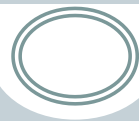


DIRITTO TRIBUTARIO



SCHEDE DI AUSILIO DIDATTICO

Corso di Diritto Tributario del Prof. Nicolò Pollari

*Argomento: **LA C.D. PARAFISCALITA'***

«RELAZIONE ED ELABORATO A CURA DEL DOTT. GIUSEPPE LAGANA'»

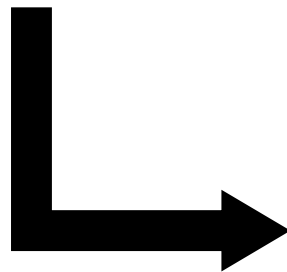
Indice degli argomenti

1. Il sistema della sicurezza sociale
2. La definizione del termine «parafiscalità»
3. L'origine del termine e l'esperienza francese
4. La parafiscalità nell'ordinamento giuridico italiano
5. La classificazione delle entrate tributarie
6. Il rapporto contributivo
7. Il finanziamento della sicurezza sociale
8. La fiscalizzazione degli oneri sociali
9. Gli enti pubblici con compiti di sicurezza sociale
10. I principali trattamenti previdenziali

- Il sistema della sicurezza sociale -

Il fenomeno della *parafiscalità* va osservato nel più vasto contesto della *sicurezza sociale*.

Quest'ultima è intesa come l'insieme delle prestazioni in denaro o in natura di carattere *assistenziale e previdenziale*, dirette ad assicurare condizioni di vita dignitose a quegli individui che sono interessati da situazioni o eventi che riducono o annullano la loro attività lavorativa e, quindi, la possibilità di guadagnarsi da vivere.



Il diritto a beneficiare di adeguate forme di previdenza ed assistenza è garantito dall'articolo 38 della Costituzione.

- Il sistema della sicurezza sociale -

Articolo 38 della Costituzione:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera».

- Il sistema della sicurezza sociale -

Il *sistema della sicurezza sociale* si fonda sulla:

1. **Previdenziale sociale** avente ad oggetto i «*rischi*» (tradizionalmente rivolta ai lavoratori);
2. **Assistenza sociale** avente per oggetto il soddisfacimento di «*situazioni di bisogno*» che non possono essere assicurate attraverso sistemi previdenziali (tradizionalmente rivolta agli indigenti).

- Il sistema della sicurezza sociale -

La **tutela previdenziale** ha, quale oggetto, i «**rischi**». Sono tali quegli eventi futuri ed incerti che possono provocare, potenzialmente, un danno parziale o totale alla capacità di lavoro degli individui.

I rischi possono essere:

- professionali, quando sono direttamente connessi con l'attività del soggetto assicurato (infortunio, malattia professionale, riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, perdita definitiva del lavoro);
- non professionali, quando sono relativi ad eventi che possono colpire la persona umana, indipendentemente dalla sua attività professionale, ma con ripercussioni sulla capacità lavorativa (malattia, invalidità, gravidanza, vecchiaia).

Ciascun tipo di rischio è, di norma, coperto da una specifica **forma di assicurazione**.

- Il sistema della sicurezza sociale -

La **copertura assicurativa** assume una duplice natura:

- quando i rischi riguardano direttamente *interessi collettivi* (salute e capacità collettiva), è lo Stato che assume in proprio la gestione e la tutela degli stessi, imponendo un prelievo coattivo per il loro finanziamento. Si parla, per l'appunto, di ***assicurazione sociale***;
- quando i rischi si riferiscono a *situazioni individuali* socialmente non tutelabili, viene lasciata al singolo la possibilità di provvedere in proprio, attraverso una contribuzione preventiva di tipo volontario. In questo caso, si parla di ***assicurazioni private***.

Le due forme assicurative presentano differenze non trascurabili.

