

# DIRITTO E PRATICA TRIBUTARIA

FONDATORE  
ANTONIO UCKMAR

DIRETTORE  
VICTOR UCKMAR  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

DIRETTORE SCIENTIFICO  
CESARE GLENDI  
UNIVERSITÀ DI PARMA

COMITATO DI DIREZIONE

ANDREA AMATUCCI  
UNIVERSITÀ FEDERICO II DI NAPOLI

MASSIMO BASILAVECCHIA  
UNIVERSITÀ DI TERAMO

PIERA FILIPPI  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

FRANCO GALLO  
UNIVERSITÀ LUISS DI ROMA

ANTONIO LOVISOLO  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

CORRADO MAGNANI  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

GIANNI MARONGIU  
UNIVERSITÀ DI GENOVA

DARIO STEVANATO  
UNIVERSITÀ DI TRIESTE



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2011

# DOCUMENTI

---

## PREMESSE PER L'INTRODUZIONE DI UN'IMPOSTA PATRIMONIALE (\*)

SOMMARIO: 1. Le giustificazioni teoriche di un'imposta patrimoniale. – 2. Le spinte contingenti alla sua introduzione. – 3. Le difficoltà di concreta applicazione del tributo. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

### 1. – *Le giustificazioni teoriche di un'imposta patrimoniale*

Credo che siano ben lontani i tempi in cui si guardava all'introduzione di un'imposta patrimoniale come ad uno spauracchio fiscale, indice di un recondito disegno espropriativo della proprietà privata da parte di uno stato collettivista. A parte qualche viscerale quanto preconcepita opposizione, si ha ormai la sensazione sempre più netta dell'accettazione, almeno in via di principio, di un'imposta ordinaria che gravi su tutti i patrimoni in sostituzione dell'attuale ilor e forse della stessa invim e che bilanci un'imposta personale sui redditi resa meno progressiva (seppur di più generalizzata applicazione).

Del resto, sulla opportunità teorica e sulla correttezza costituzionale di un siffatto tributo, da affiancare a fini discriminativi alle imposte sui redditi, non dovrebbero aversi particolari dubbi. Essa trova ormai giustificazioni quasi unanimi presso gli economisti e i giuristi ed è applicata da molto tempo in quasi tutti i paesi occidentali industrializzati, dando buoni risultati sia sotto il profilo di una più equa tassazione sia sotto quello dell'entità del gettito.

Gli economisti hanno, in particolare, per la maggior parte ricollegato la capacità contributiva manifestata dal possesso di un patrimonio (soprattutto immobiliare) al beneficio che tale patrimonio ricava dalla finanza pubblica per effetto delle spese sostenute dagli enti locali per i pubblici servizi da essi erogati. In via più generale essi, inoltre, pongono giustamente in evidenza il fatto che il patrimonio individua una riserva di potere economico che offre una garanzia e una sicurezza di cui sono privi coloro che percepiscono solo redditi di lavoro.

Sul piano giuridico-costituzionale, poi, l'imposta patrimoniale nella sua costruzione classica trova la ragione d'essere nell'esigenza di colpire la ricchezza statica tenuta «oziosa» non collegata di per sé all'esercizio di un'attività produttiva e, quindi, in sostanza nella stessa esigenza economica, sopra

---

(\*) È ancora attuale l'intervento del professor Franco Gallo pubblicato in *Riv. dir. fin.*, 1986, I, 234.

ricordata, di perseguire obiettivi di discriminazione qualitativa rispetto ai redditi «più rischiosi», cui non corrisponde un patrimonio. In ultima analisi, essa è giustificata da quella particolare capacità contributiva riferibile all'esistenza di un patrimonio ed ai vantaggi, in termini di potere e di forza economica, che ciò comporta per il titolare, anche indipendentemente dal distacco da esso (o dall'autoconsumo) di un reddito in senso stretto. Secondo alcuni discenderebbe addirittura dalla stessa Carta costituzionale un rigido vincolo al legislatore ad istituire l'imposta sui patrimoni. Se si accettasse infatti la tesi secondo cui, almeno per le imposte reali immobiliari, la capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. è manifestata non tanto e solo dalla capacità economica in senso stretto, ma, in termini più propriamente economico-finanziari, della forza economica qualificata dal godimento dei pubblici servizi da parte del soggetto di imposta, la logica conseguenza giuridica sarebbe che il titolare di un patrimonio gode dei pubblici servizi molto più, ad es., del reddituario o del consumatore. Egli quindi, manifestando maggiore capacità contributiva, dovrebbe essere assoggettato prima di ogni altro soggetto ad imposizione.

