



Università degli studi di Trento
Dipartimento di Economia e Management

Corso di Laurea Magistrale
Management e Consulenza aziendale – Profilo Professionale

ASPETTI GIURIDICO-SISTEMATICI
DELL'IMPOSIZIONE PATRIMONIALE
NELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO ITALIANO

Relatore:

Prof. Andrea Giovanardi

LAUREANDO:

Mirko Micheletti

Anno Accademico 2011-2012

*Alla mia famiglia,
a Sabrina*

INDICE

INTRODUZIONE.....	pag.	IX
-------------------	------	----

CAPITOLO PRIMO

LA TASSONOMIA DELLE IMPOSTE NEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

1. Premessa	pag.	1
2. Il sistema tributario	»	1
3. La classificazione delle imposte	»	3
3.1 <i>Imposte dirette e imposte indirette</i>	»	3
3.2 <i>Imposte reali e imposte personali</i>	»	6
3.3 <i>Imposte locali e imposte erariali</i>	»	7
3.4 <i>Imposte istantanee ed imposte periodiche</i>	»	15
3.5 <i>Imposte speciali ed imposte generali</i>	»	18
3.6 <i>Imposte proporzionali, imposte fisse, imposte progressive ed imposte regressive</i>	»	20

CAPITOLO SECONDO

L'IMPOSIZIONE PATRIMONIALE ED IL PRINCIPIO DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA

1. Il “patrimonio” quale presupposto d'imposta: le diverse prospettive rinvenibili nell'ordinamento tributario italiano	pag.	25
2. Le diverse forme di imposizione sul patrimonio	»	32
3. Il patrimonio quale indice di capacità contributiva	»	38
3.1 <i>Gli elementi patrimoniali indicatori di forza economica</i>	»	43
4. La valutazione degli elementi patrimoniali assunti a presupposto d'imposta	»	47
4.1 <i>Il criterio del costo storico</i>	»	48
4.2 <i>Il criterio del valore nominale</i>	»	50

4.3	<i>Il criterio del valore contabile.....</i>	pag.	54
4.4	<i>Il criterio della capitalizzazione del reddito</i>	»	54
4.5	<i>Il criterio del valore venale</i>	»	56

CAPITOLO TERZO

VINCOLI E LIMITI

DELL' IMPOSIZIONE PATRIMONIALE:

PRECETTI COSTITUZIONALI E PRINCIPI GENERALI DELL' ORDINAMENTO TRIBUTARIO

1.	Vincoli costituzionali, osservazioni critiche ed aspetti positivi della tassazione su base patrimoniale	pag.	61
1.1	<i>Il sistema dei valori costituzionali rilevanti in ambito tributario. .</i>	»	61
1.2	<i>Argomentazioni critiche ed argomentazioni favorevoli sull'imposizione patrimoniale alla luce dei principi fondamentali del diritto tributario.....</i>	»	63
2.	La tassazione della ricchezza accumulata ed il divieto di doppia imposizione interna	»	67
2.1	<i>Il divieto di doppia imposizione interna come principio generale del sistema tributario.....</i>	»	67
2.2	<i>Le imposte patrimoniali ed il divieto di doppia imposizione interna.....</i>	»	71
3.	Discriminazione qualitativa delle scelte individuali di allocazione delle risorse e regressività del vigente sistema impositivo fondato sulle c.d. mini – patrimoniali	»	76
3.1	<i>Rappresentazione di un'ipotetica situazione di discriminazione qualitativa delle scelte individuali di investimento</i>	»	79
4.	La regressività del vigente sistema fondato sulle imposte patrimoniali speciali	»	87
5.	La discriminazione qualitativa degli indici di capacità contributiva ed il principio del beneficio.....	»	94

CAPITOLO QUARTO

LE IMPOSTE PATRIMONIALI

E I DIRITTI ECONOMICI GARANTITI

DALLA COSTITUZIONE ITALIANA

1.	Considerazioni preliminari sulla conformità delle imposte patrimoniali con i diritti economici di rango costituzionale.....	pag.	99
2.	La libertà di iniziativa economica ed i potenziali effetti distorsivi dell'imposizione patrimoniale sul mercato e sull'economia privata.....	»	102

3. La tassazione della ricchezza accumulata ed il principio costituzionale della tutela del risparmio.....	pag.	107
4. L'effetto espropriativo ed il limite quantitativo delle imposte	»	111
4.1 <i>L'orientamento dottrinale contrario al limite quantitativo superiore del prelievo fiscale.....</i>	»	112
4.2 <i>L'orientamento dottrinale a favore del limite quantitativo superiore del prelievo fiscale.....</i>	»	116
4.3 <i>L'orientamento della Corte Costituzionale sul limite quantitativo superiore del prelievo fiscale</i>	»	121
5. L'imposizione patrimoniale ed il c.d. principio della spendibilità del presupposto impositivo	»	128
5.1 <i>La ricerca del limite massimo del prelievo tributario di natura patrimoniale.....</i>	»	128
5.2 <i>L'effetto espropriativo della fiscalità immobiliare.....</i>	»	140

CAPITOLO QUINTO

I PRELIVI DI NATURA PATRIMONIALE VIGENTI NEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO ASPETTI STRUTTURALI E CRITICITÀ

1. Premessa.....	pag.	145
2. Le imposte sul patrimonio immobiliare.....	»	146
2.1 <i>Dall'ISI all'IMU : un ventennio di cambiamenti strutturali dell'imposta speciale sugli immobili</i>	»	146
2.1.1 <i>L'imposta straordinaria immobiliare (ISI)</i>	»	147
2.1.2 <i>L'imposta comunale sugli immobili (ICI)</i>	»	149
2.1.3 <i>L'imposta municipale propria (IMU).....</i>	»	151
2.2 <i>Alcune criticità dell'imposizione diretta sugli immobili</i>	»	155
2.2.1 <i>La soggettività tributaria degli enti operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica: evoluzione normativa e giurisprudenziale.....</i>	»	155
2.2.2 <i>L'Imposta municipale propria: la discussa natura del tributo</i>	»	162
2.2.3 <i>L'abolizione della riserva statale dell'imposta municipale propria e la penalizzazione del c.d. mattone "produttivo"</i>	»	167
2.3 <i>L'imposta sul valore degli immobili situati all'estero (IVIE).</i>	»	168
2.4 <i>Le imposte sui trasferimenti immobiliari inter vivos e mortis causa</i>	»	171
3. Le imposte sul patrimonio finanziario.....	»	175
3.1 <i>L'imposta di bollo sui rapporti di conto corrente e sui libretti di deposito a risparmio.</i>	»	175
3.2 <i>L'imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari</i>	»	176
3.3 <i>L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE).....</i>	»	178

4. Le imposte sul patrimonio mobiliare	pag.	180
4.1 <i>Il canone di abbonamento Rai</i>	»	180
4.2 <i>La “tassa” automobilistica di proprietà (il c.d. bollo auto) e la tassazione dei c.d. “beni di lusso”</i>	»	183
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE FUTURE	pag.	185
 BIBLIOGRAFIA	pag.	191
 SITOGRAFIA	pag.	203
 GIURISPRUDENZA	pag.	205

INTRODUZIONE

Con il presente lavoro intendo approfondire i principali aspetti giuridici e sistematici delle imposte di natura patrimoniale in relazione al vigente ordinamento tributario italiano. In particolare, l'obiettivo e lo scopo di questa tesi è quello di esaminare, mediante un atteggiamento critico, se tale tipologia di prelievo tributario rispetta i principi disposti dalla Costituzione Italiana. Per un corretto approccio all'argomento di seguito trattato, è necessario anticipare la definizione e gli elementi fondamentali che caratterizzano i tributi riconducibili al *genus* delle imposte sul patrimonio. In particolare, nell'uso corrente della scienza delle finanze e del diritto tributario, il termine "imposte patrimoniali" individua, in genere, quei tributi di vario presupposto e di varia base imponibile, aventi in comune tra loro la concorrenza di attività e passività patrimoniali singolarmente o cumulativamente considerate, nella determinazione della base imponibile¹. Nel vigente sistema tributario italiano, pur mancando un'imposta patrimoniale generale che colpisce il patrimonio complessivo in tutte le sue forme e declinazioni, non si può affatto dubitare dell'esistenza di tributi che presentano la struttura e le caratteristiche tipiche dei prelievi di natura patrimoniale. Sulla questione verrà dato ampio spazio nei capitoli della tesi, in quanto tale forma di imposizione "speciale" genera inevitabilmente delle perplessità sotto il profilo costituzionale, data la potenziale carica discriminatoria che è ad essa connaturata², in quanto viene colpito un indice di ricchezza non nella sua interezza ma in alcune sue forme e manifestazioni³.

¹ LANCELOTTI E., voce "*Patrimonio (imposizione sul)*", in "Enc. giur. Treccani", XXII, Roma, 1990, p.1;

² GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 346;

³ MISCALI M., voce "*Tributi speciali*", in "Enc. giur. Treccani", XXX, Roma, 1993, p. 1;

Nel primo capitolo della tesi, si delinea il sistema tributario italiano e si affronterà la questione relativa alla tassonomia delle imposte, focalizzando principalmente l'attenzione sulle diverse forme che possono assumere i prelievi di natura patrimoniale. Nel secondo capitolo si effettuerà un'indagine generale sul presupposto d'imposta dei tributi patrimoniali, al fine di verificare se l'utilizzo del patrimonio quale indicatore di ricchezza e di forza economica è coerente con il principio della capacità contributiva dettato dall'art. 53, comma 1, della Costituzione, il quale dispone che: «*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*». In particolare, si ricercheranno le componenti patrimoniali che possono essere elevate a presupposto d'imposta e si analizzeranno i principali metodi di valutazione previsti dal legislatore per determinare la base imponibile dei vigenti tributi patrimoniali, mettendo in evidenza i punti di forza e di debolezza più significativi. Per effettuare questa analisi critica, è d'uopo partire dal presupposto che i criteri potenzialmente utilizzabili per determinare il c.d. valore fiscale del patrimonio devono consentire una valutazione coerente e realistica ma al tempo stesso devono essere semplici ed il più possibile oggettivi, al fine di ridurre al minimo i contenziosi tra l'amministrazione finanziaria ed i contribuenti.

Nel terzo capitolo, si ricercheranno i principali aspetti a favore e contro l'imposizione patrimoniale alla luce dei precetti fondamentali del diritto tributario. In particolare, si affronterà la questione relativa alla discriminazione qualitativa del patrimonio, in relazione al principio disposto dall'art. 3 della Costituzione, conseguenza diretta dell'elevato numero di imposte speciali che colpiscono in modo disomogeneo le differenti componenti patrimoniali. Per rendere meglio l'idea della discriminazione qualitativa tra patrimonio immobiliare e patrimonio finanziario alla luce del vigente sistema tributario, si rappresenterà un'ipotetica situazione reale, che consentirà di avere un quadro generale della pressione fiscale che grava in modo disomogeneo sul patrimonio, incidendo pesantemente sulle scelte individuali di allocazione delle risorse e dei risparmi. Sulla questione, giova anticipare l'esistenza di due differenti orientamenti dottrinali: il primo ravvisa forti dubbi circa la legittimità costituzionale della discriminazione qualitativa del patrimonio, sostenendo che il patrimonio rappresenta un idoneo indice di capacità contributiva soltanto se viene assunto nel suo complesso, come somma algebrica

di attività e passività⁴. Il secondo orientamento, invece, sostiene che la discriminazione tra patrimonio immobiliare e mobiliare sia pienamente legittima, fondando il proprio ragionamento sulla peculiarità degli immobili, che beneficiano maggiormente dei servizi locali⁵. In questo capitolo si affronterà anche la questione relativa alla potenziale doppia imposizione economica dei tributi patrimoniali, conseguenza del fatto che tale forma di prelievo grava su uno stock formatosi nel tempo mediante l'accumulo di ricchezza non consumata, che ha già scontato l'ordinaria tassazione reddituale nel momento del realizzo.

Nel quarto capitolo si esaminerà il rapporto tra imposte patrimoniali e diritti economici garantiti dalla Costituzione e si verificherà l'adeguatezza della vigente tassazione patrimoniale con i principi che garantiscono la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), la tutela del risparmio (art. 47 Cost.) ed il diritto della proprietà privata (art. 42 Cost.). In particolare, si affronterà la questione relativa al limite quantitativo massimo delle imposte che gravano sul patrimonio, mettendo in evidenza le differenti tesi dottrinali nonché il consolidato orientamento della Corte Costituzionale.

Nel quinto capitolo, si tratteranno i principali prelievi di natura patrimoniale vigenti nell'ordinamento tributario italiano alla luce dei recenti interventi normativi apportati dal legislatore con il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. "manovra Salva Italia") che ha sostanzialmente riformato il sistema delle imposte patrimoniali speciali, istituendo nuovi tributi e modificando alcuni dei preesistenti. In particolare, si approfondiranno alcuni aspetti critici dell'imposta municipale propria sugli immobili e si delinearà la natura del tributo, alla luce degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali formati nel corso degli anni. In quest'ultimo capitolo, inoltre, si approfondirà l'annosa questione degli enti di edilizia residenziale pubblica in materia di imposta comunale sugli immobili, ripercorrendo l'orientamento della Corte Costituzionale e della dottrina prevalente, e si esamineranno le criticità emerse con l'introduzione dell'imposta municipale propria.

⁴ In particolare si veda SALA G., *Imposte speciali e connessi problemi di uguaglianza tributaria dopo la recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di Ici (sent. n. 111/1997)*, in Riv. dir. trib., I, 1997, p. 902;

⁵ DE MITA E., *L'imposizione sugli immobili - profili di diritto costituzionale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 3, I, p. 355 ss.;

CAPITOLO PRIMO

LA TASSONOMIA DELLE IMPOSTE NEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il sistema tributario - 3. La classificazione delle imposte - 3.1 Imposte dirette e imposte indirette - 3.2 Imposte reali e imposte personali - 3.3 Imposte locali e imposte erariali - 3.4 Imposte istantanee ed imposte periodiche - 3.5 Imposte speciali ed imposte generali - 3.6 Imposte proporzionali, imposte fisse, imposte progressive ed imposte regressive.

1. Premessa.

Prima di focalizzare l'attenzione sullo studio delle cc.dd. mini-patrimoniali attualmente in vigore nell'ordinamento tributario italiano, è necessario soffermarsi brevemente sulla struttura complessiva del sistema fiscale italiano.

Il sistema impositivo di un Paese è costituito dal complesso dei tributi vigenti in un dato momento nell'ordinamento giuridico nazionale, ossia dall'insieme delle obbligazioni aventi per oggetto delle prestazioni pecuniarie, a titolo definitivo, nascenti direttamente o indirettamente dalla legge, al verificarsi di presupposti di fatto non avente natura di illecito.

2. Il sistema tributario.

Un sistema tributario (o fiscale) è un insieme coordinato di norme che regola e garantisce il versamento dei tributi, intesi come le entrate dello stato e degli altri enti pubblici prelevate ai privati in modo coattivo, nell'esercizio di pubblici poteri¹.

¹ Per approfondire l'argomento si rinvia a: BORIA P., voce "Sistema tributario", in Dig. disc. priv., Sez. comm., XIV, Torino, Utet, 1997, p. 29 ss.;

Le entrate tributarie, oltre alla canonica funzione di reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il funzionamento degli apparati pubblici, svolgono un'importante funzione redistributiva, fondata sul principio costituzionale della capacità contributiva, che rappresenta, o quanto meno dovrebbe rappresentare, il meta-principio del sistema impositivo italiano.

L'attuale struttura del sistema tributario italiano deriva dalla radicale riforma avvenuta tra il 1971 ed il 1973, la quale si poneva tra i principali obiettivi: l'adeguamento del previgente sistema fiscale al principio della capacità contributiva, la semplificazione del sistema tramite la riduzione del numero di imposte e la lotta all'evasione.

I tributi che compongono il sistema tributario sono tradizionalmente classificati in imposte, tasse e contributi.

L'imposta, che rappresenta l'entrata tributaria in senso stretto, è un prelievo di ricchezza effettuato coattivamente da un ente pubblico che non ha corrispondenza diretta con la prestazione di un servizio e pertanto è la forma di finanziamento più appropriata per i servizi offerti indipendentemente dalla domanda dei cittadini ed i cui vantaggi sono indivisibili². Alle entrate tributarie in senso stretto sono da aggiungere le entrate dovute al pagamento dei contributi sociali, prelievi commisurati ai redditi di lavoro, in parte preponderante a carico di datori di lavoro ed in parte a carico dei lavoratori, destinati al finanziamento delle principali prestazioni del welfare (pensioni, ammortizzatori sociali ecc.)³.

L'imposta si differenzia dalla tassa in quanto quest'ultima è una prestazione pecuniaria coattiva (diversamente dall'imposta che è un prelievo coattivo) che il soggetto passivo è tenuto a corrispondere all'ente pubblico in relazione alla fruizione o alla fruibilità di un servizio pubblico o di un'attività pubblica. L'elemento fondante e discriminante la natura dalla tassa, in quanto tributo, è la coattività e la commutatività del prelievo⁴, che la distingue, oltre che dall'imposta, anche dai corrispettivi di pubblici servizi (le c.d. tariffe).

² TESAURO F., *Istituzioni di diritto Tributario*, Utet, Torino, 2009, p. 5; RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, Milano, 2007, p. 12, afferma che: "le imposte costituiscono il nucleo fondamentale delle entrate definite contributive, caratterizzandosi sul piano del diritto positivo, oltre che per la fonte di legittimazione, la sovranità, e per la *causa legis*, funzione oggettiva di procacciare un'entrata, anche in ragione del titolo giustificativo del prelievo, rappresentato dalla capacità contributiva";

³ BOSI P., GUERRA M.C., *I tributi nell'economia italiana*. Bologna, Il Mulino, 2007, p. 27;

⁴ SACCHETTO C., voce "Tassa", in "Enc. dir.", XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 1, afferma che: "Per tassa s'intende una entrata pubblica che l'ente pubblico [...] acquisisce alla propria disponibilità giuridica, per espletare i fini istituzionali che gli sono demandati";

Pertanto, la natura coattiva della disciplina consente di distinguere tra tassa e tariffa⁵, mentre la peculiarità del fatto generatore segna la differenza tra tassa e imposta⁶. Con riferimento a questo ultimo aspetto, la tassa è dovuta in relazione ad un servizio pubblico o ad un'attività resa dall'ente pubblico all'obbligato normalmente su domanda e nei riguardi esclusivi di quest'ultimo mentre l'imposta sorge con riguardo ad una particolare situazione di fatto avente connotazione di indice di riparto riferibile al soggetto passivo (ad esempio percezione di un reddito) al fine di attivare un dovere di contribuzione della spesa pubblica⁷.

3. La classificazione delle imposte.

Nell'ambito delle imposte esistono diverse classificazioni. Innanzitutto va premesso che ogni classificazione delle imposte ha rilevanza giuridica solo se riveste utilità pratica ai fini della concreta applicazione. Nel prosieguo del lavoro si individuano le principali categorie di imposte rinvenibili nel vigente ordinamento tributario italiano, ponendo particolare attenzione alla tassonomia dei tributi di natura patrimoniale, approfondendo gli elementi essenziali e caratterizzanti.

3.1 Imposte dirette e imposte indirette.

È la più convenzionale e ricorrente delle classificazioni e riguarda il modo in cui il tributo colpisce l'indice di capacità contributiva assunto dalla norma tributaria quale presupposto d'imposta. Sotto il profilo economico, si osserva che le imposte dirette colpiscono le manifestazioni dirette e sicure della capacità contributiva, ossia il reddito ed il patrimonio, mentre le imposte indirette colpiscono manifestazioni indirette e mediate della capacità contributiva come gli atti di consumo e di scambio di beni e servizi e gli atti di trasferimento di attività patrimoniali.

⁵ FERLAZZO NATOLI L., *Diritto Tributario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 19, afferma che; “La tassa, a differenza dei corrispettivi per la fruizione di servizi pubblici, è “tendenzialmente” collegata al costo dei servizi erogati, non all'utilità che deriva al cittadino. [...] Nei tributi c.d. commutativi [quale è appunto la tassa] lo scambio di utilità non ha rilevanza sinallagmatica, perché non è mai assicurata una corrispondenza tra utilità ricevuta e onere economico sopportato; per questo la dottrina preferisce definire le tasse come tributi paracommutativi”;

⁶ Per approfondire la delimitazione della nozione d'imposta rispetto a quella di tributo, corrispettivo e tassa, si vede: MAFFEZZONI E., *voce Imposta*, in Enc. dir., vol. XX, Milano, 1970, p. 462;

⁷ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte generale*, cit., p. 17 ss.; FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 2005, p. 30;

Alle imposte dirette è affidato, quantomeno a livello teorico, il compito di redistribuzione della ricchezza sulla base di principi di equità. Le principali imposte dirette vigenti nel sistema tributario italiano sono l'Irpef, l'Ires, le imposte sostitutive sui redditi di capitale (interessi, cedole, dividendi), la cedolare secca e l'Imu. L'Irpef, l'Ires, la cedolare secca e le imposte sostitutive colpiscono il reddito mentre l'Imu, che dal 2012 ha sostituito l'Ici, colpisce il patrimonio immobiliare del contribuente. Nell'ordinamento tributario italiano si possono rinvenire diverse imposte che colpiscono elementi patrimoniali di vario genere. Si pensi, ad esempio, all'imposta di bollo sulle attività finanziarie che colpisce una parte del patrimonio del contribuente, ossia il c.d. patrimonio finanziario ed all'addizionale erariale della tassa automobilistica (c.d. superbollo) che colpisce un'altra, seppur teorica, manifestazione di ricchezza, ossia il possesso di un'autovettura di "lusso". In tale fase del lavoro si anticipa soltanto la presenza nel nostro sistema fiscale di un cospicuo numero di mini-patrimoniali, la cui trattazione verrà approfondita nel prosieguo del lavoro.

Passando alle imposte indirette, queste tradizionalmente si distinguono in dazi doganali, imposte di consumo e sugli scambi (quali le imposte di fabbricazione e l'imposta sul valore aggiunto) e imposte sui trasferimenti (quali l'imposta di registro e le imposte ipocatastali). In termini di gettito erariale, le principali imposte indirette attualmente in vigore sono: l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, l'imposta di consumo sul gas metano, l'imposta sull'energia elettrica, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale e le c.d. imposte minori (tra cui l'imposta sulle assicurazioni, l'imposta di bollo, il canone di abbonamento alla Rai-tv e l'imposta sugli intrattenimenti). Alcuni dei tributi poc'anzi citati e classificati comunemente dalla dottrina nel novero delle imposte indirette, presentano una struttura tale da mettere in dubbio il fatto che colpiscano effettivamente manifestazioni indirette e mediate della ricchezza. Si pensi ad esempio al canone di abbonamento alla Rai-Tv, classificato tra le imposte indirette nei bollettini sulle entrate tributarie emessi periodicamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁸. Come ha avuto modo di affermare la Corte Costituzionale⁹, adita per verificare la legittimità costituzionale del canone di abbonamento

⁸ MINISTERO DELL'ECONOMICA E DELLE FINANZE, *Nota tecnica al bollettino delle entrate tributarie - gennaio-luglio 2012*, n. 125, p. 10, disponibile su <<http://www.finanze.it>> [Data di accesso: 02/10/2012];

⁹ Corte Cost. sentenza n. 284 del 26 giugno 2002;

alla Rai-Tv, il presupposto di tale imposta non è la possibilità effettiva per il singolo utente di usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, ma la sua riconducibilità ad una manifestazione, ragionevolmente individuata, di capacità contributiva. Pertanto si ritiene più corretto classificare tale tributo nel novero delle imposte dirette in quanto finisce per colpire uno specifico elemento del patrimonio del contribuente, ossia il mero possesso di qualsiasi apparecchio atto a ricevere trasmissioni televisive.

Una distinzione comunemente accettata tra imposizione diretta e indiretta è che la prima grava su una ricchezza o su un reddito a disposizione di una stessa persona (fisica o giuridica), senza alcuna possibilità di traslazione, mentre la seconda è riscossa su spese o consumi e il suo onere può essere, come di fatto avviene di consueto, trasferito sul consumatore finale e da esso effettivamente sopportato.

Controversa è la collocazione dell'IRAP: una parte della dottrina sostiene che sia un'imposta indiretta in quanto sostenuta in un momento anteriore alla produzione del reddito e relativa ad un presupposto, ossia il valore della produzione netta, diverso da quelli tipici (reddito e patrimonio) delle imposte dirette. Di contro altri tributaristi ritengono che l'Irap sia inquadrabile nel novero delle imposte dirette, se non altro perché nella disciplina che regola il tributo vi sono specifiche disposizioni che si contraddicono con gli elementi caratteristici delle imposte indirette, in particolare l'indeducibilità dell'Irap dalle imposte sui redditi e la mancanza di un diritto di rivalsa del soggetto passivo del tributo sui percettori di stipendi ed interessi¹⁰.

Prima della radicale riforma del sistema tributario del 1971, tale tassonomia delle imposte aveva grande rilievo giuridico: la terminologia era entrata nella legislazione e si avevano differenti regimi giuridici, in tema di contenzioso e di riscossione, a seconda che l'imposta fosse formalmente detta nella legge diretta o indiretta. In particolare, dal punto di vista giuridico, prima dei mutamenti intervenuti nell'ordinamento tributario, le imposte dirette erano riscalate in base ai ruoli e quelle indirette attraverso l'ingiunzione. Tuttavia, questa classificazione ha perso di rilevanza a seguito dell'adozione del sistema dell'autotassazione che ha fatto emergere notevoli affinità tra il sistema delle imposte sui redditi e l'Iva, nonostante che quest'ultima venga qualificata come indiretta¹¹.

¹⁰ DONNO M. *La finanza locale: Irap, Ici e tributi locali*, Corte dei Conti, CTP Milano, p. 187 ss., disponibile online su <<http://www.corsomagistratitributari>> [data ultimo accesso: 30/11/2012];

¹¹ D'AMATI N., voce "*Imposta*", in Dig. disc. priv., Sez. comm., VI, Torino, Utet, 1991, p. 509;

Oggi la terminologia relativa alla classificazione in esame è quasi del tutto scomparsa: le attuali imposte “dirette” sono perlopiù quelle sui redditi che hanno una propria disciplina d’accertamento e di riscossione nella quale però non si ripete più la vecchia terminologia¹².

3.2 *Imposte reali e imposte personali.*

I tributi c.d. reali prendono in considerazione esclusivamente l’oggetto dell’imposizione; quelli c.d. personali invece considerano anche la situazione personale del soggetto¹³. La distinzione assume rilievo in relazione alle imposte dirette poiché non sono concepibili imposte indirette personali, le quali assumono quindi sempre natura di imposta reale¹⁴. Pertanto, le imposte dirette, in base al modo in cui la legge tributaria definisce il presupposto del tributo, si suddividono in personali e reali.

Le imposte reali, o oggettive, colpiscono il fatto indice di capacità contributiva in sé e per sé considerato a prescindere da qualsiasi riferimento in ordine soggettivo¹⁵, ossia colpiscono singoli beni o redditi, o anche gruppi di beni o redditi, senza tenere conto della situazione personale, familiare ed economica del soggetto passivo d’imposta. Le principali imposte dirette reali vigenti nel sistema tributario sono l’Imu, l’Irap, l’imposta sostitutiva sui redditi di capitale e l’imposta sostitutiva sui redditi derivanti dalle locazioni immobiliari (c.d. cedolare secca).

Le imposte personali, invece, traggono la loro qualificazione dal fatto che mirano a colpire la manifestazione di capacità contributiva proiettata sullo sfondo della situazione personale del contribuente, onde necessariamente si tiene conto di un complesso di elementi e profili facenti capo a tale situazione. In particolare si tiene conto di elementi che appartengono alla vita della persona e non alla mera produzione del reddito (o del possesso del patrimonio), riconoscendo al soggetto passivo deduzioni dall’imponibile e detrazioni d’imposta agganciate alle vicende individuali e familiari¹⁶.

¹² DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 76;

¹³ Nella dottrina tributaristica sulla distinzione tra imposte personali ed imposte reali si veda, MAFFEZZONI F., voce “Imposta”, in “Enc. dir.”, XX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 462; BAFILE C., voce “Imposta”, in “Enc. giur. Treccani”, XVI, Roma, 1987, p. 7; A. FEDELE, *Imposte reali ed imposte personali nel sistema tributario italiano*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 2002, 3, I, p. 450 ss.;

¹⁴ Si pensi ad esempio all’Iva: il debito d’imposta (e quindi l’aliquota) non varia al variare delle caratteristiche del soggetto che acquista un bene o un servizio.

¹⁵ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte Generale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 141;

¹⁶ Sull’argomento FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 172, afferma che: “non sembra che un, sia pur rilevante, complesso di deduzioni, detrazioni od altre particolarità della disciplina orientate alla situazione del soggetto possa trasformare in imposta personale, un

In un ordinamento come quello italiano ancorato al principio della capacità contributiva ed al criterio della progressività, le imposte personali sono indispensabili, in quanto costituiscono lo strumento principale per realizzare in modo efficace gli obiettivi di redistribuzione del reddito, diversamente dalle imposte reali che difficilmente consentono di raggiungere tali scopi colpendo l'oggetto dell'imposta, generalmente con aliquota costante, senza tenere in considerazione le caratteristiche del contribuente. L'imposta personale per eccellenza vigente nel nostro sistema tributario è l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), che si determina tenendo conto della condizione economica complessiva del soggetto passivo ed anche di caratteristiche personali soggettive o del suo nucleo familiare. Per quanto riguarda l'imposta sul reddito delle società (Ires) la dottrina propende per l'ipotesi che possa trattarsi di un'imposta personale in quanto la tassabilità di una società o di un ente nel territorio di uno Stato si basa sul criterio di residenza, con conseguente tassazione in tale Stato di tutti i redditi ovunque prodotti¹⁷.

Classificare un'imposta come "personale" o come "reale" rileva principalmente in fase di applicazione delle convenzioni internazionali con le quali gli Stati cercano di risolvere i problemi che possono nascere dal movimento di persone e di beni da un Paese all'altro in ordine alla doppia imposizione, in quanto in tali atti normativi le imposte vengono individuate per categorie e pertanto la classificazione diventa rilevante. Per quanto riguarda gli effetti concreti a livello nazionale, tale classificazione rileva essenzialmente da un punto di vista socio-economico, denotando una limitata valenza giuridica.

3.3 *Imposte locali e imposte erariali.*

A livello generale la classificazione dell'imposta come "locale" può essere eseguita su distinti livelli: a) considerando il soggetto passivo che istituisce, impone e disciplina autonomamente il tributo. Sulla base di tale qualificazione ristretta, l'imposta locale è quella istituita da un ente sub-statale che detiene l'esclusiva sovranità tributaria nel definire la struttura dell'imposta, detenendo la titolarità formale e sostanziale del rapporto tributario; b) considerando l'ente che stabilisce ed individua gli aspetti procedurali e

tributo che colpisca, ad es., i soli redditi fondiari" È "più ragionevole", continua Fedele, "che a caratterizzare la "situazione" complessiva del soggetto valgano maggiormente il possesso di altri redditi e la loro misura piuttosto che l'entità delle spese per cure mediche ovvero il numero dei componenti della famiglia a suo carico";

¹⁷ SANTAMARIA B., *Diritto tributario, Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 6;

che ha un certo potere discrezionale nell'applicazione e definizione del tributo (ad esempio nel definire l'aliquota entro un limite minimo e massimo imposto dallo Stato); c) considerando l'ente a cui il gettito di un determinato tributo è destinato interamente o parzialmente¹⁸.

Partendo da quest'ultima interpretazione, ove l'ente sub-statale non ha alcuna autonomia tributaria, è chiaro che il gettito del tributo è solo la misura di una forma di contributo che lo Stato dà all'ente locale, un contributo che ha solo il pregio di essere determinato con criteri di automaticità¹⁹. Nel sistema tributario italiano rientrano in questa ampia accezione di "tributi locali devoluti" le compartecipazioni al gettito di tributi erariali (in particolare la compartecipazione all'Iva ed all'Irpef) che costituiscono una quota di gettito di un'imposta statale istituita ed amministrata in tutto e per tutto dallo Stato in via esclusiva e la cui devoluzione, senza vincolo di destinazione, a favore delle Regioni e degli altri enti sub-regionali (Comuni, Provincie) avviene, ai sensi dell'art. 119, comma 3, Cost., sulla base di un parametro territoriale. All'ente locale beneficiario del gettito della compartecipazione non spetta alcun potere nell'istituzione della propria quota di compartecipazione né alcun potere di intervento sulla fattispecie tributaria oggetto di compartecipazione²⁰.

Per quanto riguarda le altre due accezioni di imposta locale, è opportuno disaminare i profili costituzionali al fine di individuare i contorni tecnico-giuridici della nozione di tributo locale.

Uno dei principi cardine del sistema tributario italiano è il principio di legalità (c.d. principio di riserva relativa di legge) sancito dall'articolo 23 della Cost.²¹, il quale attribuisce esclusivamente alla legge il potere istitutivo dei tributi, riducendo la discrezionalità dell'esecutivo, che può intervenire con propri regolamenti soltanto nella disciplina di dettaglio. In merito al termine "legge" contenuto nel citato art. 23 Cost., la dottrina è concorde nel ritenere che, con tale indicazione, si intenda ogni atto normativo avente

¹⁸ Per una disamina articolata dei nuovi assetti della fiscalità comunale e regionale quali risultano dai decreti attuativi della legge delega 5.5.2009, n. 42 (c.d. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) si veda: GIOVANARDI A., *L'attuazione del federalismo fiscale: profili tributari*, in "Il libro dell'anno del diritto 2012", Roma, Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2012, p. 540 ss.;

¹⁹ DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, cit., p. 77;

²⁰ CORALI E. *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 127;

²¹ Art. 23 Cost. "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge";

forza di legge e pertanto non solo la legge in senso formale, ma anche i decreti legislativi ed i decreti legge²². Inoltre, anche le leggi regionali e quelle delle province autonome di Trento e Bolzano sono, sotto molti profili, delle vere leggi. Non soltanto sono così chiamate dalla stessa Costituzione, ma, al pari delle leggi statali, esse sono approvate da un'assemblea elettiva. Pertanto anche tali atti normativi rispettano la riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost. e, nei limiti della potestà legislativa dell'art.117 Cost., modificato con la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n.3 del 2001, possono disporre in materia fiscale.

Dal combinato disposto dell'art.117, comma 4, e 119, commi 1 e 2, della Costituzione è dunque difficile negare una pregnante potestà legislativa alle Regioni quando essa verte su materie di competenza delle stesse (e, in via mediata, degli Enti locali). È però anche comprensibile che tale potestà possa essere limitata quando travalica la materia e (naturalmente) l'ambito territoriale di loro competenza²³.

In particolare, l'articolo 119 Cost. riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni l'autonomia finanziaria e prevede la possibilità per i medesimi enti di stabilire ed applicare tributi propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale principio di autonomia finanziaria degli enti locali deve essere letto unitamente con l'articolo 117 Cost., dal quale si possono trarre gli elementi essenziali per definire i contorni dell'autonomia tributaria degli enti sub-statali.

Il riformato art.117 Cost. attribuisce alle Regioni una vera e propria potestà normativa d'imposizione di carattere primario, e prevede che lo Stato e le Regioni siano, ciascuno per proprio conto, "ordinamenti particolari" con propria competenza finanziaria e, quindi, con propria potestà normativa di imposizione da esercitare nell'ambito delle loro

²² Tale tipologia di atto avente valore di legge ordinaria ai sensi dell'art. 77 Cost., può essere adottato dal Governo nei casi straordinari di necessità e urgenza, viene emanato dal Presidente della Repubblica ed entra in vigore il giorno stesso, o in taluni casi il giorno successivo, alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. In materia fiscale vi si ricorre frequentemente al decreto legge, con la motivazione che i lunghi tempi dell'iter di approvazione delle leggi potrebbero ingenerare manovre speculative: si pensi ad imposte che gravano su beni di largo consumo, come ad esempio l'innalzamento aliquota dell'Iva. L'immediata entrata in vigore del decreto legge impedisce gli accaparramenti, che altrimenti potrebbero accadere durante i tempi di approvazione della legge ordinaria;

²³ GALLO F., *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, Relazione al Convegno organizzato dall'Issirfa-Cnr su Regionalismo in bilico tra attuazione della riforma e riforma della riforma, Roma, Sala Cenacolo, 30 giugno 2004, disponibile on line su: <<http://www.issirfa.cnr.it>> [data ultimo accesso 28/11/2012];

competenze sostanziali²⁴. Con specifico riferimento all'ambito tributario, il secondo comma dell'articolo 117 Cost. sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato, in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato"; il terzo comma indica le materie in cui si esercita la potestà legislativa concorrente delle Regioni, nei limiti dei principi fondamentali determinati da leggi statali, e tra le altre materie comprende "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"; infine, il quarto comma, individua la competenza legislativa cosiddetta residuale, che ha carattere primario in quanto non è condizionata dai "principi fondamentali". In tale potestà rientrano tutte le altre materie che non risultano riservate alla competenza esclusiva dello Stato e quindi, per quanto attiene la materia tributaria, i tributi regionali e quelli locali²⁵.

A differenza delle Regioni (e delle provincie autonome di Trento e Bolzano), il potere normativo in materia tributaria dei Comuni e delle Province, nel rispetto degli artt. 23 e 119 Cost., non consiste nell'imporre e disciplinare autonomamente il tributo, ma nello stabilirne ed individuarne gli aspetti procedurali (accertamento e riscossione) ed in un limitato potere agevolativo nell'ambito di quanto previsto dalla legge. Tali poteri, che richiedono una delimitazione da parte di fonti di rango primario, come la legge regionale o la legge statale, sono previsti sia dall'art. 2, lett. d), della legge delega n. 42/2009 per l'attuazione dell'art. 119 Cost. ove è stabilito espressamente il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale attraverso meccanismi di carattere premiale, che più dettagliatamente dall'art. 12 della stessa legge delega. Tale ultima norma, pur mantenendo il potere del legislatore statale di individuare i tributi locali e fissarne gli elementi fondamentali, garantisce all'ente locale un'adeguata flessibilità nell'individuazione delle aliquote, prevede, entro i limiti di legge, la possibilità di introdurre nuove agevolazioni e di attribuire parallelamente alle Regioni il potere di istituire nuovi tributi comunali e provinciali²⁶.

In seguito alla riforma federalista del Titolo V della Costituzione, il legislatore statale è ricorso più volte a norme tendenti ad "imbrigliare" la potestà normativa e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in particolare disponendo la sospensione del potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi ad essi assegnati. La so-

²⁴ GALLO F., *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in "Rassegna parlamentare", 1996, p. 786;

²⁵ GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in "Rass. trib.", 2002, 2, p. 585;

²⁶ AMATUCCI F., *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in "Rass. trib.", 2011, 5, p. 1261;

sensione, che inizialmente era rivolta a specifici tributi quali l'addizionale comunale e regionale all'IRPEF e la maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP, con l'art. 1, comma 7, del D.L. 27 maggio 2008, n. 93 era stata estesa a tutti i tributi. Con l'art. 4, comma 4, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, è stata posta fine alla sospensione del potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi ad essi assegnati²⁷.

Alla luce di quanto sin qui esposto, nel novero dei tributi locali si possono distinguere due tipologie, ossia i c.d. tributi propri "in senso stretto" ed i c.d. tributi propri "in senso lato"²⁸.

È opinione diffusa in dottrina ed anche in alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale, che nel sistema delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione un tributo è "proprio" della Regione (o dell'Ente locale) solo se esso è il frutto dell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva della Regione ex art. 117, comma 4, e non se sussistono mere altre circostanze, tipo l'attribuzione ad essa o all'Ente locale del gettito o del potere di accertamento e di riscossione. Quindi, stando a tale opinione, non può esser "proprio" della Regione, o dell'Ente locale, un tributo previsto dalla legge statale, anche se il suo gettito è da questa attribuito integralmente alla Regione o all'Ente territoriale²⁹.

