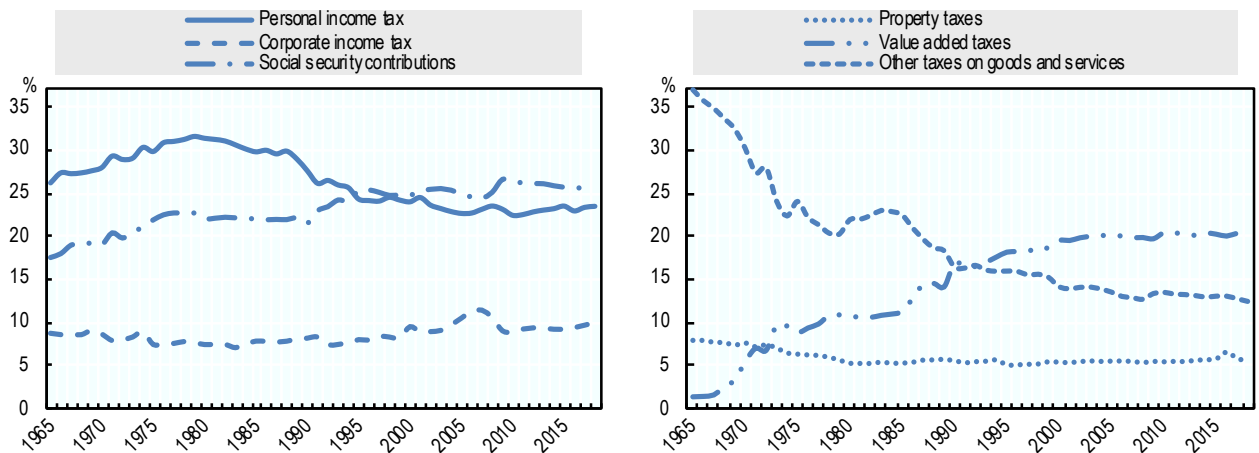


Quale ruolo per la tassazione patrimoniale: vecchie e nuove questioni^(*)

1. Un nuovo interesse per le imposte sul patrimonio

1.1 Questo convegno testimonia di un rinnovato interesse, sul piano tecnico e politico, per la tassazione patrimoniale, che si è di recente manifestato nel nostro e in altri paesi. È ancora difficile dire se questo nuovo clima potrà produrre qualche cambiamento significativo nei sistemi tributari. Come è noto, la tassazione dei patrimoni ha sempre svolto un ruolo modesto rispetto al complesso delle diverse forme di tassazione del reddito. E tale ruolo è andato ulteriormente indebolendosi nel corso degli ultimi cinquant'anni. Nei paesi dell'OCSE, dal 1965 al 2018, il peso delle "imposte sulla proprietà" (*Property Taxes*), categoria che include, nella classificazione adottata dall'organizzazione, ogni forma di imposta patrimoniale (sul possesso e sui trasferimenti, di carattere ricorrente o straordinario, sulla ricchezza netta o su specifici tipi di attività ecc.), è passato dal 7,9% al 5,6% del gettito totale (Figura 1), pur rimanendo costante, all'1,9%, come percentuale del Pil.

Figura 1 La struttura dei sistemi tributari (1965-2018, % del gettito totale)



Fonte: OCSE, *Revenue Statistics*, 2020

In tale quadro, l'imposta ordinaria sul patrimonio, tradizionalmente un fenomeno in larga prevalenza europeo (non è mai stata adottata negli Stati Uniti), anche in Europa è sembrata, negli ultimi anni, una specie avviata all'estinzione. In tutta l'OCSE, che conta 37 paesi membri, coprendo l'intera area delle economie sviluppate di mercato, nel 1990 solo 12 paesi, e tutti in Europa, applicavano un'imposta sul patrimonio netto delle persone fisiche (*individual net wealth tax*). Oggi sono rimasti in tre, la Norvegia, la Spagna e la Svizzera, uno dei quali, peraltro, la Spagna, aveva anch'essa di fatto abolito l'imposta patrimoniale nel 2008, per reintrodurla dopo la crisi finanziaria come misura dichiarata provvisoria (OECD, 2018, p. 10). L'ultimo paese a rinunciare alla tassazione

^(*) Relazione tenuta al convegno *L'imposta patrimoniale può essere elemento di razionalizzazione del sistema tributario?*, organizzato dall'Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI) il 30 marzo 2021, di prossima pubblicazione sulla rivista *Newtepa*.

personale del patrimonio è stata la Francia che, dal 1° gennaio 2018, ha sostituito l'*Impôt de solidarité sur la fortune* con un'imposta sulla proprietà immobiliare (*Impôt sur la fortune immobilière*, IFI).¹

1. 2 Nel dibattito di politica tributaria a livello internazionale, negli ultimi anni il tema della tassazione del patrimonio è stato tenuto vivo soprattutto dal gruppo di economisti – in particolare Thomas Piketty, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman – che si è diffusamente occupato della questione dell'enorme crescita della disuguaglianza a livello mondiale. Nella loro visione, le imposte possono giocare un ruolo decisivo per contrastare ed invertire tale tendenza. Si tratterebbe, in particolare, di aumentare sensibilmente la progressività complessiva del sistema tributario, che, per una serie di fattori, è andata fortemente riducendosi negli ultimi decenni. In tale prospettiva, l'imposta sul patrimonio svolgerebbe una funzione molto importante, accanto alle due imposte tradizionali sul reddito – l'imposta personale e progressiva e l'imposta societaria – che andrebbero profondamente riformate.² Si tratta, tuttavia, di un tributo molto diverso dall'imposta, ordinaria e personale, sul patrimonio ampiamente discussa nella letteratura finanziaria come alternativa, o complemento, all'imposta sul reddito, e al cui modello si sono ispirate gran parte delle esperienze concrete in Europa. Quest'ultima è un'imposta che, pur escludendo, con la previsione di un minimo imponibile, i patrimoni più piccoli, si propone di colpire, con aliquote moderate, la gran parte della ricchezza: si tratta, come la più fortunata imposta sul reddito, di un tributo "di massa". L'imposta che viene invece proposta da Saez e colleghi è uno strumento di "tassazione dei ricchi", come si usa dire,³ o meglio, in questo caso, addirittura dei "super-ricchi", colpendo solo una ristretta parte della popolazione al vertice della distribuzione della ricchezza, con aliquote significativamente più alte di quelle sinora sperimentate in Europa.

