

# **Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio**

*In copertina:*

Hieronymus Bosch (1450-1516), *Il Giardino delle Delizie* (o *Il Millennio*) (1490 - 1510), trittico, olio su pannelli di legno. Museo del Prado, Madrid, Spagna.





# **Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio**

*Atti del Convegno*

Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio

*LUISS Guido Carli, 10-11 giugno 2022*

*organizzato con il patrocinio della Corte Costituzionale e dell'AIPSDT*

*a cura di*

Valeria Mastroiacovo e Giuseppe Melis

*con l'introduzione del giudice costituzionale*

Luca Antonini



**Giappichelli**

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4465-1

ISBN/EAN 978-88-921-7824-3 (ebook - pdf)

*Il presente volume è stato realizzato con il contributo dell'Università di Foggia e Luiss Guido Carli nell'ambito del finanziamento del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, bando PRIN 2017, dal titolo: Intelligenza artificiale e scienze giuridiche. Decisioni algoritmiche e predittività dei dati richiedono un nuovo quadro giuridico? Un approfondimento sul mercato della finanza e del Lavoro con particolare riguardo alla tutela dei diritti e alla distribuzione della ricchezza.*



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su  
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# INDICE

*pag.*

## INTRODUZIONE

IL DIRITTO COSTITUZIONALE TRIBUTARIO NELLA PROSPETTIVA DEL TERZO MILLENNIO	1
---	---

*Luca Antonini*

- |   |    |
|---|----|
| 1. Una premessa sulle ragioni di un titolo  | 1  |
| 2. Dovere tributario o potere tributario: due prospettive diverse per guardare al medesimo fenomeno | 2  |
| 3. Implicazioni tratte dalla più recente giurisprudenza costituzionale                              | 7  |
| 4. Una conclusione  | 12 |

## PARTE PRIMA

### CAPACITÀ CONTRIBUTIVA E PRINCIPI COSTITUZIONALI: NUOVE PROSPETTIVE RICOSTRUTTIVE

NUOVE RICCHEZZE ED ELEMENTI ESSENZIALI DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA NELLA DIMENSIONE POSTMODERNA	17
---	----

*Andrea Fedele*

- |  |    |
|--|----|
| 1. Nella prospettiva di “globalizzazioni” ed evoluzioni tecnologiche emergono molteplici proposte di innovazione dei sistemi tributari                                       | 18 |
| 2. Due contrapposte visioni della fiscalità  | 20 |
| 3. La capacità contributiva nel giudizio sulla legittimità della norma tributaria  | 22 |
| 4. Se la “possibilità di pagare” possa essere identificata con la capacità contributiva ed assunta come limite oggettivo nel giudizio sulla legittimità di qualsiasi tributo | 24 |

	<i>pag.</i>
5. Le nozioni di capacità contributiva effettivamente utilizzate come parametri nella valutazione della legittimità dei tributi	26
6. “Nuove ricchezze” ed innovazioni nel sistema tributario	28

I LIMITI DIMENSIONALI DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA NELLA <i>DIGITAL ECONOMY</i>	39
---	----

*Alessandro Giovannini*

1. Oggetto e metodo dell'indagine. Le attività della <i>digital economy</i> e le categorie giuridiche generali	40
2. Stato senza sovranità e sovranità senza Stato: la realtà dell'economia e gli equivoci sui concetti di sovranità e territorio. Le onde elettromagnetiche e la sovranità	41
3. La materia invisibile, la fisica e il <i>Tû-Tû</i> della territorialità	45
4. Invisibilità dei luoghi e immaterialità delle attività economiche: la ragionevole connessione con la materia invisibile del “territorio”	47
5. La sovranità come sintagma ordinamentale, la sovranità aperta e polimorfa in Costituzione	49
6. Intermezzo. Elementi del contenuto normativo e interpretazione “circolare”: precisazione di metodo e di sostanza sul giuridico e sul pregiudiziale	50
7. I poteri e la dimensione impositiva della sovranità nella territorialità invisibile	52
8. I vincoli e gli pseudo vincoli di diritto internazionale, della <i>soft law</i> e delle istituzioni senza sovranità. La “doppia non imposizione” internazionale	53
9. Il confronto della <i>digital economy</i> con l'art. 53 Cost. inteso come criterio di riparto dei carichi pubblici: il rapporto di utilità economicamente rilevante	55
10. <i>Segue</i> : lo spostamento della ricchezza nazionale, la “doppia non imposizione” e l'organizzazione dominante delle attività commerciali. I progetti OCSE e la tassazione interna	57
11. <i>Segue</i> : la giustificazione economica, costituzionale e tributaria di un'eventuale imposta “oltre” il reddito	59
12. <i>Segue</i> : il “lavoro” degli utenti come bene intangibile e il dominio sui fattori della produzione. L'imposta italiana sui servizi digitali	61
13. La solidarietà costituzionale e il concorso alla spesa per chi non appartiene alla comunità. Gli effetti economici e sociali come indicatori ulteriori dell'appartenenza	63
14. La lunga strada dell'Isola delle Rose. Conclusioni	65



pag.

SOSTANZA ECONOMICA E  
FORMA GIURIDICA NEL DIRITTO TRIBUTARIO 67

*Valeria Mastroiacovo*

1. Contrapposizione tra sostanza economica e forma giuridica nella prospettiva dell'effettività di capacità contributiva 67
2. L'*invenzione* del sostanzialismo metagiuridico 72
3. La mancanza di uno specifico referente normativo a fondamento del principio della prevalenza della sostanza sulla forma e i limiti della giurisprudenza creativa in materia tributaria 76
4. La linea d'ombra dell'art. 20 TUR 80

IMPOSIZIONE PATRIMONIALE:  
ANALISI DELLE (CRIPTO) PREVISIONI IN VIGORE E  
POSSIBILI MODELLI INNOVATIVI 85

*Enrico Marello*

1. Le chiavi di lettura: atto/potenza, uno/molti 85
2. Le direttrici del dibattito novecentesco: la bellezza dell'uno, l'apoteosi della potenza 87
3. Il dibattito del XXI secolo: la prevalenza dell'atto, l'esaltazione dei molti 94
4. Le nuove trasformazioni dell'imposizione patrimoniale, ritorno alla potenza 98
5. Domande conclusive 99

LA FUNZIONE DEL TRIBUTO  
AL TEMPO DELLE GRANDI DISUGUAGLIANZE 101

*Franco Gallo*

1. Uno Stato più regolatore e più redistributore 101
2. La funzione redistributiva del tributo 103
3. L'art. 53 Cost. 104
4. I riscontri in sede applicativa 106

CAPACITÀ CONTRIBUTIVA E  
 “AGENDA” DEL TERZO MILLENNIO:  
 DALLA TUTELA DELL’AMBIENTE ALL’ECONOMIA CIRCOLARE 109  
*Antonio Uricchio*

1. Gli obiettivi di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, economia e fiscalità circolare 109
2. La sfida ecologica e il diritto tributario del nuovo millennio 114
3. La fiscalità ambientale nella nuova cornice costituzionale 118
4. La copertura costituzionale della fiscalità circolare tra extrafiscalità e capacità contributiva 123
5. Transizione ecologica, crisi energetica e accise verdi 131

UNO SGUARDO OLTRE CONFINE: QUALE FUTURO PER  
 L’IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI E DONAZIONI? 139  
*Elena Conte*

