

# Sistema tributario italiano: le urgenti riforme fiscali per uscire dalla crisi Coronavirus e favorire lo sviluppo economico e sociale

La politica fiscale come driver per uscire dall'emergenza e per una crescita stabile



**Fabio Ghiselli**  
Tax & Lab Advisor,  
Dottore Commercialista e Revisore Legale,  
Milano  
Owner di [www.taxpolighis.it](http://www.taxpolighis.it)

*Non c'è settore del sistema tributario italiano che non necessiti di un intervento riformatore. Ma è necessario avviare un percorso di riforme nell'ambito di una vera "politica fiscale" che guardi a un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che sia fondata sui "principi" e non condizionata solo da mere esigenze di "cassa" di breve periodo. Proprio questa esigenza credo sia più forte oggi, al tempo del Covid-19, perché la crisi economica globale che scatenerà, sicuramente superiore a quella del 2007-2008 e, forse, di poco inferiore a quella del 1929, accentuerà le disuguaglianze, incrementerà i livelli di povertà, drencherà un alto livello di liquidità, toglierà ossigeno alle imprese e ai lavoratori e ridurrà inesorabilmente i consumi e l'offerta di beni e servizi.*

I. Premessa.....	477
II. Uno sguardo d'insieme.....	478
III. La madre di tutte le riforme: l'IRPEF, ovvero una riforma dell'imposta personale sui redditi diversa dalla flat tax .....	479
IV. La riforma dell'IRES (e del reddito d'impresa in generale) .....	482
V. L'imposta sui grandi patrimoni.....	483

## I. Premessa

L'attuale sistema tributario ha assunto una configurazione molto lontana da quella che si immaginavano gli estensori della Carta Costituzionale e che avevano pensato i più illustri giuristi e cultori della disciplina riuniti nella Commissione Cosciani negli anni Sessanta.

L'art. 53, comma 2, della Costituzione italiana (Cost.), richiede che l'insieme dei tributi costituisca un "sistema", volendo con ciò sottolineare il fatto che il governo delle entrate non può essere affidato a singoli tributi del tutto indipendenti tra loro, ma ad un "sistema" inteso come un insieme di elementi

in stretto rapporto tra loro e destinati a uno scopo e a una finalità specifica.

Anche l'art. 119, comma 2, Cost., a fronte dell'attribuzione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, del potere di introdurre ed applicare tributi ed entrate proprie, al fine di garantire la disponibilità di risorse autonome, richiede che tale esercizio sia svolto "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Si tratta di una scelta precisa, che doveva servire a ricordare al legislatore che qualunque intervento operato sui singoli tributi avrebbe generato effetti sull'equilibrio dell'intero sistema, fino al punto da determinarne la disfunzionalità al perseguimento degli scopi programmati.

Quello che, invece, appare di fronte a noi è un "sistema non sistema", un insieme di disposizioni farraginoso, distorsivo, sordinato, ricco di "linee di frattura" difficilmente comprensibili.

Gli interventi normativi che si sono succeduti a partire dalla riforma tributaria del 1972/1973, hanno prodotto un sistema fortemente sbilanciato nel quale la progressività è applicata ai soli redditi da lavoro e da pensione, mentre l'imposizione proporzionale, e varie forme di esenzione, hanno assunto un peso preponderante, non solo nei confronti dei consumi, ma anche dei redditi di matrice diversa da quella innanzi citata, come le innumerevoli forme di rendite, ossia di redditi non guadagnati. Una serie di misure spesso illogiche e volte più a facilitare la gestione amministrativa dell'imposizione e dei controlli, che a rispondere ad una *ratio* fondata sui necessari requisiti di equità e giustizia.

Due requisiti intimamente connessi al principio della progressività al quale la Costituzione ha espressamente voluto fosse "informato" il "sistema tributario".

Come se non bastasse, l'attuale complesso impositivo si contraddistingue per essere complicato e contorto: i testi dei provvedimenti legislativi sono difficilmente leggibili e normativamente confusi.

Illeggibilità e confusione che generano incertezza interpretativa da parte di tutti i soggetti coinvolti – il contribuente e i suoi consulenti, l'Amministrazione finanziaria e la giurisprudenza – e che molto spesso sono dovute all'utilizzo di un linguaggio atecnico, grammaticalmente scorretto, la cui stesura è affidata di frequente a soggetti evidentemente poco avvezzi alla conoscenza del diritto, nelle sue varie configurazioni.

Dalle considerazioni che precedono è facile concludere che l'attuale "sistema" impositivo non può reggere oltre, perché non riesce a rispondere alle esigenze di equità, di giustizia sociale che sono esplose dopo la più lunga fase di crisi economica e di stagnazione che si sia mai vista dal secolo scorso. Così come non riesce più a garantire quelle risorse necessarie a finanziare gli investimenti pubblici e le spese sociali che l'evoluzione dell'economia e dell'apparato produttivo hanno reso più elevate e che, prevedibilmente, lo saranno ancora di più nel prossimo futuro.

Diventa imperativo, quindi, occuparsi di "politica fiscale", ossia di un argomento centrale tra tutti i temi politici, perché dalle entrate tributarie dipende la sopravvivenza dello Stato, la salvaguardia delle tutele sociali, e la stessa garanzia di tutela dei diritti umani fondamentali.

Ma le modalità con le quali il carico fiscale viene attribuito e diviso tra i membri della collettività sono scelte dalla classe politica dominante in funzione degli interessi di quella parte della stessa collettività che rappresenta, o che sembra rappresentare in tutto o in parte.

Appare allora evidente che l'adozione di una determinata modalità di riparto in luogo di un'altra, non è affatto indifferente per il cittadino comune, che non può non conoscerne le ragioni, gli effetti, le conseguenze e, perché no, le opzioni e i modelli alternativi, senza per questo essere costretto a diventare un "esperto fiscale".

Tutti questi aspetti coinvolgono, prima di qualunque dettaglio tecnico, i principi. Sono i principi che dovrebbero disegnare una riforma tributaria, non i numeri. Sono i principi, la visione del mondo, della società e del ruolo dello Stato che dovrebbero definire gli obiettivi da perseguire. I numeri possono avere la sola capacità di determinare in quanto tempo gli obiettivi potranno essere raggiunti. E questi principi sono la capacità contributiva, la solidarietà economica, politica e sociale e l'eguaglianza sostanziale, tutti sanciti dalla nostra Costituzione.