Ciò porta a qualificare come tributi propri "in senso stretto", attribuiti alla competenza legislativa delle Regioni, solo i tributi non previsti da leggi statali, quelli che hanno un presupposto che "contiene" materie sostanziali di esclusiva competenza regionale o locale (e non statale) e che per loro natura non esorbitano dall'ambito del territorio nonché quelli che hanno un collegamento con un servizio prestato o con manifestazioni di capacità contributiva rilevanti rispetto alle funzioni svolte dall'ente con carattere di generalità. Tributi, insomma, espressivi della (e strettamente funzionali alla) autonomia politica dell'Ente locale o della Regione, che lo Stato non ha deciso di assumere come propri e che comunque, una volta esercitato legittimamente il potere legislativo della Regione, non può comunque assumere più come propri.

²⁷ In particolare si veda CIANFROCCA S., ROTUNNO C., *Ripristinato il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti di tributi*, in "Corr. trib.", 2012, 22, p. 1697;

²⁸ SCIANCALEPORE C., *Il principio di correlazione nel federalismo fiscale*, in "Scuola superiore dell'economia e delle finanze", Ce.R.D.E.F - Centro Ricerche Documentazione Economica e Finanziaria, disponibile online su <<http://www.rivista.ssef.it>> [data ultimo accesso: 15/12/2012];

²⁹ GALLO F., *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, cit., disponibile on line su: <<http://www.issirfa.cnr.it>>;

Fuori da questi casi il tributo può chiamarsi pure proprio, ma solo in senso lato, in quanto anche se il gettito è attribuito per intero alle Regioni o agli Enti locali, sono disciplinati da leggi statali nell'ambito della potestà legislativa attribuiti dall'art.117 Cost., lasciando all'ente sub statale la possibilità di regolarne alcuni aspetti applicativi (principalmente la determinazione delle aliquote, entro limiti fissati a livello nazionale). In questi termini, sono tributi propri in senso lato le addizionali ai tributi statali in quanto provenienti dalla stessa base imponibile di un tributo erariale ed in nessun modo collegabili alle funzioni svolta dall'ente locale o ai servizi da esso forniti. Tale fonte di entrate per l'ente locale deve essere prevista direttamente dalla legge statale che ha competenza sul tributo di cui l'addizionale costituisce una mera appendice, con la conseguenza che l'Ente locale o la Regione potranno istituirli, nell'esercizio della loro autonoma potestà regolamentare, solo nell'ambito dello spazio normativo ad essi attribuito dalla legge statale³⁰.

I principali tributi locali, sia in senso stretto che in senso lato, attualmente vigenti nel nostro ordinamento tributario sono: a livello regionale l'IRAP, l'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, le tasse automobilistiche, l'imposta sulla benzina per autotrazione, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, l'addizionale all'imposta di consumo sul gas naturale e relativa imposta sostitutiva, la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali (TOSAP), le tasse sulle concessioni regionali; a livello provinciale l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), il tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA), la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche provinciali (TOSAP); a livello comunale l'Imposta municipale unica (IMU), l'imposta di scopo, l'imposta comunale sulla pubblicità ed il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP) e la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche comunali (TOSAP)³¹. Per quanto riguarda i tributi comunali, è opportuno evidenziare che la finanza municipale è in fase di integrale trasformazione conseguente alle novità introdotte dal Decreto sul Federalismo Fiscale Municipale (D.Lgs 14

³⁰ Art. 52, comma 1, D.lgs 15 dicembre 1997 n. 446: "Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene all'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti";

³¹ CIANFROCCA S.; ROTUNNO C., *Ripristinato il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti di tributi*, cit., p. 1697 ss.;

marzo 2011, n. 23) ed ai successivi atti normativi finalizzati all'effettiva attuazione delle disposizioni federaliste.

Il Decreto Salva Italia emanato dal Governo Monti (D.l. 6 dicembre 2011, n. 201), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha anticipato l'entrata in vigore dell'Imu al 1° gennaio 2012; la sua entrata in vigore, infatti, era stata originariamente prevista dal D.Lgs 14 marzo 2011, n. 23 dal 1° gennaio 2014. Sempre con il Decreto Salva Italia è stata introdotto un altro tributo comunale, la Tares, che entrerà in vigore il 1° luglio 2013³².

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2014, secondo le disposizioni contenute nell'art. 11 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, saranno sostituite, ad opera dei Comuni, le attuali Tosap, Cosap, imposta sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni e il Canone sulla pubblicità. Tali prelievi lasceranno il posto all'imposta municipale secondaria (c.d. Imus)³³. Stante l'attuale legislazione in materia di fiscalità municipale, a partire del 1° gennaio 2014 i tributi comunali saranno quindi sostanzialmente conglobati in cinque distinti prelievi tributari: l'Imu³⁴ e l'imposta di scopo³⁵, il cui presupposto di tassazione è dato dal possesso di immobili e terreni; la Tares, che avrà come presupposto oggettivo di tassazione l'occupazione e detenzione, a qualunque titolo, di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti suscettibili di produrre rifiuti urbani³⁶, l'Imu secondaria, il cui presup-

³² FOSSATI S., *Tares prorogata a luglio*, in "Il Sole 24 Ore", 23 gennaio 2013, p. 18;

³³ BORDINI D., *IMU: la nuova imposta municipale*, in "Pratica fiscale e professionale", 2011, 13, p. 25;

³⁴ GIGLIOTTI A. *Il decreto Monti*, Milano, Ipsoa, 2012, p. 187: "Il Decreto Legge "Salva Italia" convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha anticipato in via sperimentale l'applicazione di un nuovo tributo con decorrenza dall'anno 2012. L'IMU (Imposta Municipale Unica) viene anticipata al 2012, sostituirà l'Imposta Comunale sugli Immobili, (ICI) ed entrerà in vigore definitivamente al termine della fase sperimentale, dal 1° gennaio 2015;

³⁵ GAVIOLI F., *La "nuova" imposta di scopo*, in Commercialista Telematico, disponibile online su <<http://www.commercialistatelematico.com>> [Data di accesso: 09/10/2012]: "L'imposta di scopo è entrata in vigore il 1° gennaio 2007, con la L. 27 dicembre 2006, n. 296. [...] I commi 145-151, dell'unico articolo della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) prevedono che i Comuni possono, con un proprio regolamento, istituire l'imposta di scopo per finanziare l'importo massimo del 30% della spesa dell'opera pubblica da realizzare; la ratio delle novità introdotta con la legge n.296/06 è quella di dare maggiore autonomia agli enti locali in materia di realizzazione di opere pubbliche a condizione, però, che parte del finanziamento avvenga con una "tassazione" locale dei contribuenti. [...] questa forma di prelievo è dovuta dai soggetti che pagano l'imposta comunale sugli immobili, tramite una forma di prelievo che rappresenta una "addizionale sull'ICI"; tale novità, tuttavia, prevede anche una forma di tutela per il contribuente. Il legislatore ha, infatti, previsto che qualora per qualsiasi motivo l'opera da finanziare non inizi, dopo due anni dal progetto esecutivo, i Comuni devono rimborsare i versamenti effettuati dai contribuenti, entro i due anni successivi". Il D.Lgs. n. 23/2011 ha ampliato l'ambito applicativo di tale tributo comunale";

³⁶ Per approfondire il nuovo prelievo sui rifiuti, si veda: GAVIOLI F., *Nuovo tributo sui rifiuti: cambiano le modalità di pagamento*, in "Pratica fiscale e professionale", 2013, 3, p. 56 ss.: "La tariffa è composta: da una quota che è determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione

posto di tassazione sarà rappresentato dall'occupazione di aree pubbliche e l'imposta di soggiorno, anche questa istituita con il D.Lgs. n. 23/2011, art. 4, comprendente anche l'imposta di sbarco, introdotta con il Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (c.d. "Decreto semplificazioni fiscali e Decreto semplificazioni tributarie"), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44³⁷. L'imposta di soggiorno e l'imposta di scopo, dopo le recenti modificazioni strutturali, rappresentano degli importanti strumenti impositivi detenuti da città e comuni turistici in cerca di risorse finanziarie per realizzare opere pubbliche. La farraginosità della normativa che ha istituito l'imposta di soggiorno, nonostante non si tratti di una novità in ambito tributario in quanto una forma simile di imposta ha fatto per lungo tempo parte della legislazione fiscale (istituita dalla L. 11 dicembre 1910 n. 863 permase fino alla sua soppressione ad opera dell'art. 10 D.L. 2 marzo 1989 n. 66, convertito nella L. 24 aprile 1989 n. 144, a decorrere dall'1 gennaio 1989), ha portato all'estensione a macchia d'olio dei contenziosi tra albergatori e sindaci di città e comuni turistici³⁸. In merito è necessario un tempestivo intervento legislativo, prevedendo una disciplina particolarmente dettagliata (in particolare definire il soggetto responsabile e le sanzioni tributarie) in grado di evitare inutili contenziosi, seguendo il percorso tracciato dal legislatore con il D.L. 44/2012 con

dei rifiuti; da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti; la finalità è arrivare alla copertura integrale dei costi. Inoltre si prevedono delle maggiorazioni alla tariffa pari a 0,30 euro per metro quadro, anche se i Comuni possono aumentarla fino a 0,40, graduando la maggiorazione in base alla tipologia dell'immobile e della zona dove è ubicato. Il fine è la copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili comunali"; CECCHIN E., CEPPARULO A., *Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi sostituisce Tarsu e Tia*, in "Corr. trib.", 2012, 1, p. 59;

³⁷ Art. 4, comma 2-bis, Decreto legge 2 marzo 2012, n. 16: "I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del presente articolo, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea";

³⁸ DEBENEDETTO G., Sulla tassa di soggiorno cresce il contenzioso locale, in "Il Sole 24 Ore", 13 agosto 2012, p.34. "Tra i diversi rilievi mossi dagli operatori turistici si segnalano: la mancanza dell'apposito elenco regionale delle località turistiche, le tariffe differenziate per categoria di struttura anziché per prezzo, l'efficacia immediata dell'imposta senza attendere i 60 giorni previsti dalla legge 212/2000, l'individuazione del soggetto responsabile degli obblighi tributari nel gestore della struttura ricettiva. Quest'ultimo rilievo è stato accolto dal Tar Venezia (sentenza 653/2012) il quale ha affermato che «il soggetto sanzionabile è il soggetto passivo ovvero chi pernotta e non il gestore della struttura ricettiva», quindi il Comune deve rivalersi sugli ospiti e non sugli albergatori. Sarebbero pertanto a rischio la maggior parte dei regolamenti comunali che attribuiscono la responsabilità del tributo ai gestori delle strutture ricettive, in assenza di una specifica previsione di legge. L'articolo 4 del Dlgs 23/11, non consente agli enti locali neppure di effettuare l'attività di controllo e di colpire eventuali inadempienze con sanzioni analoghe a quelle applicate per gli altri tributi locali.

il quale è stata istituita l'imposta di sbarco, alternativa a quella di soggiorno, e relativa ai comuni delle c.d. isole minori.

3.4 *Imposte istantanee ed imposte periodiche.*

Sotto il profilo della manifestazione temporale del presupposto, le imposte possono assumere carattere istantaneo oppure periodico. La distinzione asside sulla durata del fatto impositivo. Se il presupposto si concretizza istantaneamente (es. acquisto di un bene, trasferimento di beni e diritti, registrazione di atti o operazioni), si tratterà di un'imposta istantanea altrimenti se il fatto generatore dell'imposta si prolunga nel tempo (ciò che, di regola, si verifica per i tributi sul reddito e sul patrimonio), l'imposta sarà periodica³⁹.

Con riferimento a questa ultima classificazione di imposta, nell'interesse tanto dell'ente impositore quanto del contribuente, il legislatore individua con precisione il periodo rilevante ai fini dell'applicazione e lo stesso si definisce periodo di imposta.

Per quanto riguarda i soggetti Irpef, ossia persone fisiche (imprenditori individuali, lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti) e società di persone per le quali il reddito prodotto viene tassato in capo ai soci secondo il principio della trasparenza, occorre fare riferimento all'art. 7 del Tuir, in base al quale "l'imposta è dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma". Dalla disposizione normativa e dalla recente risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 92/E del 20 settembre 2011, emerge chiaramente che il lasso di tempo (cosiddetto periodo d'imposta) che occorre prendere come base per la delimitazione temporale dell'obbligazione tributaria è costituito, sia per le persone fisiche che per le società personali, dall'anno solare, in riferimento al quale assume rilevanza la base imponibile su cui si rende applicabile l'imposta, con limitate deroghe normative, quali ad esempio il riporto delle perdite e dei crediti d'imposta. Il secondo comma dell'art. 7 del Tuir stabilisce poi che l'imputazione dei redditi al periodo di imposta è regolata dalle norme relative alla categoria nella quale rientrano. Di conseguenza, i redditi indicati nelle singole categorie reddituali indicate dall'art. 6, comma 1, del Tuir vanno imputati al periodo di imposta in cui si verificano i relativi presupposti impositivi. Pertanto, per le imprese individuali e per le società di persone con esercizio non coincidente con l'anno solare (c.d. esercizio "a cavallo")⁴⁰, il

³⁹ TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, Parte generale, XI ed., 2011, Milano, p. 103;

⁴⁰ In merito, sia in dottrina che nelle disposizioni di legge, non si rinviene un'esplicita esclusione della possibilità, per le imprese individuali e per le società di persone, di individuare come proprio esercizio sociale un periodo diverso dall'anno solare;

risultato dell'esercizio viene attratto nel periodo d'imposta (anno solare) in cui tale esercizio si chiude⁴¹.

Per quanto riguarda i soggetti IRES (in particolare società di capitali, società cooperative, enti pubblici e privati commerciali e non commerciali) l'articolo 76 del Tuir attribuisce sostanziale coincidenza tra periodo d'imposta ed esercizio sociale stabilito dalla legge o dall'atto costitutivo, attribuendo una specifica autonomia tributaria che rispecchia le discrezionali facoltà concesse a livello civilistico.

Le imposte istantanee sono, invece, quelle contraddistinte da un presupposto che non si protrae nel tempo, ossia quelle imposte che trovano applicazione in occasione di un particolare rapporto giuridico che si esaurisce immediatamente. Si annoverano in questa tipologia, tra le altre, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta sulle successioni e l'imposta sulle donazioni. In particolare, l'imposta di registro applicata in misura proporzionale, che assume come presupposto di fatto la realizzazione di un atto (o di un'operazione) non già nel suo contenuto economico bensì nella sua sostanza giuridica, è da considerarsi un'imposta istantanea perché nel momento in cui avviene la registrazione, che attesta l'esistenza dell'atto, gli attribuisce data certa ed esplica la funzione di conservazione, l'amministrazione competente liquida ed incassa l'imposta e l'obbligazione tributaria si esaurisce.

Tra le imposte istantanee sopra citate non è stata indicata l'Iva, in quanto presenta dei connotati "ibridi", che richiedono una trattazione specifica. Sul piano strutturale l'Iva è un'imposta plurifase non cumulativa, in quanto viene applicata ad ogni anello del ciclo produttivo – distributivo, ma l'Erario acquisisce ad ogni passaggio solo la differenza tra l'imposta sulle operazioni attive e quella sugli acquisti. Per quanto riguarda gli effetti tributari dell'imposta, occorre identificare due distinte obbligazioni tributarie: la prima fa capo ai soggetti passivi Iva ed ha il suo presupposto di fatto nell'eventuale saldo positivo scaturente dalla massa di operazioni attive e passive effettuate nel periodo di riferimento (mese o trimestre). Tale obbligazione anticipatoria è periodica e neutrale, in quanto i soggetti passivi Iva fungono da sostituti d'imposta, limitandosi a riscuotere l'iva (che graverà giuridicamente sul consumatore finale) per conto dello Stato. La seconda obbligazione fa capo al consumatore finale ed ha il suo presupposto di fatto nelle

⁴¹ MANLIO SESSA F., *Società di persone "a cavallo". Una dichiarazione per due anni*, in *Fisco Oggi* (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), 20 settembre 2011, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>> [data ultimo accesso: 23/12/2012];

singole operazioni imponibili di acquisto poste in essere da soggetti che soggiacciono alla rivalsa ma non hanno diritto alla detrazione del tributo. Questa obbligazione tributaria, che si assolve a mezzo del rapporto giuridico di rivalsa, è definitiva ed istantanea⁴², in quanto colpisce ogni singola operazione imponibile nel momento in cui la stessa si considera effettuata ai sensi dell'articolo 6 del D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633.

La distinzione tra imposta periodica ed imposta istantanea ha rilievo essenzialmente descrittivo, tant'è vero che non sempre trova piena ed univoca applicazione alla prima fattispecie di tributo la disciplina civilistica che regola le obbligazioni periodiche, in particolare in tema di prescrizione. L'articolo 2948, n. 4, del Cod. Civ., dispone il termine quinquennale di prescrizione per "tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in periodi più brevi", però secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, confermato da una recente sentenza della Corte di Cassazione⁴³, le imposte sui redditi si prescrivono con il decorso dell'ordinario termine decennale, siccome "la prestazione tributaria, stante l'autonomia dei singoli periodi d'imposta e delle relative obbligazioni, non può considerarsi una prestazione periodica, derivando il credito, anno per anno, da una nuova ed autonoma valutazione riguardo alla sussistenza dei presupposti impositivi". L'applicabilità del termine quinquennale di prescrizione, sostenuta da una parte minoritaria della dottrina e della giurisprudenza, non può essere a priori scartata, specie in virtù di quanto sostenuto dalla medesima Cassazione in tema di tributi locali. In detta sede, nonostante i giudici abbiano incidentalmente ribadito che, per le imposte sui redditi e per l'Iva, si applica il termine decennale, è stato affermato che, in tema di Tarsu, ove deve comunque sussistere una valutazione del presupposto impositivo anno per anno, opera il termine quinquennale⁴⁴.

La distinzione tra imposta periodica ed imposta istantanea risulta per lo più utile nei rapporti processuali, con particolare riguardo all'efficacia del giudicato in ordine ai rapporti controversi concernenti lo stesso tributo periodico dovuto per un altro periodo d'imposta, a condizione che non si siano registrate variazioni nella situazione di fatto o nel regime normativo di riferimento.

⁴² FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, Cedam, 2010, p. 747;

⁴³ Corte cass., sez. trib., 23 febbraio 2010, n. 4283;

⁴⁴ In particolare, la Comm. Trib. Provinciale di Alessandria, sent. 23 marzo 2011, n. 25, sostiene la prescrizione quinquennale della Tarsu, sottolineando che "si tratta di una prestazione periodica in relazione ad una "causa debendi" di tipo continuativo, per la quale il contribuente è tenuto a pagare periodicamente una somma che costituisce corrispettivo di un servizio a lui imposto";

3.5 *Imposte speciali ed imposte generali.*

In relazione al campo di applicazione, ossia in base all'ampiezza del presupposto di fatto del tributo, le imposte possono assumere carattere generale o speciale.

L'imposta ha carattere generale quando si applica a tutti i redditi, da qualunque fonte provengano (c.d. imposta generale sui redditi), o a tutti gli elementi patrimoniali, qualunque sia la loro natura economica (c.d. imposta patrimoniale generale), o quando colpisce in modo generalizzato tutti gli atti di scambio o di consumo (c.d. imposta generale sui consumi).

Nel nostro sistema fiscale i tributi più rilevanti in relazione al gettito erariale, ossia Irpef, Ires ed Iva, presentano i connotati tipici delle imposte generali, seppure con qualche particolarità derivante dal fatto che le norme di legge che li disciplinano prevedono delle specifiche esclusioni dal campo di applicazione dell'imposta, il che comporta una parziale, ma in ogni caso limitata, elisione del concetto di generalità del prelievo tributario in relazione al presupposto di fatto del tributo.

Diversamente, hanno carattere speciale le imposte che si riferiscono ad un solo tipo di reddito o di elemento patrimoniale, ovvero ad un solo settore dell'economia o ad una limitata tipologia di atti di scambio o di consumo⁴⁵. Ne sono un esempio l'imposta sul reddito che colpisce soltanto i proventi del capitale o i redditi dei fabbricati, l'imposta patrimoniale che ha come oggetto il possesso di determinati beni di lusso o di specifici elementi patrimoniali, le imposte che colpiscono talune merci al momento della loro produzione o della loro importazione o ancora della loro vendita.

In quest'ultima tipologia di imposte vi rientrano le c.d. accise (o imposte di fabbricazione e di consumo), ossia un gruppo eterogeneo di imposte indirette erariali che colpiscono la fabbricazione o il consumo di determinati prodotti, nonché la loro importazione nel territorio dello Stato. Tra queste, in particolare, si annoverano l'accisa sui prodotti energetici, l'accisa sulle bevande alcoliche e l'accisa sui tabacchi lavorati.

Per quanto riguarda la categoria delle c.d. imposte patrimoniali speciali, i recenti provvedimenti adottati dal Governo Monti, in particolare il Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modifiche nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214, hanno introdotto *ex-novo* o re-introdotto nel sistema fiscale italiano una serie di "mini patrimoniali", che

⁴⁵ In particolare si veda: MISCALI M., voce "Tributi speciali", in "Enc. giur. Treccani", Roma, 1993, XXX, p. 1. In particolare sono "speciali" quei tributi che colpiscono l'indice di ricchezza non nella sua interezza ma in alcune sue forme e manifestazioni;

a livello aggregato finiscono per assoggettare a tassazione gran parte del patrimonio mobiliare ed immobiliare posseduto nel territorio dello Stato italiano da soggetti sia residenti che non residenti fiscalmente in Italia, nonché quello detenuto all'Estero da persone fisiche residenti fiscalmente in Italia ai sensi dell'art. 2 del Dpr. 22 dicembre 1986 n. 917 (c.d. Tuir).

Nel prosieguo del lavoro si analizzeranno le singole imposte di natura patrimoniale, ciascuna delle quali presenta specifiche, distinte ed autonome disposizioni normative. Tali imposte, che singolarmente mantengono la classificazione di "imposta speciale sul patrimonio", colpiscono nel loro insieme la quasi totalità delle forme di ricchezza accumulate dai contribuenti, assicurando un ingente gettito complessivo.

In conclusione, è opportuno rilevare che le imposte generali corrispondono molto bene al principio di uguaglianza, grazie al loro carattere uniforme in grado di non creare distorsioni sul mercato, e costituiscono uno strumento efficace per interventi di carattere globale. Diversamente, le imposte speciali rendono possibili interventi specifici su determinati settori economici o in relazione a certi tipi di reddito e consentono di attuare una politica di redistribuzione settoriale. Pertanto, l'imposta generale è la massima espressione dei principi costituzionali, in particolar modo del principio della capacità contributiva dettato dall'art. 53 Cost., in quanto, a differenza delle imposte speciali che colpiscono solo determinati elementi della capacità contributiva, considera la situazione del contribuente in modo globale dando effettiva concretezza all'equità tributaria⁴⁶.

La capacità contributiva a cui fa riferimento l'art. 53 Cost è l'insieme delle manifestazioni economicamente rilevanti riferite ad una persona ed è influenzata, in particolare, da arricchimenti, impoverimenti, consumi, investimenti, possesso di beni patrimoniali. Misurare in modo preciso la capacità contributiva globale di ciascun contribuente è praticamente impossibile, però questa può esser fatta in ragione di uno specifico indice rilevatore di ricchezza quale il reddito, il patrimonio o i consumi. Nel nostro ordinamento l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e l'imposta sul valore aggiunto (Iva) colpiscono i redditi ed i consumi di ogni contribuente in modo pressoché generale, fer-

⁴⁶ GIOVANARDI A., *L'Autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 345. L'A. scrive: "se si struttura il sistema tributario su pochi tributi generali [...] in grado di colpire gli indici di capacità contributiva prescelti non solamente in alcuni aspetti o manifestazioni, ma nella loro interezza, e ciò al fine di assoggettare al prelievo la disponibilità economica complessiva del soggetto, nessun problema può sorgere con riferimento al principio della capacità contributiva. Imposte in tal modo conformate costituiscono sicura garanzia di raggiungimento del maggior grado possibile di eguaglianza tributaria";

mo restando specifiche disposizioni normative che consentono particolari trattamenti di favore. Diversamente, il patrimonio di ciascun contribuente, inteso come l'insieme di elementi mobiliari ed immobiliari, è soggetto a diverse forme di imposizione, il che può determinare potenziali situazioni di disuguaglianza tributaria⁴⁷, in quanto sottopongono il contribuente ad un carico fiscale differente, nonostante situazioni patrimoniali, complessivamente intese, di uguale entità. Allo stato attuale, la scelta del singolo contribuente di investire la ricchezza disponibile in attività finanziarie anziché in attività immobiliari conduce ad un diverso carico fiscale, nonostante l'indice di capacità contributiva (ovvero il patrimonio) sia il medesimo⁴⁸.

3.6 *Imposte proporzionali, imposte fisse, imposte progressive ed imposte regressive.*

In relazione alla modalità di determinazione dell'obbligazione tributaria, le imposte si possono distinguere in quattro categorie: fisse, proporzionali, progressive e regressive⁴⁹. L'imposta è fissa quando il suo ammontare è espresso in una somma determinata di denaro che non varia in relazione alla base imponibile, ma è predeterminato dalla norma tributaria. Nel nostro ordinamento tributario è possibile rinvenire diverse imposte fisse, ad esempio il canone rai-tv, l'imposta di bollo e l'imposta di registro per gran parte degli atti soggetti a tale forma di prelievo. In particolare, in base al c.d. principio di alternatività, l'imposta di registro si applica sempre in misura fissa in relazione agli atti soggetti ad Iva. In tali ipotesi, l'imposta di registro assume a presupposto la prestazione del servizio amministrativo di registrazione dell'atto e pertanto sarebbe più corretto qualificarla come tassa. Diversamente, l'imposta di registro applicata in misura proporzionale ha come presupposto il contenuto e la rilevanza economica dell'atto sottoposto a registrazione, pertanto è un'imposta speciale ed indiretta sugli affari che colpisce la capacità contributiva che si deduce da determinati atti di scambio della ricchezza, nonché da spe-

⁴⁷ Corte cost., 6 luglio 1972, n. 120: "Il precetto enunciato nell'art. 53, primo comma, della Costituzione, per cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, in ragione della loro capacità contributiva, va interpretato quale specificazione del generale principio di uguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale. Sul piano garantistico costituzionale esso deve essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza";

⁴⁸ GIOVANARDI A., voce "Tributi comunali", in Dig. disc. priv., Sez. comm., vol. XVI, Torino, Utet, 1999, p. 146: In particolare l'autore afferma "La vicenda dell'imposta comunale sugli immobili, tributo speciale di natura patrimoniale, è emblematica in questo senso: seri dubbi permangono tutt'oggi, dubbi senz'altro non fugati dalle sentenze della Corte Costituzionale in argomento, sulla legittimità della discriminazione tra patrimonio mobiliare e patrimonio immobiliare del contribuente";

⁴⁹ In particolare si veda: DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, cit., pp. 79-80;

cifici atti giuridici negoziali. L'imposta di registro applicata in misura proporzionale sugli atti aventi ad oggetto il trasferimento di beni immobili può essere considerata un'imposta patrimoniale speciale, in quanto il suo ammontare è specificatamente commisurato al valore del patrimonio oggetto del trasferimento.

L'imposta è invece definita regressiva quando il suo ammontare aumenta in misura meno che proporzionale all'aumentare della base imponibile. Sono imposte regressiva non soltanto quelle che si determinano applicando alla base imponibile un'aliquota decrescente, ma anche quelle a somma fissa, in quanto stabiliscono un debito d'imposta uguale per ogni individuo, indipendentemente dal livello di capacità contributiva. A titolo esemplificativo, si pensi all'imposta di bollo in misura fissa applicata sull'estratto conto bancario, sull'estratto di conto corrente postale e sul rendiconto del libretto di risparmio. Il piccolo risparmiatore titolare di un conto corrente bancario allo stesso modo di una persona fisica con ingenti disponibilità liquide "parcheeggiate" sul conto corrente in attesa di investimenti futuri è soggetto annualmente all'imposta fissa di bollo di 34,20 Euro, il che attribuisce regressività a tale tipologia di prelievo. I recenti interventi del legislatore nonché i chiarimenti forniti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con il D.M. del 24 maggio 2012⁵⁰ hanno in realtà reso meno iniqua, ma pur sempre regressiva, tale forma di prelievo. In particolare il decreto attuativo ha chiarito che dall'imposta di bollo sono esclusi sia i conti correnti "in rosso" sia quelli che non superano la giacenza media annua di 5mila euro e risultano intestati a una stessa persona fisica. Qualche elemento di regressività si può intravedere anche nell'addizionale erariale al tributo sul possesso dell'autoveicolo: il c.d. super-bollo per le auto di lusso. A decorrere dall'anno 2012 tale prelievo tributario addizionale è fissato in euro 20 per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a 185 chilowatt. In questo ambito rientrano automobili di fascia alta, ma anche in certi casi vetture non proprio esclusive. Utilizzare i chilowatt della vettura quale indice di capacità contributiva rischia di generare delle iniquità, pertanto sarebbe più opportuno utilizzare il prezzo di acquisto o il valore normale della vettura quale parame-

⁵⁰ Il comma 3-bis dell'articolo 13 della Tariffa, Allegato A, Prima, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, modificato dall'art. 19, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. manovra "Salva Italia"), convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011 n. 214, stabilisce che: [...] "se il cliente è persona fisica, l'imposta non è dovuta quando il valore medio di giacenza risultante dagli estratti e dai libretti è complessivamente non superiore a euro 5.000". Inoltre, con il D.M. 24 maggio 2012 il Ministro dell'Economia e delle Finanze, all'articolo 2, co. 6, ha precisato che "L'imposta di bollo non è dovuta con riferimento ai conti correnti intestati a persone fisiche qualora il valore della giacenza media risulti negativo";

tro per l'applicazione di tale imposta, in quanto è in grado di esprimere in modo più coerente la capacità di spesa dell'utilizzatore. In sostanza un tributo è regressivo quando l'incidenza del prelievo diminuisce al crescere della capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta⁵¹.

Quando l'aliquota rimane costante all'aumentare della base imponibile, l'imposta si dice proporzionale, poiché il prelievo tributario varia in ragione della grandezza della base imponibile. Nel sistema fiscale italiano le imposte proporzionali che garantiscono il maggior gettito erariale sono l'Ires, l'Iva, l'imposta di registro e le imposte ipo-catastali applicate in misura proporzionale. Il governo Monti con l'art. 19 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 successivamente modificato dal D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito in legge 26 aprile 2012 n. 44, ha introdotto nell'ordinamento fiscale italiano una nuova imposta patrimoniale sui beni immobili posseduti all'estero da persone fisiche fiscalmente residenti in Italia (la c.d. I.V.I.E.) che colpisce in misura proporzionale (con un'aliquota dello 0,76%) il valore catastale, per gli immobili situati in Paesi UE o appartenenti allo Spazio Economico Europeo, o il costo risultante dall'atto di acquisto (o in mancanza il valore di mercato) per gli immobili situati in Paesi extra UE.

L'imposta è progressiva quando l'aliquota aumenta al variare della quantità di oggetto imponibile, sicché il prelievo tributario cresce più che proporzionalmente rispetto alla base imponibile.

Il secondo comma dell'art. 53 Cost. afferma che il sistema tributario italiano “è informato sul criterio della progressività”, quindi basato su un sistema in cui il prelievo tributario, anziché essere uniforme, varia col variare della base imponibile, ossia della capacità contributiva. Come affermato dalla Corte Costituzionale⁵², il criterio della progressività fissa una direttiva di principio rivolta al legislatore affinché il carico fiscale complessivo gravante su ciascuno sia crescente al crescere della ricchezza, giacché il legislatore costituente fa espresso riferimento al “sistema tributario” e non al singolo tributo, pertanto ciò non vieta che esistano anche alcuni tributi ispirati a criteri diversi, in quanto non tutti si prestano, dal punto di vista tecnico, al principio di progressività.

Esistono diverse tecniche per attuare la progressività delle imposte: per progressione continua, per deduzione, per detrazione, per scaglioni e per classi⁵³.

⁵¹ LETTIERI G., *Compendio di scienza delle finanze*, Rimini, Maggioli, p.101;

⁵² Corte cost., 29 dicembre 1966, n. 128;

⁵³ FORTE F., *Manuale di scienza delle finanze*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 346 ss.;

Si ha la progressività per deduzione quando un'aliquota proporzionale viene applicata agli imponibili decurtati di un determinato ammontare, cosicché il prelievo cresca effettivamente più che proporzionalmente al crescere dell'imponibile. L'importo della deduzione può essere fisso ed indipendente dalla base imponibile, e quindi rappresenta una sorta di "franchigia" identica per tutti i contribuenti, oppure può essere decrescente e spettante fino ad un determinato ammontare della base imponibile, oltre la quale non spetta alcuna deduzione.

La progressività per detrazione, invece, agisce direttamente sull'imposta, determinando un vero e proprio abbattimento dell'onere tributario, con la conseguenza che l'aliquota media cresce con l'aumento della base imponibile.

La progressività realizzata con la tecnica della deduzione o con quella della detrazione è poco accentuata, in quanto via via che la base imponibile cresce l'aliquota media risulta inferiore a quella marginale (che coincide con quella nominale fissata dalla legge) ma la differenza tende a diminuire con l'aumentare della base imponibile, sicché, di solito, queste modalità vengono utilizzate in congiunzione con altre. In particolare, la progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) si realizza mediante il meccanismo di progressività per scaglioni combinato con detrazioni e deduzioni specifiche idonee a diversificare le differenti tipologie di reddito (perseguendo il c.d. principio della discriminazione qualitativa) nonché a realizzare un sistema di tassazione di tipo personale in grado di considerare le caratteristiche del nucleo familiare del contribuente.

La progressività per classi, o per scaglioni sostitutivi, si ha quando gli imponibili sono considerati in prefissate classi di ampiezza, per ciascuna delle quali viene fissata una determinata aliquota che aumenta con il passaggio alla classe successiva. Con tale metodo l'aliquota della classe più alta raggiunta dal contribuente si applica a tutta la base imponibile. Tale tecnica, se applicata senza correttivi, finisce per discriminare irragionevolmente gli imponibili che ricadono nella fascia più bassa di una classe rispetto a quelli che ricadono nella fascia più alta della classe precedente, in quanto il contribuente al limite inferiore di una classe rimane con un reddito netto più basso rispetto a quello del contribuente che parte con un reddito lordo minore che è al limite superiore della classe contigua, incentivando quindi il contribuente ad adottare comportamenti elusivi. Tali comportamenti, in presenza di un'imposizione progressiva per classi, non si realizzano soltanto mediante l'aggiramento del presupposto impositivo per mezzo di abili accor-

gimenti giuridico- amministrativi, che possono in taluni casi rappresentare un abuso del concetto di legittimo risparmio d'imposta, ma si possono semplicemente realizzare, in modo assolutamente legittimo, mediante una diminuzione della propria attività allo scopo di limitare la base imponibile affinché questa non superi un determinato scaglione, generando un effetto negativo per le casse erariali e per l'economia del paese.

La progressività per scaglioni si realizza mediante la previsione di aliquote che variano con il variare della base imponibile, la quale è divisa in scaglioni, per ciascuno dei quali la legge stabilisce un'aliquota via via più elevata, fino ad un limite massimo, oltre il quale l'imposta diventa proporzionale. Diversamente dalla progressività per classi, con questa forma di progressività per ogni scaglione d'imponibile è prevista un'aliquota e la base imponibile del contribuente viene suddivisa nelle quote che ricadono entro i singoli scaglioni ed a ciascuna di queste quote viene applicata l'aliquota del corrispondente scaglione⁵⁴.

La progressività per scaglioni è quella normalmente utilizzata per le imposte sul reddito delle persone fisiche, quale l'IRPEF nel sistema tributario italiano, che combinata con un sistema di detrazione e di deduzioni permette di rendere l'imposta effettivamente personale ed in grado di perseguire obiettivi di equità orizzontale e di redistribuzione della ricchezza.

Si ha infine la progressività continua quando l'aliquota media viene definita come una funzione matematica continua dell'imponibile. Questa tecnica di progressività, oltre alla difficoltà di calcolo che comporta, può disincentivare l'incremento della base imponibile del contribuente, come in precedenza asserito per la progressività per classi.

La progressività non può essere realizzata con imposte reali, le quali sono ordinariamente proporzionali, ma solo mediante un'imposizione personale che colpisca il reddito (o anche il patrimonio) complessivo di ciascun contribuente. Se così non fosse, e quindi se l'imposta colpisse separatamente le varie fonti di reddito con aliquote progressive, si verrebbe a violare il principio dell'uniformità, in quanto a parità di reddito complessivo pagherebbero meno i contribuenti il cui reddito deriva da più fonti⁵⁵.

⁵⁴ DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, cit., p. 80;

⁵⁵ FOSSATI A., *Economia pubblica*, Milano, Franco Angeli, 2002, p. 170.

CAPITOLO SECONDO

L'IMPOSIZIONE PATRIMONIALE ED IL PRINCIPIO DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA

SOMMARIO: 1. Il “patrimonio” quale presupposto d'imposta: le diverse prospettive rinvenibili nell'ordinamento tributario italiano. - 2. Le diverse forme di imposizione sul patrimonio. - 3. Il patrimonio quale indice di capacità contributiva. - 3.1 Gli elementi patrimoniali indicatori di forza economica. - 4. La valutazione degli elementi patrimoniali assunti a presupposto d'imposta. - 4.1 Il criterio del costo storico. - 4.2 Il criterio del valore nominale. - 4.3 Il criterio del valore contabile. - 4.4 Il criterio della capitalizzazione del reddito. - 4.5 Il criterio del valore venale.

1. Il “patrimonio” quale presupposto d'imposta: le diverse prospettive rinvenibili nell'ordinamento tributario italiano.

Prima di analizzare gli aspetti giuridico-sistematici dell'imposizione patrimoniale nonché il ruolo che tale forma di prelievo assume nel nostro ordinamento tributario, è opportuno soffermarsi su alcuni concetti di patrimonio rinvenibili nel sistema fiscale italiano.

L'imposta patrimoniale (più comunemente nota come “patrimoniale”) è un tributo che non grava su di un flusso di ricchezza che si verifica in un certo periodo di tempo, bensì su di una disponibilità di ricchezza accumulata anche nell'arco di intere generazioni, ossia su di uno stock di beni o di attività finanziarie possedute in un certo istante.

Tale definizione trae origine dal concetto di patrimonio sviluppatosi nel contesto economico-aziendale. In ambito tributario non esiste concordia dottrinale intorno alla definizione di imposta patrimoniale, e la normativa non si dimostra un valido ausilio, in quanto raramente i testi legislativi offrono una definizione del concetto tributario di patrimonio, limitandosi soltanto all'elencazione dei cespiti imponibili. Dai diversi orien-

tamenti dottrinali¹ si possono individuare almeno due distinte classi di definizioni del *genus* imposte patrimoniali.

Secondo un primo approccio le imposte sul patrimonio vengono considerate una specie delle imposte sui redditi, o comunque riconducibili alla medesima struttura. In questa accezione, le imposte patrimoniali possono essere intese come imposte sul reddito commisurate su base patrimoniale o imposte sui redditi ritraibili dal patrimonio². Tale impostazione poggia sulla considerazione di reddito e patrimonio come grandezze qualitativamente omogenee: poiché il patrimonio è visto come un valore di capitalizzazione del reddito³, l'imposta patrimoniale è necessariamente un tributo sui redditi correlati al patrimonio.

In una seconda accezione, le imposte propriamente dette sul patrimonio sono quello che assidono sul fondo, sul valore di singoli cespiti o del patrimonio netto del soggetto⁴. Da tale concezione “pura” delle imposte patrimoniale ne discende l'autonomia concettuale del patrimonio, che ben può giustificare una specifica forma di prelievo.