1. Introduzione 139
2. La distribuzione della ricchezza nell’area OCSE: la ricchezza delle famiglie è ripartita in modo ineguale 140
3. Passaggi di ricchezza nell’area OCSE 142
4. Imposizione su successioni e donazioni: quali spazi? Le considerazioni dell’OCSE 143
  - 4.1. I modelli possibili 144
  - 4.2. Gettito, basi imponibili ed esenzioni 145
5. Paesi europei a confronto: l’imposta di successione in Italia, Francia, Germania e Regno Unito 147
6. Imposte di successione e tassazione del capitale 148
7. Un contributo al dibattito pubblico: il rapporto degli economisti francesi 150

AUTONOMIA TRIBUTARIA ALLA PROVA  
 DELLE NUOVE SFIDE A LIVELLO LOCALE 153  
*Francisco Adame Martínez*

1. Introduzione 153
2. Autonomia tributaria delle regioni e tassazione della ricchezza: concorrenza fiscale tra regioni 154
  - 2.1. Ripartizione delle imposte tra lo Stato e le Regioni 154
  - 2.2. Imposta sul patrimonio 155

	<i>pag.</i>
2.3. Imposta sulle successioni e donazioni	157
3. Imposte proprie delle Regioni e tutela dell'ambiente	160
4. Il rilancio del principio di capacità contributiva come misura di quantificazione fiscale	164

PARTE SECONDA  
ATTUAZIONE DEL DOVERE DI CONCORRERE  
ALLE PUBBLICHE SPESE

CRESCITA E DECRESCITA ECONOMICA  
NEL TERZO MILLENNIO

*Massimo Bordignon*

1. Il quadro internazionale	171
2. I dilemmi della politica economica	173
3. L'economia italiana	175
3.1. La congiuntura	175
3.2. I problemi strutturali: crescita economica e debito pubblico	177
4. Le difficoltà dell'Europa	179
5. Il fisco	182

TERZO MILLENNIO, POST GLOBALIZZAZIONE  
E STABILE ORGANIZZAZIONE.  
QUALE TASSAZIONE PER I GAFA?

*Silvia Cipollina*

1. Osservazioni introduttive	185
2. Localizzazione del prelievo fiscale e "creazione del valore"	189
3. "Presenza digitale" e "significativa presenza economica"	193
4. La soluzione a due pilastri dell'OCSE	197
4.1. Il primo pilastro	197
4.2. Il secondo pilastro	199
4.3. Rilievi critici	200
5. Osservazioni conclusive	201

	<i>pag.</i>
<p>DAL RULING INTERNAZIONALE ALLA COOPERATIVE COMPLIANCE: UNA LETTURA DI SISTEMA DEL FISCO “SU MISURA”</p> <p><i>Giuseppe Melis</i></p>	203
1. Introduzione	203
2. Gli strumenti ed istituti per favorire l’adempimento spontaneo e il dialogo: classificazione sistematica e le relative premialità	206
3. Il sistema “su misura” (interpelli, accordi preventivi, adempimento collabora- tivo) e la giustificazione costituzionale della disciplina generale e derogatoria	214
3.1. Linee di indirizzo del sistema tracciato ed eterogeneità degli ef- fetti premiali	214
3.2. Fondamento della risposta “su misura”	216
3.3. Risposta “su misura” ed effetti nei confronti di terzi	219
3.4. Sul fondamento del <i>revirement</i> , sul suo effetto solo <i>pro-futuro</i> e sulle ipotesi di sua esclusione	221
4. Questioni di rinuncia preventiva al controllo	229
5. Conclusioni	230
<p>CIVILTÀ GIURIDICA E DIRITTO AL CONTRADDITTORIO ENDOPROCEDIMENTALE</p> <p><i>Livia Salvini</i></p>	233
1. Premessa	233
2. Lo stato della giurisprudenza	235
2.1. La Cassazione	235
2.2. La Corte costituzionale	239
3. Alcune considerazioni e proposte	241
<p>LA RIFORMA FISCALE</p> <p><i>Vieri Ceriani</i></p>	247
<p>CAPACITÀ CONTRIBUTIVA E PRINCIPI COSTITUZIONALI: NUOVE PROSPETTIVE RICOSTRUTTIVE</p> <p><i>Ernesto Maria Ruffini</i></p>	257

*pag.*

LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI TRA STATI  
NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE  
E L'UTILIZZO DEI DATI

263

*Michele Carbone*

1. Gli strumenti per lo scambio di informazioni	263
2. Il <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> (FATCA)	269
3. Il <i>Common Reporting Standard</i> (CRS)	274
4. La Direttiva 2011/16/UE e le successive DAC	278
5. Utilizzo e valore probatorio dei dati di fonte estera	288
6. Conclusioni	296



# IMPOSIZIONE PATRIMONIALE: ANALISI DELLE (CRIPTO) PREVISIONI IN VIGORE E POSSIBILI MODELLI INNOVATIVI

*Enrico Marellò\**

ABSTRACT: Nel contributo si offre una lettura delle imposte patrimoniali basata su due chiavi: atto/potenza e uno/molti. Ci si interroga sulla resistenza teorica del concetto di patrimonio come potenzialità di reddito e di consumi futuri. Inoltre, ci si domanda se esista un concetto unitario di patrimonio o se, invece, esistano tanti diversi patrimoni, di diversa formazione e di diversa funzione.

Nel contributo si formulano, inoltre, ulteriori domande di ricerca, concernenti la rappresentazione del patrimonio come strumento di misurazione delle diseguaglianze e sulla rivalutazione delle imposte speciali sul patrimonio.

SOMMARIO: 1. Le chiavi di lettura: atto/potenza, uno/molti. – 2. Le direttrici del dibattito novecentesco: la bellezza dell'uno, l'apoteosi della potenza. – 3. Il dibattito del XXI secolo: la prevalenza dell'atto, l'esaltazione dei molti. – 4. Le nuove trasformazioni dell'imposizione patrimoniale, ritorno alla potenza. – 5. Domande conclusive.

## *1. Le chiavi di lettura: atto/potenza, uno/molti*

**1.1.** Il dibattito sulle imposte patrimoniali procede da quasi due secoli, con alterne fortune. A periodi di bassa intensità seguono picchi di interesse, con una composizione di ciclicità degli argomenti proposti e di inserzione di nuovi tasselli nel discorso fiscale.

Gli ultimi anni hanno rappresentato un nuovo apice di intensità nel dibattito scientifico, cui si sono anche accompagnate alcune proposte politiche di un certo interesse.

In particolare, l'ambiente concettuale è stato smosso da una serie di studi sulle diseguaglianze patrimoniali che, dalla fine del XX secolo, hanno proposto: un'ana-

---

\* Professore ordinario di Diritto tributario presso l'Università di Torino.

lisi (l'esistenza di una crescita nelle diseguaglianze patrimoniali), una valutazione del fenomeno (la crescita della diseguaglianza patrimoniale è male) e, infine, una ricetta di correzione (l'imposta patrimoniale, come correzione della crescente diseguaglianza patrimoniale).

Intorno a questi studi è gemmato un fitto dibattito, con un'ampiezza temporale di quasi un ventennio, incentrato sulla discussione della correttezza dell'analisi, della valutazione, della soluzione proposta.

Quando l'onda lunga di questo dibattito sembrava essersi ormai esaurita, la riflessione sui meccanismi finanziari connessi alla pandemia ha portato ad un nuovo fiorire di studi e di proposte politiche<sup>1</sup>.