Ad essi è intimamente legato il concetto di equità, che si esprime in due direzioni: quella orizzontale, per cui i soggetti con una medesima capacità contributiva devono essere tassati in modo uniforme, e quella verticale, per cui a una capacità contributiva maggiore deve corrispondere una tassazione maggiore.

## II. Uno sguardo d'insieme

Non c'è settore del sistema tributario italiano che non necessiti di un intervento riformatore. Una riforma reale, a tutto campo. Non è più tempo di mezze misure, di "addizionali straordinarie[1], o di "contributi di solidarietà" come quelle recentemente proposte in Parlamento[2].

La riforma dell'IRPEF è sicuramente quella più urgente. Progressività vera, più lenta e lineare, inclusione dei redditi, revisione delle deduzioni e detrazioni con un'accentuata attenzione agli aiuti alle famiglie e ai soggetti cd. incapienti, dovrebbero essere i capisaldi.

Ma fortemente auspicabili sarebbero anche altri interventi. Una rimodulazione delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per tenere conto dell'evoluzione dei consumi e ridurre la regressività tipica dell'imposta.

Una revisione della fiscalità immobiliare, preceduta da quella del catasto, e dei tributi locali, che dovrebbe avere lo scopo di garantire l'autonomia impositiva degli enti territoriali, ma nello spirito del coordinamento di sistema richiesto dall'art. 119 Cost.

---

[1] Tra gli economisti è emersa l'idea di un'"imposta addizionale straordinaria" progressiva sempre sul reddito dichiarato, con aliquote comprese tra il 5 e l'8%, ma applicabile già dai redditi superiori a euro 15'000. La particolarità di questa addizionale, presentata come un'imposta che manderebbe un forte segnale di solidarietà sociale, risiederebbe nel fatto che graverebbe sui quei soggetti che nel 2020 e 2021 non subirebbero una riduzione delle loro entrate, per trasferirsi, sotto forma di credito d'imposta, a favore di quei contribuenti che, invece, registrerebbero una riduzione (con una percentuale da definire) rispetto alla media dei due anni precedenti. Quindi, un intervento più o meno prossimo al saldo zero per lo Stato. Questa addizionale, però, avrebbe una connotazione fortemente distortiva e iniqua, con una strana redistribuzione delle risorse. Oltre a colpire fasce di contribuenti a basso reddito, che più di altri hanno risentito della pesante crisi e stagnazione economica che dura dall'ormai lontano 2008/2009, attribuirebbe il credito d'imposta prescindendo dal livello di reddito dichiarato nel biennio anteriore a quello in corso. In buona sostanza, il beneficio spetterebbe per il solo fatto che il reddito sia diminuito, anche se il suo livello fosse stato, ad es., pari a euro 200'000.

[2] In sintesi, la proposta prevedrebbe quattro aliquote e altrettanti scaglioni: 4% oltre euro 80'000, 5% oltre euro 100'000, 6% oltre euro 300'000, 7% oltre euro 500'000 e 8% oltre 1 mio. di euro. In realtà la struttura non è nuova ma ricorda molto il "Contributo straordinario per l'Europa" introdotto da Ciampi nel 1996 (con la Legge [L.] n. 662/1996) e volto a recuperare i 4'300 mia. di lire necessari a ridurre il disavanzo dello Stato di quello 0,6% che avrebbe consentito al nostro Paese di rispettare i parametri di Maastricht e di entrare nell'euro. Anche in quel caso l'imposta era progressiva con aliquote variabili fino al 3,5% per i redditi superiori a 100 mio. di lire, oggi poco più di euro 51'000. La proposta non ha incontrato il favore di nessuno, come c'era da aspettarsi. A parte la tempistica inadatta, ci sono alcuni aspetti che meritano attenzione. In primo luogo, un particolare tecnico che andrebbe a complicare e non a semplificare il calcolo dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) e che, di per sé, risulta alquanto anomalo: si tratterebbe di una sostanziale addizionale (in quanto applicata sulla stessa base imponibile) che però sarebbe deducibile dal medesimo reddito imponibile sul quale sarebbe applicata l'IRPEF ordinaria. In secondo luogo, tale contributo graverebbe sempre sul reddito da lavoro – dipendente, autonomo o d'impresa – e da pensione. E per di più a partire da un primo gruppo di contribuenti che con tutta la buona volontà possibile, non possiamo definire "ricchi". Questo è sicuramente l'aspetto più importante perché incide negativamente e in misura ancora maggiore sull'equità del sistema. Ciò che dovrebbe far riflettere non è tanto l'esigua platea di soggetti cui sarebbe applicata – poco più di euro 803'000, e l'incasso esiguo atteso, 1,3 mia. di euro – ma il fatto che ci si dimentichi sempre di quel vasto ammontare di redditi (e rendite) che sono tassati con imposte di tipo sostitutivo agevolate che violano il principio di equità orizzontale e verticale.

Così come appare necessario ripensare il modello di imposizione delle imprese, per le quali la dualità fondata sull'Imposta sul Reddito delle Società (IRES) e sull'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), sembra apparire superata, così come la differenziazione per tipologia soggettiva dell'esercente l'attività d'impresa.

E poi c'è il grande tema delle disuguaglianze e dei pericoli per la sopravvivenza ordinata dello Stato che potrebbero derivare da una ridotta coesione sociale, ormai certificata dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Per cui è tempo che si affronti senza preconcetti ideologici il tema dell'utilità, ai fini di un migliore equilibrio del sistema e di un rafforzamento della progressività, dell'applicazione effettiva di una riformata imposta di successione e donazione, e dell'introduzione di un'imposta sui grandi patrimoni, come prevedono le legislazioni altri Stati membri dell'Unione europea (UE). Il maggior gettito ricavato potrebbe essere impiegato per ridurre la pressione fiscale sul lavoro, per implementare politiche *pre*-distributive e per avviare un percorso concordato di riduzione del debito pubblico, magari in cambio di una concreta attuazione della cd. *golden rule* per gli investimenti in infrastrutture e per la messa in sicurezza del territorio.

Ma questo non basta perché la politica deve dare risposte immediate ad altri temi che indignano molto l'opinione pubblica e rappresentano fattori di rischio per una necessaria coesione sociale.

Se da un lato apparirebbe opportuna una revisione nazionale della *Web tax* e della *Tobin tax* per migliorarne l'efficienza, oggi molto scarsa, dall'altro la sopraggiunta necessità di finanziare il progetto UE del *Recovery Fund* o *Next generation UE*, per garantire un sostegno a quei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia da Coronavirus, dovrebbe indurre l'UE ad approvare le rispettive proposte di direttive per rendere le due imposizioni comuni a tutti i Paesi aderenti nel più breve tempo possibile.

