

SALVATORE VILLANI

FINANZA PUBBLICA CONTEMPORANEA

**Problemi di economia e diritto della finanza pubblica
nell'era del COVID-19 e delle grandi crisi**

AMON

AMON

© Copyright 2022 by AMON
www.amonedizioni.it

ISBN 9788866031789
Stampato in Italia - Printed in Italy

INDICE

<i>Prefazione di Salvatore Mezzanotte</i>	XII
<i>Introduzione</i>	XV
<i>Ringraziamenti</i>	XX

QUESTIONE N. 1

I SISTEMI TRIBUTARI DI FRONTE ALLE SFIDE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

1. Premessa	2
1.1. Politiche di contrasto al cambiamento climatico, attività umane e ruolo dei sistemi tributari	3
1.2. L'emergenza sanitaria da COVID-19 ed il suo impatto sull'ambiente: gli effetti del "lockdown" e i rischi di un "effetto rimbalzo"	5
1.3. Obiettivi e struttura del capitolo	6
2. Produzione di energia, mitigazione del cambiamento climatico e benessere umano	9
2.1. Il cambiamento climatico ed i suoi possibili effetti di retroazione sul benessere	10
2.2. Il ruolo dell'ambiente e delle questioni ambientali nel Capabilities Approach	12
2.3. L'approccio delle capabilities applicato alla questione dei beni comuni ...	16
3. La struttura dei sistemi tributari nel terzo millennio e l'incremento delle disuguaglianze	18
3.1. Le "profezie" di Tremonti	18
3.2. Struttura dei sistemi tributari e disuguaglianze	20
4. Una rivoluzione fiscale per ridurre le disuguaglianze e rafforzare la resilienza dei sistemi tributari	21
4.1. La nozione di resilienza dei sistemi tributari e le sue determinanti	21
4.2. Resilienza dei sistemi tributari e giustizia della tassazione: la "ricetta" di Gallo	23

4.3. Tutela dell'ambiente, sistemi tributari e Capabilities Approach: oltre la tradizionale interpretazione delle nozioni di equità e di capacità contributiva.....	26
5. Origini, declino e prospettive future dell'idea di tassare il "consumo" dei global commons.....	31
5.1. Origini.....	31
5.2. Declino.....	36
5.3. Prospettive future.....	38
6. Considerazioni conclusive e proposte di policy.....	42

QUESTIONE N. 2

IL TRIBUTO SUCCESSORIO E LA SUCCESSIONE GENERAZIONALE NELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE: UNO STUDIO CRITICO COMPARATIVO TRA L'ESPERIENZA ITALIANA E QUELLA TEDESCA

1. Premessa.....	50
2. Evoluzione storica ed esigenze di riforma del sistema di tassazione delle successioni.....	54
2.1. La complessa e travagliata evoluzione dei tributi successori.....	54
2.2. Il dibattito internazionale sulle attuali esigenze di riforma del tributo successorio.....	56
2.3. Il dibattito interno sulle esigenze di ristrutturazione del tributo e la questione della successione generazionale nelle attività produttive.....	59
3. La fattispecie esentativa a favore del passaggio generazionale dell'azienda ...	61
3.1. Origini ed inquadramento dell'impianto agevolativo.....	61
3.2. Natura del trattamento fiscale di favore per il passaggio generazionale dell'impresa.....	64
4. Uno sguardo all'esperienza tedesca.....	66
4.1. La disciplina generale dell'imposta tedesca sulle successioni e donazioni.	66
4.2. Il regime tedesco di esenzione del passaggio generazionale d'impresa..	71
4.2.1. Evoluzione del regime di esenzione tedesco fino alla riforma del 2016.....	72
4.2.2. L'attuale disciplina tedesca del passaggio generazionale d'impresa.....	74