**1.2.** Il metodo che si propone per questo intervento è fondato su due chiavi di lettura duali. Le due coppie di concetti in opposizione che si useranno sono: atto/potenza e uno/molti.

Si tratta di due schemi, logici e di classificazione, che appartengono diffusamente alla nostra formazione di base, pre-giuridica, e che, per questo, si possono adoperare efficacemente anche nei domini specialistici.

Lo schema di base per atto e potenza è quello derivato da Aristotele: tutto diviene qualcosa, che è la forma, punto di arrivo del divenire; il divenire trae origine dalla materia, che è possibilità. La sostanza, nel divenire si identifica col *telos*, il fine dell'azione creatrice. Nella rappresentazione più classica, la forma è atto, la materia è potenza.

Dobbiamo poi a Tommaso d'Aquino la distinzione del binomio atto/potenza rispetto a materia/forma: il divenire atto si rende indipendente dalla forma.

Lo schema di base per uno/molti è profondamente radicato nelle scienze sociali, e tocca da secoli le questioni identitarie, di ontologia e di rappresentazione. Si pensi al diverso atteggiarsi di questo schema nella lettura di fenomeni potenti come la ripartizione del potere pubblico nel Medioevo, oppure nella Rivoluzione francese. O ancora, come il concetto di uno e molti abbia percorso il XX secolo, con il dramma dei totalitarismi, o sia tuttora in gioco nelle questioni di genere, tipiche di inizio XXI secolo.

**1.3.** A dimostrazione di come non si tratti solo di un gioco intellettuale per accademici annoiati, ecco qualche esempio di come questi due schemi duali possono essere usati per interpretare le imposte patrimoniali.

(a) Se andiamo alla civilistica dei giganti, nella definizione del patrimonio è da ricordare un passo di Von Savigny<sup>2</sup>, dove non colpisce tanto il riferimento al patri-

---

<sup>1</sup>Per una più ampia sistemazione concettuale del dibattito si consenta il rinvio a: MARELLÒ, *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, 2006 e al recente MARELLÒ, *Mitologia dell'imposta sul patrimonio*, Milano, 2022.

<sup>2</sup>Cfr. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, I, Torino, 1886, 342.



monio come insieme dei rapporti (afferenti a obbligazioni e diritti reali), ma è notevole la correlazione che viene instaurata tra patrimonio e potere: l'A. nota come il vocabolo tedesco *Vermögen* esprima tanto "patrimonio" quanto "potere" e sostiene che ciò coglie la vera essenza del fenomeno, poiché tramite i diritti patrimoniali l'uomo agisce o esprime la propria possibilità di azione;

(b) per Kaldor, teorico relevantissimo dell'imposizione patrimoniale nella prima parte del XX secolo, il patrimonio è potenza<sup>3</sup>, come possibilità di consumi (figura fortunatissima nella descrizione del patrimonio). Con il celebre esempio comparativo del marajah, possessore di nessun reddito ma di una pietra preziosa favolosa e del mendicante, possessore di nulla in assoluto, Kaldor mise bene in luce come la capacità di soddisfare bisogni dipende anche dalla statica patrimoniale e non solo dalla dinamica reddituale, o meglio che dalla potenza patrimoniale si può dire tanto più di quello che si possa dire dall'attualità reddituale;

(c) per Piketty<sup>4</sup>, vero *trend-setter* del pensiero patrimoniale del XXI secolo, il patrimonio è atto, perché espressione di una ripartizione, di una distribuzione avvenuta nel passato, attraverso il mercato, che Piketty ritiene non corretta, perché espressione della società dei *rentier*. Qui il patrimonio non è potenza come in Kaldor, perché lo sguardo non è rivolto in avanti, ma piuttosto all'indietro, in un tempo nel quale il mercato, non corretto, ha prodotto risultati ingiusti (secondo Piketty, ovviamente);

(d) e ancora, affastellando idee: la formazione, la trasmissione e l'utilizzazione del patrimonio sono atto, mentre il possesso del patrimonio è potenza; la valutazione del patrimonio incorpora il rischio dei rendimenti futuri e quindi esprime potenza;

(e) uno/molti coinvolge, invece il concetto di stesso patrimonio come figura unificante. Esiste un patrimonio diverso dalla somma dei singoli beni? È utile usare un contenitore concettuale che non esprima un valore autonomo? Il senso dei molti è ben percepibile nelle imposte speciali sul patrimonio, che esaltano la frammentazione e la singolarità dello specifico bene; a questa specificità si oppone la pesantezza e l'ampiezza dell'imposta generale, che richiama il tutto all'uno.

## 2. Le direttrici del dibattito novecentesco: la bellezza dell'uno, l'apoteosi della potenza

**2.1.** Al centro del dibattito del XX secolo troviamo l'esaltazione dell'imposta generale (quindi dell'uno), che viene apprezzata per la funzione di discriminazione dei redditi.

Dal punto di vista della discriminazione qualitativa, si tendeva a sostenere che

<sup>3</sup> Vds. KALDOR, *Per una imposta sulla spesa*, Torino, 1962.

<sup>4</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014 e PIKETTY, *Capitale e ideologia*, Milano, 2020.

un'imposta generale sul patrimonio – con aliquota moderata – potesse essere un utile completamento del sistema, efficace nell'attuare la discriminazione dei redditi<sup>5</sup>. Pesando sui patrimoni (e quindi in via indiretta sui redditi patrimoniali), il maggiore aggravio rispetto ai redditi di lavoro sarebbe risultata una ricaduta evidente.

**2.2.** Nel momento più alto dell'applicazione delle imposte generali, l'equità orizzontale era indicata come la ragione principale per l'applicazione delle imposte generali patrimoniali. Solo un paese indicava la riduzione delle diseguaglianze come il motivo giustificativo dell'imposta<sup>6</sup>.

Nel momento in cui viene elaborato il report OECD del 1979, diversi paesi potevano contare su un'imposta patrimoniale: Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia e Svizzera.

Persino l'Italia, che difficilmente si fa laboratorio fiscale di riforme, aveva visto, nel XX secolo, l'applicazione di almeno tre imposte generali:

- un'imposta straordinaria applicata tra il 1919 ed il 1939;
- un'imposta ordinaria applicata tra il 1939 e il 1947;
- tre imposte straordinarie applicate nel 1949.

Vi è stata, quindi, per un trentennio, compreso all'incirca tra il 1920 e il 1950, l'applicazione continuativa dell'imposta generale sul patrimonio. Terminata tale esperienza, non si è assistito ad alcuna altra apparizione dell'imposta generale nel nostro sistema.

Nel marzo del 1919 il Ministro per le Finanze F. Meda presentava alla Camera un disegno di legge volto ad attuare una riforma generale delle imposte dirette<sup>7</sup>: questo è il primo atto parlamentare dell'ordinamento italiano in cui si prefigura l'istituzione di una imposta generale sul patrimonio.

<sup>5</sup> Si sostiene l'utilità dell'imposizione patrimoniale nella discriminazione tra redditi in: GRIZIOTTI-PARRAVICINI, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, 1962, 199; STAMMATI, voce *Patrimonio (imposta ordinaria sul)*, in *Nss. Dig.*, XII, Torino, 1976, 646; MAFFEZZONI, voce *Patrimonio (imposta patrimoniale)*, in *Riv. dir. fin.*, 1986, I, 234 ss. Per una breve trattazione dei profili problematici: MURARO, *L'imposta patrimoniale nella teoria finanziaria: i termini della controversia*, in MURARO (a cura di), *L'imposta patrimoniale*, Padova, 1987, 22 ss.