La crisi economica globale da Covid-19 che tutte le stime prevedono sarà superiore a quella del 2007-2008, accentuerà le disuguaglianze, incrementerà i livelli di povertà, drencherà un alto livello di liquidità, toglierà ossigeno alle imprese e ai lavoratori e ridurrà inesorabilmente i consumi e l'offerta di beni e servizi.

Per tali ragioni una politica fiscale espansiva, senza se e senza ma, ben governata, che guardi a un orizzonte temporale di medio-lungo termine e che non sia condizionata solo da mere esigenze di "cassa" può costituire un *driver* sia per gestire questa fase di emergenza pandemica sia per avviare un percorso di sviluppo duraturo ed equilibrato.

Perché non possiamo permetterci di replicare il decennio successivo al 2008-2009, con tassi di crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) pari a zero o zero virgola, o a punte massime dell'1,5%. Non solo dobbiamo porci l'obiettivo di

recuperare nel breve termine (due o tre anni al massimo) quel 10% PIL che perderemo quest'anno, ma anche quei tre punti percentuali che alla fine del 2019 ci separavano dal 2008[3].

L'aspetto più rilevante, però, è in quale direzione rivolgerla, se a favore dell'offerta o della domanda, ovvero verso entrambe. Fra i tre indirizzi, quello bidirezionale mi sembrerebbe più adeguato. Non basta stimolare l'offerta occorre incentivare anche la domanda. Senza questa le imprese non producono, non fanno investimenti, chiudono o non riapriranno dopo la crisi, qualunque agevolazione pensassimo di inventarci o prorogare.

Per questo, le priorità dovrebbero essere la riforma dell'IRPEF, dell'IRES e della tassazione delle ricchezze mobiliari e immobiliari.

Questi sono i tre temi di cui mi occuperò, succintamente, in questo scritto.

### III. La madre di tutte le riforme: l'IRPEF, ovvero una riforma dell'imposta personale sui redditi diversa dalla flat tax

Dalla riforma tributaria dei primi anni Settanta ad oggi, il legislatore è intervenuto sugli scaglioni di reddito e sulle aliquote d'imposta riducendo man mano la curva della progressività. Siamo passati da 32 a 5 aliquote, con incrementi che da due punti percentuali di media, hanno raggiunto i quattro e, addirittura gli undici, per i primi tre scaglioni di reddito, con la curva della progressività che si è appiattita per i redditi superiori a euro 55'000.

Nel frattempo, abbiamo assistito a un progressivo depauperamento della base imponibile soggetta all'IRPEF, ad opera di provvedimenti che hanno via via introdotto imposizioni di tipo sostitutivo, con l'applicazione di ritenute alla fonte applicate a titolo d'imposta (ossia in modo definitivo), e ad esclusione dalla base imponibile di determinate tipologie reddituali.

Ciò è stato reso possibile grazie a una disposizione contenuta nell'art. 8, comma 1, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), secondo la quale "[i]l reddito complessivo si determina sommando i redditi di ciascuna categoria che concorrono a formarlo". È evidente la circolarità dell'espressione "il reddito complessivo è formato dai redditi che concorrono a formarlo" che permette al legislatore di scegliere quali redditi concorrano alla formazione del reddito personale ai fini IRPEF.

I regimi più significativi sono i seguenti:

- i redditi finanziari, gli interessi, i dividendi e le plusvalenze da cessione, sono tassati separatamente, a titolo definitivo, con due aliquote: il 12,5% per i proventi derivanti da titoli di Stato e il 26% per tutti gli altri[4];

[3] In questo senso si è espresso il Neopresidente di Confindustria Carlo Bonomi in un'intervista a: Il Sole 24 Ore, del 21 maggio 2020.

[4] Si tratta dei redditi di cui all'art. 44 TUIR, ai sensi delle disposizioni di cui al Decreto Legge (D.L.) n. 66/2014, convertito in L. n. 89/2014.

- le rendite derivanti dalla locazione di civili abitazioni (e spazi commerciali fino a 600 mq oggetto di contratti di affitto stipulati nel 2019), sono soggette alla cd. "cedolare secca" con l'aliquota del 21% (il 10% sui proventi relativi a contratti di locazione a canone concordato nei centri ad elevata tensione abitativa)[5];
- le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico, ecc., corrisposti dallo Stato e da persone giuridiche pubbliche e private, sono soggetti a una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, con aliquote differenziate: del 10% per i premi delle lotterie, tombole, pesche o banchi di beneficenza, del 20% sui premi dei giochi svolti in occasione di spettacoli radio-televisivi, competizioni sportive o manifestazioni di qualsiasi altro genere, del 25% in tutti gli altri casi[6];
- i *capital gains*, ossia le plusvalenze realizzate dalla cessione di immobili acquistati o costruiti da più di cinque anni, o acquisiti per successione, adibiti ad abitazione principale dal cedente o dai suoi familiari per la maggior parte del tempo intercorso tra l'acquisto e la vendita, nonché i terreni agricoli. Non sono, per contro, soggette a tassazione[7]: (i) le plusvalenze realizzate in occasione della cessione di beni immobili acquistati da non più di cinque anni possono non concorrere alla formazione del reddito imponibile soggetto all'IRPEF progressiva laddove il venditore opti, nell'atto di vendita, per una tassazione separata con l'aliquota del 20%[8]; (ii) per i terreni agricoli che sarebbero soggetti a tassazione ordinaria nel caso fossero venduti entro cinque anni dal loro acquisto, nonché per i terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria che sarebbero soggetti in ogni caso a tassazione ordinaria, il venditore può optare per la rivalutazione del valore e per l'affrancamento della plusvalenza con un'imposizione sostitutiva con l'aliquota dell'10%. E lo stesso regime vale per le partecipazioni finanziarie (con le aliquote del 10 e dell'11%)[9];
- per i ricercatori e docenti che sono stati stabilmente residenti all'estero e che vengono a svolgere la loro attività in Italia, assumendone la residenza: i redditi di lavoro dipendente e autonomo sono imponibili solo nella misura del 10%. Detto incentivo si applica nel periodo d'imposta in cui il ricercatore diviene fiscalmente residente in Italia, e nei tre successivi, sempre che permanga la residenza in Italia[10];
- per i lavoratori cd. "impatriati", residenti all'estero, laureati, ovvero che non sono stati residenti in Italia negli ultimi cinque anni e che all'estero svolgevano un'attività con funzioni direttive o che sono in possesso di requisiti di elevata qualificazione o specializzazione, i redditi di lavoro dipendente o autonomo prodotti in Italia concorrono alla formazione del reddito complessivo solo nella misura del 30%, per i primi cinque anni a partire dal trasferimento nel nostro Paese[11];
- i soggetti che svolgono un'attività d'impresa o una libera professione in forma individuale, hanno a disposizione altre misure agevolative qualora ricorrano le condizioni previste dalla legge: (i) possono applicare il regime di tassazione cd. "forfettario" che, oltre a semplificazioni contabili e dichiarative, dispone l'introduzione di un'imposta sostitutiva del 15% dell'IRPEF e dell'IRAP su un reddito imponibile non effettivo, ossia determinato applicando all'ammontare dei ricavi e dei compensi, un coefficiente di redditività variabile in funzione delle diverse attività esercitate e comunque comprese tra il 40 e l'86%[12]; (ii) possono disapplicare la cd. "flat tax" del 15% che altro non è se non l'estensione del regime "forfettario" alla stessa tipologia di soggetti, le cd. "partite IVA", che nel periodo d'imposta precedente hanno dichiarato un reddito non superiore a euro 65'000, e che è stata uno dei vanti della Legge di Bilancio 2019[13];
- poi ci sono i "super ricchi", i cd. *High net worth individual* (HNWI), in possesso di redditi multimilionari che nel 2016 il Governo di allora decise di attrarre in Italia nella speranza che una volta assunta la residenza, spendessero a più non posso, incrementando la domanda di beni e servizi nazionali facendo crescere l'intera economia. In cambio del trasferimento di residenza (peraltro senza vincoli temporali minimi, posto che l'opzione è revocabile), possono pagare un'imposta sostitutiva sui redditi nella misura fissa di euro 100'000 per ciascun periodo d'imposta. Importo del tutto indipendente dal livello di reddito (di lavoro dipendente o autonomo) raggiunto[14].

