

INDICE

pag.

Capitolo 1

IL POTERE TRIBUTARIO

1.	La funzione fiscale e il potere tributario	1
1.1.	La funzione fiscale nello Stato democratico	1
1.2.	Il potere tributario come elemento fondamentale della sovranità	2
2.	Il potere tributario nella prima fase storica	3
2.1.	Il potere tributario nell'antichità	3
2.2.	Il potere tributario nell'Alto Medio Evo. I tributi "senza Stato" e la coscienza collettiva comunitaria	4
2.3.	Il potere tributario nella prima fase storica si atteggia come un dominio fiscale	6
3.	Il potere tributario nello Stato moderno	7
3.1.	Lo Stato moderno e la "ragion fiscale"	7
3.2.	La limitazione del potere tributario nel costituzionalismo inglese del XVII secolo	8
3.3.	La trasformazione del potere tributario nell'illuminismo francese	11
3.4.	L'espansione del potere tributario nell'idealismo tedesco e nella teoria dei diritti pubblici soggettivi	12
3.5.	Le direttrici di sviluppo del potere tributario negli ordinamenti moderni: la tradizione anglosassone e la tradizione continentale	14
4.	Il potere tributario nel <i>Welfare state</i>	15
4.1.	L'affermazione del <i>Welfare state</i> e la ricerca della libertà eguale come programma fondamentale del patto sociale	15
4.2.	Il finanziamento fiscale del <i>Welfare state</i>	17
4.3.	L'inefficienza e la crisi del modello classico di <i>Welfare state</i>	18
	<i>I concetti fondamentali</i>	20

pag.

Capitolo 2

I PRINCIPI COSTITUZIONALI DEL POTERE TRIBUTARIO

1.	I principi costituzionali della materia fiscale	21
1.1.	I principi riguardanti l'ordinamento fiscale nella Costituzione italiana come elemento qualificante del moderno patto sociale	21
1.2.	La frammentazione dei sistemi tributari e la rilevanza dei principi costituzionali limitatamente al sistema tributario nazionale	22
1.3.	Il quadro generale dei principi costituzionali dedicati alla regolazione della materia tributaria	23
2.	La dialettica costituzionale del fenomeno tributario e l'evoluzione dei criteri di riparto dei carichi fiscali tra i consociati	24
2.1.	I passaggi evolutivi fondamentali del moderno costituzionalismo con riguardo alla materia tributaria	24
2.2.	Il bilanciamento tra interesse fiscale e tutela delle libertà individuali nella formazione degli ordinamenti tributari moderni	25
2.3.	I precedenti costituzionali italiani: l'art. 25 dello Statuto Albertino	26
2.4.	Il disegno di assetto costituzionale della materia tributaria nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente	27
2.5.	La regola formulata dall'art. 53 Cost.	29
2.6.	La deviazione dal modello prefigurato in sede di assemblea costituente ed il ruolo propulsivo della Corte costituzionale	29
3.	L'interesse fiscale	30
3.1.	Funzione e natura dell'interesse fiscale	30
3.2.	L'interesse fiscale quale diritto sociale	31
3.3.	Il collegamento dell'interesse fiscale con il principio di eguaglianza sostanziale	32
3.4.	I caratteri di fondo dell'interesse fiscale	33
4.	Il principio della capacità contributiva	34
4.1.	La natura del principio di capacità contributiva	34
4.2.	La funzione della capacità contributiva quale limite della discrezionalità del legislatore	36
4.3.	I caratteri di fondo del principio di capacità contributiva	36
4.4.	L'effettività e l'attualità del principio di capacità contributiva	38
5.	L'eguaglianza tributaria	39
5.1.	Il percorso evolutivo del principio di eguaglianza in materia tributaria	39
5.2.	L'eguaglianza sostanziale	40
5.3.	L'eguaglianza tributaria	42
5.4.	L'eguaglianza sostanziale come promozione delle diseguaglianze. Il criterio della coerenza e della ragionevolezza quale passaggio logico dell'eguaglianza sostanziale	43
5.5.	Il bilanciamento tra valori come espressione tipica dell'eguaglianza sostanziale	44