Sulla discriminazione qualitativa, tra i molti riferimenti: FEDELE, *La discriminazione dei redditi di lavoro autonomo ed i principi di eguaglianza e di capacità contributiva*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1806; GIOVANNINI, *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in *Rass. trib.*, 2012, 1138.

<sup>6</sup> Cfr. OECD, *The Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals: report of the OECD Committee on Fiscal Affairs*, Paris, 1979, 26 e 33.

<sup>7</sup> Si tratta del disegno di legge avente per oggetto la "Riforma generale delle imposte dirette sui redditi e nuovo ordinamento dei tributi locali", presentato alla Camera dal Ministro delle Finanze F. Meda il 6 marzo 1919. La relazione al disegno di legge si trova in MORSELLI-D'AMATI (a cura di), *Storia della finanza pubblica*, X, I, Padova, 1961, 239 ss. e 342 ss.

Il progetto prevedeva l'introduzione di un'imposta generale ordinaria sul patrimonio, con lo scopo di completare il sistema fiscale, rendendolo più progressivo. Il ministro attribuiva all'imposta sul patrimonio il merito di attuare «*logicamente*» la discriminazione tra i redditi da lavoro e quelli di capitale: l'equità orizzontale era considerata obiettivo primario. A questo intento faceva da riscontro la volontà di non connotare in senso espropriativo il prelievo, tanto che il ministro si premurava di escludere espressamente che con questo tributo si intendesse «*perseguitare*» il capitale o il risparmio.

Si proponeva di considerare il tributo sul patrimonio come un prelievo operato sui redditi, come risulta dalla stessa relazione:

*«giòva avvertire espressamente, che proponendo l'introduzione nel nostro sistema tributario di una imposta sul patrimonio, non si è menomamente inteso di colpire una materia imponibile, il capitale, non mai prima assoggettata a tributo; e anzi deve essere esclusa in modo assoluto qualunque mira di persecuzione del capitale o del risparmio; la imposta patrimoniale, ripetesi, deve essere considerata come una variante del concetto di discriminazione dei redditi»*<sup>8</sup>.

Il progetto Meda non trovò concretizzazione (pur essendo fonte di ispirazione per i legislatori successivi): venne preferita un'imposta patrimoniale straordinaria.

Il tributo straordinario fu istituito con r.d. 24 novembre 1919, n. 2169, e variamente modificato successivamente<sup>9</sup>.

Il carattere straordinario del tributo discendeva dal periodo di applicazione dello stesso, previsto in venti anni<sup>10</sup>, e dal momento di rilevanza del presupposto, limitato al patrimonio posseduto al 1° gennaio 1920.

La struttura riprendeva in molti tratti l'elaborazione del progetto Meda: così nell'individuazione del presupposto e in certe regole di determinazione della base imponibile, mentre una apparente rilevante variazione era data dalla scelta dei soggetti passivi.

L'imposta ottenne rilevanti risultati di gettito e la tendenza all'evasione si dimostrò ridotta<sup>11</sup>.

La prima (e unica) imposta *ordinaria* sul patrimonio complessivo dei contribuenti veniva istituita in Italia nel 1939, allo scadere dell'applicazione dell'imposta straordinaria, con il r.d.l. 12 ottobre 1939, n. 1529, convertito con legge 8 febbraio 1940, n. 10.

<sup>8</sup> *Op. ult. cit.*, 266.

<sup>9</sup> Dai rr.dd. 31 dicembre 1919, n. 2544 e 11 marzo 1920, n. 330, trovando poi una nuova sistemazione nel r.d.l. 22 aprile 1920, n. 494, provvedimento ulteriormente integrato dal r.d.l. 5 febbraio 1922, n. 78.

<sup>10</sup> Originariamente, il tempo di vigenza del tributo era fissato in trent'anni: cfr. art. 1 r.d. n. 2169/1919.

<sup>11</sup> Per le indicazioni sul gettito e sulla ridotta tendenza all'evasione cfr. COSCIANI, *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, Istituto editoriale Galileo, s.l., 1946, 481-482.

Come si desume dalla relazione governativa<sup>12</sup>, il momento costituiva l'occasione per la normalizzazione finanziaria: dopo le imposte straordinarie del 1936-1938, utili alla «valorizzazione della vittoria conseguita dalle armi italiane in Africa Orientale» e alla «necessità di acquisire i mezzi necessari a garanzia della sicurezza nazionale», l'ulteriore fabbisogno del nuovo assetto coloniale imponeva una rivisitazione del sistema tributario.

All'ipotesi di un incremento nelle aliquote delle imposte sui redditi, veniva preferita l'istituzione di una nuova imposta patrimoniale, per la maggiore duttilità di questo tributo nel raggiungimento degli obiettivi ritenuti fondamentali: completamento del sistema tributario, incremento dell'azione redistributiva, stabilità nel gettito, discriminazione qualitativa dei redditi<sup>13</sup>.

L'imposta ordinaria sul patrimonio non era prefigurata come un prelievo epistodico, ma piuttosto come un prelievo che

*«semplice nella sua fondamentale struttura, costituirà una delle pietre basilari del nuovo ordinamento tributario nazionale»<sup>14</sup>.*

Le aspirazioni del ministro Thaon intorno alla continuità del prelievo andarono deluse. L'imposta ordinaria istituita nel 1939 rimase infatti in vigore solo sino al 1947, quando il d.lgs. 29 marzo 1947, n. 143 sancì la soppressione dell'imposta a partire dal 1° gennaio 1948 (art. 74).

L'imposta ordinaria venne sostituita da tre imposte straordinarie:

- (1) un'imposta proporzionale configurata come il pagamento una-tantum di 10 annualità dell'imposta del 1939;
- (2) un'imposta progressiva sul patrimonio delle persone fisiche;
- (3) un'imposta proporzionale sul patrimonio delle società.

Le ragioni di questo mutamento ordinamentale sono generalmente ravvisate nell'esigenza di immediate e ingenti entrate utili alle opere della finanza post-bellica<sup>15</sup> e

<sup>12</sup> THAON DI REVEL, *Relazione governativa al R.d.l. 12 ottobre 1939, n. 1599*, in BUSCEMA-D'AMATI (a cura di), *Documenti e discussioni sulla formazione del sistema tributario italiano*, Padova, 1961; per il decisivo ruolo del ministro Thaon di Revel nella preparazione dell'incompiuta opera codificatoria cfr. BRACCINI, *Un progetto di codice tributario del 1942*, in *Riv. stor. dir. it.*, 1998, 18 ss.

<sup>13</sup> Per l'individuazione di questa *ratio* complessiva dell'imposta cfr. THAON DI REVEL, *Relazione governativa*, cit., 247-251, dove si evidenzia anche la funzione di «fiancheggiamento» che la neonata imposta avrebbe svolto nei confronti dell'imposta complementare sui redditi. Per una critica a tali intenti del legislatore v. VANONI, *Chiose alle nuove imposte sul patrimonio e sull'entrata*, in *Riv. dir. fin.*, 1940, 22 ss. secondo il quale (a) le imposte reddituali dell'epoca attuavano già efficacemente la discriminazione tra i redditi e (b) la struttura reale dell'imposta sul patrimonio non era idonea allo svolgimento della funzione di completamento delle imposte reddituali.