Ma l'elenco non è ancora esaurito perché la stessa Legge di Bilancio 2019 è un concentrato di fantasia. Troviamo l'imposta sostitutiva (su opzione) del 7% sui redditi da pensione erogati da soggetti esteri a persone fisiche che trasferiscono la propria residenza nel Mezzogiorno, nonché l'imposta sostitutiva del 15% sui compensi derivanti dall'attività di lezioni private e ripetizioni svolta dai docenti titolari di cattedre (per quelli non titolari nessun beneficio), a meno che non optino per la tassazione ordinaria. Per finire, l'imposta sostitutiva sul

[5] Introdotto dall'art. 3 D.L. n. 23/2011 e successive modifiche e integrazioni.

[6] Art. 67, comma 1, lett. d e art. 69 TUIR, nonché art. 30, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n. 600/1973.

[7] Art. 67, comma 1, lett. b, TUIR.

[8] Disciplina introdotta dall'art. 2, comma 496, L. n. 266/2005.

[9] Disciplina introdotta per la prima volta dall'art. 2, D.L. n. 282/2002, convertito in L. n. 27/2003, e successivamente integrata e prorogata per le annualità successive. La convenienza fiscale dell'operazione è evidente, perché rivalutando il valore fiscale di acquisto, solo l'eventuale (poco probabile) plusvalenza realizzata come differenza tra il valore di vendita e il costo di acquisto rivalutato concorre alla formazione del reddito complessivo ed è soggetta all'imposizione progressiva IRPEF.

[10] Art. 44 D.L. n. 78/2010, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 149, L. n. 232/2016.

[11] Regime di cui all'art. 16 del Decreto Legislativo (D.Lgs.) n. 147/2015. Per la definizione di questi criteri, il Decreto del 26 maggio 2016 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di attuazione dell'articolo citato, rinvia al D.Lgs. n. 108/2012 e al D.Lgs. n. 206/2007, disciplina modificata dal "Decreto crescita" del 2019.

[12] Regime, previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, L. n. 190/2014.

[13] Art. 1, comma 9 ss., L. n. 148/2018.

[14] Art. 1, comma 152 ss., L. n. 232/2016. Sull'argomento mi permetto di rinviare alla mia nota critica, FABIO GHISELLI, Imposta fissa per i ricchi nuovi residenti, errore o opportunità?, in: *Quotidiano Ipsos*, del 15 marzo 2017, o anche sul sito [www.taxpolighis.it](http://www.taxpolighis.it) (consultato il 03.08.2020).

reddito delle persone fisiche, pari a euro 100, che raccolgono in via occasionale funghi e tartufi[15].

Come si può notare dagli esempi sopra descritti, c'è sempre una ragione per introdurre norme agevolative rispetto all'ordinario sistema di tassazione, ma alcune possono essere giustificabili, altre meno o, addirittura, per nulla.

È difficile comprendere le ragioni, razionali, che hanno indotto il legislatore a compiere questo scempio, se si escludono quelle meramente elettorali, volte a raccogliere il consenso di determinate categorie di persone, e quelle che mirano ad agevolare il lavoro dell'Amministrazione finanziaria. Perché è evidente che un'imposizione di tipo sostitutivo, con una ritenuta alla fonte secca, è molto più facile da gestire di un'imposizione progressiva sul reddito complessivo.

Naturalmente ci sono dei regimi sostitutivi, di favore, che hanno una ragione economica e sociale ben precisa e meritevole di sostegno. Penso al regime agevolato di tassazione del cd. "premio di produttività" corrisposto nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente e soggetto all'imposta sostitutiva dell'IRPEF nella misura del 10%[16].

Oppure al regime di esenzione dei compensi per prestazioni di lavoro occasionale entro il limite di euro 5'000 (anche se sordinato rispetto alle fasce di sostanziale non assoggettamento ad imposta previste per il reddito di lavoro dipendente e da pensione)[17].

Il problema è che il soddisfacimento di esigenze diverse da quelle meritevoli di tutela scardina il sistema, produce iniquità, accentua le disuguaglianze sociali, avvantaggia i possessori di rendite a scapito di quelli che producono redditi da lavoro.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti: oggi solo i redditi da lavoro, in particolare quelli da lavoro dipendente e da pensione sono tassati con aliquote progressive, mentre tutti gli altri godono delle più svariate agevolazioni.

Per una riforma nello spirito della Costituzione non c'è bisogno di inventare nulla di nuovo e di fantasioso.