	<i>pag.</i>
5.6. Le diverse forme dell'eguaglianza tributaria in relazione alla pluralità degli ordinamenti fiscali	44
6. Il bilanciamento dell'interesse fiscale con il principio di capacità contributiva nella dialettica costituzionale della materia tributaria	45
6.1. Il bilanciamento di capacità contributiva ed interesse fiscale	45
6.2. L'andamento oscillante della giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al bilanciamento di interesse fiscale e di capacità contributiva	47
6.3. Una conferma alla coesistenza di interesse fiscale e capacità contributiva si rintraccia nella giurisprudenza costituzionale in ordine alle presunzioni legali	49
6.4. La disciplina relativa alle preclusioni probatorie ed al diritto alla prova contraria spettante al contribuente evidenzia un generale favore verso l'interesse fiscale	50
6.5. La coesistenza dei due valori nell'ambito del tema della riferibilità soggettiva degli obblighi fiscali	51
6.6. I problemi di bilanciamento in ordine alla retroattività	52
6.7. Alcuni spunti sul collegamento tra interesse fiscale e capacità contributiva in riferimento all'inflazione	53
6.8. Il bilanciamento di capacità contributiva e interesse fiscale nella disciplina degli studi di settore	54
6.9. Considerazioni di sintesi. La valorizzazione della ragionevolezza quale criterio adeguato per il bilanciamento di capacità contributiva ed interesse fiscale	54
7. Il principio di progressività fiscale	56
7.1. Il principio di progressività espresso nell'art. 53, comma 2, Cost. La correlazione con il principio di eguaglianza sostanziale	56
7.2. Linee evolutive del principio di progressività	57
8. I valori costituzionali coinvolti nelle agevolazioni tributarie e l'emersione di interessi di categoria	59
8.1. I valori promozionali sottesi alle norme di agevolazione tributaria	59
8.2. Gli interessi di categoria quale fondamento dei valori promozionali	60
8.3. Il bilanciamento dei valori come dato qualificante del sistema costituzionale delle agevolazioni fiscali	61
9. Le prospettive di sviluppo dei principi costituzionali nel processo evolutivo dello Stato pluralista e sociale del XXI secolo	63
9.1. Il conflitto tra valori costituzionali come caratteristica del moderno Stato pluralista. I principi costituzionali come norme "a fattispecie aperta"	63
9.2. Il processo di affermazione dell'eguaglianza in senso sostanziale come direttiva fondamentale dell'ordinamento tributario	65
<i>I concetti fondamentali</i>	66

Capitolo 3

LA RISERVA DI LEGGE E IL SISTEMA DELLE FONTI DEI TRIBUTI STATALI

1. Le origini della riserva di legge in materia tributaria	69
1.1. <i>No taxation without representation</i>	69
1.2. La competenza parlamentare nella tradizione illuministica francese	70
1.3. L'art. 30 dello Statuto Albertino	71
1.4. La funzione storica della riserva di legge come "garanzia di parte"	72
2. La funzione attuale della riserva di legge	72
2.1. L'art. 23 della Costituzione Italiana	72
2.2. La funzione della riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost.	73
2.3. La riserva di legge in senso relativo	74
2.4. La categoria delle "prestazioni patrimoniali imposte"	76
3. Altri principi costituzionali in materia di formazione dell'ordinamento tributario	77
3.1. Il divieto di referendum abrogativo	77
4. Il sistema delle fonti dei tributi statali	77
4.1. La potestà legislativa	77
4.2. Le leggi statali e le fonti primarie equipollenti	78
4.3. Lo Statuto del contribuente	79
4.4. I principi dello Statuto del contribuente sulla potestà legislativa	80
4.5. I regolamenti	81
4.6. Irrilevanza di altre fonti secondarie in materia di tributi statali	82
4.7. Le convenzioni internazionali contro la doppia imposizione	82
4.8. Le sentenze della Corte costituzionale	83
<i>I concetti fondamentali</i>	84