<sup>14</sup> THAON DI REVEL, *Relazione governativa*, cit., 250-251.

<sup>15</sup> Per una giustificazione di tale tipo v. la *Relazione* «Convalida del d.l. 143-1947, concernente l'istituzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio», presentata il 29 aprile 1947, della Com-

anche nella contrapposizione alla crescita inflazionistica<sup>16</sup>. La tesi appare fondata, non solo per la coerenza con i lavori preparatori indicati in nota, ma anche perché non sembra percorribile l'ipotesi che si potrebbe formulare in alternativa, ossia che il prelievo sia stato soppresso nell'intento di rimuovere un tributo correlato alle politiche dello stato fascista: infatti, come descritto, l'imposta generale sul patrimonio aveva ascendenze – note – riconducibili ad un periodo anteriore all'instaurazione del fascismo.

**2.3.** Il Novecento ha assistito all'esplosione della bolla patrimoniale: dall'apice descritto ora, vi è stato un ritirarsi continuo. O meglio, si sono ritirate le imposte generali.

Per l'ordinamento italiano, nulla è più accaduto dopo il 1947 e, nei paesi OECD, oggi, possiamo contare meno di una manciata di imposte generali: Norvegia e Spagna sono i modelli di principale estesa applicazione, la Svizzera contempla un'imposta generale cantonale, con grandi differenze quanto a soggettività passiva, base imponibile, presupposto, esenzioni, la Francia conosce un'imposta sui grandi patrimoni immobiliari, che ha sostituito l'imposta sulle grandi fortune. Null'altro appare sotto il sole dell'imposta generale.

I motivi di questa ritrazione sono almeno tre:

– è diminuito il sostegno alla discriminazione qualitativa: anche dal punto di vista teorico, la necessità di colpire maggiormente i redditi di capitale (quindi i redditi di fonte patrimoniale) ha perso di interesse e di frequentazione dottrinale;

– il Novecento è stato il secolo lungo dell'imposta reddituale, esaltata e resa pervasiva in tutte le sue forme (imposte generali progressive, imposte sostitutive flat, imposte sul percepito, sul maturato, imposte onnicomprensive, imposte duali, in un rutilante rinnovarsi della centralità reddituale). L'ampliarsi dello spazio occupato dalle imposte sul reddito ha ridotto l'area vitale delle imposte sul patrimonio: in particolare, se le imposte patrimoniali sono configurate come equivalenti alle imposte sui redditi di capitale, i conflitti tra la forma dominante (reddituale) e quella ancillare (patrimoniale) vengono naturalmente risolti rimuovendo la forma minore, ossia l'imposta patrimoniale;

---

missione Finanza e Tesoro dell'Assemblea Costituente; STAMMATI, voce *Patrimonio (imposta straordinaria progressiva sul)*, in *Nss. Dig.*, XII, Torino, 1976, 648; sul complesso iter di consultazioni che precedette le imposte del 1947 e sulle finalità che si prefiggevano le diverse Commissioni incaricate di redigere il progetto si veda comunque COSCIANI, *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, cit., 489 ss.

<sup>16</sup>In questo senso si veda il relatore La Malfa, nei verbali della discussione del progetto all'Assemblea, riportati in UCKMAR, *Le tre imposte straordinarie sul patrimonio*, Milano, 1948, App., 36, ma anche l'intervento del ministro Vanoni nelle discussioni parlamentari del 1949, dove si sostiene che «Non si è voluto fare in quel momento (1947) un'imposta sul patrimonio equilibrata, secondo le ragioni tecniche e politiche proprie di questo tributo, ma si è voluto mettere nelle mani dell'amministrazione uno strumento che esercitasse una funzione antinflazionistica» (il discorso è riportato per intero in SALERNI, *Le imposte straordinarie sul patrimonio*, Milano, 1951, 58 ss.).

– dal punto di vista equitativo, si è messa in dubbio la funzionalità delle imposte sul patrimonio, che sono state ritenute meno interessanti, in senso distributivo, delle imposte sulle successioni e delle imposte sul reddito ad ampia applicazione (questa osservazione scontava poi, peraltro, una disfunzionalità nella pratica, soprattutto per quei paesi, come l'Italia, dove non erano presenti né un'imposta sulle successioni ad applicazione diffusa, né un'imposta sul reddito a base onnicomprensiva).

**2.4.** Alla quasi estinzione delle imposte generali, tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI secolo, si è accompagnata l'esplosione delle imposte speciali.

Sia sufficiente considerare l'ordinamento italiano.

Elemento tradizionalmente centrale della finanza locale è la tassazione della componente immobiliare del patrimonio. Anche nel nostro ordinamento attuale, la tendenza trova un chiaro riscontro, con l'IMU, ora disciplinata dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi da 739 a 782.

Presupposto è il possesso di immobili, con esclusione dell'abitazione principale (a meno che l'abitazione principale rientri nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9). Soggetto passivo è il proprietario, ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie.

Il valore dell'immobile è calcolato a partire della rendita catastale, rivalutata e moltiplicata secondo i valori indicati al comma 745. I fabbricati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati godono di una riduzione del 50%.

L'aliquota generale è compresa tra lo 0,86% e lo 1,06%. L'aliquota per gli immobili produttivi è compresa tra lo 0,76% e lo 1,06%. L'aliquota per l'abitazione principale è compresa tra lo 0,5% e lo 0,6%. L'aliquota per i terreni agricoli è compresa tra 0,76% e 1,06%, con possibilità dei Comuni di azzerare il prelievo.

Nel corso dell'ultimo decennio, sono stati varati alcuni provvedimenti che hanno introdotto diverse forme di imposizione sul patrimonio mobiliare.

Prima, è stata prevista dal d.l. n. 98/2011 l'applicazione dell'imposta di bollo sulle comunicazioni relative al deposito di titoli, con un prelievo commisurato al valore dei titoli depositati.

Successivamente, tale tributo è stato risistemato dall'art. 19 d.l. n. 201/2011, includendo nell'area impositiva anche i depositi bancari e postali (nonché i libretti di risparmio) e, soprattutto, scindendo in due parti il tributo: una misura fissa di esiguo valore e una misura proporzionale che a regime è fissata nello 0,2% sui prodotti finanziari per come definiti dal TUF. Permangono grossi dubbi circa la razionalità interna di un tributo che – formalmente – grava sull'invio di un rendiconto, ma che si applica anche se il rendiconto non viene inviato (nota 3-*bis* all'art. 13 della tariffa allegata al d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 642). L'operazione di *camouflage* di questa imposta patrimoniale sembra quantomeno maldestra.

Sono state istituite apposite imposte: (a) sugli immobili situati all'estero (IVIE),

all'aliquota nominale ordinaria IMU (0,76%), e (b) sulle attività finanziarie detenute all'estero, nella misura del 0,2% (IVAFE).

Tra le imposte sul patrimonio mobiliare vigenti, ha un peso quantitativo di rilievo anche la tassa automobilistica (c.d. bollo auto), che assume come presupposto il possesso di un veicolo ed è parametrata non al valore del bene, ma alla potenza espressa in kW (esistono, peraltro, riduzioni per vetustà del veicolo che potrebbero fungere da mitigamento nell'avvicinamento al valore venale).