Una conclusione così vincolante in termini costituzionali può suscitare perplessità in punto di stretto diritto specie se si considerano i patrimoni mobiliari (che difficilmente per loro natura possono esprimere un godimento di pubblici servizi), ma non deve meravigliare sul piano dei giudizi di valore e delle finalità discriminative perseguibili. Mi pare indubbio infatti, che chi ha un patrimonio, oltre che un reddito, dimostra più forza economica e, quindi, più capacità contributiva di chi ha solo un reddito senza patrimonio. Egli, pur potendo avere dal patrimonio una redditività monetizzabile inferiore al suo valore, ha tuttavia un potere economico e «politico» conseguente dalla disponibilità di una ricchezza, riceve vantaggi diversi e ottiene particolari benefici dalle spese locali, ad es., in termini di quiete, signorilità e prestigio sociale. Il titolare di soli redditi, invece, ha meno sicurezza finanziaria, meno capacità di ottenere credito, fa più fatica a conseguire un reddito, dovendolo ottenere con il lavoro e non ha quei vantaggi extra-pecuniari di consumo connessi al possesso del patrimonio.

Per queste stesse ragioni non vi può essere «indifferenza» in termini economici tra l'applicazione di un'imposta reale sui redditi, come l'attuale ilar, e un'imposta patrimoniale generale. In verità, la tesi della equivalenza economica delle due imposte potrebbe essere valida e i due tributi sarebbero identici negli effetti solo se tutti i redditi patrimoniali di una data entità risultassero dallo stesso ammontare di patrimonio e tutti i patrimoni dessero un uguale reddito. Ma non mi sembra proprio che le cose stiano sempre così o che, comunque, questa sia attualmente la situazione in Italia.

Vi sono, infatti, patrimoni che non danno affatto un reddito o danno un reddito molto basso. È il caso, oltre che delle aree fabbricabili, dei possedimenti immobiliari privati di lusso, che hanno una redditività monetizzabile inferiore al loro valore perché, come si è detto, danno un vantaggio diverso in termini extrapecuniari. Insomma, il titolare di un patrimonio e di un reddito dimostra sicuramente maggiore capacità contributiva di chi è titolare di un solo reddito perché riceve quei vantaggi particolari che solo il patrimonio può dare. Ciò significa anche che, applicando le sole imposte sui redditi patrimoniali, come è l'ilar, sfuggirebbero – e sfuggono di fatto – all'imposizione quei patrimoni, quali le aree fabbricabili, che non danno redditi tassabili in senso stretto e che, invece, per la maggiore capacità contributiva che manifestano dovrebbero andare assoggettati ad imposta a maggior ragione dei redditi.

D'altra parte, come non tutti i patrimoni danno dei redditi, così non tutti i redditi patrimoniali derivano esclusivamente dal patrimonio: il lavoro e l'organizzazione entrano diversamente nei vari redditi dotati di una componente patrimoniale. Basta pensare alle imprese artigiane di produzione, all'esercizio di professioni e di attività commerciali, tutti casi in cui il patrimonio gioca un ruolo poco rilevante ed invece sono preponderanti il lavoro e l'organizzazione. È evidente che la tassazione di tali redditi con un'imposta, come l'ilor, di indole anche se solo approssimativamente patrimoniale snatura – come in effetti ha snaturato – l'imposta stessa, fino a farle cambiare i suoi stessi originali connotati o a richiedere l'intervento «abrogativo» della Corte costituzionale. Il che è avvenuto puntualmente con la sentenza che ha dichiarato incostituzionale l'assoggettamento ad ilor dei redditi di lavoro autonomo. E ciò, senza voler poi tener conto delle duplicazioni di tassazione che si verificano in relazione alle altre imposte (personale e sulle persone giuridiche) che colpiscono gli stessi redditi.