Sarebbe sufficiente riprendere le riflessioni alle quali giunsero i migliori studiosi chiamati a definire un progetto di grande riforma tributaria nel 1964[18], che, tra l'altro, aveva tra i suoi

---

[15] L. n. 145/2018.

[16] Regime introdotto dall'art. 1, commi da 182 a 189, L. n. 208/2015 e modificato dall'art. 1, commi da 160 a 162, L. n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017). Per una trattazione dell'argomento, nonché per i numerosi riferimenti ivi contenuti, rinvio a FABIO GHISELLI/ILARIA CAMPANER PASIANOTTO, *Fringe Benefits e Piani di Welfare*, Cap. II, Parte III, Premi di risultato e conversione in "welfare" aziendale, Milano 2017.

[17] Disciplina di cui all'art. 54-bis, comma 4, D.L. n. 50/2017, convertito in L. n. 96/2017, che ha abrogato il precedente regime dei cd. *voucher* disciplinato dal D.Lgs. n. 81/2015 e, in particolare, dagli artt. 48 e 49, che prevedevano l'esenzione dall'imposizione fiscale dell'importo annuo massimo erogabile per tale tipologia di prestazioni.

[18] I tratti essenziali della riforma sono contenuti nel "Rapporto Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria", elaborato dal

obiettivo quello di rendere il sistema fiscale chiaro e semplice – come vorrebbero anche i sostenitori della *flat tax* – quello di realizzare uno strumento che potesse essere adoperato, in caso di necessità, nell'ambito di interventi di politica economica anticiclica (ossia, soprattutto, volta a stimolare l'economia nelle fasi di recessione o stagnazione), quello di garantire l'elasticità del gettito contrastando l'evasione – così come vorrebbero i sostenitori della *flat tax* – e, infine, quello di realizzare il principio costituzionale della progressività.

I punti essenziali si possono così riassumere, perché per una trattazione sistematica rinvio il lettore al mio libro *"Imposta progressiva versus flat tax. La progressività come strumento di equità sociale"* (Imprimatur, 2018):

- introduzione di un "reddito minimo esente" universale, di ammontare almeno pari al livello che qualifica la condizione di povertà assoluta, distinta per aree geografiche (Nord, Centro e Sud) e grandezza del Comune di residenza. Questo perché le condizioni di vita non sono standardizzate sul territorio e non si devono creare situazioni di vantaggio per gli uni e svantaggio per gli altri. Questo criterio, peraltro, non farebbe che attuare pienamente il principio di "capacità contributiva" stabilito dall'art. 53, comma 1, Cost. Il possesso di un reddito non superiore a detto limite rappresenta la condizione di assenza della capacità di contribuire alle spese per il sostentamento dello Stato, in quanto assorbito interamente dalle spese destinate alla mera sopravvivenza;
- l'imposta personale sul reddito IRPEF dovrebbe applicarsi sul reddito complessivo, globale, secondo il principio sostenuto da Cesare Cosciani, già vice presidente della Commissione per la riforma tributaria istituita dall'allora ministro delle Finanze Giuseppe Trabucchi (1962)[19]. Nel reddito così inteso, dovrebbero rientrare i redditi di lavoro, di pensione, i redditi fondiari e tutti i redditi di capitale, sia immobiliare, come gli affitti, sia mobiliare quale rendimento dell'attività finanziaria, come gli interessi e i dividendi, con esclusione, quindi, delle plusvalenze su cespiti patrimoniali, di cui parlerò più oltre. Per gli interessi su conti correnti bancari e postali e conti deposito, così massimamente diffusi tra i cittadini, dovrebbe essere introdotta una fascia di esenzione per i redditi di modesto importo da rivedere periodicamente in funzione del livello dei tassi di interesse di mercato. Fascia che potrebbe essere definita tenendo conto del rendimento derivante dall'ammontare medio dei risparmi nei suddetti impieghi detenuti da soggetti che oggi si collocano, ad es., nei primi due/tre scaglioni di reddito, ferma restando la loro rilevanza ai fini dichiarativi. Inoltre, il livello predeterminato sarebbe anche in grado di influenzare, in parte, le scelte dei risparmiatori nel definire il rapporto tra liquidità e investimenti a medio-lungo termine;

---

vicepresidente della Commissione Prof. Cesare Cosciani e pubblicato per la prima volta nella collana Studi di finanza pubblica, della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma nel 1964.

[19] Si veda anche CESARE COSCIANI, *Sugli obiettivi di una riforma tributaria*, in: *Moneta e credito*, 1963, n. 64, IV trim.

- gli incrementi del valore patrimoniale dei beni, ossia le plusvalenze sia di tipo finanziario che immobiliare, oggi comprese tra i redditi diversi nel TUIR e spesso non imponibili, dovrebbero essere tassate al momento del loro realizzo al netto delle perdite allo stesso modo realizzate, con un'imposta separata di tipo progressivo in funzione diretta dell'ammontare netto conseguito[20]. Anche tali incrementi di valore accrescono il potere di acquisto degli individui per cui dovrebbero essere tassati per la stessa ragione e allo stesso modo per cui si tassa il reddito da lavoro. L'applicazione di un sistema di tassazione progressivo separato è d'uso comune nel Regno Unito, in Spagna, in Germania e in Francia. Quindi, niente di così anomalo e scandaloso;
- la progressività dovrebbe essere di tipo "continuo", sul modello tedesco, che prevede l'applicazione di una funzione matematica volta ad assicurare una crescita lenta e costante dell'imposizione, senza bruschi salti e pesanti penalizzazioni. Dovrebbe riguardare i soggetti che dichiarano almeno fino a euro 50'000 di reddito. Mentre per i redditi superiori dovrebbero essere previsti scaglioni via via più ampi e con salti di aliquote più marcati. Dovrebbe essere garantita una riduzione del carico fiscale per quei contribuenti che dichiarano redditi da bassi a medio alti, e un graduale aumento per coloro che dichiarano redditi alti. Ciò al fine di permettere alle classi meno abbienti e alla classe media, che più di altre hanno sopportato gli effetti negativi della crisi economica, di iniziare a recuperare la perdita di reddito (dal 10,4 all'11,7%) subita negli ultimi dieci anni;
- una revisione delle agevolazioni vigenti, sotto forma di deduzioni e detrazioni, sia per verificare il grado di efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, sia per testare l'effetto redistributivo della ricchezza, atteso che tale effetto rappresenta una componente essenziale delle stesse misure[21]. Non si può affermare a priori quale sia il modello migliore da seguire. Potranno essere mantenute entrambe le tipologie, oppure ci si potrà concentrare di più, o esclusivamente, sulle deduzioni o sulle detrazioni, anche per semplificare il sistema. Se, da un lato, non si può stabilire a priori se queste debbano essere costanti o decrescenti al crescere del reddito, perché l'effetto redistributivo è la risultante della combinazione tra queste e la curva delle aliquote che si intende adottare, dall'altro, le ragioni della loro introduzione indurrebbero a escludere

la loro applicazione per i redditi più elevati[22]. Potrebbe, ad es., essere prevista una riduzione del 50% per i redditi tra euro 100'000 e 200'000, e l'esclusione totale per quelli superiori;

