvolta, si tratta di strumenti di natura pubblicistica (leggi, regolamenti), espressione di un *potere* e pertanto dominati dalla coattività. In altri casi, invece, si tratta di strumenti di natura privatistica (contratti, convenzioni), dominati

dalla manifestazione di volontà delle parti. In quest'ultimo caso, l'ente pubblico si mette allo stesso livello del privato, con il quale instaura una trattativa.

Le entrate pubbliche (di diritto pubblico) diverse dal tributo si riferiscono a situazioni nelle quali lo Stato incamera risorse movendosi non già in una situazione di parità rispetto al soggetto al quale è richiesto il pagamento, bensì da una posizione di supremazia, che consente di imporre unilateralmente un determinato comportamento al contribuente. Tra le entrate pubbliche (di diritto pubblico) non tributarie si annoverano le sanzioni pecuniarie e i prestiti forzosi.

Le sanzioni pecuniarie gravano sul soggetto che si sia reso responsabile di un illecito. Il presupposto della sanzione pecuniaria consiste nella violazione di una regola civile, penale oppure amministrativa, cosicché il versamento della somma di denaro risponde ad una esigenza afflittiva e, ad un tempo, riparatoria. Lo Stato obbliga il trasgressore a versare una somma di denaro allo scopo di penalizzarlo (l'afflizione, appunto), ponendolo nella condizione di non poter impiegare quella somma per il soddisfacimento di bisogni personali o familiari. Togliere denaro equivale a comprimere i margini di manovra, gli assetti pianificatori e, dunque, la libertà dell'individuo. L'idea di fondo è la mortificazione del soggetto che abbia infranto la regola.

In ciò sta la distinzione rispetto al tributo, il cui presupposto non consiste nel compimento di un fatto illecito ma nella possibilità di pagare (imposte) oppure, in termini un po' largheggianti, nella richiesta di servizi pubblici o di svolgimento di funzioni amministrative (tasse, tariffe, canoni, prezzi pubblici).

Queste considerazioni riguardano anche le sanzioni tributarie che comportino il pagamento di una somma di denaro, le quali poggiano sulla violazione di una regola, per l'appunto, tributaria. Per esempio, a fronte della mancata presentazione di una dichiarazione entro il termine previsto dalla legge, a fronte del mancato versamento dell'IVA oppure a fronte della presentazione di una dichiarazione la quale esponga dati che non trovino riscontro nella realtà (dichiarazione infedele).

I prestiti forzosi sono risorse che lo Stato si procura evitando di sborsare, alla scadenza prestabilita, somme di denaro dovute a determinati contribuenti. Più che di una vera e propria entrata, pertanto, si tratta di una mancata uscita, che può essere comunque annoverata tra le pubbliche risorse perché, suo tramite, lo Stato si astiene da un nuovo indebitamento oppure evita l'incremento dell'indebitamento preesisten-

te, con conseguenze che sono lapalissiane anche dal punto di vista dell'aggravio degli interessi passivi.

Per esempio, si consideri il caso nel quale un debito dello Stato a breve periodo (5 anni) sia trasformato, per legge, in un debito a lungo periodo (30 anni), con previsione di rimborso soltanto alla scadenza. Gli effetti di tale operazione sono chiari: il creditore non riceve quanto gli spetta alla scadenza pattuita e ottiene, in luogo di quella somma, un nuovo titolo. Quest'ultimo gli permetterà di incassare, più in là nel tempo, il proprio credito, maggiorato di un interesse prestabilito.

Dietro a questi schemi c'è un rapporto di finanziamento. Si tratta, però, di un finanziamento particolare, che non scaturisce da una libera determinazione del contribuente, bensì dalla legge. È per questa ragione che le suddette operazioni sono denominate "forzose": l'aggettivo serve a sottolineare l'assetto autoritativo dell'entrata pubblica.

Il prestito forzoso non va confuso con il ritardato pagamento di debiti, riferibile allo Stato o ad altri enti pubblici, a fronte di forniture di beni e di servizi. In questi casi, il ritardo nell'adempimento dell'obbligazione non dipende da una previsione normativa, ma dal comportamento degli uffici amministrativi. Ci si trova di fronte ad un ente pubblico che non rispetta i patti, mentre nel caso del prestito forzoso non c'è un inadempimento contrattuale, perché la scadenza del debito è prorogata per legge.