Tale impostazione ha ispirato le proposte, presentate nel 2019, durante la campagna per le primarie del Partito Democratico, dai candidati Bernie Sanders e Elisabeth Warren⁴. Quella di Warren si è di recente (1° marzo 2021) tradotta in un disegno di legge, firmato anche da Sanders (Ultra-Millionaire Tax Act of 2021)⁵. Entrambi i disegni, quella di Warren, ora condivisa da Sanders, e quella originaria di quest'ultimo, prevedono una struttura per scaglioni di ricchezza. Nella prima, sono esenti i patrimoni familiari sino a 50 milioni di dollari, l'aliquota è pari al 2% sulla parte di ricchezza al di sopra dei 50 milioni sino ad 1 miliardo e al 3% per la parte eccedente il miliardo. Colpirebbe lo 0,05% delle famiglie più ricche, circa 100 mila. Invece, l'imposta che fu proposta da Sanders nel settembre 2019 durante le primarie, contemplava un minimo imponibile a 32 milioni, con una scala di aliquote crescenti, lungo 8 scaglioni, dall'1% all'8% (per la parte di ricchezza al di sopra dei 10 miliardi).

¹ Gli altri paesi che hanno abolito l'imposta sono stati: l'Austria (nel 1994), la Danimarca e la Germania (1997), i Paesi Bassi (2001), la Finlandia, l'Islanda e il Lussemburgo (2006), la Svezia (2007). Cfr. OECD, 2018, p. 10; Drometer et. al. 2018, p. 47-48; Perret, 2020, pp. 5 e sg.; Scheuer, Slemrod, 2021, pp. 210-211). Sul declino dell'imposizione patrimoniale in Europa si veda già Heckly (2004).

² Ci si limita qui a rinviare a Saez - Zucman (2019 a), p. 128 e sg.

³ Batchelder – Kamin (2019) discutono pregi, difetti e problemi di fattibilità politica di quattro principali strumenti potenzialmente impiegabili per la "tassazione dei ricchi": maggiore progressività dell'imposta sui redditi personali; estensiva tassazione dei guadagni di capitale sulla base della maturazione; imposta sulla ricchezza; imposta sulle transazioni finanziarie.

⁴ È noto pubblicamente che la proposta della senatrice Warren è stata disegnata da Saez e Zucman; ne fanno ampio riferimento in Saez - Zucman (2019 b).

⁵ <https://www.warren.senate.gov/newsroom/press-releases/warren-jayapal-boyle-introduce-ultra-millionaire-tax-on-fortunes-over-50-million>

Si tratta dunque, come si diceva, di imposte di tutt'altra specie rispetto a quelle praticate in Europa, che hanno avuto minimi imponibili generalmente al di sotto del milione di euro e aliquote massime, nella maggior parte dei casi, non superiori all'1%⁶.

Più vicina al tradizionale modello europeo appare invece la proposta presentata nel nostro Paese, nel dicembre 2020, come emendamento al d. d. l. di bilancio 2021, da alcuni deputati, primi firmatari Nicola Fratoianni (Leu/Si) e Matteo Orfini (Pd)⁷. La proposta prevedeva l'abolizione dell'IMU e dell'imposta di bollo sui conti correnti bancari e sui conti di deposito titoli e la loro sostituzione con un'imposta ordinaria sui patrimoni netti. Per il nuovo tributo si stabiliva un minimo imponibile di 500 mila euro e una struttura ad aliquote crescenti lungo 4 scaglioni: 0,2% da 500 mila a 1 milione; 0,5% tra 1 e 5 milioni; 1% tra 5 e 50 milioni; 2% oltre i 50 milioni. Per il solo anno di imposta 2021, si sarebbe applicata anche un'aliquota del 3% sulla parte dei patrimoni al di sopra di 1 miliardo di euro. L'imposta avrebbe pertanto colpito anche i patrimoni medio/piccoli, esentando tuttavia, con l'abolizione dell'IMU, da ogni tipo di imposizione patrimoniale un numero molto rilevante di abitazioni: non solo, come è già ora, quelle adibite a dimora del proprietario, ma anche quelle secondarie.

1.3 Con l'insorgenza della pandemia, sono state avanzate nuove proposte di imposizione patrimoniale indirizzate a coprire i costi, a carico dei bilanci pubblici, della crisi economica e finanziaria che ne è seguita.

Spicca quella formulata da una commissione non governativa britannica (Wealth Tax Commission) costituita con l'apporto della *London School of Economics and political science* (LSE) e dell'Università di Warwick, che prevede l'applicazione di una imposta straordinaria sui patrimoni (A. Advani, E. Chamberlain, A. Summers, 2020). Per evitare reazioni comportamentali e i conseguenti effetti distorsivi, l'imposta verrebbe accertata una volta sola, sui valori risultanti ad una data antecedente l'istituzione del tributo. Per limitare i problemi di liquidità sarebbe, tuttavia, riscossa su un arco pluriennale, indicativamente un quinquennio, con la possibilità di un ulteriore differimento per i contribuenti con particolari difficoltà di pagamento. La base imponibile sarebbe molto ampia, includendo possibilmente ogni tipo di attività e ammettendo in deduzione tutte le passività. Per quanto riguarda i parametri del tributo, il rapporto finale della commissione sottolinea come la decisione ultima spetti alla politica e valuta gli effetti dell'imposta, in termini di gettito, su un largo ventaglio di ipotesi: minimo imponibile su base individuale da 250 mila a 10 milioni di sterline; aliquota fissa, all'1% annuo per cinque anni; oppure, ancora fissa, ma ad altro livello determinato in funzione inversa del minimo imponibile in modo da garantire un predeterminato volume di gettito (da un minimo dello 0,64% ad un massimo dell'1,71%, sempre su base annua); diverse scale di aliquote crescenti (per esempio da 0,8% al 3%, oppure dallo 0,6% all'1,6%) anch'esse in combinazione con diversi livelli di minimo imponibile e definizioni degli scaglioni. In un'ipotesi benchmark con aliquota *flat* all'1% annuo e un minimo imponibile di 500 mila sterline (su base individuale) si stima che l'imposta frutterebbe 260 miliardi nel quinquennio; alzando il minimo imponibile a 2 milioni, il gettito scenderebbe a 80 miliardi.