4.3.	Le pronunce del Bundesverfassungsgericht sulla compatibilità della disciplina del tributo successorio con il principio di uguaglianza innanzi alla legge (art. 3, co. 1, GG).....	78
4.3.1.	Sulla disparità di trattamento cagionata da mancato aggiornamento dei parametri di valutazione dei cespiti ricompresi nell'asse ereditario (ordinanza del 22 giugno 1995 - 2 BvR 552/91).....	78
4.3.2.	Sulla disparità di trattamento cagionata da mancata differenziazione delle aliquote applicabili alle diverse tipologie di cespiti ricomprese nell'asse ereditario (ordinanza del 7 novembre 2006 - 1 BvL 10/02).....	82
4.3.3.	Sulla portata sproporzionata della disparità di trattamento quando l'esenzione si estende oltre l'ambito delle PMI senza che sia prevista una verifica della reale necessità di tutela da parte dell'ordinamento (sentenza del 17 dicembre 2014 - 1 BvL 21/12)..	84
4.3.4.	Tributo successorio e principio dello stato sociale: la votazione particolare dei giudici dissenzienti su BVerfG, 17 dicembre 2014 - 1 BvL 21/12	88
5.	Conclusioni e proposte di riforma.....	93
5.1.	Punti in comune e differenze tra l'esperienza italiana e quella tedesca ..	93
5.2.	Spunti per una riforma fiscale intesa ad accelerare la ripartenza post-pandemia	96

QUESTIONE N. 3

SULLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEL SISTEMA DI PREVIDENZA DEI LIBERI PROFESSIONISTI. LA LEZIONE DELLA CASSA NAZIONALE DEL NOTARIATO

1.	Il dibattito sulla sostenibilità del sistema delle Casse professionali	102
2.	Gli strumenti previsti dalla legge per valutare la sostenibilità finanziaria delle Casse	105
3.	Analisi dello "stato di salute" e dei rischi di insostenibilità delle Casse	107
3.1.	Le tendenze demografiche ed economiche in atto.....	109
3.2.	Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica retrospettiva (backward looking).....	122
3.3.	Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica prospettica	

(forward looking)	126
4. L'attuale regime fiscale delle Casse e la sua incoerenza rispetto ai principi costituzionali che tutelano la "sicurezza sociale"	137
5. La Cassa Nazionale del Notariato tra normativa vigente, rischi di insostenibilità finanziaria e questioni di equità	141
5.1. Caratteristiche e principi del sistema di tutela previdenziale dei notai ...	143
5.2. Sui particolari rischi di insostenibilità finanziaria della Cassa del Notariato..	145
5.3. La Cassa del Notariato e la questione della tutela delle generazioni future...	153
6. Considerazioni conclusive e proposte di policy	170

QUESTIONE N. 4

NATURA E FUNZIONE DEI MUSEI E DELLE POLITICHE CULTURALI NELLA NUOVA ERA DELLE MIGRAZIONI E DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. Introduzione	178
2. Migrazioni e disuguaglianze	180
3. Il possibile contributo dei musei e delle politiche culturali allo sviluppo di una società più equa e sicura.....	183
4. Conclusioni	185

QUESTIONE N. 5

LIMITI E PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO FISCALE DIFFERENZIATO: I PRIVILEGI DELL'AUTONOMIA ED IL PROBLEMA DELLO SVILUPPO ECONOMICO DEL MEZZOGIORNO

1. Introduzione	188
2. Le bozze d'intesa Stato-Regioni e i privilegi dell'autonomia	191
3. Il nodo delle risorse finanziarie ed il ruolo dello Stato nella riduzione dei divari..	196

4. Qualità dei servizi pubblici e sistemi produttivi regionali	202
5. Autonomia differenziata e flussi migratori	206
6. Conclusioni	209
Appendice	212
<i>Postfazione di Michele Mosca</i>	225

ANNON

POSTFAZIONE

Il volume “FINANZA PUBBLICA CONTEMPORANEA Problemi di economia e diritto della finanza pubblica nell’era del COVID-19 e delle grandi crisi” giunge in un momento particolarmente delicato della nostra vita. La diffusione del *virus* codificato con l’acronimo Covid-19, che ha messo in ginocchio per oltre due anni le principali economie mondiali sul versante sanitario, economico e sociale, non arresta la sua corsa, alimentata dalla diffusione di inevitabili mutazioni e varianti cui, naturalmente e artificialmente, sono soggetti gli agenti patogeni. In una prospettiva che mostra un futuro incerto ed un contesto politico ed economico in continuo e repentino cambiamento, nascono nuove esigenze sociali che impongono un ripensamento del tradizionale metodo di approccio ai problemi della finanza pubblica. Ci si muove, pertanto, in un ambito dinamico, in cui si rende necessario intervenire con rapidità, consapevoli anche del fatto che molti dei fenomeni che interessano l’economia e la società sono per gran parte nuovi e che per molti di essi è stato, e sarà, difficile prevederne gli effetti sul sistema economico, sociale e politico.