Capitolo 4

IL FEDERALISMO FISCALE

1. Il federalismo fiscale in Italia	85
1.1. Il federalismo fiscale	85
1.2. La distinzione di macro-sistema tra gli ordinamenti dello Stato e degli enti territoriali	86
1.3. La prospettiva originaria assunta nella Costituzione in ordine alla definizione dei rapporti tra i vari ordinamenti fiscali	87
1.4. La riforma del titolo V della Costituzione	88
1.5. La perequazione nella distribuzione delle risorse tributarie tra i vari enti territoriali	90
1.6. Breve confronto con il riparto dei poteri impositivi tra i vari livelli di governo nel federalismo fiscale internazionale	91

	<i>pag.</i>
2. L'autonomia tributaria degli enti territoriali minori	92
2.1. L'autonomia tributaria come elemento qualificante del federalismo fiscale	92
2.2. Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali minori come "garanzia di sistema" nella riforma del titolo V della Costituzione	94
2.3. L'autonomia tributaria degli enti territoriali minori si realizza attraverso l'esercizio del potere normativo	95
2.4. L'esercizio del potere normativo in materia di tributi locali tra principio di competenza e riserva di legge	96
3. Le fonti normative degli enti territoriali minori	98
3.1. Gli Statuti delle Regioni	98
3.2. Le leggi regionali	99
3.3. I regolamenti delle Regioni	99
3.4. Il potere regolamentare degli enti locali	99
3.5. Il contenuto della potestà regolamentare in materia di disciplina dei tributi locali	101
3.6. Limiti generali all'esercizio del potere regolamentare e potere sostitutivo da parte dello Stato	102
4. Il sistema dei tributi locali	104
4.1. Linee evolutive del sistema dei tributi locali	104
4.2. La bipartizione del sistema della finanza locale: la fiscalità regionale e la fiscalità comunale e provinciale	105
<i>I concetti fondamentali</i>	107

Capitolo 5

L'ORDINAMENTO EUROPEO DEI TRIBUTI

1. La funzione neutrale della fiscalità nell'ordinamento dell'Unione Europea	109
1.1. La disciplina del potere tributario come declinazione della costituzione economica europea. La "fiscalità negativa"	109
1.2. La regolazione della politica fiscale in sede comunitaria: mancanza di una fiscalità propria dell'Unione Europea	110
1.3. La presenza di competenze concorrenti dell'Unione Europea in materia di fiscalità e l'attuazione del principio di sussidiarietà	112
1.4. I modelli di imposizione europea: tributi armonizzati e tributi non armonizzati	113
2. I principi dell'ordinamento tributario europeo	115
2.1. I principi generali in materia tributaria nel Trattato UE	115
2.2. L'abbattimento dei dazi di frontiera e la costituzione dell'unione doganale	116
2.3. Il principio di non discriminazione tributaria del commercio fra gli Stati	117
2.4. La disciplina degli aiuti di Stato	118
2.5. Il contenimento dei monopoli pubblici	119
2.6. L'armonizzazione fiscale	119

	<i>pag.</i>
2.7. Il principio della efficienza e preservazione dei sistemi tributari nazionali	121
3. Le fonti dell'ordinamento comunitario	122
3.1. Il sistema delle fonti dell'ordinamento comunitario ed il Trattato UE	122
3.2. I regolamenti comunitari in materia tributaria	123
3.3. Le direttive comunitarie in materia fiscale	124
3.4. L'adozione di strumenti di <i>soft law</i> per regolare il fenomeno tributario	125
3.5. Il ruolo della giurisprudenza della Corte di Giustizia nel sistema delle fonti del diritto tributario comunitario	126
4. L'antisovrano	129
4.1. La dialettica dei valori riguardanti la materia fiscale nell'ordinamento comunitario	129
4.2. L'evaporazione del potere tributario nell'ambito dell'ordinamento comunitario	130
4.3. La strumentalità del potere tributario al "mercato" nell'ordinamento comunitario: la fiscalità "neutrale"	132
4.4. La relazione tra sovranità e potere tributario nella Unione Europea: l'antisovrano	134
4.5. I pericoli dell'antisovrano: i rischi dell'assunzione dell'idea di "mercato" a paradigma della regolazione del potere tributario	136
<i>I concetti fondamentali</i>	139