La commissione ritiene che, facendo leva, nell'attività di accertamento, su capacità amministrative, tecnologiche e su fonti informative enormemente più raffinate ed efficaci rispetto a quando, nel 1974, il governo britannico per l'ultima volta considerò l'ipotesi di una tassazione patrimoniale, lasciandola poi cadere, e considerando la circostanza che l'imposta verrebbe accertata

⁶ Scheuer-Slemrod (2021), Table 1, p. 121. Scheuer e Slemrod, che hanno intitolato il loro lavoro *Taxing our wealth*, si chiedono scherzosamente (p. 214, nota 8) se non avrebbero forse dovuto intitolarlo *Taxing Their Wealth*.

⁷ Atto Camera 2790-bis: proposta emendativa 194.028 in Commissione V in sede referente riferita al C. 2790-bis, pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 11.12.2020.

retrospettivamente, ad una data pregressa, e non verrebbe più ripetuta, i margini per l'elusione o l'evasione sarebbero molto ristretti e non vi sarebbero reazioni sul piano delle scelte economiche. Diverso sarebbe, a parere della commissione, il caso di un'imposta patrimoniale ricorrente, dalla quale ci si possono attendere effetti economici negativi (in termini di decisioni di risparmio, investimento e scelte residenziali) e un ben più ampio *tax gap* (differenza tra gettito potenziale e gettito effettivo). In alternativa all'introduzione di un'imposta ordinaria sul patrimonio, la commissione propone un ampio riassetto delle singole imposte di natura patrimoniale esistenti, come l'imposta di successione e l'imposta immobiliare locale (*council tax*), e di quelle sui redditi e sui guadagni di capitale.

Nell'aprile dello scorso anno Landais, Saez e Zucman (2020) proponevano un'imposta europea sulla ricchezza, per coprire il servizio di un debito emesso per finanziare un piano dell'Unione di ripresa dalla crisi pandemica (quello che sarebbe poi stato il Next Generation EU). L'imposta avrebbe dovuto avere carattere temporaneo, della stessa durata del debito, ipotizzata in dieci anni, con una struttura progressiva per scaglioni: minimo imponibile di 2 milioni di euro, aliquota dell'1% da 2 a 8 milioni di euro; del 2% da 8 milioni a 1 miliardo; 3% al di sopra di 1 miliardo. I limiti corrispondono all'1% più ricco della distribuzione, allo 0,1% e al ristretto numero di miliardari (330) risultanti dalla classifica Forbes.

Più di recente un'imposta europea sulla ricchezza è stata proposta da Kapeller, Wildauer, e Leitch (2021 a; per una sintesi, 2021 b). Si tratterebbe, in questo caso, di un'imposta di carattere permanente, destinata a finanziare non solo la ripresa dalla crisi pandemica, ma anche gli ingenti fabbisogni di spesa per i programmi di transizione ecologica. Si ipotizzano diverse ipotesi di progressività: minimo imponibile di 1 oppure 2 milioni; aliquota fissa al 2% (modello *flat*, progressività lieve); aliquote crescenti da 1% al 3% (progressività media), oppure dal 2% al 10% (progressività forte)⁸.

Va infine segnalato, per quanto sul tema ci si debba al momento limitare alle notizie di stampa, che, in risposta alla crisi pandemica, un'imposta sulle grandi ricchezze è stata introdotta sia in Argentina sia in Bolivia. Nel primo caso il tributo, che ha immediatamente suscitato un aspro contenzioso sul piano giudiziario e politico, ha carattere straordinario: colpisce i patrimoni superiori a 200 milioni di pesos (circa 2 milioni di euro) con aliquote dal 2% al 3,5%. In Bolivia, invece, la nuova imposta patrimoniale ha carattere permanente e si applica, al di sopra del 4,3 milioni di dollari, con aliquota crescente su tre scaglioni: 1,4%, 1,9% e 2,4%.

2. Proprietà ed effetti di forme alternative di tassazione dei patrimoni

2.1 Da questa breve rassegna emergono, dunque, tre principali tipi di imposta sul possesso di patrimonio che sono, in questa fase, oggetto di attenzione in ambito tecnico e politico. Si tratta, peraltro, di modelli impositivi non affatto nuovi, ma da molto tempo discussi nella letteratura economica e, per quanto non di frequente e non diffusamente, anche sperimentati in concreto.

La prima è l'imposta ordinaria prelevata annualmente sul valore complessivo del patrimonio di individui o famiglie, considerato al netto delle passività. L'imposta ha in genere natura personale, se non altro perché si applica al patrimonio complessivo, e non

⁸ In precedenza, Krenek, Schratzenstaller (2018), sulla base della *Household, Finance and Consumption Survey* (HFCS) promossa dalla BCE nel 2016 (sui dati del 2014), hanno stimato il gettito potenziale di un'imposta sulla ricchezza netta in 20 paesi dell'Unione Europea (i 19 paesi dell'attuale area Euro, esclusa la Lituania, che nel 2014 non aveva ancora aderito, più l'Ungheria e la Polonia). Un'imposta con minimo imponibile ad 1 milione di euro, aliquota dell'1% tra 1 e 5 milioni e del 1,5% al di sopra, frutterebbe un gettito di 156,2 miliardi, pari al 1,47% del Pil dei 20 paesi.

singolarmente e separatamente sui diversi tipi di attività; ammette, appunto, in deduzione i debiti; prevede un minimo imponibile e, in alcuni casi, aliquote marginali crescenti al crescere dell'imponibile.

La seconda è l'imposta straordinaria. Si distingue dalla prima per essere prelevata una volta per tutte, in occasione di emergenze finanziarie, oppure, comunque, per un numero limitato di anni. A differenza dall'imposta ordinaria, che per sua natura deve poter essere pagata attingendo al reddito, senza intaccare la consistenza patrimoniale, l'imposta straordinaria può prevedere aliquote tali che, se rapportate al reddito, risultano di natura confiscatrice: comporta dunque propriamente il prelievo di una quota di patrimonio.

Entrambi i tributi sono di applicazione generale, all'insieme delle famiglie che possiedono patrimoni, per quanto, in genere, come si è detto, vengano esclusi quelli di minore consistenza, con la previsione di un minimo imponibile, più o meno elevato.