**2.5.** Dal punto di vista quantitativo, il livello attuale dell'imposizione patrimoniale "segmentata" italiana è nella parte medio alta dei paesi OECD<sup>17</sup>.

Usando come indicatore la percentuale dell'entrata rispetto al PIL, le imposte patrimoniali italiane ammontano ad un totale, per il 2020, di 2,45%, con una media abbastanza costante nel ventennio 2000-2020 di 2,35%<sup>18</sup>.

Alcuni paesi di comparazione usuale presentano un'incidenza più elevata: la Francia nel 2020 presenta 4,15% (anche se la media ventennale appare più bassa), gli Stati Uniti 3%. La Spagna è sostanzialmente allineata con 2,44%; ad un livello inferiore si collocano l'Olanda (1,68%), la Finlandia (1,50%), la Norvegia (1,29%), la Germania (1,26%).

Se, invece, guardiamo al peso delle imposte patrimoniali rispetto al totale delle entrate tributarie, l'incidenza in Italia è del 5,72% nel 2020, con una media sul ventennio 2000-2020 del 5,66%. La Francia si colloca a 8,75%, gli Stati Uniti a 8,93%, la Spagna a 6,66%, l'Olanda a 4,24%, la Finlandia a 3,59%, la Norvegia a 3,35%<sup>19</sup>, la Germania a 3,28%.

In genere, il peso delle *property taxes* (quindi delle imposte speciali immobiliari) nei paesi ad alta fiscalità oscilla tra 1% e 2% del PIL<sup>20</sup>.

**2.6.** Dal punto di vista dell'allineamento tra tendenza legislativa e percezione dottrinale, va detto che nel secondo Novecento, periodo di espansione delle imposte speciali, la dottrina restava arroccata su una critica delle imposte speciali: si

---

<sup>17</sup> Fonte: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>, consultato il 22 febbraio 2022; questa la definizione del dato raccolto «*These include taxes on immovable property or net wealth, taxes on the change of ownership of property through inheritance or gift and taxes on financial and capital transactions. This indicator relates to government as a whole (all government levels) and is measured in percentage both of GDP and of total taxation*».

<sup>18</sup> Per il peso esiguo delle imposte patrimoniali rispetto al PIL: OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, Paris, 2018, 18, ove: «*Wealth taxes have generally accounted for a very small share of tax revenues. In 2016, tax revenues from individual net wealth taxes ranged from 0.2% of GDP in Spain to 1.0% of GDP in Switzerland. As a share of total tax revenues, they ranged from 0.5% in France to 3.7% in Switzerland*».

<sup>19</sup> Includendo il peso, di circa 1,1% dell'imposta generale sul patrimonio, che in Norvegia ha un'applicazione secolare: BANOUN, *Wealth Tax: Norway*, Wealth Tax Commission Background Paper no. 138, 2020.

<sup>20</sup> DOM-CUSTERS-DAVENPORT-PRICHARD, *Innovations in Tax Compliance*, Washington, 2022, 57.

sosteneva che i molti dell'imposta speciale fossero un *minus* rispetto all'uno dell'imposta generale<sup>21-22</sup>.

### 3. *Il dibattito del XXI secolo: la prevalenza dell'atto, l'esaltazione dei molti*

**3.1.** Il XXI secolo si caratterizza per un'interessante inversione nei termini del dibattito. Intanto, un nuovo fondamento all'imposizione patrimoniale viene individuato nella regolazione della distribuzione.

Negli anni più recenti, il dibattito ha portato in primo piano proprio il divario nelle distribuzioni di redditi e patrimoni: l'imposta sul patrimonio diventerebbe, così, uno strumento di re-equilibrio di una disfunzione del sistema distributivo della ricchezza<sup>23</sup>.

Così, l'analisi delle distribuzioni è stata usata sia per giustificare imposte generali a larga applicazione, ordinarie o straordinarie<sup>24</sup>, sia per fondare le petizioni favorevoli all'introduzione di imposte sui super-ricchi.

Molti studi si interrogano sulle cause della disegualianza patrimoniale, non solo in senso statico (la disegualianza oggi), ma in senso diacronico: come si sia formato nel tempo un certo assetto (diseguale) nella distribuzione dei patrimoni.

Il dibattito nel XXI secolo si è articolato intorno alla discussione delle tesi di Piketty e della sua scuola, con interventi di sostegno e di critica.

<sup>21</sup> Una appassionata critica della legittimità costituzionale delle imposte speciali si ritrova in MAFFEZZONI, voce *Patrimonio (imposte sul)*, cit., 322-323 anche con specifico riferimento alle imposte immobiliari. Solo con l'aspirazione alla generalità indicata nel testo il tributo non rischia l'incoerenza: così GALLO, *Premesse per l'introduzione di un'imposta patrimoniale*, in *Riv. dir. fin.*, 1986, I, 238; sulla medesima linea VISCO, *L'imposta sul patrimonio in una nuova struttura dell'imposizione diretta in Italia*, in MURARO (a cura di), *L'imposta patrimoniale*, Padova, 1987, 123 ss.

<sup>22</sup> Rappresentativo il caso dell'ICI che, secondo taluni, discrimina iniquamente i possessori di immobili: v. MARONGIU, *Riflessioni a margine della proposta istituzione di un'imposta comunale sul patrimonio immobiliare*, in *Dir. prat. trib.*, 1982, I, 1320 ss.; RIZZI, *Profili di illegittimità costituzionale dell'Ici*, in *Riv. dir. trib.*, 1994, II, 380; per ulteriori riferimenti sullo specifico punto si veda, se si vuole, MARELLO, voce *Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg., II, Torino, 2003, 441 ss.

<sup>23</sup> Anche nella percezione delle persone comuni, l'imposta sul patrimonio troverebbe una giustificazione sia nell'eccessivo divario distributivo tra ricchi e poveri, sia nella considerazione dell'aumento del divario: per una ricerca diretta cfr. ROWLINGSON-SOOD-TU, *Public attitudes to a wealth tax: the importance of "capacity to pay"*, in *Fiscal Studies*, 2021, 431 ss.

Per la teorizzazione di una maggiore fragilità macroeconomica (con maggiore vulnerabilità alle crisi) dei sistemi maggiormente diseguali dal punto di vista patrimoniale cfr. HAUNER, *Aggregate wealth and its distribution as determinants of financial crises*, in *The Journal of Economic Inequality*, 2020, 319 ss.

<sup>24</sup> Giustifica un'imposta straordinaria, come reazione ad un assetto patrimoniale che rifletta un'ingiusta distribuzione avvenuta in passato, STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta*, Bologna, 2014, 361 ss. (spec. 364 e 369).



Si compie qui una sintetica ricostruzione dei luoghi intorno a cui si è articolata questa indagine causale:

(a) l'accumulazione dei patrimoni ha un processo abbastanza lungo, che si articola su più generazioni<sup>25</sup>. Questo profilo coinvolge anche la correlazione tra patrimonializzazione di una generazione e capacità reddituale della generazione successiva (con meccanismi di rinforzo)<sup>26</sup>;

(b) le diseguaglianze aumentano quando il tasso di rendimento del capitale è superiore al tasso di crescita (l'icastica formula  $r > g$ ): si creano le possibilità di accumulo per chi ha capitale, in misura che accresce la diseguaglianza iniziale<sup>27</sup>;

(c) le diseguaglianze aumentano quando il rapporto tra reddito e capitale cresce e raggiunga un certo livello (per Piketty di 6-7 volte)<sup>28</sup>;

(d) le diseguaglianze patrimoniali dipendono dalle successioni ereditarie: crescono quando il patrimonio ereditario è una grande parte dello stock di capitale e quando le eredità siano fortemente concentrate<sup>29</sup>;

(e) guerre e shock macro-economici hanno un ruolo determinante nella ridu-

<sup>25</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 573.