È in quest’alveo di questioni complesse che il volume suddetto prova a fornire un originale quadro interpretativo e di proposte risolutive, che l’autore individua e definisce adottando una tecnica di analisi e di confronto saldamente ancorata alla consapevolezza che le problematiche di finanza pubblica tipica delle “età di crisi”, come quella che le società contemporanee stanno attualmente attraversando, necessitano di allontanarsi dalle interpretazioni monolitiche e predeterminate del paradigma economico dominante⁶.

I saggi contenuti nel volume consentono di entrare in possesso di nuovi strumenti che possono essere anche molto potenti e che vanno ad arricchire la dotazione della “cassetta degli attrezzi” degli esperti di economia. D’altronde, l’intenzione dell’autore di avviarsi in un interessante percorso di riflessione su fenomeni complessi è chiara fin dalle

⁶ Sugli errori interpretativi e sui fallimenti del tradizionale paradigma economico di tradizione neoclassica, v. anche SKIDELSKY, *Money and Government. A challenge to mainstream economics*, Penguin, New York, 2019.

prime pagine del volume. La trattazione di argomenti articolati, quali gli effetti economici della pandemia e delle problematiche connesse al cambiamento climatico, rappresentano una sfida nuova per i decisori pubblici che non può essere affrontata con gli strumenti di *policy* tradizionali⁷. Una sfida che necessita inevitabilmente di sperimentare interventi basati su un nuovo approccio metodologico ai problemi dell'economia e della finanza pubblica.

Diventa perciò fondamentale comprendere e gestire le implicazioni dei continui cambiamenti di «società sempre più sofisticate e complesse, ma al tempo stesso più diseguali, più espulsive e più esposte al tracollo»⁸. In quest'ambito assume un rilievo centrale il tema del passaggio generazionale e l'approfondimento minuzioso sulla disciplina italiana e tedesca del tributo successorio. Il saggio che approfondisce questo problema non omette di evidenziare gli aspetti più delicati delle questioni ancora aperte, individuandone lacune e criticità, ma proponendo simultaneamente interessanti ed innovative soluzioni. Un esercizio che fa comprendere l'importanza che riveste lo strumento dell'imposta sulle successioni e donazioni nella lotta contro le disuguaglianze economiche⁹. La soluzione offerta è di «ripensare la struttura del tributo successorio per adeguarla ai cambiamenti sociali intervenuti negli ultimi decenni e per correggere le distorsioni (ingiustificate) che caratterizzano l'attuale processo di produzione e di accumulazione della ricchezza».

Diventa così palese l'intento dell'autore di offrire un approccio innovativo ai problemi della finanza pubblica che sia solidamente rafforzato da contributi interdisciplinari e multidisciplinari, capaci perciò di

⁷ In questo senso, v. già OSWALD e STERN, *Why are economists letting down the world on climate change*, «VoxEU & CEPR», 17 settembre 2019 e MICHIE, *The Covid-19 crisis and the future of the economy and economics*, «International review of applied economics», 2020, 34(3), pp. 301-303.

⁸ Così VILLANI, *I nipoti di Keynes intrappolati tra crisi, globalizzazione e resilienza*, in VILLANI (a cura di), «Resilienza, globalizzazione e politiche pubbliche», Istituzioni Diritto Economia. Quaderni di scienze sociali, 2, 2017, pp. 3 e 4.

⁹ In questo senso, v. già ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2015.

ampliare la metodologia di analisi tradizionalmente adottata per la comprensione della complessità del fenomeno finanziario, economico e sociale. Ed è alla luce di questa riflessione che si comprende il confronto con altri ordinamenti giuridici e con le soluzioni individuate dagli organi giurisdizionali di altri paesi per fare in modo che la norma realizzi il suo scopo e sia “al passo” con i cambiamenti imposti dall’evoluzione sociale e dalla vita reale.