Il terzo tipo di tributo, chiamiamolo imposta sulle grandi ricchezze, colpisce, a differenza delle due precedenti, una limitata quota di contribuenti, ai più alti percentili della distribuzione della ricchezza. Può anch'esso essere di natura ordinaria o straordinaria, nella prima accezione dei due termini, vale a dire prelevata in via ricorrente e permanente o, invece, in condizioni di eccezione o comunque per periodi limitati. Sotto il secondo profilo della distinzione, invece, il tributo ha sempre natura confiscatrice, incide cioè direttamente sulla concentrazione della ricchezza.

2.2 Muoviamo dall'imposta ordinaria, quella applicata alla generalità dei patrimoni posseduti con aliquote che, se rapportate al reddito, non risultano confiscatrici.

Come frequentemente d'uso fra agli economisti, gli effetti della tassazione del patrimonio, rispetto a quella sul reddito, sono stati tradizionalmente discussi partendo da una relazione astratta di equivalenza. Se tutti i redditi derivano dal possesso di un patrimonio, se tutti i patrimoni generano un reddito, se il tasso di rendimento è uniforme, non fa differenza tassare il reddito oppure il patrimonio. De Viti de Marco (1953 [1934]), avendo chiarito che, se continuativa, l'imposta patrimoniale non può intaccare il capitale, "perché ... esaurirebbe ... la sorgente delle entrate pubbliche, e porterebbe alla scomparsa graduale dello Stato che la pratica" ne deduce che, pertanto, quando "si parla d'imposta sul capitale o sul reddito, si intende farlo in senso formale; per cui apparisce indifferente, che, per esempio, l'imposta sia formalmente commisurata al reddito con aliquota del 20%, ovvero al corrispondente valore capitale con aliquota dell'1%" (ivi pp. 212-13)⁹. E così Einaudi (1946, p. 8): "non si dà capitale senza reddito, né reddito senza capitale ... non esiste una distinzione <<sostanziale>> fra imposta sul reddito ed imposta sul capitale o patrimonio. L'una si converte automaticamente nell'altra e viceversa".¹⁰

La relazione di equivalenza richiede, in primo luogo, che si attribuisca, a fini fiscali, un rendimento anche al capitale che non fruttava un reddito in termini monetari, e si capitalizzi il reddito per tassare un valore capitale presunto anche nel caso del lavoro. Negli ostacoli, di varia natura, al calcolo e all'imposizione di questi redditi e capitali figurativi sta la differenza tra tassazione del reddito e tassazione del patrimonio.

L'ipotesi di attribuire un valore capitale anche al lavoro viene in genere scartata, nella letteratura finanziaria tradizionale, ma talora anche nella più recente, come illegittima, sotto un profilo etico, in società che hanno rigettato la schiavitù. Così, per De Viti, la valutazione del "capitale-uomo ... troverebbe ostacoli anche di ordine morale" (ivi, p.213), ed Einaudi: "se esistesse ancora la schiavitù, molti uomini sarebbero <<cose>> negoziabili ed avrebbero un valore di mercato. Negli Stati Uniti, fino al 1865, c'era un mercato degli schiavi. ... La imposta patrimoniale avrebbe colpito i

⁹ Assume, implicitamente, un tasso di interesse del 5%.

¹⁰ Rimane a tutt'oggi illuminante la discussione della tesi dell'equivalenza tra imposizione sul patrimonio e sul reddito svolta da Steve nelle *Lezioni* (1976, pp. 282-286)

possessori di queste ricchezze umane. Ora non più. Gli uomini sono tutti liberi e non sono valutati sul mercato.” (ivi, p. 14). Ma, anche, ora come allora: “è solamente nelle società schiavistiche che il capitale umano può costituire ricchezza scambiabile sul mercato (e quindi tassabile n.d.r) ... il valore degli schiavi era un’ampia parte della ricchezza negli S.U. prima della guerra civile” (Saez, Zucman 2019 b, p. 442 nota 6). In realtà la tassazione del capitale umano corrisponde a quella, prefigurata come *benchmark* nella letteratura sulla tassazione ottimale del reddito, delle attitudini individuali, che rimane esclusivamente un punto di riferimento teorico per l’esistenza di un problema informativo insormontabile, non perché implicherebbe l’attribuzione di diritti di proprietà sugli esseri umani.

Nella mancata tassazione del capitale umano risiede, peraltro, uno dei motivi tradizionalmente portati a favore del ricorso ad un’imposta patrimoniale, a complemento di quella sul reddito. Si tratta di un aspetto di equità orizzontale. Una tesi da lungo tempo presente nella letteratura finanziaria, ma che non sembra sia stata ancora contraddetta, sostiene che, a parità di reddito monetario, il livello di benessere (capacità contributiva) sia diverso a seconda che tale reddito derivi o meno dal possesso di un patrimonio. Questo perché il patrimonio, di per sé, indipendentemente dalla produzione di un reddito, conferirebbe al possessore vantaggi in termini di sicurezza, status sociale, opportunità di realizzazione di progetti di vita, ecc. Si può ricordare come fosse stata questa una delle principali ragioni per la quale la commissione per lo studio della riforma tributaria presieduta da Cosciani all’inizio degli anni ’60 propose di affiancare alla nuova imposta personale e progressiva sul reddito un’imposta ordinaria sul patrimonio di natura reale (Cosciani, 1964).

Dalla mancata tassazione, da una parte, del capitale umano, dall’altra dei redditi figurativi di molte attività patrimoniali prive di un rendimento monetario, e da altri fattori, come la difficoltà ad equiparare completamente al reddito i guadagni di capitale in base alla maturazione, deriva un’altra proprietà differenziale della tassazione ordinaria del patrimonio rispetto a quella sul reddito. La distribuzione della ricchezza patrimoniale risulta più concentrata della distribuzione dei redditi. Allora un’imposta proporzionale sul patrimonio sarà progressiva rispetto ai redditi: la distribuzione dei redditi risulterà, al netto dell’imposta sul patrimonio, meno concentrata della distribuzione dei redditi lordi, una proprietà che, sul versante della tassazione del reddito, è riconoscibile solo nell’imposta progressiva. Siamo, dunque, ancora sul piano dell’equità, questa volta di natura verticale. L’imposta sul patrimonio consente di raggiungere con aliquote *flat* e di modesta entità risultati distributivi che, con la tassazione del reddito richiedono aliquote che sono un multiplo di quelle (in ragione del tasso di interesse) e devono crescere al crescere dell’imponibile. Si tratta di una proprietà tanto più apprezzabile in una prospettiva di tassazione ottimale, che coniuga aspetti di equità e di efficienza: gli effetti distorsivi dei tributi risultano infatti molto sensibili al livello delle aliquote.