<sup>26</sup> In genere, la consistenza patrimoniale dei genitori ridonda in una maggiore capacità reddituale dei figli: tanto più patrimonializzata la generazione precedente, tanto più la generazione successiva avrà redditi più elevati della media (anche solo per una maggiore propensione (e disponibilità) all'investimento in capitale umano: BERG-HEBOUS, *Does a Wealth Tax Improve Equality of Opportunity? Evidence from Norway*, IMF Working Paper, 2021).

<sup>27</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 540, in queste condizioni «I patrimoni ereditati dal passato si ricapitalizzano molto più in fretta rispetto alla crescita economica, anche in assenza di redditi da lavoro». Per una critica al peso attribuito a questo elemento ( $r > g$ ) nella catena argomentativa di Piketty v. MANKIW, *Yes,  $r > g$ . So What?*, in *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 2015, 43 ss.; ad avviso di MC.CLOSKEY, *Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: a review essay of Thomas Piketty's Capital in the twenty-first century*, in *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 2014, 81-82, si tratta solo di una nuova formulazione del mito del capitale che riproduce se stesso, riportabile al tradizionale pensiero di sinistra.

<sup>28</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 631. Peraltro, il rapporto tra patrimonio e reddito dipende dal tasso di crescita e dalla propensione al risparmio, come dimostra il caso italiano. Inoltre, è stato notato come il rapporto tra ricchezza e prodotto possa dipendere anche da fattori esogeni, come la crescita del prezzo degli immobili: per il caso italiano CANNARI-D'ALESSIO-VECCHI, *I prezzi delle abitazioni in Italia, 1927-2012*, Banca d'Italia, Roma, 2016.

<sup>29</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 631. Quanta parte del patrimonio deriva dall'eredità? I valori sono fortemente variabili da nazione a nazione e con il decorso del tempo: per esempio sembra che in alcuni paesi la quota di patrimonio di derivazione ereditaria sia declinata tra il 1900 e il 1975, per poi risalire, con esiti molto diversi: in Gran Bretagna la quota derivante da lasciti ereditari non è mai scesa sotto il 60%, mentre in Germania, nello stesso intervallo, è scesa dal 60% al 20% (per poi risalire a circa il 50%): OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, Paris, 2021, 34.

In Italia, circa il 45% del patrimonio dei soggetti deriva da eredità: OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, cit., 32; al crescere in valore assoluto del patrimonio auto-formato, diminuisce l'incidenza percentuale del patrimonio lasciato in eredità, <https://stat.link/tj5u34>.

zione delle diseguglianze o, comunque, nel sovvertimento della distribuzione esistente<sup>30</sup>;

(f) le politiche pubbliche e regolatorie di accesso alla proprietà hanno un ruolo importante nella riduzione delle diseguglianze<sup>31</sup>;

(g) l'inflazione, gravando sulla ricchezza passiva, non investita, aumenta le diseguglianze, perché incide sulle fasce patrimoniali più basse<sup>32</sup>;

(h) l'abbandono scolastico degli studenti delle classi meno abbienti incide sulle prospettive reddituali e quindi sulla formazione del patrimonio<sup>33</sup>.

**3.2.** In questa prospettiva, il patrimonio diviene prevalentemente atto, perché cristallizza una cattiva attuazione, una realizzazione inefficiente del sistema di regolazione e distribuzione primaria. Il patrimonio diviene il fenomeno che dimostra, p.e., la scarsa efficienza del sistema educativo nel garantire la mobilità patrimoniale.

Nella proposta che segue l'analisi, abbiamo il ritorno dell'uno, della grande imposta patrimoniale.

Piketty suggerisce, oltre ad imposte reddituali marcatamente progressive (con aliquote sopra 80% per redditi superiori a 500.000 dollari)<sup>34</sup> e a imposte sulle successioni a tassi elevati, un'imposta mondiale sul capitale, motivata dalla necessità di evitare la concentrazione di patrimoni:

*«Il compito principale dell'imposta sul capitale non è quello di finanziare lo Stato sociale, quanto di regolare il capitalismo»<sup>35</sup>.*

Altre motivazioni di sostegno del tributo sarebbero: la correzione delle imposte sui redditi, che i ricchi riescono a non pagare<sup>36</sup>, una funzione incentivante al miglior uso del capitale<sup>37</sup>, la creazione di banche dati sulla struttura del capitale<sup>38</sup>.

<sup>30</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 363; ALBERS-BARTELS-SCHULARICK, *The Distribution of Wealth in Germany 1895-2018*, ECONtribute Policy Brief No. 001, Bonn, 2020.

Sul ruolo delle pandemie: ALFANI-DI TULLIO, *The Lion's Share. Inequality and the Rise of the Fiscal State in Preindustrial Europe*, Cambridge, 2019, 119, dove si nota che l'effetto potrebbe essere dato dal fatto che l'epidemia potrebbe proporzionalmente colpire più i poveri che i ricchi, abbassando così l'indice di Gini.

<sup>31</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 363; PIKETTY, *Capitale e ideologia*, cit., 478 e 496.

<sup>32</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 704-705.

<sup>33</sup> PIKETTY, *Capitale e ideologia*, cit., 598-599.

<sup>34</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 809.

<sup>35</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 818.

<sup>36</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 830.

<sup>37</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 834, anche se Piketty ritiene che questa funzione non vada sovrastimata, perché il valore del capitale non rifletterebbe tanto o solo la capacità del singolo, quanto anche le alterne e casuali vicende dei mercati.

<sup>38</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 819.

Quanto alla struttura, la proposta originaria non è particolarmente definita, tanto che per le “persone più ricche del pianeta” si propone di usare come base imponibile quanto stimato da Forbes<sup>39</sup>.

Venendo alla misura, si propongono diverse ipotesi:

– in una raffigurazione, Piketty propone di esentare i patrimoni inferiori a 1 milione, poi un'aliquota di 1% per i patrimoni sino a 5 milioni e 2% al di sopra dei 5 milioni (con una variante di sovrimposta compresa tra 5% e 10%, per i patrimoni sopra il miliardo);

– in una seconda raffigurazione, senza soglie, si propone lo 0,1% sotto i 200.000, poi 0,5% sino ad 1 milione e, poi, come sopra (in questa raffigurazione, il tributo pagato sotto 1 milione andrebbe a sostituire le imposte sul possesso di immobili, le *property taxes*).

**3.3.** Nelle analisi post-Piketty, il peso dell'imposta generale è stato dequotato. Si ritiene, come già accennato sopra, che, meglio di un'imposta patrimoniale, possano fare un'imposta sulle successioni accompagnata da un'imposta sul reddito ad ampia base<sup>40</sup>.

Per altro verso, dal punto di vista equitativo si possono rivalutare le imposte speciali.