Nella prima prospettiva, il patrimonio è considerato un elemento complementare del presupposto di taluni tributi, in particolare delle imposte sui redditi. Si pensi ad esempio ai redditi fondiari, in particolare al reddito domenicale ed al reddito dei fabbricati. Il semplice possesso di un fabbricato a titolo di proprietà, di usufrutto o di altro diritto rea-

¹ COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, S.t.e.u., 1940, p. 125 ss. L'A. ripercorre i differenti criteri assunti dalla dottrina del XX secolo per definire il concetto di “patrimonio”. In particolare, l'A. scrive: “Mentre il concetto di reddito costituì oggetto di particolari ricerche degli studiosi di economia e finanza, [...] il concetto di patrimonio venne generalmente trascurato. [...] Il criterio che [oggi] viene assunto più comunemente per definire il patrimonio è quello formale: come tale viene considerato il “complesso di beni di cui una persona può disporre o che possiede”. Rientrano in questo ordine di idee il Roscher, il Gobbi, il Tivaroni, l'Arena, lo Schmoller, il Menger, il Graziani [...] e altri studiosi. Né si discostano sensibilmente altri, per quanto accettino un criterio più ristretto, circoscritto solo agli uomini che esercitano l'attività economica, come il Malthus nella sua ultima formulazione o un criterio più ampio come il Valenti il quale include, a quanto pare, non solo i beni effettivi ma altresì quelli potenziali, o ancor più formalistico come il De Viti de Marco che definita la ricchezza “la somma di tutti i beni economici disponibili in un dato momento e luogo”, “se si vuol mettere in rilievo il rapporto di proprietà che lega i beni all'individuo, conviene designare col nome di “patrimonio” la ricchezza che appartiene ad una persona”. [...] Altri definiscono il concetto di patrimonio partendo dalla definizione di reddito: considerano come patrimonio il diritto di disposizione di un reddito; in tal senso si può vedere il Komorzynski, lo Storch, ed altri”;

² STAMMATI G., *voce Patrimonio (imposta ordinaria sul)*, in Nss. Dig., vol. XII, Torino, 1965, p. 646. In particolare l'A. riteneva che le imposte sul patrimonio una specie di imposte sul reddito, seppure commisurate al “valore patrimoniale della fonte da cui esso è scaturito”;

³ In particolare, considerano il patrimonio come la capitalizzazione del reddito: ADAMS, *The Science of Finances*, New York, 1909; SELIGMAN, *The Income Tax*, New York, Macmillan, 1911;

⁴ In particolare si veda: LANCELLOTTI E., *voce “Patrimonio (imposizione sul)”*, in “Enc. giur. Treccani”, XXII, Roma, 1990, p.1; MAFFEZZONI F., *voce “Patrimonio (imposte sul)”*, in “Enc. dir.”, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 321 ss.;

le (come, ad esempio, il diritto di abitazione spettante al coniuge superstite o separato), si considera produttivo di reddito fondiario, soggetto ad Irpef ed alle addizionali, a prescindere in toto dall'esistenza di un reddito effettivo derivante dalla locazione dell'immobile. Il legislatore, in base alla destinazione d'uso, ha stabilito differenti modalità di determinazione del reddito fondiario dei fabbricati, partendo dalla regola generale in base alla quale tale reddito coincide con la rendita catastale rivaluta del 5%. In particolare, ai sensi dell'art. 41 del Tuir il reddito delle unità abitative possedute in aggiunta a quelle adibite ad abitazione principale ed utilizzate direttamente dal possessore o comunque tenute a propria disposizione (ossia le c.d. seconde case) è determinato dalla rendita catastale rivalutata del 5% ed aumentata di un terzo. È evidente che in tale ipotesi ciò che viene colpito non è un reddito effettivo (in quanto le c.d. seconde case non locate non producono alcun reddito per il possessore) ma un reddito meramente figurativo, in un'ottica di imposizione di carattere più patrimoniale che reddituale. Se così non fosse, ossia se non si accettasse la natura prettamente patrimoniale di tale prelievo tributario, tale forma di imposizione non sarebbe conforme al dettato dell'art. 53, primo comma, Cost., secondo cui «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», poiché la capacità contributiva, quale presupposto indefettibile dell'imposizione fiscale, deve sempre collegarsi alla situazione economica effettiva del contribuente, ossia ad una concreta attitudine del presupposto di imposta alla produzione di ricchezza. Se si sostenesse che l'imposta derivante dal mero possesso di una residenza secondaria non locata trae origine da una base imponibile di fonte reddituale si ravviserebbe un fondato dubbio di costituzionalità di tale forma di prelievo tributario, in quanto il contribuente sarebbe tenuto a concorrere alle spese pubbliche in ragione di un reddito privo del requisito dell'effettività della capacità contributiva. Diversamente, se tale imposizione si considera di natura patrimoniale, si può ravvisare nel possesso del fabbricato l'indice di capacità contributiva che da effettività al prelievo tributario⁵. In merito è necessario sottolineare che la determinazione del reddito fondiario dei fabbricati non locati avviene mediante il meccanismo della rendita catastale, che rappresenta il potenziale reddito netto medio ordinario ritraibile da una specifica pro-

⁵ In particolare CIMINO I. P., *Le locazioni. Profili sostanziali e dinamiche processuali*, Padova, Cedam 2009, p. 959: «Per l'art. 53 della Costituzione, l'indice di capacità contributiva prevede che il prelievo fiscale si colleghi ad un'attitudine effettiva alla contribuzione e che, in materia di reddito fondiario, questa è costituita dal possesso dell'immobile»;

prietà immobiliare nel corso di un periodo d'imposta, e quindi rappresenta una variabile di flusso relativa ad una certa unità di tempo e non una variabile di stock, a cui il concetto di patrimonio è strettamente connesso. Nonostante risulti palese che tale forma di prelievo sia strettamente connessa al possesso di un patrimonio immobiliare, dal punto di vista giuridico-sistematico permane nel novero delle imposte dirette sul reddito, se non altro perché la sua base imponibile (ossia la rendita catastale) è valutata secondo criteri di redditività media, ancorché priva del requisito dell'effettività. La dottrina prevalente è concorde nel ritenere che l'imposta assisa nominalmente "sui redditi" si trasfigura in imposta patrimoniale quando prevale non solo l'impossibilità di dimostrare un risultato diverso dal reddito medio ordinario, ma anche l'irrilevanza della destinazione del bene. Secondo questa tesi, la rilevanza del risultato medio ordinario in sé non è sufficiente a "patrimonializzare" un'imposta sul reddito, in quanto può essere funzionale alla logica di semplificazione dell'accertamento della base imponibile; l'indifferenza della destinazione è invece decisiva, nel suo accompagnarsi al reddito medio ordinario. Questa dottrina ha rilevato la sussistenza nel sistema fiscale italiano di una "componente patrimoniale" in alcune fattispecie dei redditi fondiari, che potrebbe trovare i propri segnali nell'irrilevanza della percezione del reddito (art. 26 Tuir) e nella titolarità di diritti su immobili⁶. È difficile però intravedere nell'intera categoria dei redditi fondiari gli elementi che contraddistinguono il prelievo patrimoniale, per l'importanza attribuita alla destinazione dell'immobile. Così, per i redditi dei terreni, la rilevanza della tipologia della coltura e le ipotesi di diminuzione per mancata coltivazione ed eventi naturali si dimostrano profili che poco hanno a che spartire con la logica patrimoniale, essendo anzi perfettamente ascrivibili alla *ratio* reddituale. Nella stessa direzione paiono indirizzare, in relazione ai fabbricati, le norme che sanciscono la rilevanza del corrispettivo di locazione ed i modi di variazione della rendita. Secondo tale orientamento, neppure l'art. 41 Tuir, che prevede l'aumento del reddito imputato all'immobile adibito a residenza secondaria, risponde al disegno delle imposte sul patrimonio, per l'evidente accenno riposto sull'utilizzo del bene. In definitiva, secondo tale orientamento, l'unica fattispecie in cui si può ritrovare più chiaramente il segno dell'imposta sul patrimonio è il reddito derivante dall'abitazione principale, non perché la destinazione fosse normati-

⁶ MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 110 ss.;

vamente irrilevante, ma perché questa non si dimostrava coerente con i principi reddituali e quindi vede affievolita la propria incidenza⁷.

Sin dall'origine, la finalità perseguita dal legislatore con la tassazione dei redditi fondiari è quella di penalizzare chi non immette le abitazioni non utilizzate nel circuito delle locazioni, incentivando tale destinazione.

I dubbi e le incertezze su tale tipologia di prelievo tributario sono stati in parte risolti dall'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo istitutivo dell'IMU (D.lgs. n. 23/2011), la cui entrata in vigore è stata anticipata "in via sperimentale" al 1° gennaio 2012 dall'articolo 13 del D.L. 201/2011, convertito con L. 214/2011. Tale disposizione normativa sancisce espressamente che l'IMU sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati. Tale aspetto, oltre che oggetto di analisi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze con la circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012, è stato approfondito dall'Assonime nella circolare n. 14 del 28 maggio 2012. In particolare, nella circolare Assonime è stato fatto notare che "tale effetto di sostituzione con l'IRPEF comporta, in via generale, che gli immobili non locati sono soggetti solo all'IMU; mentre gli immobili locati sono gravati tanto da IMU quanto da IRPEF"⁸. L'assoggettamento ad Irpef dei canoni di locazione risulta coerente con il requisito dell'effettività del reddito imponibile, diversamente a quanto in precedenza asserito in merito alla tassazione del reddito fondiario "figurativo", in quanto i corrispettivi percepiti rappresentano a tutti gli effetti un accrescimento di ricchezza per il possessore dell'immobile.

Per i terreni non affittati, peraltro, occorre tener conto delle previsioni dell'art. 9, comma 9, del D.Lgs. n. 23 del 2011, il quale dispone che il reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR continua ad essere assoggettato alle ordinarie imposte erariali sui redditi. Ne consegue che i terreni soggetti all'IMU, non sono assoggettati all'IRPEF ed alle relative addizionali sulla quota dominicale del reddito, mentre sulla quota di reddito agrario risultano ancora dovute l'IRPEF e le relative addizionali.

⁷ PIGNOLO E., *Casa di abitazione e capacità contributiva: irrazionalità di un'imposizione su un reddito inesistente*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1990, II, 116 ss.;

⁸ CINIERI S., *Quando l'IMU sostituisce l'IRPEF e le relative addizionali*, disponibile online su: <<http://www.ipsoa.it/>> [Data di accesso: 23/10/2012];

Il fatto che oggi il legislatore disponga espressamente che un'imposta speciale sul patrimonio immobiliare, ossia l'Imu, sostituisca in toto il prelievo tributario sul reddito fondiario relativo ad immobili e terreni non locati, da valenza a quanto in precedenza asserito in merito alla natura strettamente patrimoniale di tale imposizione. In passato, la previgente disciplina relativa all'imposta comunale sugli immobili (ICI) non prevedeva nulla in merito, pertanto fino al 31 dicembre 2011 un immobile non locato adibito a seconda casa era soggetto all'Irpef in base al reddito fondiario ed all'ICI in base al valore catastale. Considerato che entrambe le basi imponibili traevano origine dalla stessa rendita catastale e che entrambi i prelievi tributari avevano come presupposto il possesso del medesimo elemento patrimoniale, si ritiene legittimo chiedersi se non vi fossero gli estremi di una doppia imposizione interna. La doppia imposizione interna si realizza quando un medesimo presupposto è assoggettato ad una duplice (o comunque plurima) imposizione nell'ambito dello stesso ordinamento tributario. Si tratta di un fenomeno che sembra collidere con le ragioni di razionalità giuridica e di coerenza impositiva e che, infatti, è tradizionalmente ostacolato dagli ordinamenti tributari. A tal riguardo l'art. 163 del TUIR dispone che "la stessa imposta non può essere applicata più volte in dipendenza dello stesso presupposto, neppure nei confronti di soggetti diversi". In passato la dottrina tendeva ad attribuire a tale regola una portata generale, idonea a valere anche al di là della disciplina delle imposte sul reddito, riconoscendo il carattere di principio generale dell'intero ordinamento tributario⁹. Stante il tenore generale del principio del divieto della doppia imposizione interna, una parte della dottrina¹⁰ ritiene che la duplicazione del prelievo impositivo riguardi non soltanto l'ipotesi di una duplice applicazione della stessa imposta, ma anche il caso di imposte sostitutive, surrogatorie o alternative che incombono sul medesimo presupposto. Un'altra parte della dottrina¹¹ ritiene, invece, che non vi sia doppia imposizione qualora il legislatore ricorra all'utilizzo combinato di due imposte di natura diversa (come avviene, ad esempio per un'imposta reale e per un'imposta personale). Tale orientamento dottrinale non mi trova pienamente concorde in quanto, pur essendo innegabile che la previgente ICI e l'Imposta sul reddito delle persone fisiche siano tecnicamente due imposte di natura diversa, tale distinzione

⁹ BORIA P., *Il sistema tributario*, Torino, Utet, 2008, p. 207; ARDIZZONE G., *Il principio del «ne bis in idem» nella imposizione diretta*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1972, 1, 116 ss.;

¹⁰ FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, Utet, 2003, p. 225;

¹¹ ADONNINO P., voce "Doppia imposizione", in "Enc. giur. Treccani", XII, Roma, 1999, p. 1;

non trova riscontro in relazione all'Irpef sul reddito fondiario relativa a beni immobili non locati, in quanto finisce per colpire in modo diretto il possesso del patrimonio e non il reddito effettivo derivante dalla gestione dello stesso. La rendita catastale utilizzata per la determinazione del reddito fondiario rappresenta un mero reddito "potenziale" e "non effettivo" e secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, la capacità contributiva considerata dalla norma tributaria, per essere in linea con la norma costituzionale, deve essere effettiva ed attuale¹². Effettiva significa che oggetto dell'imposizione deve essere un indice concretamente rivelatore di ricchezza ed effettivamente collegato al soggetto passivo del tributo¹³. Il valore della rendita catastale assunto a presupposto d'imposta, non rappresenta il reddito effettivamente percepito dal contribuente, ma quello medio e ordinario astrattamente ritraibile dall'immobile, calcolato e contenuto nel Catasto. Invero, una parte della dottrina¹⁴ ritiene che l'utilizzo del reddito medio ordinario determinato sulla base delle rendite attribuite dal catasto, ancorché per definizione non corrisponda al reddito effettivo, non comporti una violazione diretta del principio di capacità contributiva. I sostenitori di tale orientamento ritengono che, se è vero che la capacità contributiva deve essere effettiva, non è altrettanto vero che rappresenti solo il reddito effettivamente percepito. Quindi, chi dispone di un immobile o di un terreno che, adeguatamente sfruttato, produrrebbe un determinato reddito medio e ordinario è già, di per sé, titolare di una capacità contributiva effettiva: l'effettiva potenzialità di produrre il reddito normale; se non la sfrutta, *imputet sibi*, egli aveva comunque a disposizione la ricchezza.

È opportuno però rilevare che non tutti gli immobili sono potenzialmente fonte di reddito in quanto vi sono abitazioni sfitte considerate "seconde case" che non vengono locate non per una scelta imputabile esclusivamente al proprietario dell'immobile, *imputet sibi*, bensì per altre ragioni. Rientrano in tale categoria, ad esempio, i fabbricati non idonei alla locazione in quanto necessitano di importanti lavori di ristrutturazione, gli immobili di interesse storico ed artistico la cui gestione per il proprietario è particolarmente onerosa per le ingenti spese di manutenzione periodica e le abitazioni utilizzate direttamente dal proprietario per esigenze di lavoro e non per mere finalità vacanziera.

¹² MARONGIU G., MARCHESELLI A., *Lezioni di diritto tributario*, Giappichelli, 2011, p. 13;

¹³ Corte cost., 10 luglio 1972, n. 120; Corte cost., 26 giugno 1965, n. 50;

¹⁴ MARONGIU G., MARCHESELLI A., *Lezioni di diritto tributario*, cit., p. 15;

Aldilà delle disquisizioni e delle differenti interpretazioni di principio sin qui fatte sulla tassazione del reddito fondiario, tutta la dottrina è concorde che in tale ambito il patrimonio deve considerarsi un elemento complementare del presupposto di imposta. Esiste, però, una seconda prospettiva in cui il patrimonio costituisce l'oggetto principale dell'imposizione, ossia costituisce contestualmente il presupposto d'imposta, scaturente dal possesso di un determinato elemento patrimoniale, e la base imponibile su cui si calcola l'obbligazione tributaria. In merito alla determinazione della base imponibile, si osserva che il legislatore non sempre fa riferimento al valore di mercato, che rappresenta l'effettiva traduzione quantitativa del presupposto impositivo, ma sovente ricorre a valori forfettari, su tutti il valore catastale, che generano iniquità e sperequazione nel sistema di tassazione del patrimonio.

2. Le diverse forme di imposizione sul patrimonio.

L'imposizione sul patrimonio può realizzarsi in diverse forme, da cui discendono le diverse tassonomie dell'imposta.

Con il termine generale di imposizione patrimoniale si intende o un'imposta indiretta sui trasferimenti patrimoniali, prelevata in occasione di eventi quali i trasferimenti a titolo oneroso o gratuito, inter vivos o mortis causa oppure un'imposta diretta applicata ad interi patrimoni od a singoli elementi patrimoniali di persone fisiche e di persone giuridiche. Nell'uso corrente del diritto tributario e della scienza delle finanze il termine "imposte sul patrimonio" o "imposte patrimoniali" è sempre più frequentemente usato per indicare imposte di vario presupposto e di varia base imponibile, aventi in comune tra loro la concorrenza di cespiti o attività finanziarie, singolarmente o cumulativamente considerate, nella determinazione della base imponibile¹⁵. Secondo la comune categorizzazione giuridica dei tributi, ampiamente trattata nel capitolo precedente, le imposte patrimoniali si possono distinguere tra:

- dirette ed indirette, in funzione della modalità in cui viene colpita la capacità contributiva;
- reali e personali, in relazione al collegamento tra il prelievo tributario e la situazione soggettiva del contribuente: un'imposta patrimoniale reale colpisce il patrimonio in

¹⁵ LANCELLOTTI E., voce "*Patrimonio (imposizione sul)*", cit., p.1;

sé e per sé considerato, senza tenere conto della situazione personale, familiare ed economica del soggetto passivo d'imposta;

- generali e speciali, in relazione agli elementi patrimoniali presi in considerazione per la determinazione della base imponibile: un'imposta patrimoniale è generale quando colpisce indistintamente tutto il patrimonio, mobiliare ed immobiliare, del contribuente, diversamente il tributo è speciale se colpisce il patrimonio quale indice di capacità contributiva soltanto in alcune sue forme o in alcune sue manifestazioni;
- ordinarie e straordinarie, in relazione alla durata del prelievo tributario: un'imposta patrimoniale è ordinaria se il prelievo patrimoniale avviene con cadenza annuale mentre assume natura straordinaria quando costituisce un prelievo occasionale, *una tantum*, deciso in condizioni di emergenza. In particolare, la dottrina finanziaria sostiene che un'imposta patrimoniale è ordinaria se è destinata ad incidere soltanto sul reddito virtualmente ritraibile dai cespiti assunti a presupposto di fatto del tributo, ancorché la base imponibile a cui si applica l'aliquota d'imposta sia costituita dal valore capitale dei cespiti patrimoniali, mentre un'imposta patrimoniale è straordinaria se il livello dell'aliquota e la modalità di pagamento non permettono al contribuente di adempiere all'obbligazione tributaria mediante il reddito, anche potenziale, dei cespiti e richiede quindi l'alienazione di una parte del patrimonio o l'indebitamento.

Inoltre, con riferimento alla modalità di determinazione della base imponibile, le imposte patrimoniali possono distinguersi a seconda che siano commisurate ad un flusso o ad uno stock di ricchezza, cioè ad una variazione di valore o al valore stesso delle attività patrimoniali¹⁶.

La categorizzazione del prelievo patrimoniale non ha esclusivamente un valore terminologico, ma risulta determinante nel momento in cui si valuta la coerenza dei singoli tributi con l'ordinamento giuridico, in particolare con i precetti costituzionali. Si pensi, ad esempio, alla potenziale regressività, agli effetti distorsivi sui consumi o alla non neutralità nelle decisioni di investimento di un'imposta patrimoniale speciale oppure al potenziale effetto espropriativo di un'imposta patrimoniale ordinaria con aliquote troppo elevate.

¹⁶ LANCELLOTTI E., voce "Patrimonio (imposizione sul)", cit., p.1;

La dottrina maggioritaria¹⁷ ritiene che un'imposta diretta ed ordinaria sul patrimonio debba configurarsi come un'imposta commisurata ad una base patrimoniale ma senza alcuna incidenza patrimoniale, ossia un'imposta complementare, e non sostitutiva, rispetto all'imposta sul reddito. In pratica, il gettito di un'imposta patrimoniale diretta ed ordinaria non deve confiscare il reddito potenziale del patrimonio colpito dal tributo né costringere il contribuente a liquidare parte del patrimonio, ovvero ad indebitarsi, per adempiere all'obbligazione tributaria. Tale forma di imposizione, nonostante si faccia riferimento al reddito potenziale o figurativo nel momento in cui si valuta l'adeguatezza del prelievo dal punto di vista quantitativo, ha natura patrimoniale in quanto il presupposto d'imposta resta in ogni caso il possesso di un determinato bene o diritto e la base imponibile rappresenta, o meglio dovrebbe rappresentare, il valore effettivo del patrimonio, idoneo a fungere da indicatore del potere economico e della capacità contributiva potenziale del contribuente.

Un'imposta ordinaria sul patrimonio può configurarsi come un tributo di natura speciale e reale, ossia tassare separatamente i singoli cespiti senza considerare la condizione soggettiva del contribuente, oppure come un tributo di natura generale e personale, in tal caso colpisce l'intero patrimonio di una persona fisica o giuridica, tenendo in considerazione la situazione specifica del soggetto passivo. La prima fattispecie, oltre a non conformarsi al principio della progressività ed a non perseguire finalità redistributive in quanto non considera la specifica forza economica complessiva del contribuente, può generare delle iniquità, in quanto alcuni elementi patrimoniali sono soggetti ad una determinata tassazione mentre altri sono esenti, esclusi o colpiti in misura inferiore. Ciò può determinare che contribuenti con pari consistenza patrimoniale e pari capacità di acquisto potenziale, subiscono un diverso carico fiscale in base alle individuali scelte di investimento della ricchezza accumulata. La seconda fattispecie di prelievo ha l'indiscutibile pregio di allinearsi a diversi precetti di fonte costituzionale, in particolare consente di perseguire la redistribuzione della ricchezza in quanto tiene in considerazione la condizione soggettiva del contribuente ed è idonea a configurarsi al criterio della progressività in quanto considera il patrimonio complessivo e non soltanto alcune forme o manifestazioni dello stesso. Tale tipologia di tributo, essendo di natura personale, ha un ambito di applicazione più ampio, in quanto, come già avviene nel nostro ordina-

¹⁷ DALLERA G., voce "*Patrimonio (imposta sul)*", in Dig. dis. priv., Sez. comm., X, Torino, Utet, 1994, p. 489;

mento per le imposte dirette sul reddito, troverebbe applicazione sia il principio del “*world wide taxation*” sia quello della “territorialità”, ossia tale prelievo tributario graverebbe sui soggetti residenti su tutto il patrimonio ovunque posseduto, mentre sui non residenti incomberebbe soltanto su quanto posseduto all’interno del territorio nazionale. Pertanto, si possono avere imposte patrimoniali che colpiscono un soggetto per il solo fatto che possiede un patrimonio (imposta reale) e lo colpiscono con carattere di periodicità (imposta ordinaria), commisurandosi al valore del patrimonio complessivo (imposta generale) o al valore di singoli cespiti patrimoniali (imposta speciale). Per potersi applicare durevolmente tali imposte devono essere caratterizzate da un’aliquota moderata, tale da non richiedere, per il pagamento, una progressiva liquidazione dei cespiti patrimoniali. Diversamente, un’aliquota eccessiva per un periodo di tempo indeterminato o incerto determina, oltre che un potenziale effetto espropriativo, anche un effetto distorsivo sul mercato, incidendo direttamente sulle scelte di investimento dei singoli contribuenti, disincentivando il risparmio e l’accumulazione della ricchezza nel territorio nazionale, nonché (nel caso di imposti reali) favorendo gli investimenti in Paesi con una fiscalità patrimoniale privilegiata. Quest’ultimo effetto distorsivo può contribuire a rendere ancor più regressiva un’imposta patrimoniale reale e speciale in quanto gli investimenti all’estero sono generalmente di tipo speculativo e vengono fatti quasi esclusivamente da contribuenti con un’elevata capacità contributiva. In merito si consideri la principale imposta sul patrimonio immobiliare vigente in Italia, ossia l’IMU, che essendo di natura reale e speciale grava esclusivamente sugli immobili situati sul territorio nazionale, indipendentemente dalla residenza del proprietario. Quindi, limitandosi a valutare le caratteristiche di tale forma di imposizione, le proprietà possedute all’estero da contribuenti fiscalmente residenti in Italia non sono soggette all’IMU, e ciò è conseguenza del principio della c.d. territorialità, in quanto l’efficacia di una legge d’imposta reale non può estendersi oltre il territorio dello Stato¹⁸. In merito è intervenuto l’art. 19 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201¹⁹ che ha introdotto una nuova imposta patrimoniale

¹⁸ BAGGIO R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 271;

¹⁹ Art. 19 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. manovra “Salva Italia”), convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214; successivamente modificato dal D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (noto come “decreto Semplificazioni Fiscali”), convertito in L. 26 aprile 2012, n. 44. La legge di stabilità 2013, L. 24 dicembre 2012 n. 228 è nuovamente intervenuta sulla disciplina dell’Ivite, prevedendo il posticipo dell’istituzione del tributo dal periodo d’imposta 2011 al periodo d’imposta 2012, considerando i versamenti già effettuati per l’anno

(I.V.I.E.) che è dovuta dalle persone fisiche fiscalmente residenti in Italia che possiedono immobili all'estero a titolo di proprietà o di altro diritto reale di godimento. Da un certo punto di vista tale forma di imposizione consente di correggere la potenziale iniquità del previgente sistema fiscale che non prevedeva alcuna forma di tassazione patrimoniale a favore dello Stato italiano per le proprietà possedute all'estero da contribuenti fiscalmente residenti, il che creava, di fatto, una disparità di trattamento fra i proprietari di immobili sulla base dell'ubicazione degli stessi, rischiando in tal modo di violare il principio della capacità contributiva, in quanto a parità di forza economica di natura patrimoniale, il concorso alle spese pubbliche risultava differente. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, è necessario osservare che è diffusa in dottrina, anche se non unanimemente condivisa, la tesi secondo cui i tributi locali in genere e l'imposta municipale sugli immobili nello specifico debbano essere connotati dal principio del beneficio; principio inteso, sotto il profilo giuridico, non come alternativo a quello di capacità contributiva, bensì, a completamento di questo, come indice di ragionevolezza del prelievo locale, in particolare sotto il profilo della sua specialità²⁰. In merito alla nuova imposta sugli immobili posseduti all'estero non rileva il principio del beneficio, trattandosi di un tributo erariale e non locale, e la conformità ai precetti costituzionali discende dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 Cost.

Invero, l'I.V.I.E. presenta alcuni profili di incostituzionalità, in particolare il tributo si differenzia in relazione allo stato estero dove è situato l'immobile ed alla tipologia di proprietario, generando delle disparità di trattamento fiscale. Per quanto riguarda il primo aspetto, se l'immobile è ubicato in un Paese membro dell'Unione Europea o aderente allo Spazio economico europeo (See) che garantisce un adeguato scambio di informazioni, il valore dell'immobile è determinato sulla base della rendita catastale rivalutata

2011 eseguiti a titolo di acconto per l'anno 2012, ed introducendo l'aliquota in misura ridotta dello 0,4 per cento per gli immobili adibiti ad abitazione principale, e per le relative pertinenze, da chiunque posseduti;

²⁰ In particolare si veda: DELLA VALLE E., *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in "Riv. dir. fin. sc. fin", 1994, 4, p. 593; GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 356 ss.; GALLO F., *F. Maffezzoni e l'IVA: la capacità contributiva come godimento di pubblici servizi*, in "Rass. Trib.", 2009, 5, p. 1263 ss. In particolare l'A. sottolinea che "Nell'ottica, poi, della più ampia nozione di capacità contributiva come mero criterio di riparto e non come capacità economica qualificata, trovo anzi quasi fisiologico, sussistendone le condizioni, considerare il godimento del pubblico servizio un utile criterio distributivo; purché il presupposto scelto dal legislatore nell'utilizzare tale criterio risponda al principio di ragionevolezza e congruità, esprima una rimarcata situazione di vantaggio ed abbia una sua rilevanza economica, quanto meno in termini di misurabilità";

secondo i criteri locali²¹. Diversamente, per gli immobili detenuti in Paesi fuori da Ue e See la base imponibile dell'I.v.i.e. è il costo risultante dall'atto di acquisto o dai contratti, o in mancanza, dal valore di mercato. È indubbio che utilizzare differenti metodi di determinazione della base imponibile rischia di generare delle disparità di trattamento fiscale tra chi possiede immobili in Paesi appartenenti all'Unione europea o in Paesi aderenti al SEE e chi li possiede in altri Stati esteri, comportando, in genere, a parità di capacità contributiva, un maggior carico impositivo su questi ultimi. È opportuno sottolineare che il legislatore è più volte intervenuto a modificare la disciplina dell'I.v.i.e. (art. 19, comma 15, del D.l. 201/2011), in quanto trattandosi di un'imposta che colpisce esclusivamente gli immobili detenuti all'estero, è elevato il rischio che alcuni aspetti del tributo entrino in contrasto con i principi fondamentali del diritto comunitario qualora non vi sia un esatto allineamento con la normativa che regola l'imposta municipale propria. Per quanto riguarda la soggettività passiva, ai sensi dell'art. 19, comma 14, del D.l. 201/2011, il soggetto passivo dell'IVIE è il proprietario dell'immobile ovvero il titolare di diritto reale residente nel territorio dello Stato, a prescindere dalla sua cittadinanza o Stato di origine. A differenza dell'IMU che colpisce sia le persone fisiche che le società e gli enti (società di persone, società di capitali, enti commerciali e non commerciali, trust), con alcune dibattute eccezioni, l'IVIE è dovuta solo dalle persone fisiche. Pertanto, se il contribuente non detiene direttamente la proprietà o altro diritto reale sull'immobile in quanto posseduto da una società partecipata, non deve corrispondere l'Ivie, salvo che la medesima società non sia fittizia o comunque costituisca un soggetto interposto²². Tale aspetto della nuova imposizione sul patrimonio immobiliare detenuto all'estero è in contrasto con i precetti costituzionali, in particolare con il combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto dispone una differente tassazione in funzione

²¹ COTTO A., *Patrimoniali estere al vaglio della Ue. A rischio la legittimità comunitaria del prelievo anche dopo le modifiche del D.L. 16/2012*, in "Eutekne.it", 15 giugno 2012. L'A. scriveva: "Il criterio di calcolo dell'IVIE, per gli immobili detenuti nella Ue, in Norvegia e in Islanda, basato sul valore catastale aggiornato rilevabile nello Stato di localizzazione è stato introdotto al fine di prevenire censure comunitarie derivanti dalla constatazione di basi imponibili diverse tra l'IVIE e l'IMU, in quanto l'applicazione di metodi di valutazione diversi di un immobile a seconda se si trovi sul territorio nazionale o all'estero è stata condannata dalla Corte di Giustizia come pratica discriminatoria". Si veda anche: PIAZZA M., *I vincoli Ue*, in "Il Sole 24 Ore", Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p. 18;

²² Circolare Agenzia delle Entrate n. 28/E del 2 luglio 2012: "L'imposta trova applicazione nel caso in cui gli immobili [...] siano detenuti per il tramite di una società fiduciaria nonché nei casi in cui detti beni siano formalmente intestati ad entità giuridiche (ad esempio società, fondazioni, o trust) che agiscono quali persone interposte mentre l'effettiva disponibilità degli immobili è da attribuire a persone fisiche residenti";

della titolarità dell'immobile, data la difficoltà di stabilire se la società proprietaria dell'immobile sia, o no, un semplice schermo formale²³.

In conclusione, facendo un quadro generale della fiscalità immobiliare, si può sostenere che in Italia vige un sistema che, preso nel suo insieme, presenta i connotati tipici dell'imposizione patrimoniale diretta e personale, in quanto colpisce l'insieme delle proprietà immobiliari di ciascun contribuente fiscalmente residente in Italia, indipendentemente dalla collocazione geografica del patrimonio, riconoscendo un credito d'imposta per l'eventuale tributo già pagato all'estero, al fine di evitare il fenomeno della doppia imposizione internazionale²⁴, fermo restando però gli accennati aspetti di incostituzionalità, che verranno trattati più approfonditamente nel prosieguo del lavoro.

3. Il patrimonio quale indice di capacità contributiva.

L'art. 53, primo comma, della Costituzione dispone che «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». La scelta del legislatore costituzionale è stata quella di selezionare la capacità economica del singolo quale presupposto su cui commisurare il concorso alle spese pubbliche. Tuttavia, se il principio di eguaglianza appare chiaro nel suo significato più generale, è di difficile realizzazione dal punto di vista pratico; infatti, se vi è concordia nel ritenere che le imposte debbano essere distribuite equamente, si discute sul come attuare concretamente tale principio. Pertanto, questa direttiva sostanziale che il testo costituzionale rivolge al legislatore tributario è stato ed è uno dei principali temi di studio, di confronto e di scontro dottrinale, sicché molto ampia è la letteratura giuridica in argomento.

Attribuire alla nozione di “capacità contributiva” un significato univoco ed oggettivo è praticamente impossibile. Inizialmente la dottrina riteneva il principio della capacità

²³ Sulla questione, l'on. Cimadoro G., in data 28 giugno 2012, seduta n. 658, ha presentato al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Ministro degli affari esteri un'interrogazione parlamentare a risposta scritta, sottolineando la potenziale discriminazione tra Imu e Ivie in relazione al presupposto soggettivo. In particolare, testo disponibile online <<http://banchedati.camera.it>>, l'on. Cimadoro scriveva: “In Italia sono soggetti all'IMU sia le persone fisiche sia le società, gli enti, etc., mentre pagheranno l'IVIE solo le persone fisiche. Il cittadino che ha acquistato un immobile all'estero e lo ha regolarmente dichiarato nel modulo RW ora è tenuto a pagare questa imposta, mentre chi ha utilizzato società di comodo, magari acquistando un gran numero di immobili, non dovrà nulla allo Stato italiano”;

²⁴ ORLANDO A., VODOLA P., *Immobili esteri fra modulo RW e nuova imposta patrimoniale*; in Fisco Oggi (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), 21 dicembre 2011, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>>, [data ultimo accesso: 28/12/2012];

contributiva una sorta di “scatola vuota”²⁵, derivante da una norma costituzionale programmatica e quindi non di immediata applicazione, che poteva essere riempita di qualsiasi contenuto a seconda delle scelte di politica fiscale contingenti. Tale scetticismo iniziale è stato superato nel corso degli anni, soprattutto a seguito degli interventi della giurisprudenza costituzionale. Di fondamentale importanza è la sentenza n. 45 del 16 giugno 1964, con quale la Corte Costituzionale stabilì che “per capacità contributiva s’intende l’idoneità del contribuente a corrispondere la prestazione coattivamente imposta”.

La dottrina e la giurisprudenza sono unanimemente concordi nel ritenere che la “capacità contributiva” è l’idoneità economica dell’individuo a concorrere alle spese pubbliche, la quale si esprime attraverso indici economicamente valutabili, ossia deve essere qualcosa di obiettivo, legato alla struttura dell’imposta, nel senso che la base imponibile deve essere incorporata nella fattispecie legale come valutazione dell’elemento di ricchezza²⁶. Sulla base di tale considerazione, qualunque fatto può diventare presupposto d’imposta, quando il legislatore, ritenendolo economicamente rilevante, lo assuma come indice di capacità contributiva, capace di giustificare una prestazione tributaria ad esso collegata. La nozione di capacità contributiva costituisce dunque la giustificazione, ossia la ratio e la ragion d’essere nella singola imposta²⁷.

Ogni imposta deve quindi avere ad oggetto un determinato presupposto economico, ossia una manifestazione determinata di capacità contributiva in grado di giustificare il prelievo tributario. Pertanto, il principio di capacità contributiva richiede tanto che vi possa individuare un nesso tra la prestazione imposta, il presupposto economico considerato ed il metodo di calcolo della base imponibile, quanto che l’imposta si possa pagare proprio mediante il presupposto: è necessario che vi sia un nesso diretto tra l’attitudine alla contribuzione e l’idoneità a pagare una somma a titolo di imposta²⁸. Ta-

²⁵GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961, p. 434 ss; per una panoramica del concetto di capacità contributiva dal punto economico, si veda: MORLACCHI A., *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, Napoli, Edizioni Simone, 2010;

²⁶DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 87;

²⁷DE MITA E., voce “Capacità contributiva”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., II, Torino, 1987, p. 459 ss.;

²⁸In particolare, POGGIOLI M., *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Padova, Cedam, 2012, p. 6, afferma che: “per pagare è necessario che il soggetto passivo disponga di mezzi idonei all’effettuazione del pagamento. [...] qualora l’indicatore di capacità contributiva aderisca ad una morfologia troppo sganciata dall’effettività della ricchezza fiscalmente assunta a base del tributo, v’è il pericolo

le collegamento esige prima di tutto che la somma sia parte della ricchezza considerata e che vi sia proporzionalità inoltre fra l'una e l'altra: il collegamento non deve essere distorto per effetto di una dilatazione del carico tributario, con alterazione in eccesso del risultato quantitativo²⁹.

Per capacità contributiva deve intendersi quindi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. A tal fine, perché l'imposizione sia legittima, sia con riguardo alla delimitazione della base imponibile che alla scelta dei criteri di valutazione che conducono alla determinazione del concreto carico d'imposta, è essenziale il riferimento alla forza economica ed alla ricchezza complessiva del contribuente. Tale principio pone il fondamento ed il limite dell'attività di imposizione, restringendo il campo di discrezionalità del legislatore. Il principio di capacità contributiva non esprime solo un criterio di misurazione del prelievo fiscale di ricchezza ma anche il presupposto di legittimità giuridica dell'imposizione tributaria e si allaccia strettamente con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost. nonché dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 6 luglio 1972, si desume che le prestazioni tributarie devono gravare in modo uniforme su tutti i soggetti che manifestano la stessa capacità contributiva ed in modo diverso, secondo il criterio della progressività, su soggetti che hanno manifestazioni di ricchezza differenti³⁰.

I fatti economicamente rilevanti e valutabili, assunti dalle leggi tributarie degli Stati moderni quali indici di capacità contributiva sono il reddito complessivo (quale ricchezza acquisita), il patrimonio complessivo (quale ricchezza posseduta ed accumulata nel tempo), gli incrementi patrimoniali (quali successioni e donazioni), i trasferimenti di ricchezza e/o di beni e la spesa effettuata per consumi di ricchezza e/o per investimenti. In generale, imposte che colpiscono fatti non suscettibili di rilevanza economica, ovvero

che, attraverso l'applicazione di quella imposta, si dia spazio a fenomeni ablatori della cui compatibilità con la Carta fondamentale noi sin d'ora dubitiamo”;

²⁹ La Corte Costituzionale, sentenza n. 92 del 10 maggio 1972 ha espressamente sancito la necessità di un rapporto proporzionale tra prestazione imposta e capacità contributiva;

³⁰ Corte cost., 6 luglio 1972 n. 120: “Il precetto enunciato nell'art. 53, primo comma, della Costituzione, per cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, in ragione della loro capacità contributiva, va interpretato quale specificazione del generale principio di uguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale. Sul piano garantistico costituzionale esso deve essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza”;

situazioni che non esprimono la reale capacità economica del contribuente idonea a sostenere l'onere tributario, sono incostituzionali³¹.

Oggi, l'indice generatore di capacità contributiva per eccellenza è il reddito, in quanto più facilmente individuabile e determinabile. Tale situazione ha contribuito a rendere le imposte sul reddito il parametro naturale della capacità contributiva.

Diverso è l'orientamento della dottrina in relazione al patrimonio quale indice di capacità contributiva. Si possono delineare due orientamenti diametralmente opposti: la dottrina maggioritaria ritiene che senza un'imposta patrimoniale generale il sistema tributario sarebbe non conforme alla Costituzione mentre una parte della dottrina ritiene che l'imposta patrimoniale sia incostituzionale per natura.