- Il sistema della sicurezza sociale -

DIFFERENZE	ASSICURAZIONI SOCIALI	ASSICURAZIONI PRIVATE
Fonte del rapporto assicurativo:	<i>Imposta per legge</i>	<i>Incontro delle libere volontà delle parti</i>
Finalità:	<i>Pubblica (sancita dalla Costituzione)</i>	<i>Interesse privato</i>
Rapporto tra le prestazioni dedotte:	<i><u>Assenza</u> del rapporto di sinallagmaticità funzionale tra obbligazioni dell'assicuratore e dell'assicurato</i>	<i><u>Sussistenza</u> del rapporto di sinallagmaticità funzionale tra obbligazioni dell'assicuratore e dell'assicurato</i>
Fine di lucro:	<i>Assente</i>	<i>Presente</i>
Finanziamento:	<i>Sistema delle contribuzioni sociali</i>	<i>Trattenute da reddito individuale</i>
Erogazione della prestazione:	<i>Organi ed enti di natura generalmente pubblica</i>	<i>Enti privatistici</i>

- Il sistema della sicurezza sociale -

L'**assistenza sociale** ha, invece, per oggetto la soddisfazione di «**situazioni di bisogno**» che non possono essere assicurate attraverso sistemi previdenziali.

Essa viene attuata mediante una serie di provvidenze che, generalmente, consistono in prestazioni periodiche di tipo pensionistico, prescindenti da qualsiasi requisito di natura assicurativa. Fra queste le principali sono:

- *l'assegno di disoccupazione* (con cui si riconosce un trattamento pensionistico di anzianità anche a chi, essendo stato prevalentemente disoccupato, non ha avuto la possibilità di preconstituire un sostentamento per sé e per la propria famiglia una volta non più in età lavorativa);
- *l'assegno di invalidità* (con cui si assicura il diritto al trattamento pensionistico minimo anche a chi, per una sopravvenuta invalidità non abbia potuto lavorare per raggiungere gli anni di contribuzione necessari).

- Definizione del termine «parafiscalità» -

Nelle formulazioni più recenti, sono ormai riferite alla «*parafiscalità*» le entrate relative al finanziamento della sicurezza sociale caratterizzate, da un lato, per essere *dovute ad enti pubblici non territoriali* e, dall'altro, per essere *prelevate* da questi *in virtù della potestà d'imperio loro conferita dalla Legge*.

Lo strumento di finanziamento è il «contributo sociale» che rientra, a pieno titolo, tra le *prestazioni patrimoniali imposte (ex. art. 23 Cost.)*.

In prima analisi le **entrate «parafiscali»** presentano **due** caratteristiche:

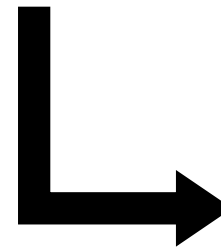
- 1. mancata contabilizzazione nel bilancio dello Stato;**
- 2. prelievo di scopo.**

- Definizione del termine «parafiscalità» -

La prima caratteristica di tali organismi è la gestione del proprio bilancio.

Ciò vuol dire che:

1. **non** sussiste un **controllo adeguato** sull'attività degli enti assistenziali, previdenziali e di quelli minori;
2. la necessità di conferire alla gestione di detti fondi pubblici una maggiore elasticità e snellezza comporta **minori procedure di controllo e formalità proprie della gestione del bilancio pubblico**;
3. **l'onere** di detti servizi è **accollato** alle **categorie economiche che beneficiano** di tale servizio.



EFFETTO DISTORSIVO

- Definizione del termine «parafiscalità» -

EFFETTO DISTORSIVO

1. sul piano **GIURIDICO**: violazione del principio di unicità del bilancio dello Stato previsto dall'art. 81 della Costituzione;
2. sul piano **ECONOMICO**: la parcellizzazione degli enti con autonomia fiscale è contrario alle direttive della finanza moderna la quale si pone come equilibratore per il più intenso sviluppo reddituale e l'eliminazione di sperequazioni
→ *tanto più il reddito verrà prelevato da altri enti tanto minore sarà l'intervento dello Stato.*

- Definizione del termine «parafiscalità» -

La seconda caratteristica, invece, è il **prelievo di scopo**.