Esclusivamente sul piano dell’efficienza allocativa, un ulteriore vantaggio è stato tradizionalmente riconosciuto alla tassazione del patrimonio rispetto a quella sul reddito, quello di incentivare l’impiego produttivo dei capitali. A parità di capitale investito, con la tassazione patrimoniale l’aliquota effettiva sul reddito è funzione inversa del rendimento. Detto in altri termini, l’aliquota marginale risulta pari a zero su ogni incremento del rendimento al di sopra del tasso normale (al quale si ha equivalenza tra le aliquote dei due tributi). Nel caso limite di un capitale che non dia frutti (o generi, comunque, un rendimento molto basso, al di sotto dell’aliquota) l’imposta patrimoniale diventa confiscatrice, vale a dire intacca la consistenza patrimoniale. È lo stesso effetto che produce la tassazione del reddito *normale* rispetto al reddito effettivo.

Nell’insieme, dunque, la teoria tradizionale riconosce alla tassazione ordinaria del patrimonio dei vantaggi rispetto all’imposizione del reddito e vede con favore un suo impiego

in maniera complementare rispetto a quest'ultima. Ne attribuisce lo scarso uso che se ne è fatto in pratica, da una parte, a cause di ordine storico, perché, come scrive De Viti, "l'imposta nasce naturalmente come imposta sul prodotto o sul reddito" (1953 [1934], p. 213), con la conseguenza che le amministrazioni finanziarie si sono nel tempo specializzate in una attività corrente di accertamento dei redditi, e non dei patrimoni (Steve, 1976, p. 281); dall'altra, a motivi di natura politica e culturale¹¹.

2.3 L'esistenza di sensibili vantaggi dell'imposizione patrimoniale, rispetto a quella sul reddito, è stata ampiamente revocata in dubbio dalla letteratura più recente. Del reddito da capitale possono distinguersi tre componenti: la remunerazione normale, che compensa per il rinvio del consumo, ponendo il risparmiatore in una posizione di indifferenza intertemporale tra consumo presente e futuro; la remunerazione per il rischio, che pone il risparmiatore, che al rischio sia avverso, in una posizione di indifferenza tra investimento con rendimento certo e quello aleatorio; infine, la rendita che deriva dallo sfruttamento di potere di mercato, informazione privata, ogni altro vantaggio derivante da caratteristiche specifiche dell'investimento. Si può avere una quarta componente, quella del reddito da lavoro trasformato in reddito da capitale, o perché deliberatamente fatto apparire tale a scopi elusivi, o perché la redditività dell'investimento è dipesa da sforzo, tempo, competenze, doti personali (in questa seconda accezione, il caso può risultare difficilmente distinguibile da quello della rendita pura). Nella tassazione del rendimento normale, il tributo sul reddito e quello sul patrimonio si equivalgono: colpire il patrimonio significa colpire la serie futura dei rendimenti normali attesi. I sovraredditi (*excess returns*) sono, dunque, tassati solo se si ricorre all'imposta sul reddito, risultano esenti nel caso dell'imposta sul patrimonio. Ed è a questa caratteristica, ricordata sopra – in virtù della quale l'aliquota effettiva dell'imposta patrimoniale, se rapportata al rendimento, si riduce al crescere di questo – che la teoria tradizionale attribuisce un effetto benefico di tipo produttivistico. Nella visione più recente, invece, la mancata tassazione dei sovraredditi appare come un difetto, e non lieve, dal punto di vista sia dell'efficienza sia dell'equità.

L'imposizione, con il tributo sul reddito, della componente del sovrareddito che rappresenta la remunerazione del rischio non comporta un effetto disincentivante nella misura in cui il regime fiscale ammetta una piena deducibilità delle perdite. In questo caso l'imposta non altera il valore atteso dell'investimento rischioso, limitandosi ad assorbire una parte del rischio. L'investitore potrà ristabilire il proprio equilibrio di portafoglio aumentando gli impieghi in altri investimenti rischiosi. L'imposizione delle rendite, d'altra parte, essendo queste, per loro natura, legate a fattori specifici, non rinvenibili in impieghi alternativi, non dovrebbe produrre uno spostamento di risorse. Se non vi sono controindicazioni sotto il profilo dell'efficienza allocativa, la tassazione delle rendite è fortemente raccomandata dal punto di vista dell'equità, perché si tratta di un'importante fonte di disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza. Lo stesso può dirsi per l'eventuale quarta componente dei sovraredditi, la cui tassazione come reddito di capitale è, in genere, già un

¹¹ Scrive Steve (1976, p. 280): le ragioni della larga prevalenza, nella pratica, delle imposte sul reddito, rispetto a quelle sul patrimonio "sono in parte da ricercare nella tradizione e sono legate alle tendenze politiche prevalenti al tempo della formazione dei primi sistemi moderni delle imposte dirette, cioè intorno alla metà dell'Ottocento. Infatti il ricorso, anche parziale, al patrimonio come criterio di ripartizione delle imposte dirette comporta un trattamento più favorevole per i non proprietari e meno favorevole per i proprietari, che non il ricorso al reddito ... E questo doveva naturalmente essere un argomento importante in società nelle quali il rigido rispetto della proprietà era un dato fondamentale". La maggiore ostilità dell'opinione pubblica nei confronti delle imposte sui patrimoni rispetto a quelle sui redditi, e il conseguente più alto costo politico delle prime, rispetto alle seconde, sono un dato a tutt'oggi ancora largamente presente in società che pure, rispetto a quelle della metà dell'Ottocento, hanno, per altri versi, accettato la possibilità che vengano imposti alcuni limiti alla proprietà privata (si pensi agli articoli 42, 43 e 44 della Costituzione italiana).

beneficio, rispetto al trattamento come reddito da lavoro: tanto più lo sarebbe l'esenzione che risulterebbe dal ricorso, anziché all'imposta sul reddito, a quella sul patrimonio.