La lettura dell’opera potrebbe ad un certo punto disorientare il lettore quando ad esempio l’autore, con una certa enfasi, mette al centro della riflessione una questione che può sembrare marginale per la finanza pubblica, il problema della sostenibilità finanziaria di lungo periodo delle casse professionali che come evidenziato nel testo «sembrava definitivamente risolta(o) dopo gli interventi normativi adottati, in molti ambiti, nel 2011 per fronteggiare gli effetti negativi prodotti dalla crisi economica globale del 2007-2008». Un problema che, invece, come l’Autore dimostra, impatta in modo determinante sulla finanza statale e non soltanto su quella degli enti di previdenza privati. La sensibilità dell’Autore per questo tema si svela in modo netto quando ne valuta l’impatto sforzandosi di individuare tutti i fattori potenzialmente in grado di incidere sulla sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo delle Casse professionali, come l’evoluzione demografica del paese, l’invecchiamento ed impoverimento della platea di riferimento ed ultimo, ma non ultimo, l’impatto della recente crisi pandemica sull’occupazione e sulla produzione nazionale di reddito. Sono queste le argomentazioni che conducono l’Autore ad avanzare innovative proposte di *policy* per migliorare l’attuale sistema previdenziale dei liberi professionisti.

Seguendo argomentazioni simili, assume un ruolo centrale anche un’ulteriore questione, quella relativa al tema della gestione dei musei e quella più in generale, delle istituzioni culturali che hanno risentito negli ultimi decenni di drastici tagli nell’attribuzione di risorse pubbliche, di cattiva gestione e dell’impatto negativo delle crisi finanziarie che hanno colpito anche il nostro Paese. D’altra parte, i continui tagli al sistema di finanziamento della cultura sembrano quasi essere il frutto

di una tendenza di natura strutturale che si va, purtroppo, progressivamente rinsaldando nel corso del tempo al punto di farla apparire come una normalità così da accettarla anche per il suo impatto sulla società, *sic et simpliciter*. La proposta che fornisce l'autore è "rivoluzionaria". Essa impone un ripensamento del ruolo dello Stato nel settore culturale e, soprattutto, una riflessione profonda sui modi in cui i musei e le istituzioni culturali in generale potrebbero realisticamente contribuire alla lotta contro le disuguaglianze economiche ed il disagio sociale sostenendo lo sviluppo dei territori e valorizzando le risorse locali.

Infine, l'Autore dedica un'ampia riflessione al problema del cd. "federalismo asimmetrico", noto anche come "regionalismo differenziato"), senza tuttavia affievolire il rigore e l'acutezza del metodo di analisi precedentemente utilizzato. Dopo aver presentato i problemi connessi ai risultati offerti dall'evidenza empirica, in particolare per quanto attiene i limiti che essa mostra del regionalismo differenziato e le difficoltà connesse ad una sua inesatta applicazione, per il Lettore diventano chiare le argomentazioni offerte a supporto delle conclusioni dell'Autore, vale a dire l'uso strumentale del dibattito sul residuo fiscale per quanto attiene le diverse aree del Paese. Concausa di questo male è l'analisi incompleta e non corretta della questione dei divari territoriali e delle risorse necessarie all'attuazione del modello di governo regionale differenziato. L'aver posto la questione su questo piano contribuisce ulteriormente a contrapporre i sostenitori di tesi che pur condividendo obiettivi comuni utilizzano strumenti condizionati dall'utilizzo di "pesi e misure di natura diversa".

Emerge, quindi, in modo preponderante la corretta e lecita aspettativa dei cittadini per aver assolto i propri doveri nei confronti dello Stato e sanciti nella Costituzione e, cioè, di ricevere in cambio delle imposte pagate, beni pubblici e servizi nella stessa misura qualitativa e quantitativa indipendentemente dal loro luogo di residenza o di domicilio. Questioni queste ultime le cui soluzioni non possono essere ulteriormente rinviata, considerata la loro acutizzazione amplificata e sostenuta dagli effetti economici, sociali, sanitari del diffondersi della pandemia da Covid-19. Un tale problema va pertanto affrontata nella maniera più idonea avviando definitivamente una seria riforma del sistema fiscale, statale e locale, centrandola sull'efficacia redistributiva, e completando

l'attuazione del federalismo fiscale con caratteristiche di perequazione, finanziaria ed infrastrutturale, che servano realmente a ridurre le disuguaglianze e garantiscano a tutti i territori le stesse possibilità di sviluppo.

14 febbraio 2022

Michele Mosca

Università degli Studi di Napoli Federico II

ANNON