Nel contesto della discriminazione qualitativa, il risultato dipende dall'oggetto della discriminazione stessa e dalla soluzione accolta in ordine alla valenza reddituale del patrimonio. Infatti, se si vede nell'imposta patrimoniale un tributo sui redditi patrimoniali, nulla osta a che un'imposta speciale aggravi i redditi ritenuti meno “fondati”: potrebbe sussistere un apparato teorico teso a descrivere la minore meritevolezza dei redditi di capitale; in tale *framework* la legittimità dell'imposta speciale non sarebbe per nulla irragionevole. Tale via sembra difficilmente percorribile per le imposte speciali immobiliari, mentre potrebbe avere più argomenti per un'imposta speciale sui cespiti produttivi di redditi di capitale mobiliare<sup>41</sup>.

Attribuendo all'imposta patrimoniale la funzione di discriminazione dei patrimoni, è possibile ritrovare una giustificazione dell'imposta speciale, a patto che

<sup>39</sup> PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., 816.

<sup>40</sup> OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, cit., 55: «*Recurrent net wealth taxes might be expected to have stronger disincentive effects on savings and wealth accumulation decisions than inheritance taxes given that they have to be paid by savers every year, while inheritance taxes are only levied once at the end of the donor's life and, in the case of recipient-based taxes, have to be paid by the recipients rather than by the savers themselves. In addition, inheritance taxes may be less distortive than net wealth taxes because a part of inheritances is likely to be unplanned and hence not affected by inheritance tax rules*».

<sup>41</sup> Ciò attinge la possibilità argomentativa, non la fondatezza della stessa: si può legittimamente contestare il tentativo di attribuire una maggiore capacità contributiva ai redditi di capitale rispetto ai redditi “fondati”.

si riesca a dimostrare che lo specifico oggetto dell'imposta costituisca bene centrale per la crescita societaria (e quindi necessiti di una spinta incentivante) o che sia bene ordinariamente soggetto a trattamenti inefficienti, con esternalità negative sull'economia complessiva. Entrambe le concezioni possono, forse, trovare valide applicazioni in relazione a taluni beni mobili, ma non sembrano idonee a descrivere la valenza economica o lo sfruttamento attuale dei beni immobili.

Nell'ambito della funzione di incremento della progressività, si può credere che anche un tributo speciale possa avere un corretto uso progressivo, quando il bene oggetto dell'imposta sia statisticamente più diffuso tra i possessori di elevati patrimoni (o di elevati redditi). Se, per esempio, si crede verosimile la ricostruzione secondo cui, all'aumentare del patrimonio, cresce più che proporzionalmente la quota destinata ad azioni ed obbligazioni, un'imposta speciale su questi beni (con elevato minimo imponibile), tesa al raggiungimento dell'obiettivo di cui al comma 2 dell'art. 53 Cost., parrebbe coerente e fondata.

#### 4. *Le nuove trasformazioni dell'imposizione patrimoniale, ritorno alla potenza*

**4.1.** Gli ultimi anni vedono una nuova inversione, verso la valorizzazione del patrimonio come potenza. In particolare, ha avuto una certa diffusione la descrizione del modello olandese di tassazione dei redditi di capitale: applicando un rendimento nozionale al capitale e colpendolo con un'aliquota proporzionale, si realizza uno strumento fiscale del tutto paragonabile ad un'imposta patrimoniale<sup>42</sup>.

**4.2.** Così, oltre alla tassazione di un reddito presunto, si è proposta la tassazione dei capital gain nominali.

Il senatore Ron Wyden, presidente della Commissione finanze del Senato statunitense, ha proposto la Billionaires Income Tax nell'ottobre 2021.

Si tratta di un'imposta sulle plusvalenze, ma trattandosi di un prelievo sui capital gain nominali, la si include tra le proposte di interesse<sup>43</sup>.

L'assunto di base è quello secondo cui i miliardari non pagherebbero imposte o le pagherebbero a proprio piacimento:

*«There are two tax codes in America. The first is mandatory for workers who pay taxes out of every pay check. The second is voluntary for billionaires who defer paying taxes for years, if not indefinitely». Wyden said. «Two tax codes allow billionaires to use largely untaxed income from wealth to build more wealth, while working families*

<sup>42</sup> OECD, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, cit., 77.

<sup>43</sup> Pur essendo chiaro che la dinamica impositiva di un prelievo sui capital gain nominali resta differente da quella di un'imposta patrimoniale semplice.

*struggle to balance the mortgage against groceries, and utilities against saving for the future»<sup>44</sup>.*

Quanto alla struttura:

– l'imposta si applica alle persone fisiche il cui patrimonio supera 1 miliardo di dollari o il cui reddito supera i 100 milioni di dollari per tre anni consecutivi (secondo le stime, questa soglia dovrebbe portare ad individuare circa 700 contribuenti assoggettabili all'imposta);

– l'imposta si applica sulle plusvalenze nominali dei titoli quotati, calcolate al termine del periodo di imposta; si consentirebbe di dedurre le minusvalenze nominali e di riportarle in avanti per tre anni;

– per i titoli non quotati, la tassazione è rinviata alla realizzazione (si avrebbe quindi una ordinaria imposta sui capital gain);

– l'aliquota proposta è del 23,8%.

Il problema della liquidità sarebbe risolto per la possibilità dei miliardari di accedere facilmente al prestito:

*«billionaires already borrow on favorable terms to access the cash needed to fund their orbital adventures, mansions, and other spending. There is no reason why such borrowing should only be available to avoid tax rather than to pay tax»<sup>45</sup>.*

## 5. Domande conclusive

Più che con una serie di certezze conclusive, si vuole terminare questo intervento ponendo qualche domanda, che sia ancora utile al dibattito sulle imposte patrimoniali.

Uno e molti:

– Esiste un solo patrimonio? Il patrimonio è una figura unificante un tutto indistinto. L'uno è pacificante, rassicurante rispetto alla tensione dei molti, del molteplice. Quanto, però, è accettabile questa unificazione e quanto, invece, l'operazione concettuale tracima nell'inaccettabile semplificazione?

– Le composizioni patrimoniali sono varie e differenti. A parità di valore, i patrimoni possono riflettere le più varie dinamiche di accumulazione (e le più diverse scelte consumo/risparmio) e possono essere espressione di diversi modi di

---

<sup>44</sup> <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/wyden-unveils-billionaires-income-tax>; il testo dell'articolo qui <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/Billionaires%20Income%20Tax.pdf>.

<sup>45</sup> <https://americansfortaxfairness.org/wp-content/uploads/Academics-BIT-Sign-On-Letter-219-signers.pdf>, 2.

soddisfare i bisogni. In questa prospettiva, le imposte speciali non possono avere una capacità di decifrare la ricchezza migliore delle imposte generali? Se, come insegna la parabola delle imposte sui redditi, la segmentazione è una strategia granulare vincente, come questo *trend* può essere applicato alle imposte patrimoniali?

Atto e potenza:

– Possiamo limitarci a vedere nel patrimonio una forma di realizzazione? È ancora ragionevole valutare i punti di arrivo, indifferentemente al procedimento di formazione della ricchezza? Come se lo stato fosse assente nella fase distributiva, come se la regolazione non fosse una parte della costruzione della ricchezza?

– Possiamo continuare a non considerare le differenze di valore sociale tra il patrimonio di nuova creazione e quello trasmesso per via ereditaria? Il legislatore può continuare a non scegliere tra consumo e patrimonio? Se non è più attuale la Costituzione del risparmio piccolo borghese, si deve transitare verso quella della società signorile di massa?

– Nella riduzione di diseguaglianze qual è il peso dello strumento fiscale?