A sostegno dell'uno o dell'altro orientamento vi sono diverse tesi elaborate nel corso degli anni dalla dottrina. Secondo la dottrina prevalente l'imposizione sul patrimonio rappresenta l'attuazione ideale dell'art. 53 Cost., essendo il patrimonio una manifestazione diretta, primaria, di capacità contributiva³²; secondo altri l'imposta ordinaria sul patrimonio è incostituzionale nella parte in cui colpisce il patrimonio infruttifero, in quanto ha l'effetto di portare ad un'occulta spogliazione della ricchezza accumulata ossia ad una lenta espropriazione dei beni tassati³³; secondo altri ancora è l'imposta patrimoniale che colpisce beni fruttiferi ad essere contraria alla Costituzione, perché comportante la spoliazione delle fonti produttive³⁴: in questa prospettiva sarebbero legittimi solo i prelievi patrimoniali che colpiscono i beni infruttiferi oltre che le imposte straordinarie in quanto esauendosi *uno actu* contengono un'auto-limitazione.

³¹ FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 347 ss.; LA ROSA S., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 76. L'A. scrive: "Sarebbe sicuramente ingiusto per non dire indiscutibilmente insensato il pretendere di basare il prelievo fiscale sulle tre ultime cifre del numero di telefono, sul peso della persona, la taglia del cappello o delle scarpe, il colore dei capelli o degli occhi, il numero dei capelli, la forma delle narici o il gruppo sanguigno o il modo di camminare". CASTELLUCCI F., *La capacità contributiva nell'ordinamento tributario italiano alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: principio solidaristico o teoria del "beneficio"?*, disponibile online su <<http://www.diritto.it>> [data di accesso: 02/11/2012]. L'A. scrive: "Imposte che colpissero fatti differenti, sarebbero incostituzionali, esempio lo stato civile di una persona o la sua appartenenza religiosa o politica o simili";

³² In particolare si veda: GALLO F., *Premesse per l'introduzione di un'imposta patrimoniale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 1, 234;

³³ DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, cit., p. 86; DE MITA E., *Patrimoniale bifronte*, in "Il Sole 24 Ore", 9 ottobre 2011, p. 19: "Il tema fu discusso anche durante i lavori preparatori della riforma tributaria del 1971, quando partendo dall'affermazione secondo la quale non possono essere tassati con la patrimoniale i beni infruttiferi si ripiegò sull'introduzione di un'imposta sui redditi derivanti da patrimonio (Ilor)";

³⁴ GAFFURI G., *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 85 ss.;

La tesi maggioritaria resta tuttavia quella che considera il patrimonio un legittimo oggetto di imposizione. Il fondamento dell'imposizione patrimoniale si rinviene nella capacità contributiva, in quanto si considera il patrimonio, più che il reddito o il consumo, l'indicatore del potere economico e delle capacità di acquisto potenziale del contribuente. Inoltre, l'imposta patrimoniale richiama l'esigenza della discriminazione qualitativa tra i redditi: essa permette di discriminare la tassazione del reddito di capitale rispetto al reddito di lavoro, realizzando un principio equitativo di parità di trattamento tra un reddito che richiede sforzo produttivo e sacrificio (il reddito di lavoro) ed un reddito che non ne richiede (il reddito di capitale), o, come si è sostenuto talvolta, tra un reddito temporaneo e meno sicuro ed un reddito duraturo e più sicuro³⁵. A sostegno di tale orientamento, è necessario sottolineare il legame sussistente tra patrimonio e principio del beneficio. Il patrimonio, più di altri indici (quali, ad esempio, il reddito ed i consumi), rende la misura entro la quale il contribuente si avvantaggia dei servizi pubblici resi dallo Stato o dagli Enti locali, che contribuisco ad accrescere il valore del patrimonio.

È diffusa, anche se non unanimemente condivisa, la tesi secondo cui le imposte patrimoniali (in particolare quelle locali come l'IMU) debbano essere connotate dal principio del beneficio; principio inteso, sotto il profilo giuridico, non come alternativo a quello di capacità contributiva, bensì, a completamento di questo, come indice di ragionevolezza del prelievo locale, in particolare sotto il profilo della sua specialità³⁶. I sostenitori di tale tesi ritengono che nella più ampia nozione di capacità contributiva come mero criterio di riparto (e non come capacità economica qualificata) il godimento del pubblico servizio costituisce un utile criterio distributivo della spesa pubblica. Ciò perché in alcune fattispecie di imposte patrimoniali speciali, in particolar modo quelle di carattere immobiliare, si può configurare una forte relazione tra talune attività di urbanizzazione ed i diritti sugli immobili che fruiscono direttamente di tali servizi. Invero tale correlazione non può considerarsi certa ed esclusiva, in quanto se da un lato alcuni servizi indivisibili (viabilità, parcheggi pubblici, costruzione di marciapiedi, opere di abbellimento urbano, illuminazione ecc.) possono riflettersi direttamente nel maggior

³⁵ DALLERA G., voce "Patrimonio (imposta sul)", cit., p. 489;

³⁶ SALVINI L., *L'Imu nel quadro del sistema fiscale*, in "Rass. Trib.", 2012, 3, p. 689; DELLA VALLE E., *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1994, 4, p. 598 ss.; GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 356 ss. e dottrina ivi citata; GALLO F., *F. Maffezzoni e l'IVA: la capacità contributiva come godimento di pubblici servizi*, in "Rass. Trib.", 2009, 5, p. 1263 ss.;

valore degli immobili, gli stessi servizi comportano anche un'utilità per la generalità delle persone, in quanto i servizi ed i beni pubblici sono per natura non rivali e non escludibili. Per tale considerazione, il principio del beneficio non sembra quindi in sé sufficiente, dal punto di vista logico, a dar fondamento costituzionale all'imposta patrimoniale³⁷.

La dottrina maggioritaria, pur ritenendo il patrimonio un idoneo indice di capacità contributiva, ha comunque circondato di cautele l'imposizione patrimoniale, in particolare ha rimarcato che tale prelievo diviene incostituzionale quando, per l'elevatezza dell'aliquota, cagiona la c.d. spoliazione della proprietà. Tale questione in realtà non tocca la giustificazione del patrimonio come indice di capacità contributiva, quanto piuttosto i limiti quantitativi della potestà tributaria³⁸.

Il dibattito, lungo nel tempo e assai articolato, sembra si possa ritenere giunto a soluzione generalmente accettata, anche per la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Il percorso della giurisprudenza costituzionale nella configurazione del patrimonio quale presupposto oggettivo d'imposta si può considerare completato, sicché il patrimonio, oggi, è pacificamente assunto a fondamentale manifestazione di capacità contributiva, espressivo, cioè, di forza economica riconducibile, come tale, all'art. 53 della Costituzione³⁹.

3.1 Gli elementi patrimoniali indicatori di forza economica.

Definire quali sono gli elementi patrimoniali in grado di esprimere concretamente la reale forza economica del contribuente, ossia identificare il presupposto di fatto dell'imposizione patrimoniale, è piuttosto complesso, però si ritiene che i diversi cespiti ed attività suscettibili di assoggettamento ad un'imposta sul patrimonio possano essere ripartiti nelle seguenti categorie:

- a) beni immobili, ossia terreni, fabbricati ed aree fabbricabili;
- b) diritti reali di godimento su beni immobili, ossia usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi e superficie;
- c) beni di consumo durevoli la cui esistenza possa essere facilmente accertata, come i beni mobili iscritti in pubblici registri, ed altri beni il cui possesso sia indice

³⁷ MARELLO E.; *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, cit., p. 195

³⁸ In particolare si veda: FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, in "Riv. dir. trib.", 2008, 2, I, p. 89 ss.;

³⁹ In particolare la sentenza n. 111 del 22 aprile 1997, con la quale la Corte Costituzionale afferma in modo esplicito che "il patrimonio nella sua oggettività" rientra tra gli indici rilevatori di ricchezza";

di una certa capacità contributiva (es. opere d'arte, quadri, gioielli ecc.) ancorché difficilmente identificabile e valutabile;

- d) attività finanziarie in genere, ossia crediti, depositi e conti correnti, capitali investiti in azioni, fondi di investimento, obbligazioni, titoli di stato, strumenti finanziari derivati, fondi pensioni, assicurazioni, partecipazioni societarie in genere;
- e) aziende industriali, commerciali ed agricole gestite in forma non societaria⁴⁰;
- f) valore capitale di annualità e rendite perpetue o temporanee ed altre prestazioni periodiche simili.

È opportuno sottolineare che nel vigente sistema tributario esistono unicamente imposte patrimoniali speciali pertanto la scelta del legislatore di assoggettare a tassazione soltanto determinati cespiti o attività finanziarie deve essere conforme al principio della capacità economica di ogni singolo contribuente, altrimenti il sistema impositivo rischia di risultare iniquo e regressivo. Da questo punto di vista, un'imposta patrimoniale generale permetterebbe di realizzare un prelievo tributario più incline all'art. 53, primo comma, Cost., consentendo una maggiore perequazione ed equità nella distribuzione dei carichi tributari⁴¹.

Come asserito in precedenza, per il rispetto del principio della capacità contributiva si richiede che la prestazione imposta costituisca una parte, non eccessiva, della ricchezza imponibile, ossia dall'oggetto del prelievo il soggetto passivo deve poter trarre, quantomeno dal punto di vista teorico, i mezzi per assolvere il debito d'imposta. Questa è senza alcun dubbio la tesi prevalente, in base alla quale un'imposta ordinaria sul patrimonio è legittima, ed accettata, soltanto se l'aliquota d'imposta è relativamente bassa e considera l'attitudine specifica del segmento di patrimonio tassato a contribuire all'assolvimento del carico tributario mediante il suo potenziale od effettivo reddito. Tale impostazione è in contrasto con quanto sostenuto da una parte della dottrina minoritaria e da certa giurisprudenza costituzionale, secondo cui il presupposto d'imposta non indica un'attitudine alla contribuzione specifica ma costituisce indizio della capacità contributiva generale. I sostenitori di tale tesi ritengono che la capacità contributiva non

⁴⁰Anche il patrimonio delle aziende gestite in forma societaria può essere oggetto di un'imposta patrimoniale ordinaria generale. In tal caso è necessario introdurre adeguati meccanismi volti ad evitare la doppia imposizione, ossia: in capo alla società, su valore del patrimonio sociale, ed in capo ai soci, sul valore della partecipazione societaria.

⁴¹GIOVANARDI A., *L'Autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 346 ss. In merito alle imposte generali, l'A. scrive: "imposte in tal modo conformate costituiscono sicura garanzia di raggiungimento del maggior grado possibile di eguaglianza tributaria";

è desumibile dalla titolarità del singolo bene, ma piuttosto dall'attitudine del singolo contribuente in quanto indotta anche da quel bene⁴², pertanto è necessario che le singole imposte colpiscano la capacità contributiva complessiva del soggetto passivo. Conforme a questo orientamento è la sentenza della Corte Costituzionale n. 111 del 22 aprile 1997, la quale sostiene che "sarebbe certamente riduttivo identificare la capacità contributiva con la proprietà di uno specifico bene patrimoniale ovvero con quella di un reddito, esprimendo, invece, essa l'idoneità generale del singolo a concorrere alle spese pubbliche".

Nell'attuale sistema, che non considera la capacità economica complessiva dell'individuo, ma soltanto aspetti parziali e limitati della stessa (tassando a comportamenti stagni il reddito, i consumi, ed alcuni aspetti del patrimonio individualmente considerati) rinunciare aprioristicamente ad una tassazione generale del patrimonio è dunque contraria ad un principio di equità tributaria e di perequazione⁴³. Le categorie di elementi patrimoniali citate in precedenza, in particolare le attività finanziarie e la ricchezza immobiliare, oggi assunte a presupposto di singoli prelievi tributari, non si possono ritenere esaustive in funzione di un'imposta generale, in quanto il patrimonio complessivo è composto da qualsiasi bene, materiale ed immateriale, fruttifero ed infruttifero, o più in generale da qualsiasi diritto economicamente valutabile, a disposizione del singolo contribuente o del singolo nucleo familiare⁴⁴. Dunque, un'imposta ordinaria generale sul patrimonio potrebbe contare su una base imponibile molto ampia e, conseguentemente essere applicata con una bassa aliquota, e potrebbe facilmente essere strutturata in forma progressiva, applicando anche opportune fasce minime di esenzione. Inoltre, un'imposta generale consentirebbe di dedurre i debiti personali, in modo che la base imponibile, ossia il patrimonio netto, rappresenti effettivamente la reale forza economica del contribuente. Diversamente, le imposte patrimoniali speciali prendono sempre in considerazione gli elementi patrimoniali al valore lordo, in quanto non è ammessa la deduzione delle passività contratte, nemmeno nei casi in cui sia inequivocabile il collegamento diretto con il bene patrimoniale tassato. In particolare, la Corte Costituzionale con la sto-

⁴² MOSCHETTI F., voce "Capacità contributiva", in "Enc. giur. Treccani", V, Roma, 1988;

⁴³ STEVANATO D., *La "giusta tassa" sull'evasione*, in "Il Sole 24 Ore", 24 ottobre 2011, p. 16;

⁴⁴ Sulle diverse nozioni di patrimonio, TRIMARCHI M.V., *Patrimonio (nozione generale)*, in "Enc. dir.", XXXIII, Milano, Giuffrè, 1982. "Nello studio delle imposte patrimoniali non si assume un concetto di patrimonio civilisticamente determinato, ma si privilegia un suo concetto ampio, inclusivo di beni, diritti e altre situazioni giuridiche valutabili economicamente";

rica sentenza sull'ICI n. 111 del 1997, afferma che “non è irrazionale la mancata considerazione dei mezzi impiegati per acquisire o costruire l'immobile; mezzi che a ben vedere afferiscono quali passività non a questo ultimo, bensì al patrimonio generale del soggetto che li assume in carico”. Tale orientamento giurisprudenziale non è unanimemente condiviso dalla dottrina, in quanto potenzialmente lesivo della capacità contributiva. Si pensi ad un contribuente che acquista un appartamento da adibire ad abitazione principale ricorrendo ad un prestito bancario: sia con la precedente disciplina dell'ICI che con la vigente normativa dell'IMU, il proprietario dell'immobile è soggetto all'imposta, nulla rilevando l'entità del debito contratto, pertanto il prelievo tributario non ha come causa giustificatrice un effettivo indice rivelatore di ricchezza. Inoltre ciò comporta una potenziale violazione del principio di uguaglianza in quanto a situazioni differenti (ossia l'acquisto dell'immobile ricorrendo o no a prestiti bancari) corrisponde il medesimo prelievo tributario⁴⁵. L'impossibilità di dedurre le passività che gravano sull'immobile conduce inevitabilmente ad un'imposizione sul valore lordo del bene, in contrasto con i principi di tassazione su ricchezze nette: l'indice rivelatore di ricchezza sarebbe così fittizio⁴⁶ e la struttura impositiva condurrebbe ad effetti ablativi.

In tempi in cui i legislatori nazionali fanno spesso ricorso al c.d. *shopping* legislativo, sarebbe sufficiente prendere in considerazione l'imposta patrimoniale vigente in Francia, la c.d. *l'Impôt de solidarité sur la fortune* (ISF), la quale, oltre ad essere progressiva per scaglioni e prevedere una soglia di esenzione fino a 1,3 milioni di Euro, considera il patrimonio al valore netto, consentendo la deduzione dei debiti personali adeguatamente comprovati. L'ISF è una vera e propria imposta patrimoniale ordinaria, generale e personale in quanto il valore netto tassabile del patrimonio è calcolato sulla base di tutti i beni situati in Francia ed all'estero, escludendo soltanto alcune specifiche categorie di beni, in particolare oggetti d'arte e beni professionali.

Un'imposta patrimoniale generale e personale, al fine di evitare fenomeni evasivi, richiede necessariamente la nominatività dei beni imponibili. Oggigiorno la quasi totalità dei beni e delle attività finanziarie particolarmente indicativi di capacità contributiva e

⁴⁵ MARELLO E., voce “*Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., Agg. II, Torino, Utet, 2003, p. 443 ss: “[...] va messo in evidenza come due profili strutturali dell'I.c.i. non possano essere in alcun modo ritenuti conformi alle regole di capacità contributiva. Si fa riferimento all'ineducibilità delle passività nel calcolo della base imponibile e al mancato coordinamento con le imposte reddituali (sotto la specie della deducibilità dell'I.c.i. dalle imposte sul reddito);

⁴⁶ FALSITTA G., *Nota a corte cost. n. 263/1994*, in “Riv. dir. trib.”, 1994, 9, p. 545;

lecitamente posseduti sono facilmente identificabili. In particolare, la situazione giuridico-patrimoniale dei beni immobili e di alcuni beni mobili risulta da appositi registri pubblici, quali il registro immobiliare, il pubblico registro automobilistico, il registro dei compartimenti marittimi ed il registro aeronautico nazionale, mentre le attività finanziarie sono facilmente identificabili sotto il profilo della titolarità in quanto gli operatori finanziari sono destinatari di molteplici obblighi di segnalazione all'Archivio dei rapporti finanziari, che costituisce un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria. Vi sono anche altri beni che sarebbe opportuno assoggettare all'imposta patrimoniale, quali ad esempio le opere d'arte e antiquariato, i gioielli preziosi, i tappeti di stile, le collezioni di numismatica e di filatelia, gli orologi di lusso, l'abbigliamento di lusso ecc.. Non vi è dubbio che il possesso di tali elementi sia un indice di potenziale forza economica, però il fatto che siano totalmente, o quasi, sconosciuti all'amministrazione finanziaria, ha fatto sì che non siano mai stati oggetto di nessuna forma di prelievo di natura patrimoniale, in quanto il successivo accertamento risulterebbe pressoché impossibile.

4. La valutazione degli elementi patrimoniali assunti a presupposto d'imposta.

Sin qui si è trattato l'oggetto imponibile, ossia il presupposto d'imposta, che rappresenta senza alcun dubbio il primo elemento fondamentale da identificare. Individuati i cespiti, le attività finanziarie ed i diritti economici assunti a presupposto dell'obbligazione tributaria, è necessario determinare il valore imponibile, che risulta nodale per la comprensione delle imposte patrimoniali.

Nella considerazione del fenomeno fiscale l'elemento valutativo è centrale: la struttura fondamentale del presupposto trova il proprio complemento necessario nelle regole che disciplinano la base imponibile.

La valutazione del patrimonio può essere configurata secondo differenti criteri, in particolare: il costo storico, il valore nominale, il valore contabile, il valore venale, il valore normale e la capitalizzazione del valore del reddito. In realtà esiste un ulteriore modello di valutazione basato sul valore che il singolo attribuisce ad un determinato diritto o situazione giuridica e che, per ragioni di vario genere, può essere molto superiore al valore di mercato. Questo criterio, essendo estremamente soggettivo, non può essere assunto dal legislatore tributario quale metodo di misurazione dell'oggetto imponibile, per ragioni facilmente comprensibili. Gli altri metodi citati, nonostante per alcuni di essi si

ravvisano dei limiti e dei potenziali effetti discorsivi nella determinazione del carico fiscale in capo al singolo contribuente, sono richiamati dalle disposizioni tributarie, sia nell'ambito delle imposte patrimoniali speciali attualmente vigenti per la valorizzazione dell'oggetto imponibile sia nell'ambito delle imposte sul reddito, in particolare per la valutazione dei redditi in natura (art. 9 Tuir)⁴⁷ e per la quantificazione delle plusvalenze realizzate a seguito della cessione di beni immobili e talune attività finanziarie (art. 68 Tuir)⁴⁸.

4.1 *Il criterio del costo storico.*

Il costo storico, che può essere il costo di acquisto oppure il costo di produzione, non è un metodo equo per la determinazione della base imponibile delle imposte patrimoniali, in quanto nel corso del tempo gli elementi patrimoniali subiscono degli inevitabili mutamenti di valore, se non altro per il naturale processo inflazionistico. La diretta conseguenza di tale criterio di valutazione è che, a parità di forza economica risultante dal possesso di un determinato patrimonio, il momento temporale di acquisizione risulta determinante per la quantificazione del carico fiscale, nulla rilevando invece l'effettivo valore "a disposizione" del contribuente, che rappresenta la sua reale capacità contributiva⁴⁹.

Nonostante tali critiche, il legislatore tributario non si esima dal richiamare il costo di acquisto quale criterio per determinare la base imponibile. Da una prima analisi potrebbe sembrare più agevole ed automatica la fase di accertamento della base imponibile determinata utilizzando il metodo del costo di acquisto, in particolare per quanto riguarda le transazioni immobiliari inter vivos. In realtà non è così, in quanto il costo di acquisto dichiarato nel rogito di compravendita non sempre rappresenta l'effettivo valore della transazione, in quanto le parti, adottando comportamenti evasivi, talvolta indicano nell'atto di compravendita un corrispettivo inferiore a quello realmente pattuito e corrisposto. L'amministrazione finanziaria, al fine di accertare tali fenomeni evasivi, non

⁴⁷ Art. 9 Tuir: "[...] Per la determinazione dei redditi e delle perdite i corrispettivi, i proventi, le spese [...] in natura sono valutati in base al valore normale dei beni e dei servizi da cui sono costituiti";

⁴⁸ In particolare, l'art. 68 Tuir dispone che le plusvalenze realizzate mediante la lottizzazione di terreni o l'esecuzione di opere intese a renderli edificabili, e la successiva vendita, anche parziale dei terreni e degli edifici nonché le plusvalenze realizzate mediante la cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati da non più di cinque anni e di terreni edificabili "[...] sono costituite dalla differenza tra i corrispettivi percepiti nel periodo di imposta e il prezzo di acquisto o il costo di costruzione del bene ceduto, aumentato di ogni altro costo inerente al bene medesimo";

⁴⁹ Si pensi alla differenza significativa tra il costo di acquisto di un terreno acquistato qualche decennio fa ed il costo di acquisto di un terreno, con le medesime caratteristiche, acquistato soltanto qualche anno fa;

certo infrequenti nel comparto immobiliare, deve eseguire dei controlli mirati ed in particolare effettuare controlli incrociati con i conti correnti, confronti tra rogiti e perizie di immobili con caratteristiche simili e raffronti con i valori indicati nella banca dati delle quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia del Territorio.

La nuova imposta sugli immobili situati all'estero (I.V.I.E.) introdotta con l'art. 19 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 prevede, come regola generale, che il valore dell'immobile sia costituito dal costo risultante dall'atto di acquisto. Soltanto con le modifiche apportate dal D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44, al fine di rendere la normativa sull'IVIE conforme al diritto comunitario, il legislatore ha stabilito che, per gli immobili situati in Paesi appartenenti all'UE o in Paesi aderenti al SEE che garantiscono un adeguato scambio di informazioni (Norvegia e Islanda), il criterio principale da utilizzare per determinare la base imponibile è in valore catastale rivalutato determinato nel Paese in cui l'immobile è situato. Qualora tale valore manchi, il riferimento è in primo luogo al costo di acquisto ed in subordine al valore di mercato. Diversamente, per gli immobili situati in Paesi non appartenenti all'UE, la base imponibile dell'I.V.I.E. è sempre il costo di acquisto, salvo nei casi in cui tale non sia disponibile, e per cui si deve necessariamente fare riferimento al valore di mercato.

Di differente portata è l'utilizzo del costo d'acquisto quale base imponibile per la determinazione dell'imposta di registro e delle imposte ipo-catastali. Per tali imposte indirette, che gravano sul patrimonio soltanto nel momento del trasferimento, l'utilizzo del criterio del costo d'acquisto si ritiene idoneo in quanto attuale al momento della tassazione ed in grado di esprimere effettivamente la potenziale capacità di spesa del contribuente, fermo restando che il prezzo pattuito e dichiarato nell'atto dalle parti rappresenti effettivamente il valore di mercato del bene oggetto di trasferimento. Al fine di evitare comportamenti evasivi e fraudolenti delle parti, nonché per ispirare ad una logica di trasparenza ed equità fiscale la contrattazione immobiliare, a partire dal primo gennaio del 2006⁵⁰ è possibile regolare fiscalmente alcuni trasferimenti immobiliari al valore cata-

⁵⁰ Il c.d. principio del prezzo-valore è stato introdotto dall'art. 1, comma 497 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006); essa è stata oggetto di due successive modifiche: l'art. 35, comma 21 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. decreto Bersani-Visco); e l'art. 1, comma 309, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007). Il testo della norma nell'attuale formulazione è il seguente: "In deroga alla disciplina di cui all'art. 43 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubbli-

stale, indipendentemente dal corrispettivo pattuito e indicato nell'atto. Tale meccanismo (c.d. principio prezzo-valore) può essere adottato esclusivamente nelle compravendite di immobili ad uso abitativo soggette ad imposta di registro in misura proporzionale (escluse quindi le cessioni soggette ad IVA) nelle quali l'acquirente è una persona fisica che non agisce nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali. Soltanto in tale circostanza l'imposta di registro e le imposte ipo-catastali si determinano, su richiesta della parte acquirente resa al notaio, sul valore catastale indipendentemente dal corrispettivo pattuito, che le parti hanno comunque l'obbligo di indicare nell'atto. Diversamente, per le altre operazioni immobiliari la base imponibile ai fini dell'imposta di registro e delle imposte ipotecarie e catastali è costituita dal prezzo pattuito e dichiarato nell'atto. Tale prezzo deve conformarsi al c.d. "valore venale" in comune commercio del bene oggetto di cessione, ossia al valore di mercato, altrimenti l'ufficio fiscale può provvedere alla rettifica ed alla liquidazione della maggiore imposta, con gli interessi e le sanzioni, ai sensi degli artt. 51 e 52 del D.p.r. 26 aprile 1986 n. 131⁵¹.

4.2 *Il criterio del valore nominale.*

Il valore nominale quale metodo di determinazione della base imponibile di tributi patrimoniali, può essere utilizzato limitatamente ad alcune attività, in particolare per crediti, somme di denaro, titoli, strumenti e prodotti finanziari⁵².

ca 26 aprile 1986, n. 131, e fatta salva l'applicazione dell'articolo 39, primo comma, lettera d), ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, per le sole cessioni nei confronti di persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze, all'atto della cessione e su richiesta della parte acquirente resa al notaio, la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'art. 52, commi 4 e 5, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto. Gli onorari notarili sono ridotti del 30 per cento.";

⁵¹ BUSANI A. *L'imposta di registro «vuole» il rispetto del valore di mercato*, in "Il Sole24Ore", 26 aprile 2010, p. 39: "[...] se il valore di mercato è più elevato del prezzo dichiarato, l'ufficio può disconoscere la pretesa del contribuente di calcolare l'imposta di registro sul prezzo dichiarato e calcolarla, invece, sul valore di mercato del bene oggetto di trasferimento. [...] Quando invece alla cessione si deve applicare l'Iva, la base imponibile è rappresentata dal corrispettivo pattuito. [...] Perciò, nel caso dell'imposta di registro, dall'attività di accertamento del fisco può emergere una maggiore imposta da versare per il solo fatto che l'amministrazione dimostri che il valore del bene ceduto è superiore al prezzo dichiarato. Invece, nel caso dell'accertamento ai fini dell'Iva o delle imposte sui redditi, la maggiore imposta può essere pretesa solamente se dall'attività dell'ufficio si ricava la dimostrazione che una parte del corrispettivo è stata occultata";

⁵² MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, cit., p. 51: "Nell'imposta straordinaria sul patrimonio istituita nel 1919 ed in quella ordinaria del 1939, il valore nominale era utilizzato per la valutazione dei crediti";

È opportuno rilevare che tale criterio, sovente utilizzato per ragioni di praticità per determinare valori monetari, presenta un problema di legittimità in relazione al precetto costituzionale dell'effettività della capacità contributiva in quanto può comportare la tassazione di uno stock in tutto o in parte inesistente⁵³. Nonostante tale considerazione, il legislatore tributario fa ugualmente ricorso al valore nominale quale parametro di valutazione di specifiche attività finanziarie. In particolare si pensi all'imposta di registro applicata in misura proporzionale in occasione della cessione di un credito che non riveste i caratteri di un'operazione di finanziamento⁵⁴. L'imposta di registro determinata sul valore del credito ceduto presenta delle specifiche affinità con i tributi patrimoniali, se non altro perché oggetto di imposizione è il valore di un cespite, ancorché una parte della dottrina, come si approfondirà nel prosieguo del lavoro, ritiene che le imposte sui trasferimenti non siano configurabili quali imposte patrimoniali vere e proprie⁵⁵. L'art. 49 del D.P.R. 26 aprile 1986 (c.d. TUR) dispone che "per i crediti la base imponibile è costituita dal loro importo, senza tener conto degli interessi non ancora maturati". Alla stregua di tale disposizione, il criterio per determinare la base imponibile del credito ceduto è quello del valore nominale, che rappresenta il criterio esclusivo perché non concorre con alcun altro, a differenza di quanto disponeva l'abrogato art. 52, comma 2, del R.D. del 30 dicembre 1923 (norma abrogata dall'art.80, D.P.R. n. 634/1972), in virtù del quale, qualora il prezzo di cessione fosse stato inferiore al valore nominale del credito, era ammessa la determinazione dell'imposta di registro sul minor valore corrisposto se nell'atto veniva spiegata, e all'occorrenza giustificata, la congrua causa del minor prezzo.

⁵³ MARONGIU G., MARCHESELLI A., *Lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 14;

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 6, Tariffa Parte I, D.P.R. 131/1986, la cessione del credito è assoggettata ad imposta di registro in misura proporzionale, secondo l'aliquota dello 0,50%, qualora non riveste i caratteri di una operazione di finanziamento; vedi anche: BERNONI G., *Cessione crediti: la disciplina fiscale tra Iva ed imposta di registro*, in "Il fisco", 2004, 20, p. 3010. L'A. sostiene che le cessioni di crediti che avvengono mediante scambio di corrispondenza commerciale non sono assoggettate all'imposta di registro; vedi anche BRAGANTINI M., LAURETI I., *I contratti di finanziamento nella prassi bancaria*, AA.VV., in *Contratti di finanziamento bancario, di investimento, assicurativi e derivati*, a cura di Acciari L., Bragantini M., Braghini D., Grippo E, Milano, Ipsoa, 2012, p. 42: "Le operazioni di finanziamento effettuate nell'ambito dell'attività d'impresa verso un corrispettivo rappresentano prestazioni di servizi rientranti nel campo di applicazione dell'IVA ai sensi dell'art. 3, co. 2, n. 3 D.P.R. n. 633/1972, ancorché alle medesime operazioni non risulti applicabile l'IVA in virtù dell'esenzione prevista all'art. 10, co. 1, n. 1 D.P.R. n. 633/1972. Tanto considerato, in applicazione del c.d. principio di alternatività IVA/registo di cui all'art. 40 D.P.R. n. 131/1986, il contratto di finanziamento è soggetto [...] all'applicazione dell'imposta fissa nella misura di € 168";

⁵⁵ MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, cit., p. 185;

In merito alla cessione di crediti soggetti ad imposta proporzionale di registro⁵⁶, sono emersi alcuni dubbi in dottrina circa la modalità di determinazione della base imponibile allorquando il valore nominale del credito sia superiore al valore effettivo del credito stesso. Ad avviso della dottrina maggioritaria, la base imponibile per la determinazione dell'imposta di registro dovrebbe coincidere con il presumibile valore di realizzo, in quanto l'applicazione esclusiva del criterio del valore nominale può comportare la violazione del principio dell'effettività della capacità contributiva nei casi in cui il credito ceduto sia relativo ad un soggetto in difficoltà finanziarie e che, pertanto, difficilmente potrà estinguere l'intera obbligazione. Nonostante alcune sentenze si siano espresse a sostegno di tale orientamento, tanto la giurisprudenza costituzionale quanto l'amministrazione finanziaria ritengono che la base imponibile sia sempre costituita dal valore nominale del credito, sottolineando il carattere di specialità dell'art. 49 del D.P.R. 131/1986 che non concorre con nessun altro criterio previsto dal legislatore in materia di imposta di registro. In particolare, l'amministrazione finanziaria sostiene che in caso di cessione di un credito insinuato in un fallimento la base imponibile per l'imposta di registro deve essere determinata tenendo conto dell'importo nominale del credito ceduto, indipendentemente dalla circostanza che il cessionario percepisca presumibilmente dalla procedura fallimentare una somma inferiore a quella cedutagli⁵⁷.

In merito alla presunta e ventilata ipotesi di incostituzionalità dell'art. 49 D.P.R. 131/1986⁵⁸ derivante dalla considerazione che verrebbero ad essere tassati valori fittizi, cioè non espressivi di effettiva capacità contributiva, in violazione dell'art. 53 della Costituzione, la Corte Costituzionale nel 1992⁵⁹ si è espressa dichiarando non fondata la questione. Ad avviso della Corte, l'esclusivo riferimento al valore nominale del credito non comporta che si individui una base imponibile non espressiva di capacità contribu-

⁵⁶ Non risulta sempre agevole stabilire se una cessione di credito pecuniario sia rilevante ai fini dell'Iva, sia pure in regime di esenzione (e, pertanto, soggetta ad imposta fissa di registro), e quando invece una tale operazione sia non rilevante ai fini dell'Iva e, pertanto, soggetta ad imposta proporzionale di registro, con aliquota dello 0,5%. In particolare si veda: MONTESANO A., IANNIELLO B., *Imposte di registro ipotecaria e catastale*, Milano, Gruppo 24 Ore, 2011, p. 273: "il regime di esenzione dall'Iva (e, dunque, l'imposta fissa di registro) troverebbe applicazione [...] quando il soggetto che acquista il credito, procurerebbe, in corrispettivo della cessione del credito ed a favore del cedente il credito stesso, risorse finanziarie provvedendo alla conversione in danaro liquido del credito ceduto. In tutte le altre ipotesi, la cessione di credito dovrebbe ritenersi soggetta ad imposta proporzionale di registro";

⁵⁷ Ris. Min. 26 febbraio 1974, n. 300176;

⁵⁸ In precedenza art. 46 del D.P.R. 634/1972, decreto presidenziale abrogato tacitamente, con decorrenza dal 1° luglio 1986, per effetto dell'emanazione del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131;

⁵⁹ Corte Cost. 15 luglio 1992 n. 336;

tiva, giacché la “circostanza che il credito ceduto risulti in tutto o in parte insoddisfatto rappresenta un *posterius* rispetto al momento in cui avviene la cessione e quindi - costituendo uno specifico accadimento accertabile ex post - non offre un dato che abbia giuridica rilevanza al fine della determinazione della base imponibile”. Inoltre, il giudice costituzionale ritenne che è al momento della cessione del credito che si determina la variazione nel patrimonio (inteso come complesso dei diritti) dell’acquirente, variazione che è pari al valore nominale del credito.

Tale orientamento giurisprudenziale, seppure consolidato, non sembra essere esente da critiche, in particolare nel caso di una cessione *pro soluto*⁶⁰ di un credito nei confronti di un’impresa soggetta ad una procedura concorsuale. È evidente, infatti, che in tale eventualità il cessionario verserà al cedente una somma inferiore rispetto al valore nominale del credito, in quanto vi è la certezza che il quantum incassato al termine della procedura sarà largamente inferiore all’importo nominale del credito. Siffatta situazione mette in discussione quanto asserito dalla sopra citata sentenza della Corte Costituzionale in quanto il credito ceduto, in tutto o parzialmente insoddisfatto, rappresenta un accadimento riscontrabile anteriormente alla cessione.

Il valore nominale quale metodo di determinazione della base imponibile ha certamente il pregio di essere di pratica attuazione e di facile accertamento da parte dell’amministrazione finanziaria, però presenta dei presunti dubbi di violazione del principio della capacità contributiva, come in precedenza argomentato, nonostante la Corte Costituzionale si sia espressa in senso opposto.

Nonostante i dubbi sollevati dalla dottrina, nella versione originaria dell’art. 23 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98 istitutivo dell’imposta di bollo sul deposito titoli, il legislatore tributario richiamò esplicitamente il criterio del valore nominale⁶¹.

Il governo Monti, con l’art. 19 del D.L. 201/2011, è intervenuto ed ha modificato la modalità di applicazione del c.d. super-bollo sul deposito titoli, disponendo che la base imponibile su cui applicare l’imposta è costituita dal complessivo valore di mercato degli strumenti e prodotti finanziari. La nuova disposizione, oltre a configurare un campo

⁶⁰ Artt. 1260 ss Cod. Civ. In particolare, nella c.d. cessione pro soluto il creditore cedente è tenuto a garantire soltanto l’esistenza del credito mentre nella c.d. cessione pro solvendo il creditore cedente deve garantire anche l’effettiva solvenza del debitore;

⁶¹ In particolare: URSINO G., *Come orientarsi tra i paradossi dell’imposta di bollo*, in “Il Sole24Ore”, Plus 24, 30 settembre 2011, p. 10: “L’imposta di bollo è graduata in funzione del valore complessivo nominale o di rimborso dei titoli detenuti presso ciascun intermediario finanziario. Ovvero il valore teorico del titolo e non quello reale di mercato”;

di applicazione più ampio in quanto prevede che sono soggetti ad imposta anche i prodotti finanziari non soggetti ad obbligo di deposito, introduce quale criterio di determinazione della base imponibile il valore di mercato, certamente più idoneo a rappresentare l'effettiva capacità economica del contribuente in un dato momento temporale.

4.3 Il criterio del valore contabile.

Il valore contabile, quale metodo di misurazione del patrimonio, è stato adottato in passato per la determinazione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita con il D.L. 30 settembre 1992 n. 394 ed in seguito abrogata ad opera del D.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, introduttivo dell'IRAP, che faceva riferimento al patrimonio netto contabile, quale risultante dal bilancio d'esercizio. Tale criterio di valorizzazione del patrimonio ha una natura sfuggibile perché non esprime il valore venale, in quanto sconta le plusvalenze implicite, non dipende dalla capitalizzazione dei redditi, effettivi o meramente potenziali, ritraibili dai singoli cespiti che costituiscono il patrimonio, e non coincide con il valore nominale, in quanto è influenzato dalla politica di bilancio della società.

4.4 Il criterio della capitalizzazione del reddito.

I criteri di valorizzazione dei beni e delle attività sin qui trattati, seppure talvolta richiamati dal legislatore tributario, non si conformano adeguatamente con il presupposto e le finalità dei tributi patrimoniali. Tale criticità può essere in parte accettata se il criterio di misurazione adottato è quantomeno in grado di rendere più agevole e certa la determinazione dell'imposta, favorendo e semplificando anche l'attività di accertamento degli uffici fiscali, riducendo al minimo, o escludendo, la possibilità per il contribuente di incidere sulla quantificazione della base imponibile. Non vi è alcun dubbio sul fatto che i due criteri di valutazione del patrimonio che consentono di superare le criticità sin qui osservate sono il metodo del valore venale e quello della capitalizzazione del reddito, fermo restando che a loro volta tali approcci presentano dei limiti e delle difficoltà logiche che meritano di essere approfondite.

Il criterio della capitalizzazione del reddito quale metodo di determinazione della base imponibile di un tributo patrimoniale fa leva sull'impostazione secondo cui reddito e patrimonio sono grandezze qualitativamente omogenee. La dottrina non è unanime nel considerare tale approccio un valido metodo di valorizzazione del patrimonio mobiliare

ed immobiliare. Una parte della dottrina sostiene che ai fini delle imposte patrimoniali il valore di un cespite si desume correttamente a partire dalla redditività presunta dello stesso⁶², in quanto mediante la capitalizzazione si giunge ad un valore che coincide con quello venale, medio o effettivo, in base alla tipologia di reddito assunto. Di tutt'altra opinione è la dottrina di matrice finanziaria, secondo la quale un tributo patrimoniale con base imponibile che si desume dalla mera capitalizzazione perde ogni significato⁶³, soprattutto se si utilizza il reddito effettivo. Un'imposta "patrimoniale" ordinaria che determina la base imponibile moltiplicando il reddito effettivo ritraibile per un determinato coefficiente stabilito dalla legge, non è null'altro che un'imposta sul reddito. Diversamente, se risulta insignificante la destinazione del patrimonio tassato e la determinazione della base imponibile si ottiene semplicemente dalla moltiplicazione di redditi medi ordinari, il tributo rientra nel *genus* delle imposte patrimoniali⁶⁴, ancorché il valore così attribuito al patrimonio non rappresenta effettivamente la capacità economica del soggetto passivo.