- una risoluzione del problema dei soggetti cd. "incapienti", ossia di quei contribuenti che a causa del basso livello di reddito non riescono a godere appieno delle deduzioni/detrazioni di imposta. Dovrebbe essere prevista, quindi, la possibilità che l'imposta negativa che si verrebbe a determinare si traduca in un credito d'imposta rimborsabile o spendibile in varie forme: dalla cessione a terzi di detto credito senza particolari formalità, alla convertibilità in servizi di *welfare* statale o privato, come ad es., in quote della previdenza complementare o dell'assistenza sanitaria integrativa, ovvero in buoni acquisto da spendere in esercizi convenzionati;
- una maggiore attenzione alla famiglia. Ci sono naturalmente diverse soluzioni che potrebbero essere adottate, e non solo di natura fiscale. Tra queste ultime, tuttavia, anche in un'ottica di semplificazione del sistema, riterrei più opportuno sostituire l'insieme delle deduzioni/detrazioni connesse alla famiglia e dei *bonus* elargiti a vario titolo e spesso senza alcun ancoraggio con il livello di reddito, con l'erogazione di un "assegno familiare" unico, variabile in funzione della composizione del nucleo familiare e che garantisca una maggiore equità distributiva. Questa soluzione non impatterebbe sulla curva della progressività, perché trattandosi di spesa sociale sarebbe esterna alle imposte e all'IRPEF. Per evitare discriminazioni tale soluzione dovrebbe riguardare sia i lavoratori dipendenti sia quelli autonomi, sulla base di un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) legale composto dall'Amministrazione finanziaria con la collaborazione dell'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), facendo ricorso ai dati in possesso dell'Anagrafe Tributaria (basterebbe attivarla seriamente).

#### IV. La riforma dell'IRES (e del reddito d'impresa in generale)

Per affrontare l'argomento occorre onestà intellettuale. È inutile pensare di ridurre l'IRES indiscriminatamente. Riguarda una platea limitata di soggetti, meno di 1,2 mio., solo il 58% dei quali l'ha dichiarata e versata, su 3,5 mio. di soggetti passivi. Se poi si considerano gli effetti delle agevolazioni, il *tax rate* effettivo non è il 24%, ma molto inferiore (come è stato rilevato anche dal Centro Studi Confindustria, nel rapporto n. 25/2015 sullo stato dell'economia). Secondo il *report Taxation trends in the European Union* (Commissione UE), la pressione fiscale sulle imprese in rapporto al PIL è in Italia pari al 2,1%, nel Regno Unito al 2,8%, in Germania al 2,7%, in Francia al 2,6%, in Austria al 2,3%. Mentre il centro studi americano *Tax Foundation*, ha verificato che le aliquote nominali (federali, statali e locali) hanno raggiunto nel 2018 i seguenti livelli: 27,8% in Italia, 34,4% in Francia, 29,8% in Germania, 25% in Spagna.

[20] La rilevanza delle perdite dovrebbe poi essere gestita in modo da prevederne la riportabilità negli esercizi successivi, nell'ambito della stessa categoria reddituale, qualora in un determinato periodo d'imposta siano risultate eccedenti rispetto alle plusvalenze realizzate (piuttosto che prevederne la compensazione con altre tipologie di reddito, ad es., quello di lavoro).

[21] Ricordo che già la L. n. 23/2014, rubricata come "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", aveva previsto, all'art. 4, comma 2, di delegare il Governo ad introdurre "norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica".

[22] Per tali ragioni la curva della progressività dovrà essere costruita facendo attenzione all'evoluzione delle cd. *Liability progression*, *Residualprogression*, nonché dai risultati ottenuto applicando gli indici di Gini e di Kakwani.

Secondo il rapporto *Digital Tax Index 2018: Locational Tax, Attractiveness for Digital Business Model*, di Pricewaterhouse Coopers (PwC), l'Italia è il miglior Paese su 33 nel mondo per le misure fiscali a favore della ricerca, sviluppo e innovazione. Come si può vedere non siamo i protagonisti di una tragedia.

La risposta più adeguata non credo sia quella di istituire imposizioni sostitutive settoriali o soggettive, o regimi forfettari allargati che alimentano distorsioni e poco raccomandabili effetti negativi sulla concorrenza. Né un'espansione territoriale e soggettiva della disciplina sulle zone franche urbane (ZFU, ex L. n. 296/2006). Sarebbe una mossa estremamente costosa e probabilmente sarebbe bocciata dalla UE, visto l'attuale approccio sulla sospensione della disciplina sugli aiuti di Stato (art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE [TFUE]). Ma questo potrebbe essere l'ultimo dei problemi se i rapporti con l'UE dovessero cambiare, alla luce dell'incapacità delle istituzioni comunitarie di rispondere in modo adeguato alla pandemia da coronavirus.