Si può obiettare che l'imposizione ordinaria del patrimonio viene generalmente proposta come complementare, non alternativa, a quella dei redditi. In questo caso, tuttavia, il rendimento ordinario, soggetto ad entrambi i tipi di tributo, risulterebbe più tassato del sovrareddito, una soluzione molto discutibile, non solo sotto il profilo dell'equità (per quanto si è appena detto in relazione alle rendite), ma anche dell'efficienza.¹² Senza entrare nella tanto dibattuta questione della tassazione ottimale del capitale, ci si può limitare ad osservare come la letteratura offra ormai prove empiriche piuttosto solide di una forte sensibilità (elasticità) della ricchezza tassabile rispetto all'imposta¹³. La contrazione dipende da reazioni di due tipi. Da una parte le modifiche dei comportamenti di natura più propriamente economica, in particolare in relazione alle scelte di risparmio e di investimento, e, sembra anche in misura più significativa, alla mobilità residenziale. Dall'altra, quelle relative all'adempimento tributario, che si risolvono in un aumento della materia imponibile sottratta al fisco nella forma dell'evasione o dell'elusione (consistente quest'ultima principalmente nella ricomposizione del portafoglio verso gli impieghi che godono di trattamenti di favore). I due tipi di reazione risultano, peraltro, tra loro interconnessi, dal momento che l'intensità delle reazioni economiche dipenderà anche dal costo atteso della maggiore evasione o elusione¹⁴.

Un vantaggio che viene riconosciuto all'imposta sul patrimonio è quello di colpire i guadagni di capitale in base alla maturazione, che risulta invece molto difficile con l'imposta sul reddito. Ma si tratta, almeno nel caso dell'imposta sul patrimonio che si sta considerando, quella di tipo ordinario, di un vantaggio piuttosto debole, in quanto la tassazione avviene ad aliquote molto modeste, rispetto a quelle che graverebbero sui guadagni di capitale se considerati come reddito.

In generale, dunque, non sembra che la tassazione ordinaria del patrimonio possa eludere il compito, per quanto arduo esso sia, di costruire un buon sistema di tassazione dei redditi¹⁵ ed il suo affiancamento, come tributo generale, a quello sui redditi può creare più problemi di quanti ne possa risolvere, e comportare peraltro maggiori costi amministrativi di non indifferente entità. Una valutazione diversa merita l'ipotesi di fare ricorso ad imposte patrimoniali di natura speciale, su singole componenti della ricchezza. L'esempio più importante è quello del ruolo che la tassazione immobiliare può giocare nella finanza locale, un ruolo che, in base a considerazioni che rimangono a tutt'oggi del tutto valide, è stato da molto tempo riconosciuto dalla letteratura finanziaria. Così come, spostandosi nel campo della tassazione dei trasferimenti di ricchezza, un crescente interesse e consenso suscita l'ipotesi di un potenziamento e un ridisegno, rispetto ai modelli tradizionali, dell'imposta di successione.

2.4 Rispetto all'imposta ordinaria sul patrimonio meritano diversa considerazione gli altri due tipi di tributi patrimoniali di cui si è detto: l'imposta straordinaria e l'imposta sulle grandi ricchezze. Come si è già sottolineato, in entrambi i modelli, il tributo colpisce la ricchezza patrimoniale in senso proprio, non solo formale: vale a dire, preleva una parte del patrimonio non, come avviene con l'imposta ordinaria, una quota di reddito.

¹² Guvenen et al. (2029) ristabiliscono il giudizio di efficienza tradizionale a favore dell'imposta sul patrimonio, che premiando i rendimenti al di sopra del normale, stimolerebbe l'impiego produttivo dei capitali. Il risultato ha tuttavia portata limitata alle ipotesi di partenza adottate, che risultano piuttosto restrittive.

¹³ Tra i lavori più recenti, ci si limita qui a rinviare, per una breve ed efficace rassegna, a Scheuer, Slemrod (2021, pp. 217-223), per una trattazione più diffusa a Advani, Tarrant (2020).

¹⁴ Cfr. Scheuer, Slemrod (2021, p. 219) e, in un contesto analitico più generale, Slemrod (2001).

¹⁵ Si vedano le considerazioni, in questa stessa direzione, di Boadway, Pestieau (2018) e Arachi, D'Antoni (2019).

La più netta recente riproposizione dell'ipotesi di imposta straordinaria sul patrimonio è quella della *Wealth Tax Commission* (Advani, Chamberlain, Summers, 2020), che si è già brevemente descritta. Il grande vantaggio, rispetto all'imposta ordinaria, è che le reazioni comportamentali, siano esse economiche o solo nella propensione all'adempimento tributario, dovrebbero risultare molto più contenute, se non del tutto assenti. A condizione, tuttavia, che l'imposta sia accertata una volta per tutte sui patrimoni esistenti ad una data antecedente la sua istituzione, anche se la riscossione potrà essere spalmata su un periodo pluriennale – ed è bene che lo sia, per attenuare i problemi di liquidità; e, soprattutto, a condizione che l'introduzione del tributo sia davvero inattesa e realmente credibile l'impegno a non ripeterla. Se le aspettative dovessero essere diverse, le reazioni potrebbero risultare non dissimili da quelle che, come si è visto, si possono attribuire all'imposta ordinaria¹⁶.

Un altro vantaggio dell'imposta straordinaria, rispetto a quella ricorrente, è che anche gli oneri di accertamento si sopportano una volta per tutte, sulla base di informazioni e dati già in possesso dell'amministrazione, senza appesantirne l'operatività in via permanente.

Rispetto all'imposta patrimoniale "di massa", vale a dire applicata all'intera platea dei contribuenti proprietari (anche se con l'esenzione dei patrimoni più piccoli), sia essa ordinaria oppure straordinaria, diversa natura riveste l'imposta sulle grandi ricchezze, come disegnata da recenti proposte, alcune già ricordate, da quelle di Saez e Zucman (2019 a e b), che hanno poi ispirato negli Stati Uniti le iniziative politiche e legislative di Warren e Sanders, a quella di recente formulata per l'Europa da Kapeller, Wildauer e Leitch (2021 a e b); o ancora quella, di natura pluriennale, ma temporanea, concepita come risposta alla crisi pandemica da Landais, Saez e Zucman (2020). In questi disegni, l'imposizione patrimoniale, che risponde principalmente ad esigenze di equità, è limitata ad una ristretta porzione di contribuenti più ricchi, in genere non al di sotto del percentile più alto della distribuzione, se mai al di sopra, e talvolta anche significativamente.