Nel sistema tributario italiano, il metodo della capitalizzazione del reddito è senza alcun dubbio il criterio "fiscale" più rilevante di misurazione del patrimonio immobiliare. In particolare viene utilizzato per valorizzare le unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria da assoggettare all'imposta municipale (IMU) e per la determinazione dell'imposta di registro e delle imposte ipo-catastali secondo il metodo del c.d. prezzo-valore. Il valore attribuito agli immobili con il metodo della capitalizzazione del reddito, comunemente definito "valore catastale", rappresenta un valore di stima che trae origine dalla rendita catastale determinata moltiplicando due coefficienti: la consistenza dell'unità immobiliare e la tariffa d'estimo. La misura della consistenza è individuata, in ragione della tipologia e della funzione dell'unità immobiliare, in vani utili (per le unità immobiliari censite nel gruppo A, ossia abitazioni ed uffici), metri cubi (per le unità immobiliari censite nel gruppo B, ossia edifici pubblici in genere) o metri quadrati (per

⁶² BERLIRI L.V., *La giusta imposta*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 55 ss;

⁶³ COSCIANI C., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, Utet, 1970, p. 294 ss.;

⁶⁴ MARELLO E., voce "Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)", cit., p. 443 ss: "La esplicita previsione dell'irrelevanza della destinazione dell'immobile è principio notevole. Indica che l'immobile non è preso in considerazione sulla base della funzione dello stesso, ma nella semplice appartenenza al soggetto passivo. Mentre nelle imposte sui redditi la destinazione dell'immobile è in genere utile a delimitarne il regime impositivo, nell'I.c.i. adibizione e utilizzo del bene sono elementi estranei alla fattispecie imponibile, che vengono in rilievo solamente all'interno dei regimi di favore.[...]. Il presupposto, così come delineato, fa rientrare l'I.c.i. nel *genus* delle imposte patrimoniali c.d. proprie o per detenzione";

le unità immobiliari censite nel gruppo C, ossia negozi, box, cantine, magazzini). La tariffa d'estimo, invece, esprime il reddito medio ordinario ritraibile da un'unità di consistenza (vano utile, metro quadrato o metro cubo) determinato tenendo in considerazione l'area del comune dove si trova l'unità immobiliare, ovvero la zona censuaria. Il passaggio dalle rendite catastale (valori di reddito medio ordinario) ai valori catastali (valori di stima del patrimonio) si ottiene attraverso opportuni moltiplicatori individuati dalla legge.

La norma di riferimento ai fini della determinazione del valore catastale è rappresentata dal comma 4 dell'art. 52 del DPR n. 131/1986 (Testo unico in materia di imposta di registro), ai sensi della quale, il valore catastale viene individuato moltiplicando la rendita catastale del fabbricato (o il reddito dominicale del terreno) per i coefficienti stabiliti con appositi decreti. I coefficienti moltiplicatori delle rendite catastali, che rappresentano in senso inverso il saggio di capitalizzazione, variano in base alla categoria catastale delle unità immobiliari ed in base al tipo di imposta. Fino al 2011, i moltiplicatori catastali erano identici per tutte le principali imposte riguardanti gli immobili. Con la legge n. 214 del 22 dicembre 2011 (che ha convertito in legge il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201) sono stati modificati, al rialzo, i moltiplicatori catastali ai fini del calcolo dell'IMU. Viceversa, i moltiplicatori catastali ai fini dell'imposta di registro e delle imposte ipocatastali relative alle compravendite immobiliari sono rimasti gli stessi dall'ultimo aggiornamento normativo effettuato nel 2006 e pertanto i valori catastali divergono in base al tipo di tributo. Da ciò emerge chiaramente che il valore catastale non è in grado di esprimere una stima reale, ancorché non effettiva, del patrimonio del contribuente, in quanto altrimenti non sarebbe logico valorizzare lo stesso immobile con due differenti valori, uno da utilizzare per la determinazione dell'Imu e l'altro per quantificare le imposte sui trasferimenti inter vivos.

4.5 Il criterio del valore venale.

Il metodo di valutazione fondato sul valore venale appare, in linea di principio, quello più coerente con il presupposto delle imposte patrimoniali. Se queste assumono a fattispecie imponibile la titolarità di diritti ed altre situazioni giuridiche valutabili economicamente ed idonee alla circolazione, la determinazione del valore fondata sul valore di scambio pare essere un corollario quasi necessario. È opportuno sottolineare che tale valore rappresenta una grandezza ipotetica, in quanto non è il risultato dello scambio re-

almente avvenuto. Quando un'imposta diretta sul patrimonio assume il valore venale a regola di quantificazione della base imponibile, prende in considerazione il momento in cui il soggetto è titolare del diritto, non il momento in cui avviene la cessione. Emerge pertanto una sostanziale differenza rispetto al valore venale considerato nelle imposte indirette sui trasferimenti patrimoniali ed in alcune fattispecie delle imposte dirette sul reddito⁶⁵, dove si attribuisce rilevanza al valore che le parti hanno nel concreto attribuito al diritto, ovvero sia al corrispettivo percepito, salvo la possibilità degli uffici fiscali di provvedere alla successiva rettifica qualora accertino il parziale occultamento dello stesso. Diversamente, la valutazione del patrimonio da assoggettare ad un'imposta patrimoniale diretta si colloca in un momento anteriore alla determinazione pattizia del valore, pertanto il valore venale assume necessariamente la forma di un giudizio ipotetico, ossia esprime il valore ordinariamente ritraibile dall'ipotetica cessione in comune commercio di un determinato diritto economicamente valutabile. Il legislatore tributario nonché gli uffici fiscali ricorrono frequentemente a tale tipologia di valore, comunemente definito "valore normale": si pensi in particolare a quando al contribuente è richiesta la valutazione al valore normale dei beni destinati all'autoconsumo o all'attività di controllo degli uffici fiscali finalizzata ad accertare la congruità dei valori indicati dalle parti negli atti di compravendita.

Non vi è dubbio che al fine della quantificazione del patrimonio in grado di esprimere concretamente la forza economica del contribuente, il criterio del valore venale sia quello più idoneo e conforme ai dettami costituzionali. Detto ciò, occorre rilevare che la determinazione concreta di tale valore non sempre è agevole. Il criterio del valore venale in comune commercio è facilmente ritraibile per quelle attività patrimoniali per le quali esiste un mercato ufficiale su cui si stabiliscono quotazioni periodiche: si pensi alla vigente imposta di bollo sugli strumenti finanziari che si applica al valore effettivo di mercato⁶⁶.

⁶⁵ Si pensi ad esempio alla plusvalenza patrimoniale, conseguente la cessione da parte di una persona fisica (che non agisce nell'esercizio di un'attività di impresa) di un fabbricato di qualsiasi genere (abitazione, ufficio, negozio ecc.), che ai sensi dell'art. 67, co. 1, lett. b) del Tuir produce un reddito diverso in capo al venditore se la cessione è avvenuta entro cinque anni dalla data di acquisto o di costruzione. L'art. 68, co. 1, del Tuir dispone che "Le plusvalenze di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 67 sono costituite dalla differenza tra i corrispettivi percepiti nel periodo d'imposta e il prezzo di acquisto o costo di costruzione del bene ceduto, aumentato di ogni altro costo inerente al bene medesimo";

⁶⁶ Art. 3, comma 3, DM 24 maggio 2012, Ministero dell'Economia e delle finanze (G.U. 1.6.2012 n. 127): "Ai fini della determinazione dell'imposta da parte dell'ente gestore, si tiene conto del valore dei prodotti finanziari rilevato al termine del periodo rendicontato, come risultante dalle comunicazioni pe-

Meno agevole, ma in ogni caso possibile, è la determinazione del valore venale di altri elementi patrimoniali, anche se non hanno un mercato ufficiale di riferimento. In tal caso il valore di mercato si può ottenere prendendo a riferimento cessioni similari effettivamente avvenute, con l'obiettivo di raggiungere un risultato che, seppure di media, possa essere il più aderente possibile al risultato effettivamente conseguibile sul mercato, tenendo ovviamente in considerazione le caratteristiche specifiche del bene. In merito al patrimonio immobiliare, la disciplina dell'Imu, come accadeva in precedenza con l'Ici, fa ricorso al criterio del valore catastale, il quale risulta distante dal vero valore di mercato e non uniforme tra territori e tipologie abitative. Le vigenti rendite catastali, determinate sulla base degli estimi entrati in vigore nel 1992 e rivalutate del 5% dal 1996, necessitano di un'importante riforma, in quanto non riflettono le condizioni economiche dei proprietari e generano delle evidenti disparità di trattamento.

A riguardo è opportuno sottolineare che sono disponibili dei valori unitari medi di mercato (€/mq) rilevati ed aggiornati periodicamente dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI), distinti in relazione al Comune in cui è censito l'immobile, alla fascia censuaria (centrale, semicentrale, periferica, suburbana e rurale), al tipo di destinazione (residenziale, commerciale, terziaria e produttiva) ed allo stato di conservazione e manutenzione (ottimo, normale, scadente). L'utilizzo di tali quotazioni medie, combinate con le informazioni ricavabili dal catasto urbano (in particolare per quanto riguarda la consistenza dell'immobile), consentirebbe di determinare un'imposta patrimoniale più equa. Diversamente dagli immobili, per le aree fabbricabili la base imponibile IMU è già attualmente costituita dal valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione determinato avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione e ai prezzi medi rilevati sul mercato per la vendita di aree aventi analoghe caratteristiche⁶⁷, perché per tali cespiti rilevano le potenzialità edilizie, che realizzano un valore spesso elevato rispetto ad un reddito per lo più modesto.

riodiche relative al rapporto intrattenuto e dal rendiconto effettuato sotto qualsiasi forma o, in assenza di rendicontazione periodica e per i buoni postali fruttiferi, al 31 dicembre di ogni anno”;

⁶⁷ CORRADIN C., *IMU: nuova Imposta Municipale propria*, in “Eutekne.it”, scheda n. 1008.01, agg. 2/2012, p. 250: “I Comuni, al fine di contenere l'insorgenza di contenzioso, possono stabilire i valori venali delle aree fabbricabili in sede regolamentare, a norma dell'art. 59 co. 1 lett. g) del D.Lgs. 446/97,

In conclusione si può osservare che le differenti componenti del patrimonio richiedono necessariamente distinti criteri di valutazione. Per alcune si ricorre al valore di mercato in un determinato momento, per altre ad un valore medio di mercato calcolato nell'arco di un periodo più o meno lungo; altre volte è necessario capitalizzare i redditi, con tassi di capitalizzazione definiti in maniera più o meno arbitraria. Alcune volte il fisco semplifica la ricerca di definizioni esatte adottando criteri parametrici, in particolare ricorrendo al sistema catastale.

Infine è opportuno sottolineare che vi sono alcune componenti patrimoniali per le quali risulta particolarmente difficile, se non impossibile, ricavare un valore diretto: si pensi ad alcuni beni di lusso, a patrimoni che hanno un valore essenzialmente psicologico, di status o posizione relativa ed a beni a limitata circolazione.

Ne consegue che la determinazione del valore patrimoniale è un procedimento difficoltoso e fonte di molteplici controversie se si basa sul valore di mercato; perciò è invalsa la pratica di definire l'imponibile con criteri oggettivi che diano certezza all'imponibile ed al gettito, anche a prezzo di possibili incidenze negative sul piano dell'equità⁶⁸, come, in effetti, avviene nell'ambito dell'imposta municipale propria. Tale considerazione non giustifica però l'attuale sistema di valorizzazione degli immobili soggetti all'Imu, nonostante l'aumento dei moltiplicatori della rendita catastale. Il vigente sistema catastale risulta particolarmente iniquo, in quanto la distanza del valore di mercato da quello catastale tende ad essere tanto maggiore quanto maggiore è il valore della ricchezza posseduta, con canoni di locazione che arrivano a superare, in media, di 6,46 volte le rendite catastali, con il conseguente risultato che i proprietari di immobili con valore di mercato elevato si trovano a pagare tasse ridotte, in ragione di una rendita catastale bassa⁶⁹.

considerando congruo il valore dichiarato dal contribuente in misura non inferiore a quella fissata nel regolamento ed autolimitando in tal senso il loro potere di accertamento”;

⁶⁸ DALLERA G., voce “Patrimonio (imposta sul)”, cit., p. 489;

⁶⁹ QUARANTA R., *Riforma del Catasto completa tra quattro o cinque anni*, in “Eutekne.info”, 14 settembre 2012.

CAPITOLO TERZO

VINCOLI E LIMITI DELL' IMPOSIZIONE PATRIMONIALE: PRECETTI COSTITUZIONALI E PRINCIPI GENERALI DELL' ORDINAMENTO TRIBUTARIO

SOMMARIO: 1. Vincoli costituzionali, osservazioni critiche ed aspetti positivi della tassazione su base patrimoniale. - 1.1 Il sistema dei valori costituzionali rilevanti in ambito tributario. - 1.2 Argomentazioni critiche ed argomentazioni favorevoli sull'imposizione patrimoniale alla luce dei principi fondamentali del diritto tributario. - 2. La tassazione della ricchezza accumulata ed il divieto di doppia imposizione interna. - 2.1 Il divieto di doppia imposizione interna come principio generale del sistema tributario. - 2.2 Le imposte patrimoniali ed il divieto di doppia imposizione interna. - 3. Discriminazione qualitativa delle scelte individuali di allocazione delle risorse e regressività del vigente sistema impositivo fondato sulle c.d. mini – patrimoniali. - 3.1 Rappresentazione di un'ipotetica situazione di discriminazione qualitativa delle scelte individuali di investimento. - 4. La regressività del vigente sistema fondato sulle imposte patrimoniali speciali. - 5. La discriminazione qualitativa degli indici di capacità contributiva ed il principio del beneficio.

1. Vincoli costituzionali, osservazioni critiche ed aspetti positivi della tassazione su base patrimoniale.

1.1 Il sistema dei valori costituzionali rilevanti in ambito tributario.

La Costituzione rappresenta una fonte privilegiata del diritto tributario; essa, unitamente alle fonti comunitarie, è di rango superlegislativo, la sua efficacia è cioè più pregnante rispetto alla legge, fonte ordinaria o, per così dire, “normale” del diritto¹. I precetti costituzionali, da cui deriva la c.d. giustizia tributaria, sono racchiusi negli enunciati degli artt. 2, 3 e 53 Cost, dai quali emerge sostanzialmente che l'imposta, come obbligazione di riparto, deve essere distribuita tra le diverse categorie dei soggetti obbligati (contri-

¹ FERLAZZO NATOLI L., *Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 27;

buenti) nel rispetto dei principi che essi racchiudono², spesso apertamente enunciati ed applicati dall'organo di tutela costituzionale ma non meno frequentemente aggirati, elusi e, per ciò violati, dallo stesso organo, in nome di regole e valori privi di tutela costituzionale, con grave danno di credibilità del fenomeno della fiscalità in generale³. Il diritto tributario, oltretutto dai citati disposti costituzionali, è regolato dallo "Statuto dei diritti del contribuente" (L.212/2000), che contiene principi generali dell'ordinamento tributario (in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost.), le cui disposizioni, ai sensi dell'art. 1, comma 1 dello Statuto, possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali". La previsione dell'immodificabilità e dell'inderogabilità delle norme dello Statuto, se non attraverso espresse previsioni normative contenute in leggi ordinarie, sollecitano l'interrogativo circa la natura giuridica di tale fonte del diritto tributario. Una parte della dottrina ritiene che alcune delle disposizioni contenute nello Statuto rappresentino il consolidamento di principi interpretativi di norme costituzionali, che presentano indubbia portata precettiva, condizionando l'interprete verso una soluzione conforme ai principi costituzionali, nonostante la previsione sia contenuta in una legge ordinaria⁴. Nel prosieguo del lavoro si valuterà la coerenza della vigente imposizione che grava sul patrimonio con i principi fondamentali del diritto tributario, premettendo sin d'ora la presenza di differenti orientamenti dottrinali, nonostante una giurisprudenza costituzionale sostanzialmente immutata nel corso degli anni. Innanzitutto si ritiene opportuno disaminare brevemente i concetti di fonte costituzionale che rappresentano lo zoccolo duro del diritto tributario⁵, ossia:

1) nella ricerca ed individuazione degli indici di riparto delle spese pubbliche il legislatore è obbligato ad assumere, a fatto generatore di qualsivoglia contribuzione fatti espressivi di capacità economica a pagare l'imposta e, dunque, fatti consistenti o in denaro o in ricchezze non monetarie ma agevolmente trasformabili in denaro attraverso appropriati atti di scambio sul mercato;

² LA ROSA S., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 76;

³ FALSITTA G., *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, AA.VV., in "Diritto Tributario e Corte Costituzionale", a cura di Perrone L. e Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 100 ss.;

⁴ TINELLI G., *Lo statuto dei diritti del contribuente, I principi generali*, in Atti del convegno di Perugia del 10 marzo 2001, in "Il fisco", 2001, all. 39, p. 12949: "se le norme dello Statuto del contribuente sono norme attuative dei principi costituzionali, le produzioni normative derogatorie e, quindi, in violazione di questi principi, si esprimono come forme di violazione dei principi di cui lo Statuto del contribuente dà attuazione"; vedi anche: STUFANO S., *Statuto del contribuente: la clausola di «resistenza passiva» delle norme di principio*, in "Corr. trib.", 2001, 34, p. 2548;

⁵ FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 14;

- 2) l'indice di forza economica, la cui individuazione è demandata al legislatore nell'orbita della c.d. discrezionalità legislativa, deve essere imputato al soggetto che ne è l'effettivo "possessore". È solo la presenza di questo elemento (il "possesso" in senso tributario e non meramente civilistico)⁶ a tramutare l'indice di ricchezza colpito, su cui si modella il riparto (che nella sua nuda e cruda oggettività è fatto neutrale), in indice di idoneità soggettiva alla contribuzione del singolo soggetto elevato dalla legge al rango di contribuente e incluso nella platea dei contribuenti di una stessa imposta. Non è coerente con il principio della capacità contributiva, oltretutto palesemente ingiusto, chiamare alla contribuzione un qualsiasi soggetto in forza di un indice di forza economica reale ed oggettivo ma che è privo del legame "soggettivo" del "possesso";
- 3) il legislatore deve rispettare il principio di universalità del dovere di partecipare al concorso delle spese pubbliche. Esso, con tacitiana brevità ma senza ambiguità, è espresso nell'art. 53, comma 1, Cost. dalla locuzione "tutti". Trascurare il principio di universalità, privilegiando, a parità di capacità contributiva, determinati contribuenti significa colpire al cuore l'idea di giustizia fiscale come distribuzione dei carichi tra tutti coloro che sono "membri" dello Stato-comunità e risultano "possessori" dello specifico indice di riparto eretto a presupposto di ogni specifico tributo dalla legge;
- 4) il sistema tributario deve conformarsi all'art. 3 Cost., ossia a parità quantitativa e qualitativa di indice di riparto deve corrispondere una parità di concorso, mentre a disparità di indice di riparto deve corrispondere una disparità di contribuzione.

1.2 Argomentazioni critiche ed argomentazioni favorevoli sull'imposizione patrimoniale alla luce dei principi fondamentali del diritto tributario.

I concetti poc'anzi esposti ci consentono di valutare e di analizzare la coerenza e l'adeguatezza delle imposte patrimoniali vigenti nel sistema tributario italiano, ovvero potenzialmente adottabili, con l'impianto costituzionale. Il modus operandi e la struttura della vigente fiscalità patrimoniale da adito, ormai da decenni, a diverse osservazioni critiche, in particolare:

⁶ Sul possesso quale presupposto dell'imposta comunale sugli immobili, GIOVANARDI A., voce "*Tributi comunali*", in Dig. disc. priv., Sez. comm., vol. XVI, Torino, Utet, p. 165 ss.: L'A. scrive: "è possibile così comprendere che il termine possesso di cui all'art. 1, 2° co [d.lgs. n. 504 del 1992], non può essere inteso nell'accezione civilistica di «potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale» (art. 1140 c.c.), ma bensì in un senso diverso e meramente generico. [...] Ne deriva, riepilogando, che il presupposto del tributo è costituito dal possesso a titolo di proprietà o di altro diritto reale di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, nonché dalla detenzione di un immobile da parte del locatario nel contratto di leasing";

1. l'imposizione patrimoniale disattende, per un parte della dottrina, il divieto di doppia imposizione interna, che costituisce un principio generale ed inderogabile del sistema tributario. I sostenitori di tale tesi ritengono che i tributi patrimoniali colpiscono una ricchezza accumulata, valutata in termini di stock in ciascun periodo d'imposta, che nel momento in cui si è formata, sottoforma di flusso reddituale, ha già subito un certo carico impositivo;
2. le scelte individuali di investimento sono determinanti nella quantificazione del carico fiscale in quanto le diverse componenti patrimoniali sono soggette a tassazioni differenti anche quando sono espressive della stessa forza economica e della medesima "idoneità a pagare" le imposte. La causa diretta di tale fenomeno è l'elevato novero di imposte speciali che colpiscono il patrimonio in misura differente, generando una discriminazione fra patrimoni immobiliari e finanziari che influenza l'andamento del mercato degli investimenti⁷ e condiziona la libertà di iniziativa economica di ciascun contribuente;
3. un sistema di imposte patrimoniali speciali è potenzialmente in contrasto con il principio generale della capacità contributiva, in quanto come indici rilevatori di forza economica assume soltanto determinati cespiti, escludendo consistenti patrimoni da ogni forma di prelievo;
4. i tributi che gravano sul patrimonio, allorquando il contribuente non è in grado di pagarli con il reddito ritraibile dal cespite oggetto dell'imposta, finiscono per colpire in modo diretto il risparmio accumulato, da cui si può ravvisare la potenziale violazione del principio costituzionale sancito dall'art. 47 Cost., in forza del quale "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme". Inoltre, l'imposizione che grava sull'abitazione, che rappresenta indubbiamente uno dei pilastri sui quali si fonda la famiglia, rischia di essere potenzialmente lesiva dei diritti costituzionali che la riconoscono e la tutelano. A riguardo è opportuno sottolineare una contraddizione rinvenibile nel nostro sistema tributario: da una parte l'art. 47, comma 2, Cost. sancisce solennemente che la Repubblica agevola l'accesso alla proprietà della casa di abitazione, ed in attuazione di tale precetto, il legislatore tri-

⁷ DALLERA G., *Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri Paesi*, in "Tributi", Supplemento n.1, Roma, S.S.E.F., 2008, Libro Bianco "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie", p. 253-270, L'A. scrive: "All'imposizione patrimoniale sono addebitate distorsioni dei consumi e dell'allocazione intertemporale del risparmio, nonché la non neutralità nelle decisioni di investimento. Si riducono gli incentivi all'accumulazione, con disincentivi ad investire nel capitale fisico";

butario riconosce particolari agevolazioni fiscali per l'acquisto della c.d. prima casa, dall'altra parte, con le imposte dirette ordinarie che gravano sul patrimonio immobiliare, il legislatore finisce per percuotere *in perpetuum* la proprietà della stessa;

5. le imposte patrimoniali, assumendo come presupposto il mero possesso dei beni, possono portare alla graduale ablazione del cespite oggetto dell'imposta nonché alla privazione della ricchezza necessaria al contribuente ed alla sua famiglia per poter vivere in modo dignitoso. Una questione dibattuta in dottrina e particolarmente rilevante nell'analisi delle imposte sul patrimonio è il limite massimo sino a cui può spingersi tale forma di prelievo nonché il limite minimo di reddito da tutelare attraverso l'esenzione del minimo vitale.

Le osservazioni critiche al vigente sistema di imposte patrimoniali non mette in dubbio il diffuso convincimento che il patrimonio costituisca un preciso indice di capacità contributiva, espressione effettiva della c.d. idoneità a pagare le imposte. Sia gli studiosi di scienza delle finanze⁸ sia la dottrina giuridica hanno avuto modo di sottolineare l'opportunità dell'istituzione di una tassazione su base patrimoniale, in aggiunta all'ordinaria imposizione sui redditi, riconoscendo alla stessa indubbia utilità in termini di efficienza, equità e redistribuzione della ricchezza. In particolare, il patrimonio è un elemento importante del welfare, inteso come utilità, prestigio, sicurezza, fonte di potere economico e politico del contribuente che l'imposta sul reddito non colpisce. L'imposta sul patrimonio, perlopiù se generale e personale, ha una serie di potenziali effetti positivi, ed in particolare: a) insieme all'imposta sul reddito permette di perseguire i criteri di equità orizzontale e verticale e di conformare il sistema tributario nel suo insieme al principio della capacità contributiva e della progressività; b) incentiva l'uso più produttivo del patrimonio allorquando il legislatore prevede particolari differenziazioni di imposizione in relazione alla modalità di impiego dello stesso; c) consente di recuperare a tassazione anche patrimoni formati in evasione d'imposta, facendo così contribuire, se non altro in questa forma, anche i redditi precedenti evasi, essendo il patrimonio ben più tracciabile dei redditi.

Di per sé, allorquando parte della dottrina solleva presunti dubbi di costituzionalità di taluni tributi patrimoniali, non mette in discussione la legittimità e la validità del pre-

⁸ In particolare si citano: COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, S.t.e.u., 1940; RUSSO V., *L'imposta patrimoniale nell'esperienza e nella teoria della riforma tributaria italiana*, Milano, 1973;

supposto impositivo in quanto tale, bensì alcuni elementi che caratterizzano la struttura dell'imposta, ed in particolare: a) l'entità dell'aliquota, che quando è eccessiva rischia di tradursi in una sostanziale espropriazione della proprietà privata nonché rischia di costituire una forma di incentivo alla fuga dei capitali all'estero; b) la limitazione dell'oggetto imponibile ovvero la differente incidenza in relazione alle diverse espressioni del patrimonio del singolo contribuente, portano, a parità di indice di riparto, ad una disparità di contribuzione; c) l'assenza di progressività del tributo, limitandosi in taluni casi a delle "agevolazioni" forfettarie, senza alcuna visione complessiva della situazione patrimoniale e personale del contribuente, accentuano ancor di più l'iniquità dell'imposta; d) le inique modalità di determinazione del valore imponibile, in particolare per le imposte che gravano sul patrimonio immobiliare, rischiano di condurre ad una rappresentazione errata dell'effettiva forza economica del contribuente, diretta conseguenza dell'utilizzo di criteri di valorizzazione non coerenti con le reali quotazioni di mercato (in particolare si pensi all'utilizzo dei valori catastali) nonché indifferenti alle eventuali passività contratte e direttamente imputabili ai cespiti colpiti dal tributo patrimoniale⁹; e) l'assenza di un legame tra quanto pagato a titolo di imposte sul reddito nel corso dei precedenti periodi d'imposta e l'entità delle imposte sul patrimonio detenuto dal singolo contribuente, conduce a tassare allo stesso modo il patrimonio dei contribuenti fiscalmente "onesti" e quello dei contribuenti che, avvalendosi di particolari disposizioni legislative, in particolare si pensi agli scudi fiscali dell'ultimo decennio, hanno "scontato" un'imposizione forfettaria di favore sui capitali rientrati in Italia, generalmente frutto di precedenti evasioni fiscali; f) l'indetraibilità dei tributi patrimoniali dalle imposte sui redditi, ovvero l'indeducibilità degli stessi dal reddito complessivo, si pone in chiaro contrasto sia con il principio di doppia imposizione, assommando una pluralità di prelievi tra loro non coordinati sul medesimo bene con il concreto rischio di effetti ablativi¹⁰, sia con il principio, proprio delle imposte reddituali, di tassazione del reddito netto effettivo, con la conseguente violazione dell'art. 53 Cost¹¹.

⁹ In particolare, in materia di ICI, si veda: FALSITTA G., *L'ICI, l'ISI e la capacità contributiva virtuale*, in "Riv. dir. trib.", 1996, 4, II, p. 349. L'A. scrive: "non occorre molta scienza matematica, non necessita essere Euclide, per capire che se Tizio ha una casa di 500 milioni gravata da un mutuo ipotecario di 500 milioni verso la banca Cometa, il patrimonio di Tizio non esiste ed è zero";

¹⁰ ROSSANO C., *Imposte patrimoniali e Costituzione*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1993, I, p. 402;

¹¹ DE MITA E., *L'imposizione sugli immobili - profili di diritto costituzionale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 3, I, p. 368;

Il dibattito sull'imposizione patrimoniale è aperto da decenni, ed in particolare giova ricordare il pensiero dell'illustre economista liberale Luigi Einaudi, che in un saggio del 1946¹² si esprime in senso favorevole sull'imposizione patrimoniale, ma a tre condizioni: che fosse un'imposta straordinaria e quindi *una tantum*; che mettesse la parola fine “all'era lunga dell'incremento continuo ed esasperante delle imposte ordinarie sul reddito”; che segnasse l'inizio di una fase di forte credibilità di una nuova classe politica. Il sostegno di Einaudi alle imposte sui capitali era condizionato da una precisa struttura dell'imposta, oltre la quale l'illustre economista considerava in modo negativo tutti quei tributi che, colpendo il risparmio, costituiscono una forma di doppia imposizione. Inoltre, l'economista sosteneva che “i capitali si possono accumulare anche vincendo al casinò o con un'eredità: ma allora si tassino di più i giochi e si modifichino le imposte di successione”, anziché colpire il risparmio vero e proprio, che rappresenta una risorsa nazionale indispensabile per finanziare gli investimenti necessari alla crescita¹³.

2. La tassazione della ricchezza accumulata ed il divieto di doppia imposizione interna.

2.1 Il divieto di doppia imposizione interna come principio generale del sistema tributario.

Il divieto di doppia imposizione è da molto tempo presente nel nostro ordinamento, ma chi si appresta allo studio di tale principio incorre in una prima sostanziale difficoltà nel momento in cui si dedica all'elaborazione di una definizione del fenomeno, perché diverse sono le accezioni in cui questo è inteso e di conseguenza differenti i contenuti che si possono attribuire al relativo divieto. In particolare si possono distinguere due distinte interpretazioni, ossia: la doppia imposizione “in senso economico” e la doppia imposizione “in senso giuridico”. Si ha doppia imposizione economica, quando si individuano più tributi che gravano sullo stesso bene economico, ovvero sia quanto un medesimo evento integra il presupposto di più imposte, dando luogo a fattispecie sovrapposte, ancorché una parte della dottrina¹⁴ ritiene che la sovrapposizione non è vietata in sé e per sé, purché non conduca ad una violazione del principio della capacità contributiva ovve-

¹² EINAUDI L., *L'imposta patrimoniale*, 1946, Edizioni de La città libera, Roma, ripubblicato da Chiarelettere, Milano, 2011. In particolare l'A. scrive: “Bisogna ricreare fiducia. Questo è il miracolo dell'imposta straordinaria sul patrimonio”;

¹³ FABI G., *Le tasse sul risparmio e la patrimoniale secondo Luigi Einaudi*, in “Il Sole 24 Ore”, 27 novembre 2012;

¹⁴ HANSEL A., *Diritto Tributario*, Milano, 1956;

ro ad un'eccessività dell'imposizione¹⁵, con il rischio di produrre un insopportabile, oltreché iniquo ed irragionevole, aggravio impositivo assumente complessivamente un carattere "espropriativo" o "confiscatorio".

Doppia imposizione in senso giuridico viene considerata, in via residuale, la situazione creata da una pluralità di procedimenti amministrativi riguardanti lo stesso presupposto o la stessa imposta, e quindi il correlato divieto può divenire regola di risoluzione tra atti amministrativi non coerenti tra loro.

Dal punto di vista della legislazione, norme aventi per oggetto il divieto di doppia imposizione hanno origine risalente nel nostro ordinamento. La prima formulazione risale all'art. 8 del r.d. 24 agosto 1877 n. 4021, disciplinante l'imposta di ricchezza mobile, che richiedeva che fossero esentati i redditi "che per disposizione della presente legge siano già una volta assoggettati all'imposta".

Nell'ordinamento vigente sono due i precetti riferibili alla doppia imposizione: l'art. 163 del Tuir e l'art. 67 del D.p.r. 600/1973 che statuiscono, in esemplare parallelismo che "La stessa imposta non può essere applicata più volte in dipendenza dello stesso presupposto, neppure nei confronti di soggetti diversi". Si tratta di una disposizione inserita nell'ambito dell'imposizione reddituale, che ha una forte rilevanza anche sul piano procedimentale, essendo l'art. 67 del D.P.R. 600/1973 una disposizione in materia di accertamento delle imposte sui redditi, con l'ulteriore precisazione secondo cui: "L'imposta personale pagata dal soggetto erogante a titolo definitivo a seguito di accertamento è scomputata dall'imposta dovuta dal percipiente il medesimo reddito", ove viene intesa quale espressione del divieto del *ne bis in idem*, e cioè del divieto di emanare più atti impositivi con riferimento al medesimo reddito anche se nei confronti di soggetti diversi¹⁶.

Il principio in questione è stato oggetto di un atteggiamento svalutativo, sia da parte della giurisprudenza sia ad opera della dottrina, e relegato principalmente all'ambito dell'attività amministrativa di accertamento, come divieto di reiterazione di atti di accertamento e di applicazione in sede amministrativa della stessa imposta in dipendenza del

¹⁵ EINAUDI L., *Il mito dei doppi di imposta*, in Miti e paradossi della giustizia tributaria, Torino, 1938, p. 44. In particolare l'A. fa notare che il caso delle sovraimposte non rientra nel "doppio di imposta" ma nel "troppo di imposta", e che il doppio di imposta si ha invece quando lo stesso bene "compare dinanzi agli occhi del legislatore due o più volte, facendogli scambiare un fantasma giuridico per una realtà sostanziale";

¹⁶ FALSITTA G.; *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 2005, p. 224;

medesimo presupposto. Il divieto contenuto nel testo unico delle imposte sui redditi esprimerebbe insomma il principio del *ne bis in idem* nell'attività di imposizione tributaria (e per suo tramite del criterio di economicità dell'azione amministrativa), individuando così un vizio autonomo dell'atto che duplica la pretesa tributaria.

Sulla base dell'interpretazione dottrinale, si può attribuire al divieto di doppia imposizione una duplice funzione: da un lato, quella di vietare all'Amministrazione finanziaria di emanare due o più atti di imposizione, in relazione ad un unico presupposto; dall'altro quella di impedire, in virtù del suo valore di norma di principio, la doppia imposizione in senso economico, incidendo sulla disciplina sostanziale del presupposto del tributo. Appare evidente come, in tal modo, si voglia, senza giustificate argomentazioni, attribuire al divieto un duplice oggetto di disciplina: nella prima accezione lo si considera norma avente ad oggetto gli effetti del presupposto d'imposta, e quindi, nella sostanza, l'attività compiuta dagli uffici per applicare il tributo; nella seconda, l'oggetto della disciplina disposta dal divieto sarebbe lo stesso presupposto d'imposta, al fine di sottrarre all'imposizione materia imponibile, per evitare fenomeni di doppia imposizione economica¹⁷.

Per una parte della dottrina, il divieto di doppia imposizione, come attualmente formulato nel settore dell'imposizione sul reddito, avrebbe valore non vincolante per il legislatore e per l'interprete, con riguardo alla disciplina del presupposto del tributo. Dunque, di fronte a norme di carattere specifico in contrasto con il divieto di doppia imposizione, il giudice dovrebbe comunque applicare le prime, posto che il divieto di doppia imposizione, in base al principio di gerarchia delle fonti, è norma posta allo stesso livello delle norme contenenti la disciplina dei tributi, e perciò esposta al principio di successione temporale della legge, oltreché a quello di specialità. Infatti, pur riconoscendo al divieto di doppia imposizione il rango di principio generale dell'ordinamento tributario, espressione di un'istanza di equità e giustizia sostanziale, lo stesso sarebbe pur sempre derogabile dal legislatore con una norma speciale¹⁸ in fase di disciplina dei tributi, in quanto principio contenuto in una disposizione di legge ordinaria e non costituzionale. Avendo dunque valore di principio generale, tale divieto appartiene a quelle norme che possono essere invocate per dirimere controversie sorte in applicazione di altre norme, le quali

¹⁷ MIRAULO A., voce "Imposizione doppia", in Nss. dig. It., vol. III, Torino, 1982, p. 1284 ss;

¹⁸ STEVANATO D., *Divieto di doppia imposizione e capacità contributiva*, in *Diritto Tributario e Corte Costituzionale*, a cura di Perrone L. e Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 69 ss.;

nell'atto di imposizione siano state in sé considerate e non in relazione all'intero sistema tributario, o comunque poco correttamente interpretate. Trattandosi però di norma generale, essa può ben essere derogata da una norma speciale, per cui ogni qualvolta una norma particolare, in modo chiaro ed inequivocabile, legittima una doppia imposizione, tale norma speciale avrà il sopravvento sulla norma generale: ci si troverà di fronte ad una doppia imposizione interna che potrà essere definita legale, di natura economica piuttosto che giuridica.

Di opposto avviso è quella parte della dottrina¹⁹ che ritiene il divieto di doppia imposizione un principio generale del sistema tributario, criterio di equità e giustizia, idoneo a orientare l'interprete nei casi dubbi, avente una portata espansiva, più ampia rispetto al settore dell'imposizione reddituale ove trova il riconoscimento normativo, potendo trovare applicazione anche in relazione ad altre imposte. Pertanto, il divieto di doppia imposizione dovrebbe fungere da criterio ermeneutico vincolante laddove una doppia imposizione possa essere scongiurata in sede interpretativa, senza violare apertamente il contenuto di alcuna norma tributaria, in quanto trattandosi di un principio generale "non rafforzato" di fronte a chiare ed espresse ipotesi legali di doppia imposizione in relazione allo stesso presupposto il giudice non può disapplicare le singole norme istitutive dei tributi, ma semmai può portarle al vaglio della Corte Costituzionale, per la probabile violazione dell'art. 53 Cost. In tale situazione, la Corte Costituzionale sarà chiamata a valutare le disposizioni tributarie in rapporto al principio della capacità contributiva, principio che il legislatore tributario non può mai disattendere, giudicando non tanto la doppia imposizione dal punto di vista giuridico, bensì dal punto di vista economico.

In ogni caso, il divieto di doppia imposizione, tanto sul piano giuridico quanto su quello economico, opera alla stregua di un principio paracostituzionale, come peculiare esplicitazione dell'art. 53 Cost., esprimendo dunque un indirizzo vincolante per il legislatore il quale, se pure gode di un'ampia discrezionalità nella selezione dei fatti-indice di capacità contributiva, deve necessariamente essere coerente nel disegnare le fattispecie imponibili, evitando che uno stesso tributo colpisca più volte una medesima manifestazione

¹⁹ ADONNINO P., voce "Doppia imposizione (dir. trib.)", in "Enc.dir.", Milano, Giuffrè, 1964, XIII, p. 1015;

di ricchezza, nonché uniformando il carico tributario in presenza di parità di situazioni di fatto, evitando che una stessa capacità contributiva sia colpita più volte²⁰.