Si osservi come lo schema di funzionamento delle entrate pubbliche sin qui menzionate non dipenda dalla manifestazione di volontà del soggetto chiamato al pagamento; quest'ultimo non versa l'importo dovuto a titolo di sanzione perché "*si sente moralmente obbligato*", perché "*ha unilateralmente deciso di farlo*" oppure perché "*trova conveniente farlo*": al contrario, procede al versamento perché è costretto a comportarsi in quel modo, trovandosi in posizione di soggezione rispetto all'ente pubblico. In conclusione, si tratta di risorse slegate da qualsiasi forma di gradimento o accettazione da parte del soggetto che ne sopporta il peso economico.

I tributi non vanno confusi con le entrate (pubbliche) di diritto privato, che l'ente pubblico introita attraverso l'instaurazione di rapporti modellati sulla disciplina civilistica, anche se in questo caso una delle parti (il beneficiario) ha natura pubblica ed è un soggetto di diritto pubblico (Stato, ente territoriale).

Nel caso delle entrate (pubbliche) di diritto privato, l'ente pubblico si presenta come un qualsiasi operatore economico e diviene parte di

rapporti giuridici dominati dalla manifestazione di volontà dei contraenti.

Per esempio, lo Stato può locare o affittare i beni dei quali sia proprietario; ricevere denaro in prestito attraverso l'emissione di *bond* e pagare gli interessi ai propri finanziatori; acquistare partecipazioni in società e incassare i dividendi che scaturiscono da tali rapporti; vendere i propri beni; ottenere i compensi per i servizi erogati sul mercato allo stesso modo di qualsiasi persona fisica, società o ente privato. In questa situazione lo Stato non si colloca in posizione di superiorità rispetto al cittadino e non agisce attraverso i poteri che la legge gli ha conferito. Al contrario, l'ente pubblico impiega lo strumento contrattuale in modo non diverso rispetto a quanto potrebbe fare ciascuno di noi.

Nel raggruppamento delle entrate (pubbliche) di diritto pubblico rientrano anche i tributi, come dirò nel successivo paragrafo.

1.3. *Il tributo*

Il tributo serve al sostenimento della spesa pubblica ed è dovuto all'ente impositore al verificarsi dei presupposti di natura economica individuati dalla legge e diversi da quelli segnalati nel precedente paragrafo con riferimento alle altre entrate (pubbliche) di diritto pubblico. Il tributo si distingue dalle sanzioni perché non presuppone un illecito e, diversamente dal prestito forzoso, che prima o poi va rimborsato, è stabilmente acquisito dall'ente impositore.

Il tributo non costituisce un'entrata privatistica.

Al contribuente non è chiesto di accettare il carico fiscale generato dai fatti economici da lui perfezionati. Il contribuente non versa il tributo perché “desidera” compiere tale pagamento. Al contrario, egli versa perché costretto dalla legge, sotto minaccia dell'irrogazione di sanzioni – talvolta anche di carattere penale – e di esecuzione forzata da parte dei soggetti deputati alla riscossione dei tributi.

Pertanto il tributo è espressione di un potere e si connota sul fronte della coattività: si versa perché “si deve” e non perché “si vuole”. Similmente a quanto accade con riferimento ad altre entrate pubbliche, nell'applicazione del tributo si percepisce la forza che sprigiona dall'autorità politico-amministrativa. La politica scrive le regole e indica chi deve pagare il tributo, al verificarsi di quali situazioni, su quale base

imponibile, in quale misura e così via. L'Amministrazione finanziaria dà poi attuazione alle suddette regole, accertando i fatti rilevanti e richiedendo il pagamento del tributo qualora esso non sia stato versato in conformità alla legge³.

In un numero consistente di casi, i tributi sono applicati attraverso altri soggetti, i quali dispongono di una struttura amministrativa e sono nella condizione di individuare i fatti-indice al verificarsi dei quali scatta l'obbligo di versare il tributo. L'ente impositore utilizza pertanto la struttura amministrativa altrui per riscuotere i tributi propri. Può trattarsi di società di capitali o di persone, enti pubblici o privati, amministrazioni dello Stato, Università, Ministeri, fondazioni e così via. In termini generali, si può dire che questi soggetti possono, ad un tempo, erogare ricchezza e acquisire consumi. Erogano ricchezza, sotto forma di redditi, nel momento in cui remunerano i dipendenti, i fornitori, i finanziatori e i soci. Acquisiscono, per contro, consumi quando, nel cedere i beni o nel prestare i servizi che formano l'oggetto della loro attività, soddisfano le esigenze del mercato⁴.