Con ciò si intende la destinazione per Legge di dette entrate fiscali a carico di un gruppo particolare di soggetti e volte al conseguimento di uno scopo particolare.

In effetti la formula «parafiscalità» definisce anche l'insieme delle imposte «categoriali» o «di gruppo» operanti anche nell'ambito delle categorie professionali con funzioni redistributive e solidaristiche, al pari dell'imposta generale nei confronti di tutti i cittadini.

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

L'origine del termine è di ambito francese, dove nel **1946** viene coniata l'espressione di *ressources parafiscales* per designare le nuove entrate attribuite ad enti economici e professionali, estranee al Tesoro. Ne è fonte un documento amministrativo ufficiale: il c.d. «*inventario Schuman*», compilato sulle spoglie della finanza corporativa del Governo di Vichy.

Il contesto storico-politico del tempo conferma il connotato negativo del suffisso «para», già ravvisato sotto il profilo semantico. In particolare si ritiene che lo stesso possa essere «*source possible d'injustice*» tramite un'imposizione categoriale discriminatrice del principio di uguaglianza rispetto all'imposta generale.

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

Il termine *taxes parafiscales*, invece, viene consacrato da una legge della Repubblica nel 1953, con la quale la formula della «*parafiscalité économique*», viene conservata a favore di un numero tassativamente ristretto di enti, sottoposti a rigorose procedure decisionali e contabili.

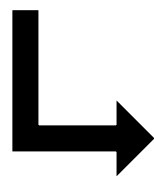
Il fenomeno del decentramento finanziario, tuttavia, viene limitato e ricondotto alla soggezione del Parlamento (artt. 3 e 15 della Costituzione francese).

Le stesse *taxes* erano destinate, generalmente, ad organismi privati con funzioni pubblicistiche legate al miglioramento della produzione e commercializzazione ovvero ad enti pubblici a patto, però, che gli stessi prelievi fossero rivolti a favore di strutture pubbliche con finalità industriali o commerciali.

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

Le *taxes parafiscales* risultavano, inizialmente, caratterizzate dai seguenti **elementi**:

1. assenza di una controprestazione immediata e diretta per il debitore;
2. si trattava di un prelievo caratterizzato dall'obbligatorietà;
3. destinatario del prelievo era necessariamente un organismo privato con personalità giuridica o un'associazione o, comunque, nell'ipotesi in cui il beneficiario fosse un ente pubblico doveva trattarsi di un prelievo a favore di strutture con specifiche finalità;
4. rientranti nella competenza regolamentare ma comunque assoggettate, annualmente, a ratifica legislativa poiché presentavano una base imponibile ed un apparato applicativo analogo ai tributi (liquidazione, rimborso, sanzioni, garanzie).



Necessità di un intervento per delimitare il confine tra imposta e *taxe parafiscale*.

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

Con la sentenza del 26 ottobre 1990, n. 61172 del Consiglio di Stato francese si giunge alla delimitazione del **campo di applicazione** della «*parafiscalità*» e di quello della fiscalità propriamente detta.

In particolare è stato previsto che il campo di applicazione doveva limitarsi ai soli casi in cui si evincesse un «*interesse economico o sociale proprio di un particolare settore d'attività, in quanto diretti alla realizzazione di obiettivi generali di interesse nazionale nell'azione politica economica stabilita dal Governo*».

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, le *taxes parafiscales* assumevano le seguenti e nuove **caratteristiche**:

1. presentavano molti tratti comuni con l'imposta vera e propria rispondendo ai principi che regolano la potestà impositiva come quelli di *irretroattività* e di *uguaglianza*. Esse però se ne discostavano per l'assenza di una riserva di Legge;
2. rispondevano ad esigenze «*sussidiarie*» rispetto agli obiettivi statali raggiungibili con il modello delle imposte poiché «*concorrenti*» al raggiungimento di politiche economiche e sociali di settore;
3. non erano ammesse come strumento di finanziamento del sistema previdenziale, ancorché di categoria;

- L'origine del termine e l'esperienza francese -

In data 1 gennaio 2004 le *taxes parafiscales* sono state **soppresse** a causa di situazioni di incompatibilità rispetto alla normativa comunitaria.