Tutte queste considerazioni di ordine economico hanno – come ho detto – un loro preciso riscontro in giudizi di valore e giustificano, in sede di ideazione delle politiche fiscali, scale di priorità, fino al punto da far ritenere non solo l'opportunità, ma la superiorità di un sistema fiscale frutto della combinazione tra imposte patrimoniali e imposte sui redditi. È, insomma, un dato di fatto non contestabile che la conservazione di fonti produttive è sintomo di maggiore potere economico rispetto al semplice reddituario e, per quanto riguarda in specie gli immobili, si avvantaggia, ancor più di ogni altra ricchezza, dell'esistenza di servizi pubblici; dimodoché ben può sostenersi, quanto meno sul piano delle scelte di politica economica, che il permanere della inassabilità dei titolari di patrimoni crea, rispetto ai soggetti che posseggono solo redditi frutto della propria attività lavorativa, una situazione di sperequazione e di privilegio difficilmente giustificabile in sistemi fiscali, come il nostro, caratterizzati da un eccesso di pressione fiscale sui redditi, dalla anelasticità della spesa pubblica e dalla esigenza di correrle dietro con le entrate.

## *2. – Le spinte contingenti alla sua introduzione*

Del resto, nell'attuale momento storico l'imposta patrimoniale è giustificata anche da altre rilevanti ragioni d'ordine economico. La sua introduzione consente, infatti, di distribuire più equamente il carico tributario su una più ampia e diversificata materia imponibile e soprattutto, di discriminare l'imposizione anche in relazione alle caratteristiche degli stessi patrimoni e a favore dei redditi minori e, in particolare, di quelli di lavoro. Non è certo una novità che questi, in mancanza di una penetrante azione di accertamento riguardo agli altri redditi e per essere soggetti alle ritenute alla fonte, sopportano attualmente il maggior peso dell'imposizione diretta. L'applicazione di un'imposta patrimoniale e il contemporaneo assoggettamento delle rendite finanziarie ad una tassazione più equa e progressiva eviterebbero di doversi riferire quasi unicamente all'irpef per le frequenti manovre – soprattutto anti-inflazionistiche – di politica tributaria comportanti, da un lato, sgravi a favore dei redditi di lavoro dipendente e, dall'altro, aggravii su altri tipi di reddito. Ed è noto che l'imposta personale, per la sua natura globale e non reale, difficilmente ammette la coesistenza al suo interno di regimi troppo diversificati, pena l'accentuarsi delle già numerose incoerenze e, addirittura, la sua trasformazione in una vecchia imposta di tipo cedolare.

È abbastanza ovvio che il movimento sindacale sarebbe il primo a desi-

stere dal richiedere i suddetti ciclici provvedimenti di sgravio dei redditi di lavoro dipendente se fosse accolta la proposta, che è anche la sua, di istituire un'imposta patrimoniale, riducendo nel contempo la progressività dell'imposizione personale e riconducendo nell'ambito di questa la maggior parte delle rendite finanziarie. Non sfugge a nessuno che proprio tale diverso assetto del sistema fiscale farebbe raggiungere, più correttamente in modo fisiologico, il giusto obiettivo di discriminazione qualitativa a favore dei redditi di lavoro.

### 3. – *Le difficoltà di concreta applicazione del tributo*

L'accordo di massima sui principi lascia, peraltro, il posto a dispute e scetticismi i più vari quando si passa a discutere della struttura dell'imposta e, soprattutto, della possibilità di applicazione concreta di un tributo che colpisca, almeno in via tendenziale, in modo generalizzato e in via ordinaria *tutti* i cespiti sia mobiliari che immobiliari.

Anche se ancora il dibattito su tali temi non sembra aver raggiunto punte di apprezzabile chiarezza, si capisce che molte delle perplessità manifestate al riguardo non sono solo speciose ed espressione di interessi contrastanti, ma appaiono anche non prive di qualche fondamento tecnico. Sembra anche a me – che pure sono un convinto assertore di un tale tipo di imposizione – che, per poter introdurre una vera imposta patrimoniale avente gli effetti economici e sociali suindicati, sarebbero necessari: *a*) una diversa volontà politica, vale a dire una vera disponibilità delle forze politiche e sociali sia a incidere effettivamente sulla ricchezza statica in funzione del risanamento della finanza pubblica sia più semplicemente a rinunciare a trattamenti agevolativi (che non siano quelli minimi vitali, come ad es., la minore tassazione della prima casa), *b*) un diverso assetto complessivo dell'ordinamento fiscale, *c*) una coerente struttura del nuovo tributo, *d*) un ampliamento e una rificazione dei poteri accertativi. Sono queste, infatti, le condizioni «minime» per poter assicurare effettivamente un'ampia area impositiva, ottenere un gettito non meramente teorico e, soprattutto, disporre di un valido strumento di discriminazione qualitativa della ricchezza tassabile.