2.2 *Le imposte patrimoniali ed il divieto di doppia imposizione interna.*

Il principio che vieta la doppia imposizione interna rischia di essere violato ogniqualvolta il legislatore dispone la tassazione di ricchezze precedentemente accumulate, formatesi con redditi già tassati. Il divieto di doppia imposizione non è riducibile alla sola interdizione della doppia imposizione “formale”, data dal cumulo di procedimenti impositivi correlati al medesimo presupposto, che il legislatore ha espressamente sancito negli articoli 163 del Tuir e 67 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Di portata più generale è l'interpretazione del divieto di doppia imposizione alla luce dei principi costituzionali che sono alla base del diritto tributario. La duplicazione del prelievo tributario, infatti, violerebbe il combinato disposto degli artt. 3 (eguaglianza) e 53 (effettività e ragionevolezza della capacità contributiva) della Costituzione in quanto il prelievo su di uno stesso soggetto per uno stesso presupposto contrasterebbe con i limiti costituzionali con riguardo all'effettività della capacità contributiva ed alla misura del prelievo in ragione dell'esatta manifestazione della stessa. Il principio di capacità contributiva, nella sua dimensione soggettiva, afferma l'illegittimità di un atto con il quale si valorizzi due volte in capo allo stesso soggetto uno stesso presupposto. Tale doppia imposizione po-

²⁰ VIOTTO A., voce “Tributo”, Dig. disc. priv., Sez. comm., XVI, Torino, Utet, 1999, p. 236 ss. L'A. attribuisce al principio generale del divieto di applicare un tributo su un altro tributo una valenza costituzionale. In particolare l'A. scrive: “fondando sul principio di capacità contributiva il divieto di applicare un tributo su un'entrata di analoga natura, ne dovrebbe conseguire, oltre al fatto che il divieto in parola dovrebbe riguardare solo la base imponibile delle c.d. imposte, la possibilità di censurare sotto il profilo costituzionale le eccezioni espressamente previste dal legislatore, appunto perché non in linea con il suddetto principio. Si potrebbe allora dubitare della legittimità delle norme che prevedono l'indeducibilità ai fini delle imposte sui redditi di alcuni tributi pagati dal contribuente, quali ad esempio l'ICI (cfr. art. 17, comma 1, d.p.r. 30 dicembre 1992, n. 504), l'imposta straordinaria immobiliare e quella sui depositi bancari e postali (di cui all'art. 7, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, commi 1 e 6 conv. in l. 8 agosto 1992, n. 359), l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (ex d.l. 30 settembre 1992, n. 394, conv. in l. 26 novembre 1992, n. 461), l'imposta regionale sulle attività produttive (ex art. 3, comma 144, lett. h, l. 23 dicembre 1996, n. 662), ecc., e di quelle norme che limitano il diritto alla deduzione degli oneri fiscali dal reddito d'impresa.”. In merito all'indeducibilità dell'ISI dall'Irpef: FALSITTA G., *L'ICI, l'ISI e la capacità contributiva virtuale*, cit., p. 350: l'A., in commento alla sentenza della Corte Cost. n. 21 del 5 febbraio 1996 scrive: “nascondendosi dietro ad un dito, [la Corte] ha invocato la discrezionalità del legislatore e ha detto che spetta al legislatore disciplinare la materia delle deduzioni dell'ISI dall'Irpef o Irpeg o viceversa “secondo criteri volti a conciliare, sulla base di valutazioni politico-economiche, le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino, chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno importante delle esigenze della vita individuale”. Ma il ragionamento non persuade perché la discrezionalità legislativa è sindacabile dalla Corte se urta contro la logica del buon senso. E dove sta la logica di una tassazione immobiliare che annualmente pretende di prelevare dalle tasche del contribuente più del reddito che l'immobile è in grado di produrre?”;

trebbe essere neutralizzata solo con la previsione della detraibilità dell'imposta pagata da quella per così dire principale rispetto alla quale si crea il doppio di imposta²¹.

In particolare, l'art. 53 Cost., nel suo riferimento al "sistema tributario", comporta il necessario rispetto della coerenza esterna dei prelievi: il coordinamento tra le diverse forme impositive che compongono l'ordinamento è obbligato dal rispetto per l'unicità del contribuente. A partire dal medesimo fatto indice il legislatore può istituire più prelievi, a patto che i presupposti vengano disegnati tenendo in considerazione l'incidenza degli altri tributi; il che assume anche una valenza cronologica: i tributi che vengono ad aggiungersi ad altri prelievi precedentemente istituiti scontano un maggiore costo di armonizzazione. La riuscita dell'intervento legislativo è quindi correlata in maniera direttamente proporzionale al grado di affinità delle imposte considerate: tanto più queste presentano aree di intersezione, tanto più sono necessari strumenti di integrazione.

Non vi è un'aprioristica doppia imposizione ove sulla titolarità di determinati cespiti vertano tanto le imposte sui redditi quanto quelle sul patrimonio, non solo perché il contenuto del divieto di doppia imposizione in sé non vieta i tributi sovrapposti, ma anche perché tra i due tributi vi è diversità di presupposto, in quanto le prime colpiscono un flusso (reddito) mentre le seconde colpiscono uno stock di ricchezza accumulata (patrimonio)²². Non tutta la dottrina concorda con tale tesi, in considerazione del fatto che l'imposta sul patrimonio è generalmente intesa come un'imposta commisurata sulla base patrimoniale e che incide solamente sul reddito ritraibile, o potenzialmente ritraibile, lasciando immune lo stock patrimoniale, onde evitare fenomeni ablativi della proprietà privata. Tale orientamento dottrinale, ancora attuale nonostante sia datato, ritiene che sia necessario tassare o il reddito o il patrimonio onde evitare doppia imposizione sugli stessi elementi economici²³. Inoltre, la doppia o molteplice imposizione del reddito presenta meno inconvenienti di una molteplice imposizione commisurata al patrimonio, in quanto il reddito netto quando viene tassato si comprime e, di conseguenza, presenta una base imponibile sempre minore, fino a che, nel caso limite, essendo completamente assorbito dal fisco non è più suscettibile di tassazione. Il patrimonio, invece, quando

²¹ FICARI V., *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in "il fisco", 2007, 34, p. 4970 ss.;

²² MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 200. In particolare l'A. scrive: "per il rispetto del divieto di doppia imposizione, l'adozione di un piccolo accorgimento, [...] la legittimazione delle parti di portare in detrazione quanto pagato a titolo di imposta patrimoniale dall'imponibile del tributo reddituale";

²³ BORGATTA G., *Appunti di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, Giuffrè, 1935, p. 139;

viene colpito con una determinata aliquota che indice sul reddito, ritraibile o potenzialmente ritraibile, dallo stesso, continua a presentare ancora una base per un'imposizione ulteriore, che se applicata, dopo aver assorbito integralmente il reddito, si traduce in una confisca del patrimonio stesso²⁴.

Fermo restando il principio generale che regola il divieto di doppia imposizione interna nonché i due differenti orientamenti in merito alla congiunta imposizione sul reddito e sul patrimonio, la particolarità dell'imposizione sul patrimonio è che viene colpita una ricchezza risparmiata già stata tassata nel momento del suo realizzo. È proprio sotto questo profilo che occorre ragionare al fine di valutare se un'imposta patrimoniale comporta o meno una doppia imposizione del risparmio: una rigorosa interpretazione del divieto di doppia imposizione, dovrebbe portare a valutare se il contribuente non abbia già scontato l'obbligazione tributaria nel momento in cui ha realizzato il flusso di ricchezza, così da non dover scontare una successiva obbligazione tributaria sulla medesima ricchezza valutata in termini di stock. L'imposizione patrimoniale e l'imposizione reddituale, individualmente considerate, sono senza alcun dubbio conformi ai precetti costituzionali, in primis a quello della capacità contributiva. Il problema sorge nel momento in cui il sistema tributario prevede contemporaneamente le due forme di imposizione diretta, senza alcun correttivo, in quanto, come in precedenza asserito, l'imposta patrimoniale finisce per colpire un fatto-indice di capacità contributiva in precedenza già tassato. Occorre evidenziare, inoltre, che le diverse imposte devono essere tra loro coordinate e coerenti con l'ordinamento tributario: ciò conferisce al divieto di doppia imposizione, configurato come corollario del principio di coerenza, un contenuto oggettivo²⁵.

È necessario però distinguere i patrimoni in base all'epoca di costituzione ed i redditi in relazione alla loro fonte di produzione. I patrimoni più consistenti provengono dalla storia, ad esempio immobiliare-feudale, o dalla prima fase di industrializzazione selvaggia, compresa l'urbanizzazione frenetica del secondo dopoguerra, che non sono stati incisi più di tanto dalla tassazione diretta, all'epoca della loro formazione. Diversamente, i patrimoni formati negli ultimi decenni, subiscono maggiormente l'effetto della doppia imposizione, in quanto oggi più che in passato i redditi periodicamente conseguiti sono

²⁴ COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, S.t.e.u., 1940, p. 142;

²⁵ MARELLO, *Il divieto di doppia imposizione come principio generale del sistema tributario*, in "Giur. cost.", 1997, 6, p. 4131;

sottoposti all'ordinaria tassazione. L'effetto della doppia imposizione sulla ricchezza accumulata dipende anche dalla tipologia di reddito, in quanto vi sono redditi che sfuggono all'imposizione con più facilità rispetto ad altri e redditi assoggettati a regimi di tassazione agevolata (es. redditi di capitale). Soprattutto in passato, i redditi di impresa e di lavoro autonomo erano più sfuggibili rispetto a quelli di lavoro dipendente, quindi i patrimoni di matrice commerciale o professionale erano ampiamente costituiti con i frutti di diffuse evasioni fiscali pregresse. Sotto quest'ottica un'imposizione patrimoniale potrebbe costituire un'occasione per ricondurre a tassazione dei flussi di ricchezza sfuggiti alle ragioni erariali in fase di formazione, se si riuscisse a differenziare il prelievo a seconda che il patrimonio derivi da redditi tassati o meno. Sul piano della precisione, non sarebbe corretto assoggettare al medesimo prelievo due soggetti (entrambi imprenditori o professionisti) aventi lo stesso patrimonio, accumulato dal primo con redditi dichiarati e assoggettati ad imposizione e dal secondo con redditi non dichiarati e quindi sfuggiti alla tassazione. Concettualmente, occorrerebbe in qualche misura tenere conto che il primo soggetto ha in realtà già subito un prelievo fiscale, ma tradurre questi intenti in pratica non è facile. Tecnicamente si potrebbe pensare ad un'imposizione progressiva con una detrazione delle imposte sui redditi pagate più di recente (es. un anno, un triennio, un lustro), applicabile ove possibile con l'intervento di intermediari (si pensi alla funzione delle banche nella tassazione del patrimonio finanziario), in grado di limitare l'effetto della doppia imposizione dell'attuale sistema di imposizione patrimoniale. Su tali basi, i primi ad essere colpiti sarebbero quindi coloro che non hanno versato le imposte sul reddito²⁶. Infatti, il patrimonio è più visibile dei flussi reddituali e, siccome le imposte si pagano su ciò che si vede, la tassazione patrimoniale potrebbe quindi avere l'effetto indiretto di recuperare parte delle risorse sfuggite nel tempo all'imposizione reddituale²⁷. Inoltre, il patrimonio è anche più tracciabile dei redditi, specie di quelli che non vengono intercettati e segnalati da aziende e sostituti d'imposta, pertanto un'imposta ordinaria sul patrimonio potrebbe contare su una base imponibile

²⁶ STEVANATO D., *La "giusta tassa" sull'evasione*, in "Il Sole 24 Ore", 24 ottobre 2011, p. 16: "La tassazione patrimoniale avrebbe dunque potenziali effetti virtuosi anche sulla tax compliance reddituale. Vanno dunque riprese e affinate le proposte di differenziare la tassazione patrimoniale in funzione dei precedenti redditi dichiarati dal contribuente. Sarebbero così tassati di più i patrimoni formati con redditi non tassati, incentivando la dichiarazione dei redditi posseduti, che darebbe diritto a una franchigia o riduzione nell'imposizione patrimoniale. Questa differenziazione risponderebbe inoltre alle obiezioni di principio alla tassazione patrimoniale incentrate sull'argomento della "doppia tassazione del risparmio".";

²⁷ MOLINARO G. DAMIANI M., LUPI R., *La «patrimoniale» tra opportunità economica e fattibilità giuridica*, in "Dialoghi Tributari", 2012, 4, p. 353 ss.;

molto ampia e, conseguentemente, essere applicata con una bassa aliquota (applicando anche opportune fasce minime di esenzione), rendendo meno appetibili, sotto il profilo dell'analisi costi-benefici, i fenomeni di rimozione del presupposto impositivo, realizzati mediante la fuga di capitali nei c.d. paradisi fiscali ovvero le intestazioni "di comodo" in società estere.

Per risolvere, o quantomeno attenuare, il problema della doppia imposizione, vi sono diverse strade percorribili dal legislatore. In primis, ad avviso della dottrina prevalente²⁸, il legislatore dovrebbe prevedere la possibilità per il contribuente di detrarre, ovvero di dedurre, le imposte di natura patrimoniale nel momento della determinazione dell'ordinaria imposta sul reddito, al fine di determinare quest'ultima imposta sulla base di un'effettiva ricchezza netta del contribuente. La Corte Costituzionale²⁹, adita a valutare la legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 che dispone l'indeducibilità dell'ICI dalle imposte erariali sui redditi, si è limitata a dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale, ricordando che la relativa doglianza deve essere mossa a pena di inammissibilità in sede di applicazione delle imposte sui redditi, senza però esprimere alcun parere in merito, il che avrebbe quantomeno consentivo di delineare l'orientamento giurisprudenziale. Nonostante la questione della deduzione di quanto pagato a titolo di ICI (oggi IMU), ed in genere di ogni altro tributo patrimoniale, dalla base imponibile delle imposte sui redditi (Irpef o Ires) sia indubitabilmente fondata (per il semplice fatto che quanto pagato a titolo di imposta patrimoniale non è più reddito disponibile e di conseguenza imponibile), la Corte Costituzionale sembra non disponibile ad una dichiarazione di illegittimità, sostenendo con una giurisprudenza costante che le scelte in merito alle detrazioni d'imposta, ovvero alle deduzione dalla base imponibile, rientrano nella discrezionalità del legislatore³⁰.

Un'altra soluzione potrebbe essere il ricorso alla teoria del c.d. reddito-consumato, che ebbe in Italia il suo più illustre sostenitore in Luigi Einaudi. Questa teoria, contrariamente alla teoria del reddito-entrata, propone di sottoporre a tassazione solo quella parte

²⁸ MARELLO, *Il divieto di doppia imposizione come principio generale del sistema tributario*, in "Giur. cost.", 1997, 6, p. 4134: "L'ICI, forma più rilevante di imposta patrimoniale presente nel nostro sistema, non essendo detraibile dalle imposte sui redditi, va ad assommarsi al reddito fondiario che colpisce l'immobile. Ci pare evidente come quanto pagato a titolo di ICI non sia più ricchezza disponibile per il contribuente e quindi venga meno la razionalità esterna dell'IRPEF: si è in presenza di un fantasma giuridico, di una doppia imposizione";

²⁹ Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111;

³⁰ MARELLO E., *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in "Giur. it.", 1997, I, p. 484;

della ricchezza personale destinata al consumo, al fine di escludere quella destinata al risparmio ed agli impieghi di capitale, al fine di evitare così fenomeni di doppia tassazione della medesima grandezza economica³¹. Per i sostenitori di tale teoria, la nozione di reddito prescinde pertanto dalle modalità di formazione in quanto viene determinata secondo meccanismi congetturali in ordine al consumo individuale³².

3. Discriminazione qualitativa delle scelte individuali di allocazione delle risorse e regressività del vigente sistema impositivo fondato sulle c.d. mini – patrimoniali.

L'attuale sistema di imposte patrimoniali prevede un ampio novero di tributi che colpiscono in modo differenziato attività finanziarie ed attività immobiliari. La diretta conseguenza di tale sistema è la tassazione non uniforme delle diverse componenti patrimoniali, che finisce per discriminare qualitativamente le scelte individuali di investimento del singolo contribuente. Il sistema di imposizione patrimoniale vigente in Italia è, da questo punto di vista, particolarmente discriminatorio, iniquo e recessivo, in quanto si compendia in più balzelli che colpiscono alcune attività (e non altre), di alcuni contribuenti (e non di altri), assolutamente al lordo di qualsivoglia passività.

Pare anzitutto opportuno sottolineare che un siffatto sistema impositivo, particolarmente frastagliato, rischia di mimetizzarsi agli occhi del contribuente in quanto vi sono dei tributi che, per proprie peculiarità strutturali, non vengono percepiti nella sua completezza, anche quando a livello di prelievo risultano più consistenti rispetto ad altre forme di imposizione sul patrimonio. L'imposta patrimoniale sulla prima casa, ad esempio, che, a torto od a ragione, è tutt'ora fortemente criticata, in talune situazioni ha un peso inferiore rispetto al canone televisivo ovvero all'imposta di bollo sugli estratti di conto corrente e sui rendiconti dei libretti di risparmio. In particolare, quest'ultima imposta, essendo assolta direttamente dall'istituto di credito, risulta meno evidente agli occhi del contribuente, anche se in talune situazioni risulta di ammontare superiore rispetto all'imposta patrimoniale sulla prima casa. Si consideri un nucleo familiare medio composto da una coppia con due figli, entrambi di età inferiore a 26 anni, proprietario di un'abitazione civile adibita a prima casa, localizzata in un comune medio-piccolo, con rendita cata-

³¹ EINAUDI L., *Corso di scienze delle finanze, La riforma sociale*, Torino, 1932; EINAUDI L. *Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato*; in *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Torino, 1958, p. 3;

³² BORIA P., *Il sistema tributario*, Torino, Utet, 2008, p. 145 ss;

stale pari a 460 Euro. Nel realistico caso in cui ciascun componente della famiglia sia titolare di un conto corrente o di un libretto di risparmio, l'imposta di bollo, alla fine dell'anno, ammonta complessivamente a 136,80 Euro³³, ossia 34,20 Euro per ogni rapporto di conto corrente o di libretto di risparmio con giacenza media superiore a 5.000 Euro, mentre a titolo di Imu (ipotizzando l'aliquota base sulla prima casa pari al 4 per mille) la famiglia considerata non versa nulla³⁴.

Oltre ai potenziali rischi di "mimetizzazione" delle imposte speciali che colpiscono in modo disarmonico le singole componenti patrimoniali, è opportuno sottolineare che è il patrimonio nella sua unitarietà che costituisce una manifestazione fondamentale di capacità contributiva del soggetto che ne è il titolare, inteso come complesso di beni e diritti che appartengono ad un soggetto in un determinato momento, al netto delle passività che lo gravano.

Il patrimonio può presentarsi come somma di singoli cespiti patrimoniali oppure come complesso unitario di tutti i cespiti patrimoniali di pertinenza di un soggetto, al netto delle passività, secondo la definizione di patrimonio netto di matrice economico-aziendalistica. Nel primo caso il patrimonio appare scindibile nei singoli cespiti che lo costituiscono, i quali conservano la propria individualità e ammettono quindi una propria e separata disciplina impositiva; sotto il secondo aspetto, tale scindibilità non sussiste e viene data rilevanza al valore netto del complesso patrimoniale unitario di pertinenza del soggetto, con la conseguenza che l'imposizione deve essere rapportata esclusivamente a tale valore.

Le vigenti imposte speciali sul patrimonio si caratterizzano per l'inclusione nel presupposto di una circoscritta tipologia di titolarità di diritti, con la conseguenza che altre situazioni giuridiche soggettive, ancorché rilevanti sotto il profilo della capacità economica del titolare, rimangono fiscalmente ininfluenti e che i soggetti esclusi non partecipino alla condivisione delle spese pubbliche: il dovere contributivo viene così condizionato dalla composizione qualitativa del patrimonio.

³³ Se gli estratti conto sono inviati periodicamente (trimestralmente o mensilmente) l'imposta di bollo è rapportata al periodo rendicontato. L'imposta di bollo non è dovuta se il valore medio di giacenza del periodo rendicontato di riferimento è complessivamente non superiore a 5.000 Euro;

³⁴ In base ai dati ipotizzati, ossia: rendita catastale pari a 460 Euro, aliquota sulla prima casa definita dal Comune dove è sito l'immobile pari al 4‰ e due figli di età inferiore a 26 anni, l'Imu risulta pari a: $[(460 \cdot 1,05) \cdot 160] \cdot 4‰ = 309,12 - [200 + (50 \cdot 2)] = 309,12 - 300 = 9,12$ Euro. L'importo da versare è pari a 0 Euro in quanto, salvo diversa previsione regolamentare comunale, il contribuente non dovrà procedere al pagamento ove l'imposta totale annua dovuta sia inferiore ad Euro 12,00;

Orbene, un'imposizione differenziata dei singoli cespiti patrimoniali, non solo non è richiesta, ai fini dell'attuazione nell'ordinamento tributario del principio di capacità contributiva, ma, se attuata in via esclusiva, deve ritenersi con esso in contrasto, proprio per il fatto di escludere ogni riferimento al valore netto del patrimonio complessivo del soggetto e, quindi, per il fatto di determinare una discriminazione del peso dell'imposta, in funzione della mera composizione del patrimonio posseduto, composizione che, di per sé, non è un indice di capacità contributiva e nemmeno una manifestazione di ricchezza³⁵. In particolare, il vigente sistema di imposizione patrimoniale risulta imperniato sulla tassazione delle proprietà immobiliari, collidendo con il principio della capacità contributiva, in quanto viene squilibrata la stessa capacità di contribuzione a tutto danno del contribuente proprietario di immobili.

L'imposizione patrimoniale speciale e reale, non determina soltanto una discriminazione qualitativa delle scelte individuali di investimento, bensì genera come effetto diretto la potenziale regressività del sistema tributario. Per quanto riguarda il primo aspetto, risulta difficile differenziare l'individuale capacità economica che il contribuente può trarre dai singoli elementi patrimoniali. Tale situazione, oltre a non conformarsi con il principio dell'effettività della capacità contributiva, intesa in senso generale, comporta una potenziale violazione del principio di eguaglianza. In particolare, la differente tassazione tra attività immobiliari e finanziarie discrimina in modo rilevante chi investe "nel mattone" rispetto a chi investe in strumenti e prodotti finanziari, e ciò non riguarda soltanto l'imposizione patrimoniale. Infatti, i redditi derivanti dalle attività di investimento sono sottoposti ad un carico fiscale differente a seconda della tipologia di impiego, il che contribuisce ad accentuare la discriminazione qualitativa delle scelte individuali di allocazione delle risorse personali. In tal modo è il carico fiscale che determina un disallineamento della redditività netta delle diverse forme di investimento, e non la diversa volatilità e liquidabilità dei singoli investimenti.

³⁵ MAFFEZZONI F., voce "*Patrimonio (imposte sul)*", in "Enc. dir.", XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 321 ss;

3.1 Rappresentazione di un'ipotetica situazione di discriminazione qualitativa delle scelte individuali di investimento.

Per comprendere meglio quanto in precedenza asserito, si ritiene opportuno rappresentare un'ipotetica situazione reale. Tizio e Caio, entrambi con un reddito annuo da pensione pari a 30.000 Euro e proprietari di una civile abitazione adibita a prima casa con rendita catastale pari a 500 Euro, dispongono al 1° gennaio 2012 di risorse da investire pari a 300.000 Euro, costituite in parte dai risparmi accumulati nel corso degli anni e, per una parte rilevante, dalla liquidazione del trattamento di fine rapporto di lavoro percepita a seguito del pensionamento.

Tab. 1 – Situazione reddituale e patrimoniale al 31/12/2012

	TIZIO	CAIO
Reddito annuo lordo da pensione	€ 30.000	€ 30.000
Abitazione principale di proprietà ¹	si	si
Risorse investite in attività immobiliari ²	-	€ 300.000
Risorse investite in attività finanziarie ³	€ 300.000	-
Reddito fondiario lordo ⁴	-	€ 15.300
Reddito da capitale lordo ⁵	€ 13.500	-

¹ Con rendita catastale pari a 500 Euro ed valore catastale ai fini dell'Imu pari a 84.000 Euro;

² Immobile di categoria catastale C/1, valore della compravendita Euro 300.000, rendita catastale pari a 2.000 Euro e valore catastale ai fini dell'Imu pari a 115.500 Euro;

³ Investimento in attività a media scadenza quali: obbligazioni, titoli di stato, fondi di previdenza complementare, organismi di investimento collettivo del risparmio, conti deposito;

⁴ Canone annuo percepito pari a 18.000 Euro, ridotto del 15% ai sensi dell'art.37, co. 4-bis, Dpr 917/1986. A decorrere dal periodo d'imposta 2013 la deduzione forfetaria è ridotta al 5% (art. 4, co.74, L.92/2012);

⁵ Rendimento medio dell'investimento in attività e prodotti finanziari pari al 4,5 % lordo.

Nella tabella sopra esposta (*tab. 1*) si evidenzia la remunerazione degli investimenti effettuati da Tizio e da Caio, ipotizzando che entrambi hanno la medesima propensione al rischio ed una contenuta esigenza di liquidabilità degli investimenti. Tizio, più competente e attento ai mercati finanziari, ha deciso di investire la ricchezza accumulata in prodotti e strumenti finanziari a media scadenza, attività che gli genera una remunerazione pari al 4,5 per cento annuo lordo³⁶. Caio, più avvezzo al mercato immobiliare, ha deciso di investire “nel mattone” i risparmi accumulati, acquistando un'unità immobiliare a destinazione commerciale (categoria catastale C/1)³⁷, con rendita catastale pari ad

³⁶ L'entità del rendimento medio dipende in modo rilevante, anche a parità di durata e liquidabilità, dalla tipologia di strumenti e prodotti finanziari scelti dall'investitore, in funzione della sua individuale percezione del rischio. A titolo prudenziale si è ipotizzato un rendimento medio annuo lordo del 4,5%, nonostante il rendimento medio dei titoli di stato italiani (a media scadenza) nel corso del 2012 sia stato superiore;

³⁷ L'unità immobiliare oggetto della compravendita è a destinazione commerciale e si ipotizza di consistenza pari a 110 mq. Prendendo come riferimento le quotazioni dell'OMI dell'Agazia del Territorio, il

Euro 2.000, che gli frutta, mediante la locazione, un rendimento annuo medio lordo del 6 per cento³⁸, corrispondente ad un canone mensile di 1.500 Euro.

Nonostante la maggiore redditività lorda dell'investimento immobiliare, l'impiego finanziario consente un'entrata netta superiore, in considerazione di due fattori:

1. differente prelievo fiscale sul reddito ritraibile dalle due forme di investimento;
2. differente imposizione patrimoniale, che colpisce in modo più incisivo gli immobili rispetto alle attività finanziarie.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il vigente sistema tributario prevede che il reddito fondiario derivante dalla locazione commerciale, effettuata da soggetti non passivi ai fini dell'Iva, rientri nella determinazione del reddito complessivo del contribuente³⁹ e sia ordinariamente assoggettato all'Irpef ed alle rispettive addizionali. Diversamente, il reddito derivante dagli investimenti finanziari è, in linea generale, tassato alla fonte dall'intermediario finanziario, mediante l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta che, in base alla tipologia di investimento, varia dal 12,5% al 20%⁴⁰. In merito al secondo aspetto, il signor Caio, proprietario di un fabbricato strumentale⁴¹ a destinazione commerciale, è tenuto al versamento annuale dell'imposta municipale propria nonché, al momento del rogito notarile, a differenti tributi: oltre ad alcuni tributi minori, il cui importo resta fisso in tutti i casi (bollo e tassa ipotecaria), devono essere versate tre altre imposte, ossia l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale e, in alternativa tra loro, l'imposta di registro o l'IVA. Le imposte ipo-catastali, indipendentemente dalla circostanza che la cessione del fabbricato strumentale sia fuori campo Iva, imponibile o esente, si applicano in misura proporzionale al prezzo pattuito ed indicato nel rogito notarile

valore di mercato di un immobile con tali caratteristiche, localizzato in un comune di medie dimensioni della provincia di Trento, va da un minimo di 260.000 Euro ad un massimo di 330.000 Euro.

³⁸ CURATOLO M., IOVINE A., *La stima degli immobili urbani: casi*, Padova, Exeo Edizioni, 2011, p. 17 ss: "L'indagine effettuata nell'ambito cittadino su rendimenti per immobili simili ha evidenziato che, per destinazione commerciale, il saggio medio risulta del 6,0%";

³⁹ Art. 37, co. 4-bis, Dpr 917/1986 (c.d. Tuir);

⁴⁰ CAMPI R., *Tassazione degli strumenti e delle rendite finanziarie: effetti sui comportamenti dei risparmiatori*, in "Focus Consumatori, Diritti e Mercato", 2012, 3, p. 56 ss.: "Un sistema tributario è efficiente quando non "distorce", ovvero non altera le decisioni dei contribuenti. Concretamente tali distorsioni si manifestano quando per diversi investimenti troviamo diversi tributi, oppure quando si verificano i cosiddetti "effetti finanziari" delle imposte [...]". Ad avviso dell'A. "Il panorama della tassazione delle attività finanziarie è complesso e, a volte, comporta inefficienze e iniquità evidenti in capo ai risparmiatori";

⁴¹ Circ. 27/E del 2006: "la distinzione tra immobili ad uso abitativo e immobili strumentali deve essere operata con riferimento alla classificazione catastale dei fabbricati, a prescindere dal loro effettivo utilizzo [...]. Nella categoria degli immobili abitativi rientrano pertanto i fabbricati classificati o classificabili nella categoria "A", con esclusione dei fabbricati di tipo "A10". Pertanto, tutti i fabbricati accatastati nelle categorie A10, B, C, D, E (a prescindere dalle effettive modalità di utilizzo), fatta eccezione per le pertinenze di fabbricati abitativi, sono fabbricati strumentali;

(trattandosi di fabbricato strumentale non è ammesso il criterio del c.d. “prezzo-valore”)⁴². Diversamente, l'applicazione proporzionale o fissa dell'imposta di registro sulle operazioni di compravendita di fabbricati strumentali varia a seconda della natura del soggetto cedente. Se il cedente è un soggetto passivo Iva, l'imposta di registro sull'atto di compravendita di un immobile strumentale si applica sempre in misura fissa (168 Euro), mentre se il cedente è un soggetto non Iva, l'operazione immobiliare è fuori campo Iva e quindi, per il principio dell'alternatività iva – registro⁴³, l'imposta di registro si applica in misura proporzionale⁴⁴. Nel caso in esame si ipotizza che il signor Caio abbia acquistato l'unità immobiliare a destinazione commerciale da un soggetto passivo ai fini dell'Iva, diverso dall'impresa di costruzione o ristrutturazione, che non ha optato per l'applicazione dell'Iva, pertanto ai sensi dell'art. 10, co. 1, n. 8-ter del Dpr 633/1972 l'operazione è esente e l'imposta di registro si applica in misura fissa, pari a 168 Euro, mentre le imposte ipo-catastali ammontano complessivamente al 4 per cento del prezzo pattuito ed indicato nel rogito notarile. È opportuno evidenziare che in caso di locazione dell'immobile a destinazione commerciale, sul canone annuo contrattualmente pattuito è necessario versare all'Erario⁴⁵ l'imposta di registro nella misura del 2

⁴² Il D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 dispone la misura dell'imposta ipotecaria e dell'imposta catastale. In particolare, l'art. 10, in merito all'imposta catastale, sancisce che “Le volture catastali sono soggette all'imposta dell'1% sul valore dei beni immobili o dei diritti reali immobiliari [...] anche se relative a immobili strumentali, ancorché assoggettati all'imposta sul valore aggiunto [...]”. In merito all'imposta ipotecaria, la Tariffa allegata al D.lgs 347/1990 differenzia l'aliquota da applicare in funzione delle caratteristiche della cessione. In merito alla cessione di fabbricati strumentali, se l'operazione è fuori campo iva, ossia se il cedente è un soggetto non Iva, l'aliquota da applicare è pari al 2% (art. 1-Tariffa), mentre se l'operazione di compravendita è imponibile Iva (per obbligo o per opzione) ovvero è esente ai sensi dell'art. 10, co. 1, n. 8-ter del Dpr 633/1972, l'aliquota da applicare è pari al 3% (art. 1-bis -Tariffa);

⁴³ MONTESANO A., IANNIELLO B., *Imposte di registro ipotecaria e catastale*, Milano, Gruppo 24 Ore, 2011, p. 216: “Il principio dell'alternatività Iva - registro è fondamentale nel nostro ordinamento tributario e può essere così sintetizzato: se un atto è soggetto ad imposta sul valore aggiunto secondo la relativa disciplina (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633) non può essere assoggettato ad imposta di registro. Il principio esclude, però, soltanto l'applicazione dell'imposta di registro proporzionale.”;

⁴⁴ Anche a seguito del DL 83/2012, che ha modificato il regime IVA delle operazioni di cessione immobiliare aventi ad oggetto fabbricati strumentali, il regime impositivo dell'imposta di registro non è cambiato. In particolare: BARUZZI S., *L'Iva nelle cessioni di fabbricati dopo la conversione del D.L. per la Crescita n. 83/2012*, in “Il fisco”, 2012, 33, p. 5283 ss.: “[...] le cessioni esenti da Iva di fabbricati strumentali (art. 10, numero 8-ter, del D.P.R. n. 633/1972) devono comunque annoverarsi fra le operazioni considerate soggette a Iva, per le quali l'imposta di registro si applica pertanto in misura fissa (principio di alternatività fra i due tributi), ancorché la cessione venga posta in essere in esenzione da Iva, lo stesso non può invece dirsi per le cessioni di fabbricati abitativi di cui al n. 8-bis) del Dpr 633/1972”. Pertanto, nelle cessioni di fabbricati strumentali imponibili Iva (per obbligo o per opzione) o esenti art. 10, co. 1, n. 8-ter del Dpr 633/1972, l'imposta di registro si applica in misura fissa (168 Euro) mentre le cessioni fuori campo Iva sono sempre soggette all'imposta di registro proporzionale nella misura del 7%;

⁴⁵ Art. 8 Legge 27 luglio 1978 n. 78: “Le spese di registrazione del contratto di locazione sono a carico del conduttore e del locatore in parti uguali”. In particolare: SINISI M., TRONCONE F., *Le locazioni ad*

per cento⁴⁶, non essendo possibile per il signor Caio optare per il regime di favore della cedolare secca⁴⁷. Di entità certamente minore è il carico impositivo di natura patrimoniale sulle attività finanziarie detenute dal signor Tizio, assoggettate soltanto alla nuova imposta di bollo sui prodotti e strumenti finanziari introdotta dal D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214⁴⁸.

Nelle tabelle sottostanti si evidenzia il differente carico fiscale di natura patrimoniale (*tab. 2*) e di natura reddituale (*tab. 3*) tra i due contribuenti, il che non pare coerente con il principio costituzionale della capacità contributiva, in considerazione del fatto che i due contribuenti hanno la medesima forza economica ed investono in attività che, in termini di durata e rischiosità, sono sostanzialmente comparabili. Tuttavia, anche in presenza di investimenti non comparabili per durata, liquidabilità e volatilità si ritiene che non sia compito del legislatore tributario incidere sulla redditività netta e sulle scelte individuali di investimento, discriminando taluni impieghi a tutto vantaggio di altri, bensì una funzione del mercato di riferimento e della propensione al rischio dell'investitore.

Tab. 2 – Imposizione patrimoniale ordinaria ed indiretta

	TIZIO	CAIO
Imposta di bollo sulle attività finanziarie ¹	€ 300	-
I.M.U.sull'abitazione principale ²	€ 136	€ 136
I.M.U.sul fabbricato strumentale (C/1) ³	-	€ 924
Imposizione patrimoniale ordinaria	€ 436	€ 1.060
Imposta di registro sulla compravendita ⁴	-	€ 168
Imposte ipo-catastali sulla compravendita ⁵	-	€ 12.000
Imposizione patrimoniale indiretta	-	€ 12.168
Prelievo fiscale di natura patrimoniale⁶	€ 436	€ 13.228

¹ 1‰ del valore di mercato dei titoli, strumenti e prodotti finanziari (art. 19, co. 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201). Nel caso specifico 300.000 Euro · 1‰ = 300 Euro;

² Si considera l'aliquota base del 4 ‰ e la detrazione base di 200 Euro. Nel caso specifico, l'Imu sull'abitazione principale ammonta a: [(500-1,05) · 160 · 4 ‰] - 200 = 136 Euro;

³ Si considera l'aliquota media dell'8‰ (l'aliquota base del 7,6 ‰ è stata in genere incrementata in tutti i Comuni). Nel caso specifico: [(2.000-1,05) · 55 · 8 ‰] = 924 Euro;

⁴ L'imposta di registro è fissa (168 Euro) e l'operazione immobiliare è esente Iva art. 10, co. 1, n. 8-ter del Dpr 633/1972 in quanto il cedente, soggetto passivo Iva, non ha optato per l'applicazione dell'Iva;

⁵ Le imposte ipo-catastali ammontano complessivamente al 4% del prezzo pattuito ed indicato nell'atto di compravendita. Nel caso specifico: 300.000 · 4% = 12.000 Euro;

⁶ Determinato come somma dell'imposizione patrimoniale ordinaria e dell'imposizione patrimoniale indiretta.

uso commerciale, CEDAM, 2010, pag. 233 “la ripartizione interna dell'onere fiscale deve ritenersi inderogabile in pejus nei riguardi del conduttore”;

⁴⁶ Tariffa parte 1, art. 5 D.p.r. 26 aprile 1986 n. 131;

⁴⁷ Art. 3, co. 1, D.lgs 14 marzo 2011 n. 23, in merito al c.d. regime della cedolare secca sugli affitti dispone che: “In alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, il proprietario o il titolare di diritto reale di godimento di unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo può optare per il seguente regime [...]”;

⁴⁸ L'art. 19, co. 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, stabilisce che l'imposta di bollo si applica sul complessivo valore di mercato o, in mancanza, sul valore nominale o di rimborso, nella misura dell'1 per mille annuo per il 2012 e dell'1,5 per mille a decorrere dal 2013;

Tab. 3 – Carico fiscale complessivo di natura reddituale al 31/12/2012

	TIZIO	CAIO
Reddito annuo lordo da pensione	€ 30.000	€ 30.000
Reddito fondiario abitazione principale	€ 525	€ 525
Reddito fondiario lordo		€ 15.300
Reddito complessivo	€ 30.525	€ 45.825
Deduzione per abitazione principale	€ 525	€ 525
Reddito imponibile Irpef	€ 30.000	€ 45.300
IRPEF lorda	€ 7.720	€ 13.534
Detrazione per redditi da pensione ¹	€ 784	€ 304
IRPEF netta	€ 6.936	€ 13.230
Addizionale regionale all'Irpef ²	€ 369	€ 557
Reddito da capitale lordo	€ 13.500	
Ritenute a titolo di imposta ³	€ 2.025	
Prelievo fiscale di natura reddituale ⁴	€ 9.330	€ 13.787

¹ Art. 13, co. 3, Dpr 917/1986;

² L'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef è pari all'1,23% (art.28, co. 1, del D.L. 201/2011);

³ Si ipotizza un'aliquota media del 15%, derivante dalla combinazione di differenti attività finanziarie;

⁴ Determinato come somma dell'Irpef netta, dell'addizionale regionale e delle ritenute a titolo d'imposta.

Per poter effettuare un confronto sul carico fiscale relativo ai due differenti investimenti, è opportuno definire approssimativamente la durata dell'investimento immobiliare, al fine di considerare in modo coerente anche le imposte indirette sui trasferimenti immobiliari che si manifestano soltanto nel momento della compravendita. È necessario evidenziare che in passato gli investimenti immobiliari erano perlopiù di tipo speculativo, in quanto la redditività derivava principalmente dal *capital gain* generato dalla successiva cessione degli *assets*, sfruttando la forte rivalutazione dei prezzi del comparto immobiliare. Negli ultimi anni, a seguito del perdurare della crisi economica, si è registrato un forte crollo delle preferenze delle famiglie italiane ad investire nel “mattone”⁴⁹, conseguenza diretta del fatto che gli investimenti immobiliari sono oberati da una tassazione eccessiva e scontano un periodo di mancata rivalutazione⁵⁰, il che rende non competitivo investire nel settore immobiliare, contribuendo a spostare le risorse verso altri *assets*, come i titoli di Stato. Nella situazione attuale, il rendimento degli investimenti *real estate* deriva essenzialmente dal reddito ritraibile dalla locazione degli immobili, di-

⁴⁹ ACRI, 88^a giornata: gli italiani e il risparmio, in Fondazioni, XIII, novembre – dicembre 2012, disponibile online su < <http://www.acri.it>>: “Il “mattone” rimane l'investimento ideale solo per il 35% degli Italiani; lo era per il 70% nel 2006, per il 54% nel 2010, per il 43% nel 2011”;

⁵⁰ AIATEC, Nota di ricerca dell'ufficio studi Aitec, il mercato immobiliare italiano: tendenze recenti e prospettive, febbraio 2012, disponibile online su <<http://www.aitecweb.com>> [data accesso: 26/12/2012];

versamente dagli anni passati in cui, nella prospettiva di un investimento dal sicuro rendimento, molti compravano, attendevano fiduciosi la rivalutazione e vendevano incassando una sostanziosa plusvalenza. Oggi il mercato immobiliare mostra debolezza: alla flessione delle compravendite si accompagna a una moderata riduzione dei prezzi; tali andamenti riflettono la contrazione del reddito disponibile reale delle famiglie e le tensioni nelle condizioni di offerta di credito. Il calo dei prezzi dovrebbe proseguire anche nei prossimi mesi e potrebbe prolungarsi qualora le prospettive di ripresa economica dovessero allontanarsi⁵¹.