L'efficacia del tributo, dal punto di vista redistributivo, è potenziata, rispetto all'imposta ordinaria di massa, dall'applicazione di aliquote ben più alte e crescenti per scaglioni di ricchezza imponibile. Nella prospettiva di un ricorso allo strumento tributario per contrastare l'enorme crescita delle diseguaglianze, il ruolo dell'imposta sulle grandi ricchezze è visto come complementare rispetto alla imposizione sul reddito, nelle due forme dell'imposta individuale (o familiare) e di quella sulle entità collettive, a loro volta da irrobustirsi nel disegno e nelle pratiche applicative. La tassazione patrimoniale, a fianco di quella sul reddito, risulta particolarmente appropriata nei casi di grandi società il cui valore sui mercati risulta del tutto sproporzionato rispetto alle risultanze di bilancio. Anche come strumento per colpire, in via indiretta, su base patrimoniale, i guadagni di capitale maturati, l'imposta sulle grandi ricchezze risulta più efficace dell'imposta ordinaria di massa per la maggiore consistenza delle aliquote.

Le reazioni comportamentali a queste imposte possono risultare significative, soprattutto sul piano della sottrazione o il mascheramento della base imponibile. Le modalità più rilevanti sono quelle dello spostamento all'estero del capitale o della residenza del detentore. Nel primo caso, quello della migrazione della ricchezza, nuove possibilità di contrasto vengono in prospettiva aperte

¹⁶ Nel leggere, su questi aspetti, il rapporto della commissione britannica, tornano a mente le parole di Einaudi quando, nel 1946, proponeva l'imposta straordinaria sul patrimonio per finanziare gli sforzi della ricostruzione. "La gran virtù dell'imposta <<straordinaria>> patrimoniale, della leva sul capitale è che il contribuente sa che, per essa, esiste un punto fermo: il reddito e quindi il patrimonio, suppongasì al 31 dicembre 1945. Se a quella data egli ha un patrimonio di 5 milioni, pagherà su quella base fissa. Quel che guadagnerà dopo in più pagherà solo le imposte ordinarie. Egli potrà essere e sarà forzato ad essere onesto rispetto a queste, che saranno divenute tollerabili. Ma l'onere straordinario, di liquidazione del passato fascistico e della ricostruzione presente graverà tutto sul patrimonio già formato e sul reddito già conquistato in passato. Si apre l'animo alla speranza; si crea l'incitamento a lavorare ed a produrre di più, che è l'esigenza massima del momento presente" (Einaudi, 1946, p. 34).

dai rilevanti progressi che si stanno compiendo, sul piano internazionale, nei sistemi di scambio di informazioni, finora in prevalenza pensati per i redditi, ma possibilmente convertibili ed estendibili ai capitali. Per il secondo aspetto, quello della migrazione del possessore, le contromisure (imposte sull'*uscita*, o previsione di tassazione per un certo numero di anni successivi alla variazione di residenza) sono più difficili e più deboli.

Le ipotesi di Sae e Zucman sono state disegnate per gli Stati Uniti, che godrebbero di indubbi vantaggi nell'applicazione di questo tipo di tributi: quello di adottare il criterio della cittadinanza, anziché quello di residenza; di poter contare su un'amministrazione finanziaria forte, e su un forte potere contrattuale sul piano internazionale, rispetto agli altri paesi e rispetto alle entità private multinazionali. Più difficile pensare ad un'applicazione isolata in paesi di più piccole dimensioni e politicamente più deboli. Tant'è che le proposte relative a realtà diverse da quella degli Stati Uniti, sono state sinora formulate su base regionale, come quelle relative all'Europa. Peraltro, l'idea di Piketty (2014), che tanto fece parlare, era quella di un'imposta globale.

3. Poche e brevi note sul caso italiano

In Italia la tassazione patrimoniale riveste un ruolo di un certo rilievo. L'insieme dei tributi rientranti nella categoria dell'OCSE delle imposte sulla proprietà ammonta al 2,5% del Pil e al 6,1% del prelievo globale (dati OECD, in riferimento al 2018), al di sopra dei valori medi per l'intera area che si sono riportati all'inizio.

Si tratta di un insieme complesso (e confuso) di distinti tributi sul possesso o sul trasferimento di ricchezza, alcuni dei quali, di molto antica istituzione, come l'imposta di registro (1862), altri recenti, spesso introdotti per fare fronte a situazioni di emergenza finanziaria. Così è stato, per esempio, con i due tributi che oggi compongono l'ossatura del sistema: l'imposta immobiliare comunale fece la sua comparsa, come misura di carattere straordinario, nell'ambito della manovra di consolidamento finanziario reso necessario dall'adesione al trattato di Maastricht (1992); l'imposta di bollo sui prodotti finanziari fu introdotta con il pacchetto delle misure emergenziali del governo Monti nel 2011.

Il sistema è dunque l'esito della sovrapposizione e stratificazione nel tempo di una serie di interventi, rispondenti a logiche ed esigenze diverse, e di tale sua origine porta segni evidenti¹⁷. In tale stato di cose, è stata avanzata l'ipotesi di una riforma sistemica, con l'istituzione di un'unica imposta personale sul patrimonio netto in sostituzione di questa molteplicità di tributi di natura reale.¹⁸ Si tratterebbe, dunque, di provare a ripercorrere, sul versante dei patrimoni, la prospettiva della costruzione di un tributo generale, personale e progressivo, che, dal lato dei redditi ispirò il progetto di riforma, maturato negli anni '60 del secolo scorso, e che produsse poi la riforma dei primi anni '70. Sin dall'inizio, l'esito fu, come è noto, ben diverso dal disegno originario, in quanto il sistema di imposizione dei redditi già nacque con una marcata impronta duale, per l'esclusione dalla progressività di gran parte dei redditi di capitale finanziario. La natura duale, nel tempo, si è fatta plurale, una frammentazione in molteplici trattamenti e regimi speciali. E oggi si discute di come provare a ricomporre un quadro di maggior razionalità e coerenza.