Quanto alla condizione *sub a*), appare evidente che è in atto uno scontro politico che vede fronteggiarsi due linee contrapposte una che, sulla base delle ricordate giustificazioni teoriche, vede nell'imposizione dei patrimoni e dei *capital gains*, oltre che ovviamente nella razionalizzazione della spesa pubblica, uno dei rimedi alla insostenibile espansione del debito pubblico (il suo livello ha ormai raggiunto quello del reddito nazionale!); l'altra, per ora vincente, che, pur non negando le ragioni teoriche di un'imposta patrimoniale e l'esigenza di porre limiti alla spesa pubblica, di fatto non si dà carico di decise, lucide iniziative sul fronte tributario per il risanamento della finanza pubblica: i fautori di tale linea si avvitano sempre di più in una spirale perversa nel tentativo, inconfessato, di aggirare l'ostacolo tentando di far ricadere l'insostenibile onere del debito pubblico sulle generazioni future. Ma fino a quando è possibile procedere in questo modo, senza arrecare pregiudizi irreversibili al sistema? Il riassetto dell'imposizione personale e l'introduzione dell'imposta patrimoniale sarebbero, invece, utili strumenti per concorrere a superare la crisi della finanza pubblica attraverso un razionale ampliamento dell'area impositiva.

Quanto al diverso assetto dell'ordinamento fiscale di cui alla condizione *sub b*), ho già anticipato che esso potrà ricevere «comodamente» un tributo sui patrimoni solo se, contemporaneamente e nel *rispetto del vincolo della parità*

*di gettito*, si realizzerà l'obiettivo di ridurre la progressività dell'irpef (che a certi livelli produce effetti non dissimili dalle imposte patrimoniali più aberranti) andando possibilmente nella direzione di tassare meno il reddito prodotto e più quello consumato. La recente riforma della curva dell'irpef si è posta molto timidamente in questa direzione, ma sembra diretta più ad eliminare gradualmente certe patenti iniquità che a spianare la strada ad una «accoppiata» imposte personali sui redditi-imposta patrimoniale.

Si ricordi, poi, che già esistono nel nostro ordinamento dei tipi di tassazione che possono definirsi cripto-patrimoniali e che, in vista dell'applicazione di una vera imposta patrimoniale, dovrebbero essere «ridimensionati» o ricondotti ad essa: mi riferisco, solo per fare un esempio, al tributo sul possesso dell'auto e, forse, a certe imposizioni sostitutive di redditi che, aggiunte al fenomeno inflattivo, hanno spesso l'effetto economico di colpire, erodendolo, lo stesso valore patrimoniale.

È, dunque, necessario rimeditare sull'equilibrio generale del sistema delle imposte dirette assegnando funzioni in parte nuove alle imposte vigenti in relazione al tributo da introdurre: non si può certo lasciare, *d'emblée*, il sistema così com'è e introdurre repentinamente una imposta patrimoniale, ordinaria e generale, limitandosi ad eliminare l'ilor.

Quanto poi alla condizione della più coerente struttura del tributo di cui al punto *c*), va da sé che bisognerebbe assumere un presupposto impositivo – il possesso di un patrimonio mobiliare e immobiliare – il più possibile generalizzato e di agevole quantificazione, senza eccezioni in termini di esclusione o di esenzione che non siano quelle minime, socialmente necessarie. Questo vuol dire che teoricamente, se non si vuole falsare il carattere ordinario e generale del tributo, dovrebbero assoggettarsi ad imposta *tutti* i cespiti patrimoniali di una certa entità compresi, quindi, i beni strumentali delle imprese, ogni cespite che ha natura di capitale ed ogni tipo di titolo pubblico o privato che rappresenti un'entità patrimoniale e così via. È evidente che, in certi casi, possono essere ammesse riduzioni, ma bisognerebbe evitare comunque le isole di vere e proprie esclusioni ed esenzioni.