In particolare, essendo una tipologia di prelievi strettamente legate alle attività economiche, si sono manifestate considerazioni di legittimità rispetto a taluni veti dell'ordinamento comunitario come i divieti di:

1. istituire prelievi equivalenti ai diritti doganali;
2. aiuti pubblici;
3. istituire prelievi suscettibili di produrre una discriminazione fiscale con prodotti di altri Stati Membri;
4. creare prelievi sugli scambi diversi dall'I.V.A.

- La parafiscalità nell'ordinamento giuridico italiano -

Negli **anni '30**, si origina un fenomeno di decentramento finanziario, a base non territoriale, in capo ad enti pubblici di nuova creazione volti al soddisfacimento di nuove esigenze collettive senza voler gravare sul sistema tributario generale.

I caratteri peculiari erano i seguenti:

1. pluralismo nella titolarità del potere impositivo purché gli enti, anche non territoriali, esercitassero «*attività a favore di una collettività di individui intesi non come singoli ma come membri dell'ente*». L'ente od organo autonomo era comunque posto sotto la tutela dell'Esecutivo (ex. art. 30 dello Statuto Albertino);
2. destinazione del prelievo ad una spesa pubblica determinata («causa finalis») e la sua ripartizione posta a carico di una circoscritta categoria economica o professionale, di volta in volta individuata in base al criterio del «beneficio» però non individualisticamente inteso → concetto di **capacità contributiva speciale del gruppo**;
3. sul piano tecnico lo strumento utilizzato era quello del «tributo speciale» ricavato tra le figure della scienza delle finanze.

- La parafiscalità nell'ordinamento giuridico italiano -

Storicamente il termine «parafiscalità» nasce all'indomani del crollo in Europa dei regimi totalitari che avevano introdotto, secondo il modello italiano, nuove forme di finanza corporativa, autonome rispetto alla finanza moderna ereditata dallo Stato liberale.

Il termine, tuttavia, viene importato, sulla base dell'esperienza francese, dalla dottrina.

L'espressione nella nostra lingua risulta ambigua, perché l'uso del suffisso «para» registra un significato ambivalente di «somiglianza, affinità» oppure di «relazione secondaria, deviazione, alterazione, contrapposizione».

Il termine non sarà mai acquisito nel lessico della legislazione italiana.

- La classificazione delle entrate tributarie -

Tale termine comprende - secondo la classificazione tradizionale – **IMPOSTE, TASSE e CONTRIBUTI**.

IMPOSTE: prelevamento effettuato dallo Stato o da altro ente pubblico per ottenere i mezzi necessari alla produzione di servizi pubblici indivisibili che avvantaggino la collettività.

Caratteri:

- **Generalità del servizio:** indivisibile, non individualizzabile, rivolto alla collettività;
- **Coattività del pagamento:** l'ente pubblico fissa la ripartizione del costo fra i cittadini in base a specifici criteri e i cittadini coprono questi costi mediante pagamento delle imposte prevedendo pene e sanzioni a chi non adempie;
- **Manca di rapporto fra imposta e servizio goduto:** il prelievo è indipendente dai vantaggi del singolo. Il singolo non paga in base a ciò che riceve.

Finalità:

- **Fiscali:** se rispondono alla funzione fondamentale dell'imposta, ovvero di coprire il costo;
- **Extrafiscali:** se hanno anche scopi diversi (es. tutela ambientale – imposta sui sacchi di plastica – e tutela sanitaria – imposta sul consumo di sigarette ed alcolici).

- La classificazione delle entrate tributarie -

TASSE: controprestazione in denaro di un servizio speciale prestato al privato su richiesta. Vantaggio diretto del richiedente, utile alla collettività. Il corrispettivo è solitamente inferiore al costo.

Caratteri:

- **Specialità del servizio:** divisibile ed individualizzabile;
- **Spontaneità del pagamento:** è il singolo che richiede il servizio;
- **Affinità con il prezzo politico:** il prezzo è inferiore al costo di produzione.