Si può prevedere che le difficoltà del modello di tassazione uniforme, onnicomprensiva ed esaustiva del reddito si riproporrebbero con la patrimoniale. Peraltro, i vantaggi di un'imposta

¹⁷ Per una recente, sintetica ed efficace, descrizione del sistema attuale di imposizione patrimoniale in Italia cfr. Frasoni, Manzitti (2019).

¹⁸ Cfr. Frasoni, Manzitti (2019), Manzitti (2020); nella stessa direzione, Visco (2019), ma solo come seconda soluzione rispetto a quella, preferita, di un rilancio della progressività dell'Irpef.

ordinaria sul patrimonio, ispirata al modello tradizionale, sono oggi, come si è brevemente argomentato, più difficilmente riconoscibili.

L'alternativa è allora quella di porre mano ai difetti dell'attuale sistema.¹⁹ I problemi sono molti e complessi, non solo dal punto di vista economico e finanziario, ma anche sotto il profilo politico e culturale. Basti pensare alle forti reazioni di ostilità e rigetto che sempre suscita l'ipotesi di porre fine al grave *vulnus* del sistema della tassazione immobiliare locale, vale a dire l'esenzione dell'abitazione principale. Oppure a quelle, altrettanto significative, contro ogni ragionevole ipotesi di potenziamento e ammodernamento dell'imposta di successione, un prezioso strumento di equità intergenerazionale oggi abbandonato. Per tacere che dell'abolizione, o quanto meno di una profonda revisione, dell'imposta di registro si parla da decenni, senza che nulla si sia ancora potuto fare. Lo stesso vale per la revisione del catasto. E via dicendo.

Ce ne è abbastanza anche senza la patrimoniale unica.

Riferimenti bibliografici

A. Advani, E. Chamberlain, A. Summers (2020), *A Wealth Tax for the UK*, Wealth Tax Commission Final Report, www.ukwealth.tax

A. Advani, H. Tarrant (2020), *Behavioural Responses to A Wealth Tax*, Wealth Tax Commission, Evidence Paper n. 5, Published by the Wealth Tax Commission, www.ukwealth.tax

G. Arachi e M. D'Antoni (2019), "Il ritorno delle imposte speciali", in G. Arachi - M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, pp. 45-63.

Astrid (2021), *Proposte per una riforma fiscale sostenibile*, a cura di L. Carpentieri e V. Ceriani, Paper n. 78, maggio

L. Batchelder – D. Kamin (2019), *Taxing the Rich: Issues and Options*, September 11 (<https://ssrn.com/abstract=3452274>)

R. Boadway – P. Pestieau, (2018), *The dubious case for annual wealth taxation*, Ifo DICE Report, n. 2/2018, vol. 16.

C. Cosciani (1964), *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Documento di lavoro elaborato dal vicepresidente prof. C. Cosciani, Milano, Giuffrè.

A. De Viti de Marco (1953 [1934]), *Principi di economia finanziaria*, 3^a ed., Einaudi, Torino.

M. Drometer, M. Frank, M. Hofbauer Pérez, C. Rhode, S. Schworm, T. Stitteneder (2018), *Wealth and Inheritance Taxation: An Overview and Country Comparison*, Ifo DICE Report, Vol. 16, Iss. 2, pp. 45-54

L. Einaudi [1946]. *L'imposta patrimoniale*, Roma, Edizioni della «Città libera».

G. Frasoni, A. Manzitti (2019), *Riflessioni sull'introduzione di un'imposta patrimoniale globale netta in Italia*, contributo per il gruppo di studio di Astrid su "Proposte per una riforma fiscale

¹⁹ A favore di tale alternativa si è espresso il gruppo di lavoro sulla riforma fiscale istituito presso Astrid (2021).

sostenibile", versione provvisoria del 16 dicembre http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/rifl/riflessioni_imposta_patrimoniale-20191216.pdf

C. Heckly (2004), "Wealth Tax in Europe: Why the Downturn?" in M. Taly and G. Mestrallet, dir., "Estate Taxation: Ideas for Reform", Institute Reports, Paris, Institut de l'entreprise, pp. 39-50.

J. Kapeller, S. Leitch, R. Wildauer (2021 a), *A European wealth tax for a fair and green recovery*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS) e Karl Renner Institute, Policy Paper, March 4

J. Kapeller, S. Leitch, R. Wildauer (2021 b), "A European wealth tax", *Social Europe*, April 9, <https://socialeurope.eu/a-european-wealth-tax>

A. Krenek, M. Schratzenstaller (2018), "A European Net Wealth Tax, Austrian Institute of Economic Research, WIFO Working Papers, No. 561 April 2018

C. Landais, E. Saez, G. Zucman (2020), "A progressive European wealth tax to fund the European COVID response", *Vox*, CEPR Policy Portal, 3 April

A. Manzitti (2020), *Per una nuova imposta italiana sul patrimonio netto*, in *Astrid Rassegna*, n. 323 (numero 12/2020), 31 luglio <http://www.astrid-online.it/rassegna/2020/31-07-2020-n-323.html>

Oecd (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the Oecd*, Oecd Tax Policy Studies, n. 26, Paris, Oecd Publishing.

S. Perret (2020), *Why did other wealth taxes fail and is this time different?*, Wealth Tax Commission, Evidence Paper 6, <https://www.wealthandpolicy.com/wp/106.html>

T. Piketty (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

E. Saez – G. Zucman (2019 a), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W.W Norton & Company Ltd., New York-London.

E. Saez – G. Zucman (2019 b), "Progressive Wealth Taxation", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, 437–511.

F. Scheuer and J. Slemrod (2021), "Taxing Our Wealth", *Journal of Economic Perspectives*—Vol. 35, N. 1, Winter, 207–230

J. Slemrod (2001), "A General Model of the Behavioral Response to Taxation." *International Tax and Public Finance* 8: 119–28.

S. Steve (1976), *Lezioni di scienza delle finanze*, 7° ed., Cedam, Padova

V. Visco (2019), "Promemoria per una riforma fiscale", in *Politica Economica/Journal of Economic Policy*, 1, April, pp. 131-154.