Infine, un'altra condizione pregiudiziale da non sottovalutare alla introduzione di un'imposta patrimoniale è quella, di cui al punto *d*), della riqualificazione dei poteri di verifica e di controllo degli uffici in funzione dell'accertamento dei patrimoni soprattutto mobiliari. Di fronte a basi imponibili da accertare, come i quadri, i gioielli, i titoli ecc., l'attuale armamentario degli strumenti di verifica appare del tutto inadeguato. Bisognerebbe, quanto meno, eliminare il segreto bancario ed introdurre, sulla scia di altri ordinamenti dei paesi occidentali, limiti sia alla libertà di transazioni in funzione di controllo della ricchezza circolante (obbligando il soggetto che acquista beni di importo superiore ad un certo ammontare a pagare il corrispettivo non in denaro, bensì con assegni) sia alla sfera di *privacy* del cittadino (obbligando le imprese di assicurazione a comunicare al fisco le polizze stipulate per la copertura di furti di valori come quadri, gioielli o altri beni di lusso).

Come si vede, anche sotto questo aspetto, se si vuole far funzionare con criteri di effettività un'imposta patrimoniale, dovrebbero essere ideati, oltre che meccanismi automatici di quantificazione, strumenti di verifica atti a stringere viepiù la morsa dei poteri accertativi e ad evitare così, nei limiti del possibile, «fughe» dal modello teorico di tassazione.

#### 4. – *Alcune considerazioni conclusive*

A mio avviso, non vi sono tecnicamente controindicazioni a modificare il sistema nel senso esposto: anzi, le ricordate esigenze di perequazione e di redistribuzione del carico tributario, di aumento della pressione fiscale attraverso l'ampliamento dell'area impositiva (e non gravando sempre lo stesso tipo di ricchezza), di alleggerimento della tassazione dei redditi e di eliminazione di privilegi ingiustificati, imporrebbero con urgenza siffatta revisione.

Il problema – l'ho già detto – è, come sempre, politico. È quello, cioè, di andare oltre le mere enunciazioni astratte di propositi e di assicurarsi un forte livello di consenso sociale non tanto sull'imposta patrimoniale fine a se stessa quanto su un ordinamento fiscale che abbia caratteristiche tali da essere idoneo a recepire una tale imposta e a concorrere in modo decisivo al risanamento della finanza pubblica. Personalmente, sono scettico che l'attuale momento storico, con le ben note spinte corporative e con il precario equilibrio politico che lo caratterizzano, sia il più adatto a consentire la realizzazione di un siffatto coraggioso disegno di revisione del sistema fiscale, peraltro già da anni attuato negli altri paesi occidentali. Giustificano questo scetticismo il recente «tentativo» di introduzione della ibrida tassa sui servizi comunali (TASCO) e la previsione, nella Legge Finanziaria per l'86, del contributo sanitario del 7,50%, avente nella sostanza più natura di sovraimposta sui redditi che di vero e proprio contributo. Tali ulteriori forme di tassazione «corrispettiva» o «di scopo», collegata a servizi che dovrebbero invece essere finanziati dal sistema fiscale nel suo complesso, costituiscono infatti elementi di ancora maggiore confusione, distorsione e non trasparenza del sistema. Il fatto è che da esso si vuole spremere sempre di più, con provvedimenti estemporanei e poco meditati, senza avere il coraggio o, meglio, la forza politica di renderlo più equo operando in profondità e secondo precise linee strategiche. La tendenza sembra essere, in effetti, quella di concentrare la tassazione sempre sulle stesse ricchezze – quelle palesi – senza preoccuparsi eccessivamente di preservare la coerenza del sistema, di migliorare l'efficienza dell'amministrazione e, soprattutto, senza porsi il problema di allargare realmente l'area impositiva a ricchezze ora ingiustificatamente escluse, del tutto o parzialmente, da tassazione.

Già sarebbe tanto se – quasi a voler dare un primo timido segnale di una diversa volontà politica – si riuscisse ad avviare una seria esperienza di imposizione patrimoniale cominciando con l'istituire una imposta locale sulle sole proprietà immobiliari, sostitutiva dell'ilor. Tale imposta – in attesa della ricostituzione di un nuovo catasto informatizzato del tipo «banca-dati» – dovrebbe essere applicata su denuncia degli stessi contribuenti e sarebbe diretta anche a restituire un effettivo spazio all'autonomia tributaria degli enti territoriali minori in funzione dello sviluppo della loro autonomia politica. Sulla struttura e sulla funzione di una tale imposta e sulla sua difficile compatibilità con un tributo ambiguo come la TASCO (qualora si insistesse nell'introdurla con decorrenza dal 1987) mi riprometto, peraltro, di soffermarmi in un mio prossimo intervento su questa rivista.

FRANCO GALLO