Capitolo 6

LA COESISTENZA DELLA PLURALITÀ DI ORDINAMENTI FISCALI

1. La pluralità di ordinamenti giuridici e la coesistenza di diverse forme di potere tributario	141
1.1. Pluralità dei livelli di governo e degli ordinamenti giuridici	141
1.2. La pluralità delle appartenenze	142
1.3. La frammentazione della funzione fiscale in una pluralità di sistemi tributari	143
2. Il coordinamento dei diversi ordinamenti fiscali	145
2.1. L'equi-ordinazione degli ordinamenti giuridici riferibili agli enti territoriali impedisce l'utilizzabilità di criteri gerarchici di soluzione delle antinomie	145
2.2. La rilevanza del principio di competenza quale criterio di coordinamento della pluralità degli ordinamenti giuridici	146
2.3. La rilevanza della giurisprudenza nella applicazione del principio di competenza in funzione di coordinamento della pluralità di ordinamenti giuridici	147
2.4. Il coordinamento dei diversi sistemi tributari	148
3. Il primato dell'ordinamento europeo ed i conflitti con gli ordinamenti nazionali	148
3.1. Il primato dell'ordinamento europeo rispetto agli ordinamenti nazionali	148

	<i>pag.</i>
3.2. Il conflitto tra i valori generali dell'ordinamento comunitario ed i valori costituzionali nazionali concernenti il sistema fiscale: la teoria dei controlimiti	149
4. Il coordinamento della fiscalità locale	151
4.1. Il coordinamento della finanza locale nel disegno costituzionale	151
4.2. La fissazione dei principi fondamentali del coordinamento nella legge generale sulla finanza pubblica	153
4.3. Il coordinamento di secondo livello della finanza locale	154
5. Effetti generali della coesistenza di una pluralità di ordinamenti	155
5.1. La crisi della concezione etica del tributo	155
5.2. Il mercato delle imposte	156
5.3. L'incertezza del diritto da applicare rispetto alla coesistenza di una pluralità di ordinamenti	157
<i>I concetti fondamentali</i>	159

Capitolo 7

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA AL POTERE TRIBUTARIO

1. Il debito pubblico come vincolo strutturale al potere tributario rispetto al progetto del <i>Welfare state</i>	161
1.1. Il debito pubblico come vincolo rispetto al progetto di sviluppo del <i>Welfare state</i> in Italia	161
1.2. Il patto sociale sotteso all'utilizzo del debito pubblico come finanziamento dello sviluppo del <i>Welfare state</i>	162
1.3. Le finalità del ricorso al debito pubblico	163
1.4. Il debito pubblico italiano: un male che viene da lontano	164
1.5. Le ragioni principali della formazione del debito pubblico italiano vanno ricercate nel malfunzionamento del <i>Welfare state</i>	168
2. Le regole dell'ordinamento comunitario ed in specie le previsioni del <i>fiscal compact</i> circa i vincoli di finanza pubblica	171
2.1. La procedura di monitoraggio contro il disavanzo pubblico eccessivo degli Stati membri	171
2.2. I vincoli del <i>fiscal compact</i>	172
3. Il pareggio di bilancio e la riforma dell'art. 81 della Costituzione italiana	174
3.1. La precedente versione dell'art. 81 Cost.	174
3.2. Il pareggio di bilancio come obiettivo di finanza pubblica e la nuova versione dell'art. 81 Cost.	174
3.3. Il pareggio di bilancio come obiettivo di finanza pubblica anche per le Amministrazioni Pubbliche e per gli enti territoriali minori	176
3.4. Prime decisioni della giurisprudenza costituzionale in ordine alla applicazione dell'art. 81 con particolare riguardo al potere tributario	177
<i>I concetti fondamentali</i>	179

pag.