Per incamerare i tributi, il legislatore si serve di questi soggetti, sfruttando la loro organizzazione di mezzi e di persone e il loro impianto contabile-amministrativo. Si potrebbe parlare, in termini ampi, di sog-

³Nel comparto dedicato alla tassazione delle imprese esistono tributi che il contribuente versa su base volontaria, in virtù di un'opzione, al fine di garantirsi la produzione di particolari effetti. Per esempio, per un certo numero di anni la legge ha consentito ai possessori di partecipazioni societarie di aumentare, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, il costo fiscale delle azioni o delle quote, in modo da ridurre o addirittura azzerare la plusvalenza che potrebbe emergere in occasione della vendita delle citate partecipazioni. Si tratta di tributi che il contribuente potrebbe decidere di non versare, ma che egli "vuole" versare perché trova conveniente farlo e perché il sistema, appunto, glielo consente. È chiaro che il contribuente può anche non esercitare l'opzione e assoggettarsi, in tal modo, alla disciplina ordinaria. Tuttavia, una volta che la scelta sia stata compiuta, riprende vigore lo schema autoritativo descritto in questo paragrafo, nel senso che il tributo è dovuto e, qualora non versato, può essere riscosso coattivamente.

⁴Si spiega in questo modo la distinzione, un tempo in voga nei testi di economia, tra aziende di produzione e aziende di erogazione. Le aziende di produzione (come FCAuto, Unicredit, Vodafone etc.) sono rivolte al mercato. Puntano al lucro e con i propri proventi remunerano i costi sopportati nello svolgimento dell'attività economica. Le aziende di erogazione, invece, non hanno clienti, ma utenti, e il loro obiettivo consiste nel soddisfacimento di bisogni personali, come nel caso delle Regioni, dei Comuni, dell'INPS, delle ASL, delle Università, delle organizzazioni no profit, etc.

getti che agiscono – in chiave economica – come “esattori”, secondo i modelli che avrò modo di descrivere più avanti, in particolare nei capitoli nei quali tratterò dei sostituti d’imposta e dell’IVA.

Il tributo è perciò funzionale al sostenimento della spesa pubblica. In chiave economica, nella prospettiva del bilancio dell’ente pubblico, è un’entrata. In chiave giuridica, nella prospettiva del rapporto tra l’ente pubblico e il contribuente, è un’obbligazione (un debito del contribuente, appunto). Non dipende dalla manifestazione di volontà del soggetto passivo; non presuppone un illecito; è stabilmente acquisito dall’ente impositore; richiede un punto di contatto con situazioni apprezzabili sul piano economico.

Tali situazioni si possono individuare con maggiore facilità se solo si riflette sulla distinzione che è comunemente operata con riferimento ai tributi, in cui le entrate denominate “tasse” sono tradizionalmente contrapposte, in tutta la manualistica, a quelle denominate “imposte”.

1.4. *Le tasse e le imposte*

Le tasse sono tributi caratterizzati da un assetto commutativo, vale a dire “di scambio”, nel modo che tra poco definirò meglio.

Mi riferisco alle situazioni nelle quali il versamento di una determinata somma di denaro è agganciato a un comportamento dell’ente pubblico inquadrato nell’esercizio di una funzione amministrativa, con riferimento a settori (come la giustizia, l’istruzione, l’urbanistica o l’ambiente) che lo Stato deve organizzare direttamente e che non è opportuno lasciare per intero nelle mani dei privati.

Per esempio, il contribuente chiede il rilascio di un passaporto, della patente di guida o di una licenza di caccia; chiede di poter occupare un marciapiede con i tavolini del bar di cui è proprietario; chiede l’iscrizione al registro delle imprese; chiede il numero di partita IVA; chiede di aprire una casa da gioco (*casinò*) o di poter sfruttare una miniera.

Il soggetto che versa la tassa riceve, pertanto, una controprestazione di regola riconducibile ad una funzione pubblica, con riferimento alla quale i meccanismi di mercato rimangono defilati, in posizione marginale. Sullo sfondo c’è un beneficio. Chi paga la tassa riceve dall’ente in modo diverso dagli altri soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, perché nello schema della tassa è sottesa l’idea della dimensione individuali-

stica del rapporto: il contribuente versa il denaro e, in cambio, ottiene qualcosa.