Nell'ambito di una riforma strutturale le misure potrebbero essere le seguenti:

- semplificare le procedure burocratico-amministrative per ridurre il tempo da dedicare agli adempimenti fiscali. Già questo sarebbe un grande vantaggio per le imprese e per gli stessi consulenti che potrebbero occuparsi meglio di assisterle lungo un percorso virtuoso di crescita, anche dimensionale, di internazionalizzazione, di ricerca degli incentivi nazionali e comunitari più adatti e di pianificazione fiscale lecita e non aggressiva;
- ridurre il numero/complessità delle variazioni in aumento e in diminuzione del reddito imponibile, estendendo la derivazione rafforzata dal bilancio: purtroppo è stata effettuata la scelta sconsiderata di applicare i principi contabili internazionali al bilancio civilistico oltre che a quello consolidato, il che ha creato numerosi problemi di valutazione e di coordinamento con i principi di diritto fondamentali in un Paese di *civil law* come il nostro. Per cui o si torna indietro, o si prosegue in avanti "saltando il fosso" definitivamente e semplificando la vita alle imprese;
- eliminare la dualità IRES-IRAP, a parità di gettito, che garantirebbe una migliore redistribuzione dell'onere impositivo, dopo aver risolto il problema della deducibilità degli interessi passivi (che oggi sono trattati in modo diverso ai fini IRES e IRAP);
- uniformare la tassazione del reddito d'impresa, indipendentemente dal soggetto giuridico che svolge l'attività, con relativa unitarietà della tassazione dell'utile distribuito. Questo potrebbe portare un notevole beneficio a molte micro e piccole medie imprese (PMI) oggi svantaggiate da una tassazione personale per trasparenza;
- prevedere la detassazione dell'utile accantonato e impiegato in investimenti produttivi e in incrementi occupazionali, in forma totale o parziale, in tal caso, rivitalizzando, semplificando e stabilizzando l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE). Purtroppo, il credito d'imposta per favorire la capitalizzazione delle PMI, introdotto dal D.L. n. 38/2020 (art. 26), nella

sua versione definitiva, appare un'arma piuttosto limitata e, di fatto, insufficiente a garantire risultati significativi[23].

Ma potrebbe anche essere abbandonato il mantra dell'aliquota unica a favore di una riforma ispirata alla tassazione negli Stati Uniti d'America (USA) *anteTax Cuts and Jobs Act* di Trump del 2018 (mirato sulle esigenze delle *corporation* e sul rimpatrio dei capitali detenuti nei paradisi fiscali). Un sistema di tipo progressivo che prevedeva otto scaglioni di reddito e altrettante aliquote federali (dal 15 al 35%), oltre a quelle statali (4,8% di valore medio). Dovremmo sempre ricordarci che la complessità di un sistema non è data dalla struttura progressiva, ma dalla dimensione e dal coacervo di adempimenti spesso inutili.

In ogni caso, come ho avuto occasione di sostenere più volte, sarebbe necessario abbandonare l'approccio fondato su misure singole e spesso scoordinate tra loro, a favore di una visione di "sistema".

Per un simile intervento, che come detto potrebbe essere un *driver* per la crescita, sarebbe opportuno che il Governo e le organizzazioni imprenditoriali dessero vita a un progetto comune, una sorta di "Stati generali sulla tassazione dell'impresa 2020" per discutere e definire un nuovo e più adeguato modello di tassazione, incentivazione e di politica industriale.

### V. L'imposta sui grandi patrimoni

Attorno a questo argomento, almeno per quanto riguarda Italia, ruotano diversi temi di fondo. Il primo attiene alla disuguaglianza sociale, come fattore in grado di danneggiare la crescita economica. È sufficiente leggere i recenti rapporti *World Inequality Report* di Oxfam, il *Global Wealth Report* di Credit Suisse, il *Global Wealth 2017: Trasforming the Client Experience*, di Boston Consulting Group, le analisi dell'OCSE, della Banca d'Italia e dell'ISTAT, per comprendere la dimensione negativa del fenomeno[24].

Il secondo tema riguarda il concetto di capacità contributiva. Quando si tratta di imposizione patrimoniale la domanda che viene posta è sempre la stessa: il tributo deve poter essere assolto dal reddito corrente del soggetto passivo, ovvero dal rendimento monetario del patrimonio, oppure potrebbe anche essere versato liquidando quella parte del patrimonio necessaria allo scopo?

La Costituzione italiana ha, da un lato, stabilito il dovere universale di concorrere alle spese pubbliche e, dall'altro, individuato il criterio di riparto di questo onere nella capacità contributiva di ciascuno. Questa capacità contributiva esprime il possesso di una forza economica, ossia di una ricchezza in grado di essere valutata economicamente e che sia sufficiente a far fronte al tributo. Non mi pare possa esservi dubbio che il possesso di un patrimonio, a determinate

[23] Si veda TOMMASO DI TANNO, *Decreto Rilancio, per le imprese tanto debito e poco capitale*, in: *lavoce.info* del 22 maggio 2020.

[24] Si veda FABIO GHISELLI, *Giù le tasse, ma con stile!*, Milano 2019, p. 130 ss.

condizioni, esprima una forza economica valutabile e, quindi, una capacità contributiva[25].

Pertanto, se un'imposta individua il suo presupposto in un determinato ammontare di patrimonio, lo fa perché quel patrimonio esprime una forza economica che è indipendente dalla sua fruttuosità. E chi lo possiede, possiede anche tale forza economica, al contrario di chi non ha nulla (o dispone di un ammontare inferiore non sufficiente a costituire il presupposto impositivo). Come sostenuto da qualificata dottrina, non è necessario che chi dispone di tale forza, abbia anche una forza economica ulteriore, rappresentata dal rendimento monetario del patrimonio, che potrebbe riceverlo un attimo prima di assolvere il debito o un attimo dopo il decorso della scadenza per provvedervi imposta dalla legge. In altre parole, la vendita di una piccola parte dei propri beni *"per assolvere il dovere contributivo può sollecitare la parte limbica del nostro cervello alla repulsione ma, al di là di qualche fastidio, non sarebbe corretto gridare alla violazione dei principi costituzionali"*[26].

Oltre a rendere più progressivo l'intero sistema tributario, l'imposta *de qua* integrerebbe l'imposizione sui consumi redistribuendo in modo più equo l'onere tra reddito consumato e reddito risparmiato.

Dal punto di vista della giustificazione del tributo – che come detto andrebbe a colpire la classe dei contribuenti più abbienti in termini di patrimonio (e del reddito quale fonte di esso) – si possono addurre le seguenti ragioni poste a base del richiesto "sacrificio".

In primo luogo *"la tassazione patrimoniale si spiega anche facendo ricorso al principio del beneficio, essendo indubitabile che una serie di servizi pubblici indivisibili avvantaggia maggiormente i possidenti"* e dà un particolare beneficio ai capitali[27].

In secondo luogo, anche adottando il principio sostenuto dai detrattori dell'imposizione patrimoniale per cui il patrimonio non è altro che la somma dei redditi accumulati nel tempo che hanno già scontato l'imposta personale, non possiamo non rilevare che proprio questo patrimonio sarebbe stato generato da redditi che hanno scontato un'imposta personale in parte non sufficientemente progressiva (seppure legale), in parte di tipo sostitutivo di estremo favore e in parte non soggetta a imposizione (seppur per disposizioni di legge). A tacere dei fenomeni di evasione ed elusione. E dei trasferimenti *mortis causa* o *inter vivos* integralmente detassati o tassati in misura infinitesimale.