Tipologie:

- **Amministrative:** pubblica istruzione (certificati scolastici), concessioni (rilascio brevetti, patenti);
- **Giudiziarie:** servizi prestati dagli organi giurisdizionali;
- **Industriali:** relativi all'esercizio di attività pubbliche.

- La classificazione delle entrate tributarie -

CONTRIBUTI: prelievo coattivo di ricchezza a carico di determinati soggetti in relazione ad opere pubbliche di interesse generale che danno vantaggi ai soggetti senza che questi le richiedano. Corrispettivo di un vantaggio derivato da un'attività di interesse generale.

Tipologie:

- **Fiscali**: vengono corrisposti al Fisco in corrispondenza dell'erogazioni di un determinato servizio, dietro previa ed espressamente esternata richiesta da parte del cittadino;
- **Previdenziali o assistenziali (o parafiscali)**: sono i prelevamenti a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori effettuati dagli enti pubblici non territoriali allo scopo di finanziare la loro attività previdenziale e assicurativa a favore dei lavoratori. In aggiunta a questi esistono anche dei *sub-contributi* così elencati: figurativi, di riscatto e volontari.

Tale sistema di finanziamento è informato, congiuntamente, da due principi:

- quello *del beneficio*, impone il pagamento dei contributi obbligatori alla stessa categoria che poi beneficia delle singole prestazioni di previdenza ed assistenza; ;
- quello *solidaristico*, stabilisce che le prestazioni assistenziali spettanti agli aventi diritto sono proporzionali ai concreti bisogni di ciascuno al punto che i contributi versati sono proporzionali alle retribuzioni degli interessati.

- Il rapporto contributivo -

Il *rapporto contributivo* è definito come la relazione esistente tra i contributi previdenziali versati e i soggetti obbligati a tale finanziamento.

I contributi previdenziali:

- **NATURA**: non sono un corrispettivo di prestazioni previdenziali (inesistenza di corrispettività tra prestazioni e contributi – ex art. 2116 c.c.).

Hanno natura di **tributi**, cioè prestazioni pecuniarie che l'ente pubblico ha diritto ad esigere in virtù della sua potestà d'imperio per reperire i mezzi per lo svolgimento dell'attività.

Il **presupposto d'imposta** è la soggezione alla potestà statale e non l'erogazione della prestazione.

Sono **imposte speciali** perché:

- colpiscono solo alcuni soggetti;
- il gettito ha una particolare destinazione;
- i beneficiari possono avere interesse ma l'obbligazione non è commisurata al loro vantaggio.

- Il rapporto contributivo -

- **FUNZIONE**: fornire agli enti preposti i mezzi per realizzare i compiti previsti dalla Legge per la soddisfazione immediata dell'interesse pubblico alla previdenza sociale (non si tratta di corrispettività ma di strumentalità: servono a finanziare le attività degli enti previdenziali in modo indifferenziato).

L'obbligo contributivo prescinde sia dall'effettiva erogazione delle prestazioni, sia dal vantaggio che gli obbligati potrebbero trarre dalla realizzazione della tutela previdenziale: sono dovuti perché realizzano l'interesse pubblico.

- Il finanziamento della sicurezza sociale -

L'intervento pubblico per il finanziamento della sicurezza sociale, come intuibile, si alimenta di differenti motivi:

- **motivi etico-sociali:** esigenza tipica degli Stati moderni di attuare politiche redistributive;
- **motivi di efficienza economica:** relativi alla maggiore capacità dello Stato ad assolvere funzioni essenziali di interesse collettivo;
- **motivi di merito:** protezione di alcune categorie di lavoratori o di tutti i lavoratori per il contributo dato allo sviluppo sociale.