La tassa non va confusa con il “prezzo” o il “corrispettivo” già incontrato nello studio del diritto privato.

Il corrispettivo si colloca in un rapporto tra soggetti privati, connotato dalla reciprocità delle prestazioni e dal loro bilanciamento economico. Lo squilibrio tra prestazione e controprestazione può portare – nel diritto privato – alla rescissione del contratto. Per contro, l’ammontare della tassa non copre necessariamente l’intero costo sopportato dall’ente per garantire quella prestazione. Inoltre, a differenza del corrispettivo, la tassa trova la propria fonte genetica nella legge, non nell’accordo tra le parti, ed è vincolata agli schemi funzionali tipici del diritto pubblico (notifica di provvedimenti impositivi, irrogazione di sanzioni, esecuzione forzata gestita da enti pubblici), non a quelli del diritto privato.

La tassa non va nemmeno confusa con la “tariffa” (o “prezzo pubblico”), anche se le due nozioni possono talvolta avvicinarsi. Come rilevato sopra, la tassa si riferisce all’esercizio di una funzione pubblica. A mano a mano che dalla funzione ci si sposta verso il “servizio” e ci si apre al mercato, l’ente è in grado di ribaltare in tutto o in parte i costi sopportati in capo all’utilizzatore, perché si accentua la dimensione commerciale. La tariffa si colloca perciò in una zona intermedia tra il corrispettivo e la tassa e presenta una curvatura sul mercato, come è agevole comprendere se solo si riflette sui servizi resi da talune imprese pubbliche, quali, ad esempio, le società operanti nel settore della raccolta dei rifiuti, le società deputate alla gestione dei servizi di trasporto mediante autobus, metropolitana, vaporette, etc.

Si parla, invece, di imposte quando il tributo è commisurato a manifestazioni di ricchezza, vale a dire alla presenza di fatti determinabili sul piano economico. Per esempio, la vendita di un bene; la costituzione di una società; il trasferimento di un immobile; lo spostamento della sede aziendale all’estero; l’acquisto di beni *mortis causa*, etc.

Al verificarsi di tali fatti, e senza che vi sia una controprestazione da parte dell’ente pubblico, il soggetto è per legge obbligato al versamento dell’imposta. È chiaro che i fatti devono essere previamente qualificati sul piano giuridico e tradotti, sul piano economico, in una cifra. Bisogna stabilirne, insomma, la natura e il peso, cosicché su di essi possa essere calcolato l’ammontare dovuto.

Questa esigenza di previa determinazione della ricchezza – intesa come individuazione, qualificazione e quantificazione della stessa – non

si presenta con riguardo alle tasse. Chi paga la tassa versa una somma a fronte della funzione svolta dall'ente, senza che, a tal fine, assuma rilevanza il suo reddito o il suo patrimonio. Per esempio, la richiesta di rilascio di un passaporto richiede il pagamento di una tassa di concessione governativa che non risente del reddito del richiedente, né dei suoi carichi di famiglia o della sua posizione lavorativa. Che si tratti di un papezone o del più squattrinato studente universitario, l'importo della tassa non cambia.

L'imposta va invece pagata perché il contribuente è nella condizione di poter versare il tributo. Il contribuente è, in altre parole, "idoneo" a contribuire. Dietro all'imposta c'è pertanto l'idea del sacrificio, non del beneficio.

Il contribuente versa l'imposta perché ne è "capace" (da qui l'espressione "capacità contributiva"), anche se non riceve nulla dall'ente impositore.

Tale idoneità è individuata attraverso indicatori di ricchezza che sono riferibili – vedremo in quali termini – al soggetto tenuto al pagamento. Gli indicatori di ricchezza sono, proprio per questo, fatti economici.

I principali fatti economici ai quali è collegata l'applicazione delle imposte sono i consumi, il reddito e il patrimonio. Il nostro ordinamento tributario conosce, infatti, imposte sui consumi (IVA), sul reddito (IRPEF e IRES) e sul patrimonio (IMU, IVIE, IVAFE, canone Rai, tassa regionale di circolazione sui veicoli).

1.5. La tipologia delle imposte

Il riferimento al "poter pagare" evoca una condizione, vale a dire una situazione di idoneità del soggetto all'effettuazione di quel versamento.