[25] Così la Corte costituzionale in numerose sentenze. Per tutte si rinvia a sent. n. 143/1995.

[26] ALESSANDRO GIOVANNINI, *Il Re Fisco è nudo*, Milano 2016; LUCA ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e doveri costituzionali*, Milano 1996; AUGUSTO FANTOZZI, *Presentazione*, in: AA.VV., *Atti della giornata di studi in onore di Gaspare Falsitta*, Milano 2012.

[27] DARIO STEVANATO, *L'imposta patrimoniale, da strumento di "differenziazione" a correttivo di redditi non tassati*, *Dialoghi tributari*, n. 3/2015; FRANCESCO FORTE, *Manuale di scienza delle finanze*, Milano 2007.

E a tacere del fatto, aggiungo, che il patrimonio non è determinato solo dall'accumularsi dei redditi periodici risparmiati ma anche da fattori esogeni, completamente estranei ad essi, che presiedono alla produzione del valore o, meglio, del "plu-svalore" che il detentore del capitale beneficia senza svolgere alcun intervento meritorio.

Ma c'è un ulteriore aspetto da considerare, ed è quello sotteso alla diversa capacità contributiva che esprimono i redditi derivanti da una fonte patrimoniale rispetto a quelli derivanti dal lavoro. A parità di ammontare, i primi esprimono una forza economica maggiore, perché derivano da una fonte la cui forza si perpetua, al contrario dei secondi. Se guardiamo alle situazioni patrimoniali che contraddistinguono i possessori delle due tipologie di reddito non possiamo non rilevarne la profonda diversità.

L'Italia ha anche un problema specifico, rappresentato dal suo elevato debito pubblico, che ha raggiunto i 2'407 mia. di euro, senza considerare l'onere derivante dalle misure anticrisi pandemica, e un rapporto debito/PIL che oggi è al 134,67% ma che è destinato a raggiungere il 160%. Questo debito, che è ben lungi dal poter essere considerato insostenibile, comporta una spesa per interessi per oltre 60 mia. di euro annui, molto più di una manovra finanziaria "lacrime e sangue".

Per tali ragioni dovrebbe essere una priorità ricercare soluzioni volte a ridurlo. Una di queste, che avrebbe anche lo scopo di riequilibrare l'onere impositivo che grava in modo particolare sul ceto medio, potrebbe essere quello di un prelievo che gravi non sui patrimoni in generale[28], o su quelli eccedenti un importo medio (che in Italia viene stimato attorno a euro 160'000), ma sui grandi patrimoni, quelli superiori a 1-1,5 mio. di euro, accompagnata da una revisione delle numerose imposte patrimoniali che oggi gravano sui cittadini italiani (imposta Municipale Unica [IMU], Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie detenute all'Estero [IVAFE], Imposta sul Valore degli Immobili situati all'Estero [IVIE], bollo, registro, ecc.).

Le aliquote potrebbero essere differenziate per scaglioni di valore (almeno cinque: 1/1,5-2,5; 2,5-5; 5-10; 10-50, oltre 50), a partire da uno 0,5% e fino ad un tetto massimo "europeo" compreso tra il 2,5 e il 3,5%.

Secondo le periodiche indagini della Banca d'Italia e dell'ISTAT sulla ricchezza degli italiani[29], e un'indagine del Nens che, seppur prodotta nel 2015 mantiene intatta la sua rilevanza[30], l'8% delle famiglie italiane sarebbe in possesso del 47% della ricchezza lorda complessiva (oltre 10'000 mia. di euro).

[28] Come l'imposta patrimoniale di "solidarietà" generale dell'1% proposta recentemente dal movimento delle "sardine".

[29] Banca d'Italia – ISTAT, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2017*, del 9 maggio 2019; Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, del 12 marzo 2018.

[30] Nens, *Una revisione dell'imposizione immobiliare*, del 9 maggio 2015.



Se applicassimo un'aliquota massima dell'1% potremmo ottenere un gettito annuo compreso tra i 30 e i 40 mia. di euro da destinare alla riduzione del debito pubblico. Se, invece, ci "limitassimo" a un punto di PIL, l'aliquota sarebbe mediamente pari a uno 0,37%, che potrebbe partire da livelli più bassi qualora fosse giustamente prevista una progressività.

Benchè non sia, attualmente, nel programma di Governo, un'imposizione di questo genere renderebbe più progressivo l'intero sistema tributario, in quanto integrerebbe l'imposizione sui consumi redistribuendo in modo più equo l'onere tra reddito consumato e reddito risparmiato. Tanto è vero che è presente in altri Paesi europei come il Regno Unito, la Norvegia, la Svizzera, mentre lo è stata in Francia (fino al 2018), in Spagna (fino al 2016,) e anche in Germania c'è una forte spinta politica alla sua reintroduzione.

Una misura che incidesse sui grandi patrimoni con aliquote minimali non assumerebbe certo il carattere di "imposta espropriativa" che, in punto di diritto, non sarebbe nemmeno possibile, stante il vincolo imposto dall'art. 42, comma 3, Cost., secondo il quale la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale e nei casi previsti dalla legge, ma solo salvo un adeguato indennizzo<sup>[31]</sup>. I diritti proprietari, così come il diritto all'iniziativa economica privata (art. 41) sono tutelati, ma non in via assoluta – non sono "diritti naturali" intangibili – bensì nei limiti della funzione e dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Se la tutela fosse assoluta non sarebbe possibile il finanziamento della spesa pubblica tramite il sistema dei tributi.

Oltretutto, l'ipotesi di un'imposizione espropriativa configurerrebbe con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), il quale dispone che "*[o]gni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa*". Si potrebbe osservare, quindi, che, giuridicamente, il rischio di una concreta tassazione espropriativa non esiste, anche se l'argomento è stato oggetto di un ampio dibattito in dottrina<sup>[32]</sup>.

---

[31] Estraneità ribadita dalla stessa Corte costituzionale sia nella sentenza già citata nella nota precedente sia nelle sentenze n. 283/1993, n. 22/1965 e n. 9/1959.

[32] Sul punto, anche per i numerosi riferimenti dottrinali, si veda LOREDANA CARPENTIERI, *Prelievo eccessivo vs. equità: il difficile punto di equilibrio dei sistemi fiscali moderni*, in: RTDT, n. 1/2015.