- Il finanziamento della sicurezza sociale -

La copertura della spesa avviene mediante due metodologie:

- 1. «capitalizzazione»:** è tipico dell'approccio assicurativo di natura individualistica: i premi versati da ciascun partecipante al programma vengono investiti ad un certo tasso di rendimento (vengono cioè capitalizzati) e le prestazioni rappresentano il corrispettivo di questo investimento;
- 2. «ripartizione»:** le prestazioni sono finanziate direttamente mediante versamenti effettuati in ciascun periodo (i lavoratori attivi pagano la pensione ai soggetti in quiescenza; un siffatto sistema determina effetti sullo sviluppo, sul risparmio, sugli investimenti pubblici e sulla stabilità economica nonché forme di distribuzione del reddito tra soggetti attivi ed inattivi, tra soggetti di diversa età ed incide sui consumi).

- La fiscalizzazione degli oneri sociali -

Con il termine **fiscalizzazione degli oneri sociali** si intende la pratica secondo cui lo Stato si sostituisce, in tutto o in parte, alle imprese negli obblighi di pagare i contributi previdenziali dovuti per il rapporto di lavoro dipendente da cui scaturisce l'obbligo, agli enti previdenziali, al fine di ridurre il costo del lavoro in particolari situazioni giuridico-economiche, senza che vi sia pregiudizio per le future prestazioni previdenziali dei lavoratori interessati.

- Gli enti pubblici con compiti di sicurezza sociale -

Il *sistema di sicurezza sociale* è finanziato mediante i contributi versati dai lavoratori subordinati, dai datori di lavoro, dai lavoratori autonomi e dai liberi professionisti nonché mediante la fiscalità generale.

Se appartengono alla categoria dei seguenti lavoratori:

- dipendenti del settore privato iscritti al Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti, ivi compresi i dipendenti agricoli, i soci di cooperativa e gli apprendisti;
- dipendenti pubblici;
- lavoratori autonomi iscritti alle relative gestioni speciali;
- lavoratori parasubordinati iscritti alla gestione separata;

sono assicurati presso l'**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)** al pari di particolari categorie di lavoratori (clero, personale di volo dell'aviazione civile e minatori) per i quali lo stesso ente amministra particolari fondi e gestioni speciali di previdenza.

- Gli enti pubblici con compiti di sicurezza sociale -

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) gestisce il sistema assicurativo, finanziato mediante i contributi versati da datori di lavoro, che tutela i lavoratori in caso di:

- infortuni;
- morte sul lavoro;
- malattie professionali.

Lo stesso ente eroga prestazioni di natura temporanea, vitalizi in caso di inabilità permanente ed indennità in caso di morte.

Altri enti di diritto privato (**Casse**) gestiscono la previdenza obbligatoria ed assistenza a determinate categorie di liberi professionisti, quali avvocati, medici, ingegneri, architetti, notai, ecc. iscritti alla Cassa o al Fondo pensionistico specifico. La previdenza e assistenza dei giornalisti è invece gestita dall'**Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani (INPGI)**.

- I principali trattamenti previdenziali -

1. FAMIGLIA:

- **Prestazioni familiari** (assegno per il Nucleo Familiare (ANF), assegni familiari ai pensionati, assegno dei Comuni, bonus bebè, vouchers baby-sitting o asili nido);
- **Prestazioni per congedi a tutela della maternità e della paternità** (congedo di maternità e di paternità, bonus mamma domani, congedo parentale facoltativo);

2. SANITA':

- **Servizi sanitari;**
- **Indennità di malattia;**

3. INABILITA':

- **Prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali;**
- **Prestazioni di invalidità ed inabilità** (assegno ordinario di invalidità (AOI), pensione di inabilità);
- **Prestazioni per gli invalidi civili e cure a lungo termine;**

- I principali trattamenti previdenziali -

4. VECCHIAIA E REVERSIBILITA':

- **Prestazione ai superstiti** (pensione di reversibilità, pensione indiretta, rendita vitalizia);
- **Prestazioni di vecchiaia** (pensione di vecchiaia, pensione anticipata di vecchiaia, trattamento minimo di pensione, A.PE Sociale – Anticipo pensionistico);

5. ASSISTENZA SOCIALE:

- **Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito** (assegno sociale, reddito e pensione di cittadinanza, prestazioni assistenziali di inclusione sociale);

6. DISOCCUPAZIONE:

- **Prestazioni di disoccupazione** (NASpl, DIS-COLL);