Tale idoneità può riferirsi ora al momento in cui la ricchezza è presente nel patrimonio giuridico del contribuente, ora al momento in cui quella ricchezza è prodotta, ora al momento in cui è trasferita o impiegata.

Su queste basi si fonda la distinzione tra imposte dirette ed imposte indirette.

Si tratta di una distinzione per certi aspetti imprecisa ed insoddisfacente, ma utile sotto altri punti di vista, se non altro per orientarsi nei

ragionamenti oppure per leggere i bollettini delle entrate periodicamente stilati dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Sono "dirette" le imposte che si scaricano sulla ricchezza nel momento in cui – brutalmente – "la si ha" o nel momento in cui "la si produce". In quest'ottica, rientrano nel raggruppamento delle imposte dirette l'IMU, l'IVIE, l'IVAFE, le imposte sul reddito (IRPEF e IRES) e l'imposta sul valore della produzione netta (IRAP).

Sono invece "indirette" le imposte che colpiscono la ricchezza in occasione del suo consumo o del suo trasferimento ad altri soggetti. Per esempio, l'IVA, l'imposta di registro, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni, le imposte ipotecarie, catastali e di bollo.

Nella manualistica è talvolta prospettata la distinzione tra imposte periodiche e non periodiche, ordinarie e straordinarie, ordinarie (sostituite) e sostitutive.

Le imposte periodiche sono commisurate a indicatori di forza economica ragguagliati a un arco temporale prestabilito. È periodica l'imposta che colpisce una ricchezza che, per ragioni tecniche, sia scomposta in segmenti cronologici e, in ragione di questi, tassata. In questo raggruppamento si collocano, per esempio, l'IRPEF e l'IRES, dovute dal contribuente a fronte del reddito prodotto, di regola, nell'anno solare.

Le imposte non periodiche si riferiscono a manifestazioni puntuali o istantanee di capacità contributiva. In questo caso il tributo grava su indicatori non riferibili ad un arco temporale più o meno ampio, bensì ad un singolo, isolato fatto economico.

Tra le imposte non periodiche rientrano, per esempio, l'imposta di registro, di bollo, l'imposta sulle successioni e l'imposta sulle donazioni. Infatti, il contribuente deve pagare l'imposta di registro in relazione ad un certo atto stipulato per iscritto. Oppure egli deve pagare l'imposta di bollo su una ricevuta rilasciata dal tale professionista. Pertanto, non si paga "per anno", con riguardo ad un arco temporale predeterminato dalla legge, ma "per operazione" o "per riferimento a un certo fatto economico".

Talvolta si tratta di imposte gravanti su atti che rivestono particolare importanza per il contribuente (e perciò denominati "atti solenni", anche in questo manuale), come la vendita di un immobile oppure l'acquisto di una eredità.

La distinzione tra imposte ordinarie e straordinarie è intuitiva.

Le prime (ordinarie) caratterizzano il sistema tributario e sono innervate nel meccanismo di acquisizione delle risorse da parte dell'ente pub-

blico. Le seconde (straordinarie) sono invece – per l'appunto – “fuori dall'ordinario”. Si tratta di tributi talvolta utilizzati per reagire a eccezionali situazioni di fabbisogno finanziario. Per esempio, il c.d. “contributo straordinario per l'Europa” introdotto dal Governo Prodi nel 1996 per rispettare i parametri di Maastricht e per consentire all'Italia l'ingresso nell'euro. Oppure il prelevamento sui saldi di conto corrente del 1992, deciso nottetempo con decreto-legge dal Governo Amato.

Assai rilevante è la distinzione tra imposte sostituite ed imposte sostitutive. Le imposte sostituite sono, di regola, le imposte ordinarie, delle quali ho detto sopra. Le imposte “*sostitutive*” stanno, pertanto, al posto di altri tributi di regola applicati con riferimento a taluni fatti economici. Le imposte sostitutive sono quindi prelevate “in luogo” di altre imposte, che sono per l'appunto “*sostituite*”.

L'impiego di imposte sostitutive risponde all'esigenza di semplificazione del meccanismo impositivo, oppure alla scelta politica di colpire determinate ricchezze, predeterminate dalla legge, con aliquote diverse da quelle ordinarie.