Capitolo 8

IL SISTEMA TRIBUTARIO

1.	Il sistema tributario	181
1.1.	Assunzione di una nozione minimale di sistema giuridico come “sistema di relazioni giuridiche”	181
1.2.	La partizione del sistema tributario in una pluralità di sub-sistemi	182
1.3	L’autonomia ed il particolarismo del sistema tributario	183
1.4.	La rilevanza normativa della nozione di sistema tributario	184
2.	L’interpretazione delle norme tributarie	185
2.1.	L’interpretazione delle norme come riconoscimento del sistema di diritto	185
2.2.	La coerenza interna del sistema quale criterio interpretativo preferenziale	186
2.3.	L’interpretazione dei sistemi tributari	186
2.4.	Le antinomie interne del sistema di diritto ed il criterio gerarchico	187
2.5.	Le lacune di diritto e l’interpretazione analogica in materia tributaria	187
2.6.	Fonti privilegiate dell’interpretazione tributaria	189
3.	L’efficacia del sistema tributario nel tempo	190
3.1.	L’efficacia nel tempo delle norme tributarie	190
3.2.	Il diritto intertemporale in materia tributaria	190
3.3.	La retroattività del sistema tributario: principi generali	191
3.4.	La tutela dell’affidamento del contribuente rispetto alla retroattività delle norme tributarie	192
4.	L’efficacia del sistema tributario nello spazio	194
4.1.	La riferibilità spaziale del sistema tributario	194
4.2.	I criteri di individuazione dell’appartenenza territoriale. Il collegamento razionale con il territorio	194
	<i>I concetti fondamentali</i>	196

Capitolo 9

IL TRIBUTO

1.	La nozione di tributo	197
1.1.	La nozione di tributo	197
1.2.	La struttura giuridica del tributo	198
1.3.	La classificazione delle varie tipologie di tributo	199
1.4.	Le entrate dello Stato	200
2.	L’imposta	202
2.1.	La nozione di imposta	202
2.2.	La classificazione dell’imposta	202
3.	La tassa	203
3.1.	La nozione di tassa	203

	<i>pag.</i>
3.2. Tariffe e prezzi pubblici e distinzione dalla tassa	204
4. I contributi	205
4.1. L'inserimento dei contributi nella nozione tradizionale di "parafiscalità" ed il superamento di questa impostazione	205
4.2. La nozione di contributo: il contributo come tributo speciale	206
4.3. L'autonomia concettuale del contributo rispetto ad imposte e tasse	207
4.4. La classificazione dei contributi	208
5. I monopoli fiscali	209
5.1. Il monopolio fiscale quale tipologia di prestazione tributaria	209
5.2. La progressiva soppressione dei monopoli fiscali in accordo con le linee direttrici dell'ordinamento comunitario	210
6. I tributi ambientali	211
6.1. La tutela dell'ambiente come valore primario dell'ordinamento comunitario ed il principio "chi inquina paga"	211
6.2. I tributi ambientali	212
6.3. Le agevolazioni fiscali a carattere ambientale	213
6.4. Il principio di differenziazione e l'osservanza degli altri principi europei	214
7. Il sistema dei tributi statali	214
7.1. I tributi vigenti in Italia	214
7.2. L'apporto dei vari tributi al gettito fiscale complessivo	215
7.3. L'imposta sulle persone fisiche (IRPEF)	217
7.4. L'imposta sulle società (IRES)	219
7.5. L'imposta sul valore aggiunto (IVA)	221
7.6. L'imposta sul registro e le altre imposte sugli affari	223
7.7. L'imposta sulle successioni e donazioni	225
8. Il sistema dei tributi degli enti territoriali	227
8.1. Il sistema dei tributi regionali	227
8.2. L'imposta sul valore aggiunto della produzione (IRAP)	228
8.3. L'addizionale regionale all'IRPEF	231
8.4. Il sistema dei tributi comunali e provinciali	231
8.5. L'imposta unica sugli immobili (IUC)	233
8.6. L'imposta municipale secondaria	233
8.7. La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	234
<i>I concetti fondamentali</i>	236