Riprendendo l'esempio trattato in precedenza, per comparare in modo ragionevole la pressione fiscale sui due contribuenti, Tizio e Caio, è opportuno introdurre delle semplificazioni coerenti con la situazione economica attuale. Innanzitutto è necessario definire l'orizzonte temporale dell'investimento, in quanto le imposte indirette che colpiscono l'acquirente nel momento della compravendita immobiliare devono essere ripartite in base alla durata dell'investimento: a tal fine si ritiene congruo considerare una durata media dell'investimento di 15 anni. In secondo luogo, sulla base dell'andamento del mercato immobiliare, si ritiene di non considerare l'eventuale plusvalore futuro conseguente dall'alienazione degli *assets*, ancorché si potrebbe ipotizzare, quantomeno per gli investimenti *real estate*, una rivalutazione annua almeno pari all'inflazione reale. Nella tabella seguente si espone il prelievo fiscale annuo complessivo dei due contribuenti, Tizio e Caio:

Tab. 4 – *Prelievo fiscale annuo complessivo*

	TIZIO	CAIO
Prelievo fiscale annuo di natura reddituale	€ 9.330	€ 13.787
Imposizione patrimoniale ordinaria annua	€ 436	€ 1.060
Quota annua imposizione patrimoniale indiretta ¹		€ 811
Imposta di registro contratto di locazione ²		€ 180
Prelievo fiscale annuo complessivo	€ 9.766	€ 15.838

¹ Quota annua dell'imposizione patrimoniale indiretta, considerando un orizzonte temporale di 15 anni. Nel caso specifico: $12.168 / 15 = 811$.- Euro;

² 2% sull'ammontare del canone annuo pattuito (Tariffa parte 1, art. 5 D.p.r. 131/1986), ripartito in parti uguali tra conduttore e locatore (art. 8 L. 78/1978). Nel caso specifico: $(18.000 \cdot 2\%) / 2 = 180$ Euro.

Definito il prelievo fiscale annuo complessivo, espressivo sia dell'imposizione reddituale sia di quella patrimoniale, e calcolata la ricchezza lorda dei due contribuenti come

⁵¹ BANCA D'ITALIA, Rapporto sulla stabilità finanziaria, numero 4, novembre 2012, disponibile online su <<http://www.bancaditalia.it>>. In particolare: "I prezzi delle case, pressoché invariati nell'ultimo triennio, sono in leggera flessione dalla fine dello scorso anno. [...]. Gli indicatori prospettici non prefigurano un miglioramento per i prossimi mesi";

somma dei redditi lordi provenienti da qualsiasi fonte, è stato possibile determinare la pressione fiscale individuale.

Tab. 5 – Pressione fiscale individuale complessiva

	TIZIO	CAIO
Ricchezza lorda annua	€ 43.500	€ 45.300
Carico fiscale annuo	€ 9.766	€ 15.838
Ricchezza netta annua	€ 33.734	€ 29.462
Pressione fiscale annua¹	22,45%	34,96%

¹ Determinata come rapporto tra il carico fiscale annuo e la ricchezza lorda annua.

Dalla tabella sopra esposta si nota con estrema chiarezza che, a parità di patrimonio, le scelte individuali di allocazione delle risorse personali comportano una differente pressione fiscale, discriminando gli investimenti *real estate* rispetto a quelli finanziari. Di particolare interesse, a mio avviso, è il confronto tra ricchezza lorda e ricchezza netta: il contribuente Caio, nonostante un reddito lordo complessivo (determinato secondo le disposizioni tributarie vigenti nel periodo d'imposta 2012) superiore, presenta un accrescimento netto della ricchezza inferiore al contribuente Tizio, conseguenza di un maggior carico fiscale sia reddituale che patrimoniale.

È lapalissiano che discriminare le differenti modalità di impiego delle risorse accumulate contrasta con il concetto di “equità tributaria orizzontale”, il quale richiede che vengano tassate in modo eguale situazioni espressive di identica capacità contributiva⁵², ravvisando la potenziale violazione del disposto dell'articolo 3 della Costituzione. I due contribuenti presi in considerazione hanno sostanzialmente la medesima capacità di concorrere alle spese pubbliche, avendo il medesimo patrimonio ed una ricchezza lorda pressoché identica. In merito a quest'ultima considerazione, è necessario considerare che chi investe in attività immobiliari sostiene periodicamente delle spese per la manutenzione, la gestione, il mantenimento conservativo, l'assicurazione e l'amministrazione dell'immobile, che incidono sull'accrescimento effettivo della ricchezza in modo più consistente rispetto alle commissioni ed agli oneri bancari che gravano su chi investe in attività finanziarie. Il sistema tributario, anziché consentire la deduzione analitica delle spese sostenute dal locatore privato, riconosce un abbattimento forfetario del canone annuo percepito dalle persone fisiche nell'ambito della tassazione fondiaria, disposto

⁵² RAUTI A., *Sui principi di progressività, proporzionalità e ragionevolezza: tre aspetti di una comune problematica costituzionale*, in “Diritto e società”, 3/2001, Padova, Cedam, p. 355 ss;

dall'art. 37, comma 4-bis del Tuir, pari al 15% fino al periodo d'imposta 2012, ridotta al 5% dal 2013 ai sensi dell'art. 4, co.74, L.92/2012⁵³.

La riduzione dell'abbattimento forfettario difficilmente consente di coprire interamente gli oneri effettivamente sostenuti dal locatore, il che significa, in sostanza, negare il riconoscimento dei "costi di produzione" di un reddito, quello da locazione. Questa disposizione è di dubbia costituzionalità, posto che il reddito da locazione verrebbe discriminato in *peius* rispetto ad altri redditi e perché, comunque, si assoggetterebbe ad imposizione fiscale un reddito superiore a quello reale, essendo depurato di costi (5%) all'evidenza insignificanti⁵⁴.

Si ritiene opportuno restringere l'analisi e determinare il carico fiscale, reddituale e patrimoniale, limitatamente alle risorse investite dai due contribuenti.

Tab. 6 – Carico fiscale sull'investimento

	TIZIO	CAIO
Investimento	€ 300.000	€ 300.000
Reddito lordo derivante dall'investimento	€ 13.500	€ 15.300
Carico fiscale reddituale ¹	€ 2.025	€ 5.814
Carico fiscale patrimoniale ²	€ 300	€ 1.735
Imposta di registro sul contratto di locazione	-	€ 180
Carico fiscale annuo sull'investimento	€ 2.325	€ 7.729

¹ Il carico fiscale sul reddito da capitale è stato determinato applicando un'imposta sostitutiva media del 15%, mentre il carico fiscale sul reddito fondiario è stato calcolato applicando l'aliquota marginale del 38%;

² Il carico fiscale patrimoniale sull'investimento finanziario è costituito dall'imposta di bollo sulle attività finanziarie, mentre il carico fiscale sull'investimento immobiliare è costituito dall'Imu sull'immobile commerciale e dalla quota annua delle imposte indirette sui trasferimenti immobiliari;

I due contribuenti, nonostante detengano il medesimo patrimonio, sono sottoposti ad un carico fiscale particolarmente differenziato, che non può essere giustificato, se non solo parzialmente, dalla differente volatilità dei rendimenti e dalla differente liquidabilità futura del capitale investito, ancorché nell'esempio considerato le due forme di investimento si ipotizzano sostanzialmente comparabili.

⁵³ Art. 4, co. 74, Legge 28 giugno 2012 n. 92 (c.d. Riforma Fornero): "74. All'articolo 37, comma 4-bis, primo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le parole: «15 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «5 per cento». La disposizione di cui al presente comma si applica a decorrere dall'anno 2013";

⁵⁴ CONFEDILIZIA, Camera dei Deputati - Commissione lavoro pubblico e privato, Audizione della Confedilizia "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", 18 giugno 2012;

Tab. 7 – Pressione fiscale sull'investimento

	TIZIO	CAIO
Investimento	€ 300.000	€ 300.000
Reddito lordo derivante dall'investimento	€ 13.500	€ 15.300
Carico fiscale annuo sull'investimento	€ 2.325	€ 7.729
Rendimento lordo dell'investimento ¹	4,50%	5,10%
Rendimento netto dell'investimento ²	3,7%	2,5%
Pressione fiscale sull'investimento ³	17,22%	50,52%

¹ Il rendimento lordo dell'investimento è stato calcolato nel seguente modo: reddito lordo derivante dall'investimento / investimento.

² Il rendimento netto dell'investimento è stato calcolato nel seguente modo: (reddito lordo derivante dall'investimento - carico fiscale annuo sull'investimento) / investimento.

³ Determinata come rapporto tra il carico fiscale annuo sull'investimento ed il reddito lordo derivante dall'investimento.

La differente pressione fiscale sulle due forme di investimento, derivante dalla diversa tassazione sia reddituale che patrimoniale, conduce in genere ad un rendimento netto degli investimenti finanziari superiore rispetto a quelli degli investimenti immobiliari, il che influenzerà le scelte future di chi detiene capitali da investire nonché rischia di “incentivare” chi detiene investimenti *real estate* a valutare la convenienza di disinvestire per poi impiegare i capitali in attività finanziarie.

4. La regressività del vigente sistema fondato sulle imposte patrimoniali speciali.

Dall'esempio trattato nel paragrafo precedente risulta in modo chiaro che il vigente sistema tributario, fondato su imposte reali e speciali, considera in modo differente le singole componenti patrimoniali e non da adeguata rilevanza alla situazione personale del contribuente. Le imposte speciali sul patrimonio si caratterizzano per l'inclusione nel presupposto di una limitata tipologia di titolarità di diritti, selezionata abitualmente in base all'oggetto dei diritti stessi, nonché per la differente aliquota d'imposta. Ciò comporta che la titolarità di alcune situazioni giuridiche soggettive rimangano fiscalmente irrilevanti, con la conseguenza che i soggetti esclusi non partecipino alla condivisione delle spese pubbliche, o che a taluni cespiti venga attribuita una “maggiore” capacità contributiva. Pertanto, in presenza di un sistema impositivo patrimoniale fondato su tributi speciali, il “dovere contributivo” viene condizionato dalla composizione qualitativa del patrimonio, il che non pare affatto coerente con il combinato disposto dell'art. 3 e 53 Cost., in quanto viene violato il principio di eguaglianza, il principio dell'effettività della capacità contributiva nonché il principio della progressività del sistema tributario. I-

noltre, si ravvisa la concreta violazione della normativa costituzionale in tema di risparmio sancita dall'art. 47 Cost., in forza del quale "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme", laddove il medesimo risparmio orientato verso differenti "forme" risulta soggetto ad un carico fiscale differente.

Per conformarsi ai suddetti principi costituzionali, l'imposta patrimoniale dovrebbe assumere la forma del tributo generale e personale con base imponibile tendenzialmente onnicomprensiva. Per tale ragione la dottrina prevalente⁵⁵ ritiene, ormai da decenni, che per non rischiare l'incoerenza del tributo con i disposti costituzionali bisognerebbe assumere un presupposto impositivo il più possibile generalizzato e di agevole quantificazione, senza eccezioni in termini di esclusione o di esenzione che non siano quelle minime, socialmente necessarie. Questo vuol dire che teoricamente, se non si vuole falsare il carattere ordinario e generale del tributo, dovrebbero assoggettarsi ad imposta tutti i cespiti patrimoniali di una certa entità compresi, quindi, i beni strumentali delle imprese, ogni cespite che ha natura di capitale ed ogni tipo di titolo pubblico o privato che rappresenti un'entità patrimoniale. È evidente che, in certi casi, possono essere ammesse riduzioni, valutando la situazione personale complessiva del contribuente e del suo nucleo familiare, ma bisognerebbe evitare comunque le isole di vere e proprie esclusioni ed esenzioni⁵⁶, in quanto ciò rischia, inoltre, di alterare e distorcere l'andamento dei mercati.

Negli ultimi anni, soprattutto a seguito della difficile situazione finanziaria ed economica internazionale e dell'avanzata impetuosa del debito pubblico italiano, il tema dell'imposizione patrimoniale risulta ampiamente in discussione. In Italia un'imposta patrimoniale generale non esiste, oltretutto per ragioni prettamente politiche, anche per l'enfasi data ai dubbi di legittimità costituzionale. Il principio di riferimento è quello di capacità contributiva, che ha dato luogo a due orientamenti diametralmente opposti: senza un'imposta patrimoniale il sistema tributario non sarebbe conforme alla Costituzione; l'imposta patrimoniale è incostituzionale per natura. Da questi due orientamenti sono nati due atteggiamenti politici elevati quasi a ideologia: la scelta o il rifiuto radicale dell'imposta, nonostante la nostra Costituzione, ed in particolare l'art. 53, né impone

⁵⁵ MAFFEZZONI F., voce "Patrimonio (imposte sul)", in "Enc. dir.", XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 325 ss.;

⁵⁶ GALLO F., *Premesse per l'introduzione di un'imposta patrimoniale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 1, p. 238;

né vieta un'imposta patrimoniale generale, in quanto nulla dice su quali imposte debbono essere applicate per dare effettività al principio della capacità contributiva ed alla progressività del sistema tributario. In merito a quest'ultimo principio, occorre evidenziare che la progressività deve però essere assicurata non da una singola imposta ma dal sistema nel suo complesso, quindi accanto alle imposte sul reddito o sui consumi è necessario che venga applicata un'imposta patrimoniale. Sulla questione è opportuno ricordare il pensiero di Luigi Einaudi: "Giustizia in materia di imposta vuol dire uguaglianza di trattamento per le persone che si trovino in condizioni uguali. Ma giustizia non si fa ricorrendo soltanto all'imposta sul patrimonio ovvero a quella sul reddito; ma si fa in ambo le ipotesi guardando all'insieme delle situazioni complessive dei contribuenti"⁵⁷.

È evidente che l'imposizione sul patrimonio complessivo richiede una necessaria riconsiderazione della tassazione dei redditi con un'impostazione di carattere sistematico attenta alla parità di trattamento. L'introduzione di un'imposta patrimoniale, insomma, non può essere causa di una disparità di trattamento complessiva. Il principio di capacità contributiva, dunque, non è un divieto all'introduzione di un'imposta patrimoniale generale ordinaria, ma pone dei vincoli in ordine alla sua struttura ed al rapporto con la tassazione dei redditi, in quanto il prelievo fiscale complessivo trova il limite nella capacità di reddito del patrimonio. L'imposta sul patrimonio può infatti aggiungersi alle normali imposte sui redditi nella misura in cui il contribuente risulti in grado di far fronte con i proventi normalmente prevedibili e disponga ancora, dopo il pagamento dell'imposta, di una parte di reddito di importo sufficiente; il che comporta l'intassabilità del minimo vitale per il contribuente e per la sua famiglia⁵⁸.

In merito alla progressività del sistema tributario richiesta dal secondo comma dell'art. 53 Cost., soltanto un'imposta patrimoniale generale consente di conformare il prelievo commisurato alla consistenza patrimoniale del singolo contribuente a tale principio costituzionale. Diversamente, ogni imposta speciale proporzionale rischia di generare un effetto inverso e regressivo, in quanto i patrimoni speciali crescono meno che propor-

⁵⁷ EINAUDI L., *L'imposta patrimoniale*, 1946, Roma, Edizioni de La città libera, ripubblicato da Chiarelettere, Milano, 2011;

⁵⁸ DE MITA E., *Patrimoniale bifronte*, in "Il Sole 24 Ore", 9 ottobre 2011, p. 19;

zionalmente rispetto al reddito⁵⁹. L'incremento della progressività sistematica operato mediante un'imposta patrimoniale può essere perseguito sia mediante un'imposta progressiva sia mediante un tributo proporzionale, purché la base imponibile sia costituita dal patrimonio complessivo del contribuente. Una parte della dottrina, a mente della relazione statistica storicamente esistente fra redditi e patrimoni⁶⁰, sostiene che un'imposta proporzionale sui patrimoni equivale ad un'imposta progressiva sui redditi globali delle persone fisiche in quanto il patrimonio è più concentrato del reddito, ed in media, ad un reddito doppio di un altro corrisponde un patrimonio più che doppio⁶¹. Non tutta la dottrina sostiene tale orientamento⁶², ritenendolo coerente con il principio della progressività soltanto se le disuguaglianze reddituali e patrimoniali sono asimmetriche⁶³, il che non è sempre effettivamente riscontrabile nella realtà. Diversamente, in presenza di una distribuzione patrimoniale omogenea con redditi invece disomogenei, un'imposta patrimoniale generale proporzionale rischia di rendere regressivo il prelievo fiscale complessivo, qualora l'imposizione reddituale non sia adeguatamente progressiva ovvero in presenza di redditi assoggettati a particolari regimi di tassazione sostitutiva, quali ad esempio i redditi di capitale. La progressività del sistema tributario si può perseguire anche prevedendo una soglia minima imponibile sufficientemente elevata, in modo che soltanto chi possiede patrimoni di una certa entità patisca il prelievo patrimoniale, con un conseguente marcato effetto redistributivo anche in presenza di un'aliquota proporzionale.

⁵⁹ DALLERA G., *Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi*, in "Tributi", Supplemento n. 1, Roma, S.S.E.F., 2008, Libro Bianco "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie", p. 263: "Mentre un'imposta proporzionale e generale sul patrimonio si comporta come un'imposta progressiva sul reddito complessivo personale, un'imposta speciale proporzionale su di una componente patrimoniale diventa facilmente regressiva su tale reddito";

⁶⁰ In particolare si veda la c.d. "legge di Benini", in BENINI R., *Principi di statistica metodologica*, Torino, 1906 ed in COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, S.t.e.u., 1940, p. 138: "Se i redditi crescono in progressione geometrica per 2, i patrimoni corrispondenti crescono all'incirca in progressione geometrica per 3, o, in altre parole, ad un reddito doppio di un altro corrisponde un patrimonio non doppio ma triplo". Secondo Benini, un'imposta proporzionale commisurata al patrimonio ha gli stessi effetti di un'imposta progressiva sul reddito. Così, un'imposta sul patrimonio permette di accentuare la progressività del sistema tributario senza dovere alzare troppo le aliquote dell'imposta sul reddito per i livelli più alti. Le premesse di tale tesi non sono però così certe, soprattutto a livello di caso singolo. In particolare, se invece di un'imposta sul patrimonio globale si ha un'imposta speciale sul valore patrimoniale delle abitazioni, questa può essere regressiva rispetto al reddito.

⁶¹ VISCO V., *La pressione iniqua dell'Imu*, in "Il Sole 24 Ore", 13 maggio 2012, p. 11;

⁶² MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, cit., p. 209;

⁶³ Prendendo in considerazione due contribuenti, Tizio e Caio, la disuguaglianza reddituale e patrimoniale risulta asimmetrica se: Tizio ha un reddito di 100 ed un patrimonio di 60 mentre Caio ha un reddito di 50 ed un patrimonio di 12;

Quanto asserito consente di affermare che l'imposta patrimoniale generale, progressiva o con una soglia minima imponibile sufficientemente elevata, è perfettamente coerente con il principio della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario, in grado quindi di far concorrere ciascun contribuente alle spese pubbliche secondo la propria effettiva forza economica, e di consentire una maggiore perequazione nella distribuzione dei carichi tributari, in considerazione del fatto che il patrimonio costituisce, forse più del reddito, un rilevante indice di ricchezza e un forte elemento di differenziazione della posizione economico-sociale degli individui nella società.

La progressività del sistema tributario rappresenta un principio costituzionale con una funzione non solo di gettito ma anche redistributiva, per il raggiungimento dei fini di giustizia sociale fissati dalla Costituzione⁶⁴, collegandosi ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. ed al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., nonché trovando un diretto legame con il principio della capacità contributiva. La formulazione del principio della progressività contenuta nella Costituzione, che non definisce in alcun modo i contenuti ed i limiti della progressività, se non nel senso che il sistema tributario è "informato a criteri di progressività", è tanto generica da consentire al legislatore tributario un ambito amplissimo di scelte discrezionali, da confinare ad ipotesi marginali il sindacato di legittimità costituzionale. Sicché, un sistema fondato su diverse imposte patrimoniali speciali e reali, come quello vigente in Italia, pur non essendo in grado di perseguire l'equità, la progressività, l'efficienza e l'accettazione sociale del riparto dei carichi pubblici, ad avviso della Corte Costituzionale, più volte adita a valutare questioni di costituzionalità in materia, risulta legittimo e coerente con i dettami della Costituzione e con la discrezionalità dalla stessa attribuita al legislatore.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la legittimità delle c.d. *property taxes* risiede nella contestuale presenza nel sistema di altre imposte speciali che colpiscono omogeneamente le diverse componenti patrimoniali. Questo orientamento deriva dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 111 del 9 aprile 1997, in merito alla questione di legittimità costituzionale proposta per l'asserita violazione del principio di eguaglianza da parte delle imposte speciali immobiliari. La Corte, respingendo la questione di costituzionalità promossa dal giudice remittente, ha sottolineato che il legislatore ha ampia di-

⁶⁴ MANZONI I., *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965, p. 185 ss.;

screzionalità nel determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, seppure nel limite della non arbitrarietà, e che non è di per sé lesivo del principio di eguaglianza il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rilevatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare. Inoltre, i giudici si sono fatti carico di elencare alcune imposte sul patrimonio vigenti all'epoca nel sistema tributario, come se ciò legittimasse la disparità di trattamento conseguente alla diversa composizione patrimoniale del singolo contribuente, senza però soffermarsi sul differente carico fiscale dei singoli tributi. In realtà, è difficile sostenere che taluni cespiti presentano una maggiore capacità contributiva e che gli immobili, per esempio, manifestano una capacità contributiva peculiare che ne giustifica un'imposizione più accentuata rispetto ai capitali mobiliari, se non facendo riferimento al principio del beneficio.

Sulla questione è opportuno evidenziare che, ad avviso di una parte della dottrina⁶⁵, la progressività non deve necessariamente essere attuata mediante un sistema ad "aliquote progressive", bensì può derivare dall'applicazione di meccanismi e criteri che perseguono finalità progressive, redistributive e di giustizia sociale, in particolare attraverso esenzioni, strumenti di personalizzazione del tributo, deduzioni, detrazioni e forfetizzazioni⁶⁶. Alcune *property taxes* vigenti nel nostro ordinamento si conformano a tale orientamento, ancorché non pare sufficiente una detrazione forfettaria ovvero determinata su parametri meramente oggettivi per rendere equo un tributo. In merito alla nuova normativa in materia di imposta patrimoniale sugli immobili (Imu), sono diversi gli aspetti che rendono il tributo iniquo e regressivo. In particolare, sull'abitazione principale spetta per tutti una detrazione forfettaria di 200 euro ed una detrazione aggiuntiva di 50 Euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni che dimora nella stessa casa e vi ha la residenza anagrafica, senza tenere in considerazione la condizione economica del possessore dell'immobile. Inoltre, fattore di forte iniquità e regressività è la modalità di quantificazione della capacità contributiva, derivante dalla titolarità di diritti reali sugli immobili, sulla base di valori catastali distanti dai valori di mercato. Oltre alla mancata

⁶⁵ SCHIAVOLIN R., *Il principio di "progressività" del sistema tributario*, in "Diritto tributario e Corte Costituzionale", a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 152 ss.: "L'art. 53, secondo comma, Cost. si riferisce, infatti, da un lato, non ad "aliquote" progressive, bensì a "criteri di progressività"; dall'altro, non a singoli prelievi, bensì all'intero sistema tributario.";

⁶⁶ PERRONE CAPUANO R., *L'imposizione personale a base piana tra vincoli di progressività e di coerenza del sistema*, AA.VV., in "Diritto tributario e Corte Costituzionale", a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;

corrispondenza dei valori catastali a quelli di mercato, esistono forti differenze tra Comuni ed all'interno del singolo Comune. I valori catastali sono infatti ancora più bassi di quelli di mercato nelle grandi città che non nei Comuni più piccoli; nei centri storici rispetto ai nuovi quartieri periferici, nei comuni dell'Italia centrale rispetto a quelli delle altre Regioni. Nel complesso è probabile che i contribuenti più ricchi (con maggiori proprietà immobiliari) risultino avvantaggiati rispetto a quelli più poveri. Stando così le cose, la rivalutazione dei valori immobiliari del 60% stabilita in occasione dell'introduzione dell'Imu ha sicuramente peggiorato la situazione ed aumentato iniquità e disparità di trattamento⁶⁷.

L'Imu a livello di gettito rappresenta la principale imposta patrimoniale speciale vigente nel nostro ordinamento, ma non è certamente l'unica *property taxes* iniqua e regressiva. Come si è asserito in precedenza, le imposte speciali sono generalmente inique e distorsive, in quanto discriminano le scelte individuali dei singoli risparmiatori, però è il caso di evidenziare che, tra queste, alcune sono più regressive ed ingiuste di altre. In particolare si pone l'attenzione sul c.d. "canone televisivo": nonostante sia denominato "canone" e finanzia direttamente uno specifico servizio pubblico, non si tratta né di una tariffa né di una tassa, bensì, ad avviso della Corte Costituzionale⁶⁸, di un'imposta di tipo patrimoniale che grava su chi detiene uno o più apparecchi radiotelevisivi atti od adattabili a qualsivoglia tipo di radioaudizione, dal momento che il pagamento dovuto non corrisponde necessariamente alla fruizione di un servizio. Il canone Rai, ritenuto ingiusto in quanto finanzia uno specifico servizio pubblico, ancorché non fruito, è un'imposta fortemente regressiva, in quanto colpisce indistintamente, ed in misura fissa, la famiglia dell'operaio e quella del milionario⁶⁹, nulla rilevando il numero di apparecchi radiotelevisivi posseduti, consentendo la detenzione allo stesso soggetto, ovvero ad altri componenti del suo nucleo familiare anagraficamente inteso, di uno o più apparecchi nella propria residenza principale e secondaria⁷⁰.

È indiscutibile che la regressività e l'iniquità del sistema impositivo di tipo patrimoniale attualmente vigente in Italia sia dovuta alla mancanza di un tributo patrimoniale generale e personale. Per istituire un'imposta di questo tipo, proporzionale o progressiva che

⁶⁷ VISCO V., *La pressione iniqua dell'Imu*, cit., p. 11;

⁶⁸ Corte cost., 26 giugno 2002, n. 284;

⁶⁹ BRUSCO S., *Quel manifesto non è liberista ma programmatico*, in "L'Unità", 2 agosto 2012;

⁷⁰ Art. 27 comma 2, Legge 6 agosto 1990 n.223;

sia, è necessario in primo luogo censire il patrimonio nelle sue diverse componenti mobiliari e immobiliari, riconducendole tutte ai rispettivi proprietari. Proprietari, è appena il caso di precisare, effettivi, superando i possibili numerosi schermi frapponibili, come intestazioni a prestanome, a società nazionali o off shore, ecc. Diversamente, l'attuale sistema di imposte patrimoniali speciali, stante la natura reale e non personale del prelievo fiscale, non richiede particolari censimenti in merito alla titolarità delle diverse componenti patrimoniali, pertanto, nonostante le critiche in merito alla potenziale regressività ed iniquità, risulta, ad oggi, l'unico sistema concretamente adottabile.

5. La discriminazione qualitativa degli indici di capacità contributiva ed il principio del beneficio.

Se si considera l'imposizione patrimoniale sulla base della semplice funzione ripartitoria delle spese pubbliche, le imposte speciali stentano a trovare una giustificazione egualitaria. Non pare razionale, a parità di facilità di liquidazione e di valore di mercato, ritenere che la capacità economica di chi possiede attività finanziarie sia differente rispetto a chi possiede attività immobiliari, ancor più se si considera la stagnante situazione del mercato immobiliare. Per trovare una giustificazione a tale diversità di carico impositivo, occorre fare riferimento al principio del beneficio. È indiscusso il fatto che dei servizi indivisibili predisposti dagli enti locali, dai Comuni in particolare, ne beneficino prevalentemente i titolari di diritti reali su beni immobili, però è altrettanto vero che tali azioni avvantaggiano indistintamente tutti i cittadini, tra cui anche chi detiene investimenti in attività finanziarie. Sin dalla sua istituzione, con il D.lgs 30 dicembre 1992 n. 504, l'impianto normativo dell'ICI ha sempre seguito la logica del principio del beneficio, e ciò trovava fondamento nel fatto che il gettito del tributo era interamente riscosso dai Comuni, i quali influiscono sull'andamento dei valori immobiliari con interventi sulle infrastrutture e sulle reti dei servizi. La giurisprudenza costituzionale⁷¹ ed una parte della dottrina⁷² sostengono, ormai da tempo, che il principio del beneficio

⁷¹ In particolare, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 159 del 23 maggio 1985, affermò che “non è...manifestamente irrazionale presumere che i fabbricati ricevano, più di ogni altra fonte di reddito, particolari benefici dai servizi e dalle attività gestionali degli enti autonomi”;

⁷² GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961; LECCISOTTI M., GIANNONE C., AA.VV., *La finanza locale tra Scilla e Cariddi*, AA. VV., in “L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali”, Roma, 1994; GALLO F., *F. Maffezzoni e l'IVA: la capacità contributiva come godimento di pubblici servizi*, in “Rass. trib.”, 2009, 5, p. 1259. L'A. sottolinea che nella più ampia nozione di capacità contributiva come mero criterio di riparto, e non come capacità economica qualificata, il godimento del pubblico servizio costituisce un utile criterio distributivo;

permette di discriminare qualitativamente le posizioni di quei soggetti caratterizzati dalla medesima idoneità economica alla contribuzione ma che si giovano in misura diversa dei servizi forniti dallo Stato o dagli Enti locali, attribuendo ai servizi pubblici la funzione di fattori di discriminazione qualitativa degli imponibili. Pertanto, tale orientamento dottrinale legittima la discriminazione tra patrimonio immobiliare e patrimonio mobiliare, purché tale “iniquità tributaria” sia compensata da un maggior beneficio derivante dai servizi indivisibili erogati dall’ente pubblico. A riguardo assume particolare rilevanza la tesi sostenuta, in uno scritto del 1986⁷³, ma ancor oggi di particolare attualità, dal professor Franco Gallo, ex ministro delle Finanze del Governo Ciampi ed attuale Presidente della Corte Costituzionale. L’illustre giurista italiano vedeva nella patrimoniale uno strumento di perequazione e di redistribuzione del carico fiscale espressamente richiesto dalla stessa carta costituzionale e soffermandosi sulla capacità contributiva richiamata dall’articolo 53 della Costituzione scriveva: “se si accettasse la tesi secondo cui, almeno per le imposte reali immobiliari, la capacità contributiva è manifestata non tanto e non solo dalla capacità economica in senso stretto, ma, in termini più propriamente economico-finanziari, dalla forza economica qualificata dal godimento dei pubblici servizi da parte del soggetto di imposta, la logica conseguenza giuridica sarebbe che il titolare di un patrimonio gode dei pubblici servizi molto più del reddituario o del consumatore. Egli quindi manifestando maggiore capacità contributiva dovrebbe essere assoggettato prima di ogni altro soggetto ad imposizione”.

Non tutta la dottrina ritiene che vi sia identità tra il principio del beneficio ed il principio della capacità contributiva nell’ambito dei tributi locali immobiliari. Innanzitutto occorre rilevare che le imposte sul patrimonio immobiliare non sempre gravano effettivamente su chi fruisce dei servizi pubblici: tale situazione si manifesta, ad esempio, con riferimento agli immobili locati, dove il soggetto passivo del tributo resta il proprietario, nonostante i servizi forniti dall’ente pubblico vengono fruiti dal conduttore. Inoltre, non tutti i servizi indivisibili sono ad esclusivo beneficio di chi possiede delle proprietà immobiliari: vi sono servizi, quali ad esempio la sicurezza, l’igiene pubblica, i servizi sociali e culturali, che sono indistintamente goduti da ogni cittadino, indipendentemente dalla composizione patrimoniale, poi vi sono altri servizi indivisibili, quali ad esempio

⁷³ GALLO F., *Premesse per l’introduzione di un’imposta patrimoniale*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1986, 1, p. 234;

la viabilità, i parcheggi pubblici, l'illuminazione, il decoro urbano, che possono riflettersi direttamente nel maggior valore degli immobili, ma che comunque generano un'utilità per gli abitanti in quanto persone⁷⁴.

L'orientamento prevalente resta comunque quelle che attribuisce valenza al legame tra imposizione immobiliare locale e principio del beneficio, nulla rilevando il fatto che un'imposizione differenziata dei singoli cespiti patrimoniali sarebbe in contrasto con il principio della capacità contributiva, determinando un'ingiustificata discriminazione del carico fiscale in funzione della mera composizione del patrimonio posseduto, il che conduce, in determinate situazioni, alla regressività del sistema tributario, portando a far concorrere alle spese pubbliche in egual misura contribuenti con forza economica nettamente differente. Riprendendo l'esempio trattato in precedenza, soltanto se il patrimonio investito in attività finanziarie dal contribuente Tizio fosse stato di 1.000.000 Euro, anziché di 300.000 Euro, il carico fiscale complessivo risulterebbe sostanzialmente identico a quello del contribuente Caio, nonostante una capacità contributiva, sia di fonte patrimoniale che di fonte reddituale, nettamente differente.

La disciplina dell'Imu "sperimentale" in vigore nel 2012 prevedeva che una parte dell'imposta fosse riservata allo Stato⁷⁵, il che svincola il presupposto dell'imposta patrimoniale sugli immobili dal beneficio collegato ai servizi indivisibili predisposti dai Comuni, attribuendo in tal modo all'Imu una natura più genuinamente patrimoniale rispetto alla previgente Ici. In particolare, la riserva allo Stato di una quota dell'IMU versata nel corso del 2012 sugli immobili diversi dalla "prima casa", si può ritenere il riconoscimento normativo del fatto che i servizi pubblici erogati dal Comune non sono ad esclusivo vantaggio dell'immobile, bensì dell'abitante in generale, quindi risulta accentuata la natura patrimoniale del tributo, a parziale deperimento della componente del

⁷⁴ MARONGIU G., *Riflessioni a margine dell'autonomia impositiva dei comuni*, in "Dir. prat. trib.", 1988, 1; GASPARINI G., *L'imposta comunale sugli immobili*, AA.VV., in "Trattato di diritto tributario", diretto da Amatucci A., IV, Padova, 1994; GIOVANARDI A., voce "*Tributi comunali*", cit., p. 146 ss.: "Indubbiamente, la configurazione del principio del beneficio come criterio concorrente e comunque logicamente subordinato rispetto a quello della capacità contributiva è, in linea di principio, condivisibile. Resta però il fatto che la funzione che collega valorizzazione dei beni e pubblici servizi non è conosciuta né conoscibile e, in ogni caso, non sembra dipendere dalle caratteristiche dei beni posseduti";

⁷⁵ Art. 13, comma 11, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: "È riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui al comma 8, l'aliquota di base di cui al comma 6, primo periodo";

beneficio. Nell'ottica della "patrimonializzazione" dell'IMU si collocherebbe anche la nuova imposizione patrimoniale degli immobili siti all'estero⁷⁶.

A partire dal 2013, in virtù dell'art. 1, comma 380, della legge di stabilità⁷⁷, è stata cancellata la riserva erariale dell'Imu, il che agevola i contribuenti dal punto di vista degli adempimenti, in quanto non dovranno più scindere la quota comunale da quella statale, e fa riemergere il legame tra il principio del beneficio ed il tributo locale sulla proprietà immobiliare. La legge di stabilità 2013 ha però previsto una riserva allo Stato del gettito dell'imposta relativa ai fabbricati di categoria catastale D (esclusi i fabbricati rurali strumentali in categoria D/10), a prescindere dalla loro utilizzazione, pari allo 0,76 % dell'imponibile Imu⁷⁸. Diversamente dalla quota erariale dell'Imu del 2012, che aveva le sembianze di una vera e propria imposta erariale ricavata all'interno del tributo comunale, ovvero di una sorta di compartecipazione rovesciata dello Stato al gettito del tributo locale, la versione 2013 ha invece tutto l'aspetto di una sorta di un'addizionale comunale su di un tributo il cui gettito, per quanto riguarda i fabbricati di categoria catastale D, risulta di competenza dello Stato.

⁷⁶ SALVINI L., *L'Imu nel quadro del sistema fiscale*, in "Rass. trib.", 2012, 3, p. 691;

⁷⁷ L. 24 dicembre 2012 n. 228 (S.O. n. 212 G.U. 29.12.2012 n. 302): "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)";

⁷⁸ Art. 1, comma 380, lett. f) L. 24 dicembre 2012 n. 228: "È riservato allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13".

CAPITOLO QUARTO

LE IMPOSTE PATRIMONIALI E I DIRITTI ECONOMICI GARANTITI DALLA COSTITUZIONE ITALIANA

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sulla conformità delle imposte patrimoniali con i diritti economici di rango costituzionale. - 2. La libertà di iniziativa economica ed i potenziali effetti distorsivi dell'imposizione patrimoniale sul mercato e sull'economia privata. - 3. La tassazione della ricchezza accumulata ed il principio costituzionale della tutela del risparmio. - 4. L'effetto espropriativo ed il limite quantitativo delle imposte. - 4.1 L'orientamento dottrinale contrario al limite quantitativo superiore del prelievo fiscale. - 4.2 L'orientamento dottrinale a favore del limite quantitativo superiore del prelievo fiscale. - 4.3 L'orientamento della Corte Costituzionale sul limite quantitativo superiore del prelievo fiscale. - 5. L'imposizione patrimoniale ed il c.d. principio della spendibilità del presupposto impositivo. - 5.1 La ricerca del limite massimo del prelievo tributario di natura patrimoniale. - 5.2 L'effetto espropriativo della fiscalità immobiliare.

1. Considerazioni preliminari sulla conformità delle imposte patrimoniali con i diritti economici di rango costituzionale.

Una parte della dottrina¹ manifesta forti dubbi sulla legittimità costituzionale delle imposte patrimoniali istituite in Italia nel corso degli anni, e oggi riproposte e rinnovate, cogliendo la loro incoerenza e disarmonia col sistema tributario ed i principi costituzionali. Di contro, autorevoli giuristi, su tutti il Presidente della Corte Costituzionale, il professor F. Gallo, ritengono che l'imposizione patrimoniale sia addirittura indispensabile per perseguire concretamente un sistema tributario informato sui precetti disposti

¹ GAFFURI G., *Lezioni di diritto tributario, Parte generale*, Padova, Cedam, 1989, p. 31 ss; MOSCHETTI F., voce "Capacità contributiva", in "Enc. giur. Treccani", V, Roma, 1988;

dalla carta costituzionale². Nel precedente capitolo si è valutata la coerenza delle imposte patrimoniali con i dettami costituzionali che reggono l'ordinamento tributario, in particolare il principio della capacità contributiva, il principio dell'eguaglianza tributaria ed il principio della progressività. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale non hanno alcun dubbio nel ritenere che il legislatore tributario deve conformare le proprie decisioni in materia fiscale al principio di capacità contributiva. Risulta però fondamentale superare la nozione di "capacità contributiva" come mero criterio di riparto dei carichi pubblici, quale riflesso del "solo fatto dell'inserimento della persona-contribuente in un contesto istituzionale e sociale"³, valorizzando invece la concezione della capacità contributiva come idoneità ad esprimere in concreto la reale attitudine soggettiva all'imposta di ogni contribuente, dando maggior rilevanza al contribuente in quanto persona, titolare non solo del dovere contributivo ma anche di diritti costituzionalmente tutelati. Da tale orientamento deriva che il sistema fiscale, ed in particolar modo l'imposizione che grava sul patrimonio, non è sufficiente che si conformi agli artt. 2, 3 e 53 Cost. per risultare coerente ed immune da critiche. Occorre una lettura congiunta dei dettami testé citati con i principi costituzionali che garantiscono i diritti e le libertà individuali di ciascun cittadino – contribuente, in modo particolare quelli disposti dagli artt. 41, 42 e 47 Cost. L'imposizione patrimoniale vigente in Italia, fortemente frastagliata e tutt'altro che progressiva, oltre che potenzialmente lesiva dei dogmi costituzionali in ambito tributario, ha forti effetti distorsivi sul mercato degli investimenti, influenza la propensione al risparmio dei contribuenti e rischia di diventare uno strumento espropriativo della proprietà privata. In merito a quest'ultima considerazione, diffusamente approfondita nel prosieguo del capitolo, il problema dell'imposizione patrimoniale, in un sistema fiscale, come quello vigente, già particolarmente esoso e che grava perlopiù sul lavoro e sulla produzione, è di accrescere ulteriormente la pressione fiscale, arrivando ad un livello tale da non consentire più a talune categorie di contribuenti di pagare le imposte con il reddito disponibile, ossia con la c.d. "novella ricchezza", richiedendo pertanto lo smobilizzo di una parte del patrimonio per reperire le provviste necessarie per assolvere l'obbligazione tributaria.