Rientrano nel raggruppamento dei tributi sostitutivi, per esempio, le imposte che gravano sui dividendi distribuiti dalle società soggette a IRES ai soci persone fisiche oppure sui redditi generati dai soggetti privati attraverso la vendita di partecipazioni societarie. Per ragioni di snellimento del procedimento impositivo, dividendi e plusvalenze scontano un'imposta del 26% in luogo dell'imposta progressiva per scaglioni (IRPEF) che, altrimenti, graverebbe sul reddito di quel soggetto.

Un altro esempio di imposta sostitutiva è quello della cosiddetta “cedolare secca sugli affitti”. Si tratta di una disciplina opzionale per i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo perfezionati tra persone fisiche che non agiscono nell'esercizio di un'attività d'impresa o nell'esercizio dell'attività professionale. Questa imposta, pari al 21% del canone di locazione (10% per i contratti a canone concordato), sostituisce l'IRPEF e le addizionali relative al reddito derivante dall'affitto dell'immobile. È prevista anche l'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro e dall'imposta di bollo per registrazioni, risoluzioni e proroghe del contratto.

Le imposte sostitutive non vanno confuse con le ritenute alla fonte, anche se l'imposta sostitutiva può talvolta essere applicata attraverso una ritenuta.

La ritenuta è lo strumento del quale l'ordinamento tributario si serve per l'acquisizione dell'imposta da parte dell'ente pubblico senza tutta-

via incidere sulla natura dell'imposta stessa. "Versare un'imposta sostitutiva mediante ritenuta" significa che il pagatore trattiene dall'importo dovuto al creditore la cifra corrispondente al tributo. Il creditore riceve pertanto una somma "al netto" della ritenuta, mentre l'ammontare di quest'ultima è versato all'Amministrazione Finanziaria dal debitore civilistico, che ha generato la provvista attraverso la stessa ritenuta.

Possono darsi casi nei quali le imposte sostitutive devono essere versate direttamente dal soggetto passivo senza l'intervento di terzi (vale a dire senza ritenute), come se si trattasse di imposte ordinarie⁵.

Di particolare importanza è infine la distinzione tra imposte personali ed imposte reali.

Le imposte personali colpiscono la ricchezza tenendo conto della situazione nella quale il contribuente si trova. Esse valorizzano, in abbattimento dell'imponibile o dell'imposta dovuta, gli esborsi sopportati per ragioni che non attengono alla produzione della ricchezza rilevante dal punto di vista tributario. Per esempio, i carichi familiari del contribuente e le sue spese personali, che attengono al suo modo di vivere (spese mediche; spese veterinarie; spese scolastiche; funerali; acquisto di polizze sulla vita, stipulazione di mutui per l'acquisto della casa di abitazione, etc.).

Queste spese si riferiscono *alla persona* e non riguardano la produzione del reddito. In termini più semplici, si tratta di spese sostenute "per vivere", non per lavorare e per produrre ricchezza.

Le imposte reali gravano invece su di una determinata ricchezza senza considerare le condizioni personali del soggetto obbligato al pagamento. Sono costruite sull'oggetto, non sul soggetto.

Rientra nel raggruppamento delle imposte reali l'IVA, che colpisce il consumo di beni o di servizi. Nel momento in cui il consumatore acquista un determinato bene o un certo servizio, egli è costretto a pagare l'imposta caricata sul prezzo, che è dovuta a prescindere dalle sue condizioni personali. Invero lo Stato incamera l'IVA senza differenziare i contribuenti in ragione della loro specifica situazione economica (reddi-

⁵ Il titolo del versamento (vale a dire la ragione per la quale si paga) risulta in queste fattispecie dai modelli che sono utilizzati per il pagamento. In tali modelli il contribuente deve infatti indicare il codice tributo, il quale ha lo scopo di segnalare la causale del versamento. In questo modo, l'Amministrazione finanziaria che riceve il denaro è in grado di conoscere non soltanto le generalità del pagatore, ma anche il titolo giuridico del pagamento.

to o patrimonio). Il consumatore è semplicemente un consumatore, anche se per il compimento di un determinato acquisto egli ha dovuto lavorare o indebitarsi, rubare oppure chiedere l'elemosina.

1.6. *Le altre entrate tributarie (monopoli, contributi, tributi speciali e entrate indennitarie)*

Il concetto di tributo non si esaurisce nella contrapposizione tra tassa ed imposta. Esistono altre tipologie di entrate tributarie, quali, ad esempio, i monopoli e i contributi, i tributi speciali e i tributi indennitari.

Quanto ai *monopoli*, lo Stato riserva a se stesso lo svolgimento di una determinata attività e si pone perciò nella condizione di modularne i prezzi, inglobandovi l'importo del tributo, in ragione dell'esigenza di finanziamento del proprio bilancio. Si pensi ai monopoli del lotto o dei tabacchi. Il tributo finisce, in questi casi, per incapsularsi nel costo della giocata oppure nel prezzo dei beni venduti, cosicché il monopolio si atteggiava a vera e propria imposta sull'attività o sulla vendita.

Quanto ai *contributi*, si tratta di tributi dovuti da taluni soggetti in relazione alla particolare utilità che gli stessi soggetti ricavano dall'effettuazione di un'opera pubblica da parte di un determinato ente.

Si rifletta, per esempio, sulle somme che devono essere versate a determinati consorzi da parte di coloro i quali risiedono in talune aree, che i citati enti sottopongono periodicamente a monitoraggio e a bonifica.

I contributi-tributi non vanno confusi con i contributi previdenziali e assistenziali, che alcuni scrittori collocano nell'area della cosiddetta parafiscalità. I contributi previdenziali e assistenziali si cristallizzano in obbligazioni pecuniarie nei confronti degli enti previdenziali e assistenziali ed hanno la funzione di consentire, alla conclusione della vita lavorativa del dipendente, l'erogazione di una pensione. Anche i titolari di attività economiche possono essere obbligati al versamento di contributi in vista delle successive prestazioni pensionistiche. In situazioni di necessità (per esempio, infortunio sul lavoro, maternità, disoccupazione, cassa integrazione e così via), i contributi servono al finanziamento di indennità a favore del lavoratore dipendente, le quali possono sostituirsi o aggiungersi, a seconda dei casi, all'ordinaria retribuzione.

Alcuni studiosi ritengono che i contributi previdenziali rappresentino *tributi speciali*, perché destinati a soggetti diversi dallo Stato o dagli enti

pubblici territoriali. Può trattarsi, per esempio, di contributi destinati all'INPS, all'INPDAP, alle Casse Nazionali di assistenza e previdenza dei liberi professionisti, all'ENASARCO oppure all'ENPAM.

Il nostro sistema impositivo conosce anche le *entrate indennitarie*, tipiche del comparto della tassazione ambientale. Qualora il danno ambientale provocato dal contribuente sia recuperabile, non è da escludere che l'ordinamento reagisca mediante lo strumento tributario, vale a dire imponendo il pagamento di una somma di denaro al soggetto responsabile di quella situazione.

Nei casi più gravi, quando il danno non sia recuperabile, il sistema tenderà ad orientarsi verso l'irrogazione di sanzioni, anche di natura penale. Ma negli altri casi, qualora l'acquisizione della somma di denaro consenta di ripristinare l'ambiente deteriorato, un'entrata indennitaria può senz'altro essere prevista. In tali situazioni, il punto di appoggio dell'obbligo di pagamento non è costituito dalla capacità contributiva (sacrificio), bensì dalla dimensione del danno provocato all'ambiente. Da qui il principio, di matrice europea, "*chi inquina paga*".

È frequente, soprattutto nei periodi nei quali lo Stato e altri gli enti pubblici territoriali devono fronteggiare straordinarie esigenze di cassa, l'istituzione di forme di prelievo denominate "*addizionali*" o "*sovrimposte*".

L'addizionale consiste in un inasprimento del tributo attraverso la maggiorazione dell'aliquota oppure mediante l'applicazione di una percentuale all'ammontare del tributo. Il lettore consideri il caso delle addizionali regionale e comunali IRPEF, calcolate sul reddito complessivo soggetto ad imposta personale. L'addizionale non vive di luce propria, ma riflessa: essa dipende dall'imposta cui si riferisce, con la conseguenza che la mancata applicazione (per esempio in ragione di un regime sostitutivo) oppure l'espunzione dall'ordinamento di quest'ultima (per esempio, a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale) determina il venir meno anche dell'addizionale.

La sovrimposta consiste in un tributo autonomo, il quale tuttavia assume, ai fini della sua determinazione, il presupposto e la base imponibile già individuate dal legislatore per l'applicazione di un altro tributo.