² GALLO F., *Premesse per l'introduzione di un'imposta patrimoniale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 1, p. 234 ss;

³ Questa è la nozione di capacità contributiva sostenuta, in particolare, da GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 86;

Numerose sono le critiche alle vigenti imposte patrimoniali, ed in particolare all'Imu, che rappresenta senza ombra di dubbio il tributo che colpisce maggiormente i contribuenti, sia dal punto di vista del carico fiscale sia per il fatto che, a differenza di altre imposte di natura patrimoniale, quali ad esempio l'imposta di bollo sui prodotti e strumenti finanziari, deve essere assolta direttamente dal soggetto passivo senza l'intervento di intermediari, il che accresce la percezione e la "visibilità" dell'imposta. Con ciò non significa che l'imposizione di natura patrimoniale sia da ripudiare in ogni sua forma, in quanto non vi è alcun dubbio sul fatto che tali tributi siano uno strumento idoneo a garantire un'efficiente redistribuzione della ricchezza ed una maggior attenzione ai diritti sociali dei singoli contribuenti – cittadini. Non sono però sufficienti interventi mirati sulle tante patrimoniali reali ed oggettive che esistono nel nostro ordinamento tributario e tassano a "comparti stagni" le singole componenti patrimoniali, ma bisognerebbe, e questa sarebbe la grande novità per il nostro sistema fiscale, pensare ad una patrimoniale "soggettiva", cioè ad una tassazione delle proprietà immobiliari e finanziarie dei singoli soggetti, considerando l'effettiva disponibilità patrimoniale netta di ciascuno, evitando di "tartassare" eccessivamente il patrimonio immobiliare rispetto a quello finanziario e considerando la modalità di formazione del patrimonio stesso, ossia tenendo conto dei redditi dichiarati in passato, al fine di colpire in misura superiore i patrimoni formati con redditi sfuggiti alla tassazione⁴. Ciò consentirebbe di realizzare un'imposta personale sul patrimonio individuale, con un'aliquota moderata, in grado anche di tenere meglio in considerazione le condizioni individuali e familiari di ciascun contribuente, nonché idonea ad evitare la fuga di capitali all'estero. Altrimenti, un'imposizione patrimoniale eccessiva, disomogenea e perlopiù incentrata sul patrimonio immobiliare, rischia di demonizzare il capitale e di disincentivare la libera imprenditorialità.

⁴ MOLINARO G., DAMIANI M., LUPI R., *La "patrimoniale" tra opportunità economica e fattibilità giuridica*, in "Dialoghi tributari" 2012, 4, p. 358. In particolare il professor M. Damiani scrive: "in termini economici, se i patrimoni derivano dall'investimento dei redditi accumulati negli anni, è da ritenere corretto ed equo che la parte di questi ultimi non tassata in quei periodi sia recuperata all'imposizione fiscale mediante l'integrale tassazione di quei patrimoni, mentre quelli che hanno assolto l'obbligo fiscale siano detratti dal valore dei patrimoni ottenuti attraverso l'investimento di redditi tassati (o intassabili)";

2. La libertà di iniziativa economica ed i potenziali effetti distorsivi dell'imposizione patrimoniale sul mercato e sull'economia privata.

L'imposizione patrimoniale vigente in Italia è caratterizzata da un ampio novero di balzelli, talvolta mimetizzati dietro denominazioni che non rendono effettivamente l'idea della natura patrimoniale del tributo (si pensi al canone di abbonamento Rai-tv, all'imposta di bollo sul conto corrente, alla tassa automobilistica di proprietà ed al recente super-bollo per le auto potenti). Un siffatto sistema di imposte patrimoniali finisce per gravare in modo disomogeneo sui capitali accumulati dal singolo contribuente, causando un forte effetto distorsivo dei consumi e dell'allocazione intertemporale del risparmio, risultando non neutrale nelle decisioni di investimento e violando il meta-principio dell'effettività e della ragionevolezza della capacità contributiva in quanto, a parità di forza economica risulta differente la contribuzione individuale alle spese pubbliche. Tale sistema impositivo rischia di ridurre gli incentivi all'accumulazione dei capitali ed al tempo stesso disincentiva e penalizza maggiormente gli investimenti immobiliari rispetto a quelli finanziari, in quanto i primi, oltre ad essere più facilmente rintracciabili, sono gravati da una pressione fiscale sensibilmente superiore. Non pare si possa mettere in discussione il potenziale effetto distorsivo della vigente imposizione patrimoniale, conseguenza della disomogeneità di trattamento fiscale riservato dal legislatore ai differenti cespiti che costituiscono il patrimonio di ciascun contribuente, orientando inevitabilmente le scelte individuali di investimento, provocando un'alterazione dei prezzi dei beni tassati e inducendo il contribuente a sostituire i beni o le attività tassate con quelle non tassate, o tassate in misura inferiore. Tutto ciò influenza le scelte di produzione, di consumo e di risparmio del contribuente, incidendo potenzialmente anche sulla libertà di iniziativa economica garantita e tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

L'investimento "nel mattone", risente in modo rilevante dell'imposizione patrimoniale e basta analizzare la contrazione del mercato immobiliare registrata nel corso del 2012 per smontare la leggenda metropolitana secondo cui "il prezzo delle case non può scendere". In particolare, se si considerano le imprese che operano nel settore delle costruzioni e nel settore immobiliare, risulta palese che queste sono doppiamente penalizzate: in primo luogo dall'effetto diretto dell'imposta che colpisce gli immobili strumentali, ed in secondo luogo dagli effetti che la stessa provoca sul mercato immobiliare, con una forte

contrazione della domanda. Dal rapporto sui dati delle compravendite in Italia, pubblicato trimestralmente dall'Agenzia del Territorio, emerge chiaramente che il mercato immobiliare italiano è in una fase di forte recessione, a cui nell'ultimo anno ha contribuito in misura rilevante l'inasprimento dell'imposizione patrimoniale. Nel 2012 il mercato immobiliare italiano ha registrato una netta flessione degli scambi, con una riduzione delle transazioni immobiliari del 25,8 %⁵ rispetto al 2011, ed una variazione negativa dei prezzi delle abitazioni esistenti pari al 5,4%⁶.

Sulla base anche di tali dati economici è lecito chiedersi se un'imposizione patrimoniale che penalizza perlopiù certi settori economici, e nel caso concreto quelli che hanno un legame più stretto con il patrimonio immobiliare, non rischia di ostacolare l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), "strozzando", o addirittura "confiscando", la fonte stessa dei proventi tassabili, portando alla potenziale soppressione di alcune attività imprenditoriali. Ad avviso di chi scrive, è quanto mai evidente che la presenza di tributi, quali l'Imu e l'Irap, che gravano sulle attività economiche anche in perdita, nonché l'esistenza di un'oberante imposizione patrimoniale che colpisce anche le imprese con una patrimonializzazione negativa, e che pertanto non hanno un'effettiva "capacità contributiva", finisce per aggredire un diritto fondamentale, ricadente nell'alveo dei diritti inviolabili dell'art. 2 Cost., che è espressamente menzionato e regolamentato dall'art. 41 Cost. In particolare, la vigente imposta sul patrimonio immobiliare (IMU), colpendo in misura esorbitante le imprese e tutte le attività produttive, già in sofferenza in un contesto di recessione internazionale e crisi di liquidità, ha contribuito a peggiorare ulteriormente la situazione, favorendo la cessazione di numerose attività economiche e spingendo, chi ha potuto farlo, a spostare in altri Paesi la produzione. Si deve inoltre considerare che le imprese e le aziende sono la colonna portante, la garanzia occupazionale ed il sostegno economico di tutti gli strati della società, che rappresentano delle fondamentali guarentigie costituzionali a tutela sia dell'economica privata sia della libertà e della dignità umana di ogni individuo.

Le considerazioni fatte poc' anzi, ed in generale tutte le potenziali violazioni della libertà di iniziativa economica privata causata dall'eccessiva ovvero distorta imposizione fisca-

⁵ UFFICIO STATISTICHE E STUDI SUL MERCATO IMMOBILIARE (a cura di), *Nota trimestrale, Andamento del mercato immobiliare nel III trimestre 2012*, Agenzia del Territorio, 21 novembre 2012, p. 2;

⁶ SGAMBATO E., *Istat: prezzi delle case usate giù del 5,4% , tiene il nuovo*, in "Il sole 24 Ore", Casa24plus, 11 gennaio 2013, p. 10;

le, sono del tutto, o quasi, trascurate dalla dottrina tributaristica italiana⁷ e non trovano alcun positivo riscontro nella giurisprudenza costituzionale, che è raramente intervenuta in merito a questioni riguardanti la limitazione della libertà di iniziativa economica privata per opera di interventi di imposizione fiscale. In merito al rapporto tra potestà impositiva e diritto di libera iniziativa economica, la Consulta, secondo un orientamento ormai consolidato, ritiene che l'art. 41 Cost. non è di per sé idoneo ad operare come limite alla discrezionalità del legislatore tributario, in considerazione del fatto che l'imposizione fiscale deve essere considerata un'altra cosa rispetto al diritto (libertà) di esercitare un'attività economica, ed il corretto esercizio della potestà tributaria va ricondotto esclusivamente al principio di capacità contributiva, ed agli interessi ivi protetti (interesse fiscale e garanzia del contribuente), all'interno del quale si esaurisce il controllo di costituzionalità⁸. Secondo tale orientamento, quindi, ad eccezione di situazioni-limite⁹, l'imposizione fiscale non può costituire un limite alle libertà economiche costituzionali ma deve essere sempre valutata esclusivamente in ragione dei presupposti formali e sostanziali di cui agli artt. 23 e 53 Cost. La giustificazione della separazione tra libertà economiche e tributo, come sostiene autorevole dottrina¹⁰, risiede nel fatto che "il sistema tributario, in quanto direttamente connesso alle esigenze della piena realizzazione della personalità umana e della rimozione degli ostacoli che ne impediscono lo sviluppo è sempre ordinato alla modificazione degli assetti economici e sociali". Quindi, è proprio la tutela degli interessi generali dell'imposizione la ragione essenziale alla base della separazione fra libertà economiche e tributo¹¹. La Corte Costituzionale si limita quindi a fare riferimento all'art. 41 Cost. quando prende in considerazione la di-

⁷ FALSITTA G., *I divergenti orientamenti giurisprudenziali in Italia e in Germania sulla incostituzionalità delle imposte dirette che espropriano l'intero reddito del contribuente*, in "Riv. dir. trib.", 2010, 2, I, p.139. Vedi anche TIPKE K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*, in "Riv. dir. trib.", 2000, 7-8, I, p. 761 ss.. Il professor Tipke K., sostiene che: "Se le Costituzioni liberali assicurano, sostengono o agevolano l'iniziativa privata, addirittura l'iniziativa economica, se esse riconoscono la libertà d'impresa e garantiscono la proprietà privata, allora ne consegue che anche l'imposizione deve rispettare questi valori costituzionali liberali e che non può violarli tramite un'imposizione eccessiva. Ciò avviene se l'ammontare del carico tributario ostacola pesantemente l'iniziativa privata, se la volontà di produrre di colui che svolge - come lavoratore dipendente o autonomo - un'attività economica viene meno oppure è molto indebolita, ovvero se nasce una resistenza significativa contro l'imposizione";

⁸ BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2011, Tomo I, p. 296;

⁹ Ipotizzate da ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 309 ss.: "nell'obiettivo, da parte del legislatore, di sopprimere una data attività imprenditoriale";

¹⁰ FEDELE A., *Dovere tributario e garanzie dell'iniziativa economica e della proprietà nella Costituzione italiana*, in "Riv. dir. trib.", 1999, 12, I, p. 971 ss.;

¹¹ GREGGI M., *Materiali di diritto tributario internazionale. Per una costituzione europea*, Ferrara, DirittoTributario.eu, 2007, p. 145 ss.;

sciplina attuativa dei tributi, che non esprime criteri di riparto dei carichi pubblici e può essere apprezzata in termini di “limitazione” all’iniziativa economica, eventualmente illegittima se eccede i limiti di cui all’art. 41, commi 2 e 3, Cost.¹² Da ciò emerge che possono essere ricondotti alla categoria dei “limiti” all’iniziativa economica, non tanto i tributi di per sé considerati, bensì gli assetti disciplinari che risultino strumentali all’attuazione degli stessi, ma che non incidono sull’*an* e sul *quantum* del prelievo.

Stante l’orientamento consolidato della giurisprudenza, risulta improbabile una declaratoria di incostituzionalità, per violazione del solo art.41 Cost., della vigente imposizione che grava sul patrimonio immobiliare posseduto dalle imprese e dalle aziende, che come asserito in precedenza penalizza chiaramente in misura maggiore determinati settori produttivi. Con l’introduzione dell’Imu, rispetto alla struttura della previgente imposta sul patrimonio immobiliare (Ici), le imprese non sono state penalizzate soltanto dall’inasprimento del carico fiscale, per effetto dell’incremento dei coefficienti moltiplicatori e dell’aliquota fiscale (fermo restando la possibilità dei Comuni di introdurre eventuali riduzioni dell’aliquota di base)¹³, ma anche dal fatto che il gettito dell’Imu è soltanto in parte destinato ai Comuni, che difficilmente hanno le disponibilità finanziarie per ridurre l’aliquota di loro competenza¹⁴. Quest’ultimo aspetto è tutt’altro che irrilevante, in quanto comporta inevitabilmente un minor gettito del tributo nelle casse degli enti locali nonostante l’aggravio tributario per le imprese, con la conseguenza che i Comuni hanno meno risorse da investire sul territorio in servizi ed infrastrutture, penalizzando ulteriormente quelle attività economiche, su tutte le attività commerciali e quelle operanti nell’edilizia, che hanno uno stretto collegamento con il territorio ed i

¹² FEDELE A., *La funzione sociale e la capacità contributiva*, AA.VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 19;

¹³ PICCOLO A., *L’Imu colpisce gli immobili-merce. Tassazione minima dello 0,38% sui fabbricati costruiti dalle imprese e rimasti invenduti*, in “Eutekne.it”, 13 giugno 2012, p. 1;

¹⁴ Si tenga in considerazione che il comma 9 dell’art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, concede ai Comuni la facoltà di “ridurre l’aliquota di base fino allo 0,4 per cento (l’aliquota base è fissata allo 0,76%) nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell’articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso di immobili posseduti dai soggetti passivi dell’imposta sul reddito delle società, ovvero nel caso di immobili locati”. Inoltre, l’art. 56, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, c.d. “Decreto Liberalizzazioni”, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012 n. 27, prevede la possibilità per i Comuni di “ridurre l’aliquota di base (pari allo 0,76%) fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall’impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e comunque per un periodo non superiore a tre anni dall’ultimazione dei lavori”. Tali agevolazioni sembrano però difficili da attuare per i Comuni, visto che il 3,8 per mille dell’imponibile deve essere comunque versato allo Stato, con la conseguente perdita di gettito da parte del Comune qualora propenda per tali agevolazioni alle imprese locali;

servizi locali, causando danni irreparabili all'economica locale e nazionale, con la conseguente perdita di posti lavoro, che genera un elevato costo sociale per lo Stato, con il rischio di entrare in un circolo vizioso senza fine. Per superare, o quantomeno mitigare, gli effetti opprimenti dell'imposizione patrimoniale sulle attività economiche, che sono il perno dello sviluppo del Paese, si potrebbe propendere verso una visione più "federalista" del principale tributo patrimoniale, ossia l'Imu, riportando l'intero gettito nelle casse degli enti locali, consentendo la deducibilità dell'imposta dal reddito d'impresa, riducendo l'aliquota applicabile ai fabbricati strumentali nonché, per le imprese edili, evitando la tassazione dei fabbricati invenduti, che rappresenta l'unica forma di tassazione sul magazzino tra tutti i settori industriali.

Infine, posto che nella valutazione di sopportabilità del prelievo assume una rilevanza fondamentale la salvaguardia della sfera della libertà economica, indispensabile per lo sviluppo della personalità dell'individuo, non vi sono dubbi, ad avviso di chi scrive, che un prelievo tributario tanto gravoso da "incentivare" talune imprese ad uscire dal mercato, presenta forti dubbi di legittimità costituzionale, non condividendo la tesi di chi considera positivamente il prelievo tributario effettuato mediante tributi, quali l'Imu e l'Irap, in grado di eliminare dal mercato le imprese inefficienti¹⁵.

Un'ulteriore considerazione in merito al collegamento tra la libertà economica ed il dovere fiscale, riguarda la certezza nel tempo delle norme tributarie. Per quanto riguarda, ad esempio, l'imposta speciale che grava sugli immobili, nel corso dell'ultimo ventennio il legislatore tributario è intervenuto ripetutamente sulla struttura dell'imposta: nel 1992 il governo Amato, con il Decreto legge n. 333/1992, istituì l'ISI, dal 1993 l'ISI da "straordinaria" si trasformò in un'imposta ordinaria speciale locale (l'ICI), dal 2012, con D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, è entrata in vigore l'IMU "sperimentale"¹⁶. La reiterata modifica delle disposizioni normative ed il conseguente inasprimento del carico fiscale, rischia di comprimere i diritti economici tutelati dalla Costituzione repubblicana, incidendo negativamente sulla libertà di decisione nonché sulle possibilità di pianificazione delle iniziative imprenditoriali.

¹⁵ NARDUZZI E., *L'Irap stimola la ricerca dell'efficienza economica*, in "Italia oggi", 7 giugno 1997, p. 28;

¹⁶ In particolare, in conseguenza del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 l'applicazione a regime dell'IMU è posticipata al 2015, mentre per il triennio 2012-2014 è applicata la c.d. IMU sperimentale;

3. La tassazione della ricchezza accumulata ed il principio costituzionale della tutela del risparmio.

Per quanto riguarda il rapporto tra imposte patrimoniali e tutela del risparmio, una parte della dottrina¹⁷ ritiene che il sistema fiscale, così come risulta a causa dell'incidenza delle imposte patrimoniali, rischia di ledere la normativa costituzionale in tema di risparmio. L'esigenza di assicurare al risparmio una particolare protezione trova diretto riconoscimento nell'art. 47 della Costituzione, con cui si chiude il Titolo III dedicato ai rapporti economici. La norma ha per oggetto al primo comma il risparmio ed il credito, ossia dispone che "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito". Il risparmio costituisce un valore costituzionale che lo Stato deve incoraggiare attivamente e tutelare contro ingiuste riduzioni di ricchezza¹⁸. Una normativa fiscale, come quella vigente, che sacrifica e decurta soltanto, o prevalentemente, il risparmio orientato verso determinate forme, e senza alcuna giustificazione che non sia quella dalla mera esazione tributaria, finisce inevitabilmente per vanificare la tutela costituzionale, oltre che a determinare un'inevitabile disparità di trattamento tra gli stessi risparmiatori.

Si pensi ad esempio all'imposta sugli immobili (IMU) che colpisce il patrimonio formato con i risparmi accumulati dalle famiglie, che al momento del realizzo sono già stati oggetto di imposizione. In sostanza, come disaminato nel capitolo precedente, il risparmio viene tassato due volte, la prima quando effettivamente si realizza sotto forma di reddito, la seconda quando viene impiegato in determinate attività. In primo luogo un siffatto sistema penalizza quei contribuenti più virtuosi che, con sacrifici e lungimiranza, risparmiano parte del reddito annualmente percepito, e favorisce invece quelli più propensi al consumo "indiscriminato" e non giustificato da particolari esigenze personali o familiari. È opportuno sottolineare che anche il consumo del reddito disponibile è soggetto a tassazione, in particolare all'imposta indiretta sui consumi, però a differenza del risparmio, la funzione sociale e collettiva del consumo è minore, ancorché fondamentale per l'economia del Paese.

¹⁷ ROSSANO C., *Imposte patrimoniali e Costituzione*, in "Riv. dir. fin. sc. fin", 1993, I, p. 407;

¹⁸ ARIOLI G. (a cura di), *La tutela del risparmio*, in "Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale", ottobre 2008, disponibile online su < <http://www.cortecostituzionale.it> > [data ultimo accesso 12/01/2013], p. 2;

In secondo luogo, il fatto che la vigente imposizione patrimoniale non considera in alcun modo il processo di formazione del risparmio nonché sia indifferente a quanto versato dal singolo contribuente sottoforma di imposta sul reddito nel corso degli anni ovvero a quanto effettivamente dichiarato, rischia concretamente di penalizzare i contribuenti fiscalmente più onesti. L'imposizione patrimoniale è indiscutibilmente un metodo valido per recuperare a tassazione quei patrimoni formati in evasione d'imposta, facendo così contribuire, se non altro in questa forma, anche i redditi precedentemente evasi. Uno dei limiti del vigente sistema di imposizione patrimoniale è che, a parità di base imponibile, colpisce allo stesso modo tutti i contribuenti, sia quelli che hanno sempre regolarmente dichiarato i propri redditi, versando le relative imposte, sia quelli che, occultando i redditi percepiti, hanno regolarizzato i propri "capitali" detenuti all'estero usufruendo dei c.d. scudi fiscali, beneficiando di un'imposizione ridotta.

Non è soltanto l'imposta sugli immobili a gravare sui risparmi accumulati: si pensi, ad esempio, al sacrificio imposto a chi ha depositato i propri risparmi su conti correnti bancari o postali oppure a chi gli ha investiti in determinati prodotti e strumenti finanziari. L'imposta di bollo sui conti correnti e sui libretti di risparmio nonché, in particolare, la nuova normativa in materia di imposta di bollo sui prodotti finanziari¹⁹, penalizza maggiormente chi detiene risorse finanziarie in misura contenuta, necessarie per i bisogni familiari e per garantire alla famiglia un dignitoso livello di vita, rispetto a chi detiene attività finanziarie per ragioni meramente speculative. Ciò deriva dal fatto che l'imposta di bollo sui conti correnti e sui libretti di risparmio intestati a persone fisiche è fissa, indipendentemente dall'ammontare, salvo il regime di esenzione in caso di giacenza media complessivamente non superiore a 5.000 Euro introdotto dall'art. 19, comma 1 e 3 del D.L. 201/2011, mentre l'imposta di bollo sui prodotti finanziari è proporzionale, pari allo 0,15% del valore di mercato, ma con un minimo di 34,20 Euro.

Inoltre, è opportuno osservare che le somme accantonate per far fronte a future esigenze familiari ovvero per l'acquisto di immobili da adibire ad abitazione debbano essere maggiormente tutelate ed incoraggiate, nel pieno rispetto dell'art. 47 Cost., diversamente dagli investimenti speculativi che rappresentano semplicemente una delle tante modalità di impiego dei capitali. Nonostante ciò, il vigente sistema impositivo, come poc'anzi sottolineato, finisce per gravare maggiormente (in termini di pressione fiscale) proprio

¹⁹ Art. 13, comma 2-ter, Tariffa, parte prima, DPR n. 642/1972, sostituito dall'art. 8, comma 13, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44;

sui piccoli risparmiatori. Inoltre, le c.d. mini patrimoniali sulle attività finanziarie non risultano in alcun modo collegate con la ricchezza prodotta, o si possa presumere che venga prodotta secondo criteri oggettivi e coerenti. Nella sostanza vengono a colpire puramente e semplicemente il risparmio come tale, portando in talune situazioni all'erosione del risparmio accumulato, conseguenza diretta del fatto che il rendimento, soprattutto per quanto riguarda i conti correnti ed i libretti di risparmio, è talvolta inferiore all'imposta di bollo. A riguardo, si ritiene doveroso citare l'illustre professor Cosciani²⁰, il quale sosteneva che "un'imposta patrimoniale è destinata ad incidere sul reddito e non sul patrimonio, ossia sul risparmio".

Per quanto riguarda gli immobili adibiti ad abitazione va altresì osservato che la tutela apprestata dall'art. 47 Cost. è ulteriormente rafforzata dal secondo comma del medesimo disposto costituzionale, in ragione del quale la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione". Tra l'altro la tutela costituzionale, data l'ampia formulazione della normativa, non riguarda soltanto l'abitazione principale, cioè l'immobile adibito a dimora abituale, ma qualsiasi abitazione di cui il soggetto possa avere la disponibilità per sue effettive e comprovate esigenze.

Una parte della dottrina di matrice economica ritiene che qualsiasi imposta che grava sul patrimonio è inevitabilmente un'imposta sul risparmio, e dal momento che l'art. 47 Cost. statuisce che «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme», la tassazione patrimoniale presenta dei limiti di costituzionalità²¹. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale risulta però tutt'altro che in linea con tale tesi. Nel 1995²² la Consulta dichiarò non fondata la questione di costituzionalità, sollevata dalla Commissione tributaria di primo grado di Roma, della norma che introdusse l'imposta stra-

²⁰ Vedi DE MITA E., *L'imposizione sugli immobili - profili di diritto costituzionale*, in "Riv.dir. fin. sc. fin.", 1986, 3, I, p. 367;

²¹ SCACCIAVILLANI F., *Espropriazione e Rassegnazione?*, 27 settembre 2011, disponibile online su <<http://noisefromamerika.org>> [data ultimo accesso: 12/01/2013]. L'A. sostiene che "in un Paese dove al primo stormir di fronda si invoca la Costituzione, soprattutto da parte dei maggiori sponsor dell'esproprio, va gridato che il patrimonio è frutto del risparmio, anzi è il risparmio. Per cui, a meno che non si dimostri per vie legali che è stato acquisito illegalmente, la Costituzione lo tutela "senza se e senza ma" in tutte le sue forme: conti bancari, immobili, titoli di stato, azioni, gioielleria, ecc. Una volta pagate le imposte sul reddito, quello che rimane è intoccabile. Inviolabile come il diritto all'uguaglianza. Così come si tutelano i diritti dei lavoratori, vanno tutelati i diritti dei risparmiatori, che, en passant, in buona misura sono gli stessi lavoratori di cui sopra";

²² Corte cost., 4 maggio 1995, n. 143;

ordinaria sui depositi bancari e postali istituita dal Governo Amato nel 1992²³. Secondo il giudice remittente, il tributo sarebbe stato in contrasto, oltre che con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto colpiva in maniera eguale situazioni differenziate ed incideva su una capacità contributiva astratta così da violare il principio di progressività, anche con l'art. 47 Cost., in quanto non tutelava né incoraggiava il risparmio, generando "sfiducia" nei risparmiatori e "sottraendo ricchezza dal sistema economico". Inoltre, la Commissione tributaria di primo grado di Roma aveva contestato che il tributo, gravando soltanto sui depositi bancari e postali, colpiva in gran parte i risparmi di piccola entità, lasciando inalterati i patrimoni finanziari dei cittadini più abbienti costituiti da titoli di Stato ed altri prodotti finanziari. La Corte Costituzionale respinse tutti i dubbi espressi dal giudice remittente, ed in particolare, ribadendo l'orientamento espresso in precedenti decisioni²⁴, censurò la presunta violazione del principio contenuto nell'art. 47 Cost. in quanto, trattandosi di un mero principio programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore tributario, non è idoneo a costituire un limite alla sua discrezionalità²⁵.

Inoltre, di particolare rilevanza in merito al rapporto tra imposte patrimoniali ed art. 47 Cost., è la decisione assunta dalla Corte Costituzionale nel 1996²⁶, con la quale dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale della norma istitutiva dell'imposta straordinaria sugli immobili (artt. 7 del D.L. 11 luglio 1992, n. 333 e 2, comma 1, del D.L. 23 gennaio 1993, n. 16), sollevata dalla Commissione tributaria di I grado di Rovigo. Il giudice remittente riteneva che l'ISI, essendo svincolata da qualsiasi parametro di redditività effettiva del patrimonio immobiliare, fosse iniqua e sproporzionata, ostacolando la realizzazione delle condizioni favorevoli per l'accesso alla proprietà dell'abitazione, principio disposto dal secondo comma dell'art. 47 Cost. La Consulta, conformemente alla precedente giurisprudenza ribadì nuovamente la discrezionalità del

²³ L'art. 7 del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella L. 8 agosto 1992, n. 359, istituì per l'anno 1992 un'imposta straordinaria sui depositi bancari e postali, prevedendo una ritenuta del sei per mille sull'ammontare dei medesimi alla data del 9 luglio 1992;

²⁴ Corte cost., 27 luglio 1982, n. 143: In merito al principio della tutela del risparmio contenuto nell'art. 47 Cost., la Corte ribadì che: "Tale precetto costituzionale contiene soltanto un principio politico a cui dovrà ispirarsi la futura normativa, ma non può certo impedire al legislatore ordinario di emanare in materia finanziaria tutte le norme giuridiche dirette a disciplinare nella maniera più opportuna ed efficace il gettito delle entrate ed a predisporre le misure necessarie ad evitare frodi fiscali";

²⁵ Corte cost., 26 luglio 2005, n. 328, la Consulta dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma che istituì l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (dell'art. 1 del D.L. 30 settembre 1992, n. 394) in riferimento agli artt. 3, 47 e 53 della Costituzione;

²⁶ Corte cost., 26 luglio 1996, n. 322;

legislatore in merito all'applicazione del principio della tutela del risparmio, con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione del principio stesso.

In merito al rapporto tra gli artt. 47 e 53 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha ridimensionando ulteriormente la portata precettiva dell'art. 47 Cost., ribadendo che nella tutela costituzionale del diritto al risparmio non è rinvenibile alcun limite al prelievo fiscale, limitando quindi ulteriormente l'utilizzabilità dell'art. 47 Cost. ai fini del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, il che nella sostanza significa escludere ogni forma di controllo a questo titolo sulle decisioni del legislatore tributario, salvo casi estremi, peraltro difficilmente immaginabili in concreto²⁷.

Pertanto, considerando l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale in relazione al rapporto tra diritto al risparmio e discrezionalità del legislatore tributario, è concretamente ipotizzabile che dinanzi ad una questione di costituzionalità di un'imposta patrimoniale, la Consulta sosterebbe l'impossibilità di utilizzare l'art. 47 isolatamente, con la necessità di leggerlo eventualmente in combinato con le altre disposizioni costituzionali, in particolare con gli artt. 3 e 53 Cost.

Ad avviso di chi scrive, sembra paradossale pretendere di risolvere i problemi del debito pubblico italiano tassando il risparmio individuale, che rappresenta in sostanza il risparmio nazionale che sorregge il debito pubblico, il sistema bancario ed il sistema industriale. La "tassazione del risparmio", mediante il vigente sistema di mini-patrimoniali, non colpisce soltanto chi detiene un patrimonio tale da rappresentare effettivamente un indice di forza economica, ma grava anche su chi, con senso di responsabilità e sacrifici, ha "stretto la cinghia" per acquistare la casa in cui viva con la propria famiglia ed ha accantonato parte dei propri redditi per fronteggiare dignitosamente le future esigenze.

4. L'effetto espropriativo ed il limite quantitativo delle imposte.

Nella Costituzione italiana il dovere di concorrere alle spese pubbliche secondo la capacità contributiva (art. 53 Cost.) è armonica applicazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e del tipo di democrazia (art. 1 Cost.) che i costituenti vollero instaurare, ossia

²⁷ BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2011, Tomo I, p. 310, anche in BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Tesi di dottorato XX ciclo, discussa alla Facoltà Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova, A.A. 2007/2008, p. 371;

la democrazia non solo dei diritti, ma anche dei doveri. Il dovere tributario non è dunque visto come mera soggezione alla potestà di imperio, ma nella sua funzione di “concorso alle spese pubbliche”, imposto a “tutti” coloro che hanno “capacità contributiva”, non in ragione di quanto si è ricevuto, ma di quanto ciascuno sia in grado di dare²⁸. Ogni riflessione sulla capacità contributiva difficilmente può evitare di misurarsi con il problema del *quantum* dei tributi, e quindi con quello della limitazione – massima e minima – al prelievo fiscale. Per il limite minimo il problema principale non è rappresentato dalla sua giustificazione costituzionale, che è indiscussa sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, ma dalla sua concreta quantificazione ed utilizzabilità ai fini del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. Per quanto attiene il limite massimo, invece, il problema è ben più ampio: non si discute solamente sulla sua precisa individuazione, e sulla reale possibilità per la Corte di sindacare le scelte del legislatore tributario in base a tale limite; è controverso pure il fondamento concettuale di un eventuale limite massimo, alla luce dei principi costituzionali. A riguardo si possono distinguere due orientamenti dottrinali, i quali, attribuendo un differente valore al principio della capacità contributiva, giungono ad opposte conclusioni in merito al limite massimo dell'imposizione fiscale. In particolare, la diversa collocazione, negli opposti orientamenti dottrinali, del punto di bilanciamento tra interesse fiscale e capacità contributiva porta a differenti visioni relativamente alle interrelazioni tra diritti proprietari e diritti sociali, nell'ottica della sussistenza o meno di un limite massimo al livello del prelievo fiscale.

4.1 *L'orientamento dottrinale contrario al limite quantitativo superiore del prelievo fiscale.*

La dottrina minoritaria²⁹ nega fermamente l'esistenza di un limite massimo al potere normativo di imposizione derivante dai principi costituzionali posti a garanzia dei rap-

²⁸ In particolare, per pagare è necessario che il contribuente disponga di mezzi idonei al pagamento, e come sostiene TIPKE K., *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in “Il fisco”, 1996, p. 7204 ss.: “le imposte si pagano con i denari”. Si veda anche: MOSCHETTI F., *La capacità contributiva, Profili generali*, AA.VV, in “Trattato di diritto tributario”, a cura di Amatucci A., Padova, 1994, p. 225; MANZONI I., *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1965; p. 21 ss.;

²⁹ In tale corrente di minoranza, che interpreta l'art. 53 Cost. come vincolo “relativo”, aderendo all'originaria impostazione “svalutativa” del principio della capacità contributiva che ha il proprio presunto iniziatore in A.D. Giannini, come sottolinea FALSITTA G., *Il doppio concetto di capacità contributiva*, in “Riv. dir. trib.”, 2004, 7-8, I, p. 893, nota 1, rientrano: F. Forte, S. Bartholini, A. Berliri, G. Ingrosso, A. Fedele, F. Gallo;

porti economici (artt. 41 e 42 Cost.). Tale dottrina minoritaria³⁰ ritiene che non solo non esistono limiti costituzionali superiori alla cosiddetta “pressione tributaria globale” ma non esistono neppure limiti all’ammontare del prelievo rispetto al singolo contribuente ed ai tributi che lo colpiscono. Autorevoli esponenti di tale orientamento, affermando l’inesistenza di limitazioni quantitative costituzionali al prelievo, ritengono che le imposte, ancorché “confiscatorie”, sono pienamente legittime e non contrastano con alcun divieto racchiuso nell’art. 53 Cost., in una prospettiva “svalutativa” sia della proprietà privata sia della libertà di iniziativa economica. Inoltre, partendo dal presupposto che la Costituzione non impone alcun divieto stringente ed assoluto di restrizione del diritto della proprietà privata, i sostenitori di questa tesi ritengono che la legge ordinaria può sempre comprimere tali diritti per raggiungere lo scopo, bilanciato e costituzionalmente garantito, di interesse generale e di pubblica utilità. In particolare, nel caso specifico dell’imposizione fiscale, lo scopo che giustifica l’eventuale effetto ablativo della proprietà privata risiede nell’attuare il precetto costituzionale dell’art. 53 Cost., ossia di realizzare non un’espropriazione senza indennizzo ma il riparto solidaristico dei carichi pubblici a titolo di concorso alle spese pubbliche, avendo come limite invalicabile solo il rispetto del principio di uguaglianza quale base e fondamento del principio di capacità contributiva. Pertanto, i sostenitori di questa tesi ritengono che il riparto dei carichi fiscali risponde al principio di giustizia distributiva, senza che la garanzia costituzionale dei c.d. diritti dominicali, di cui agli artt. 42 e 43 Cost., possa esplicitare, in termini di limiti intrinseci (o interni), alcuna diretta influenza sull’individuazione dei parametri di legittimità delle scelte legislative effettuate ai sensi degli artt. 53 e 3 Cost.³¹. Da ciò emerge che ad avviso di tale dottrina, la legittimità costituzionale dei tributi può essere valutata solo chiamando in causa gli artt. 3, 23 e 53 Cost., non sussistendo alcun principio generale di garanzia, rispetto al prelievo, delle attività economiche private desumibile dalle norme costituzionali in materia di rapporti economici. Tale orientamento è conforme a quello seguito dai giudici della Corte Costituzionale, dai quali non rinvengono conferme di una diretta influenza delle garanzie costituzionali della proprietà privata e dell’iniziativa economica sulla definizione dei limiti del carico fiscale³². A sostegno di

³⁰ In particolare si veda: GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, Il Mulino, 2011. Il saggio citato rappresenta in verità la seconda, integrata edizione di quella edita nel 2007, recante intitolazione identica;

³¹ GALLO F., *Proprietà, diritti sociali e imposizione fiscale*, in “Giur. comm.”, 2010, 2, I, p. 197;

³² FEDELE A., *Concorso alle pubbliche spese e diritti individuali*, in “Riv. dir. trib.”, 2002, 1, I, p. 31;

tale tesi viene richiamata anche la diversa collocazione, nella Costituzione, delle norme in materia di rapporti economici rispetto a quelle relative ai diritti fondamentali inviolabili, da cui deriverebbe un differente riconoscimento del valore ad essi attribuito. In particolare, il dovere di solidarietà tributaria richiede un'unitaria considerazione solo con i diritti inviolabili della persona, fra cui non rientrano però quelli economici, tra cui il diritto di proprietà privata, il diritto alla libera iniziativa economica ed il diritto alla tutela del risparmio, i quali non vengono considerati da questa dottrina né come dotati di una tutela assoluta, né come un "attributo necessario e indissolubile della persona", il che porta ad un declassamento di tali diritti, da diritti della persona a diritti per la persona³³. Diretta conseguenza di tali argomentazioni è che la garanzia costituzionale della proprietà di cui all'art. 42 Cost. non viene considerata idonea a condizionare, nel riparto delle spese pubbliche, le scelte legislative, lasciando al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità e nel mero limite della non arbitrarietà, il compito di comporre il conflitto tra i diritti proprietari e i diritti sociali attraverso lo strumento fiscale³⁴.

Questo orientamento dottrinale, a cui aderiscono illustri giuristi, in particolare il professor Gallo, considera la proprietà privata, quantunque prevista e tutelata dall'art. 42 Cost., un diritto di rango inferiore, non classificabile tra quelli fondamentali ed inviolabili, e ritiene che la posizione del contribuente rispetto all'ente pubblico titolare dello *jus imponitonus* sia di rango inferiore, discrezionalmente definibile e limitabile dal potere legislativo³⁵. Da ciò deriva la netta separazione tra garanzie proprietarie e prelievo fiscale, disciplinati distintamente e senza alcun legame dagli artt. 42 e 53 Cost. Questa dottrina ritiene che l'espropriazione, intesa quale compressione della proprietà privata, sia un istituto giuridico che consente di soddisfare un interesse pubblico generale mediante l'acquisizione, da parte dell'ente statale o territoriale, di un bene privato di interesse pubblico. Diversamente, la compressione della ricchezza causata dall'imposizione fiscale ha come unico scopo la realizzazione del riparto solidaristico delle spese pubbliche.

Secondo la visione più "rigida" di tale orientamento dottrinale, un contribuente può essere legittimamente chiamato a pagare una determinata imposta anche se non ha i mezzi

³³ BIZIOLI G., *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2008, p. 98;

³⁴ GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 74 ss;

³⁵ ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996, p.183 ss; GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, cit., p. 105 ss;

per farlo, il che, secondo la dottrina prevalente, risulta difficile da giustificare non solo dal punto di vista giuridico-costituzionale ma anche dal punto di vista economico. Quindi, per la dottrina minoritaria, sono costituzionalmente legittimi anche quei tributi di entità tale da richiedere al contribuente, per il regolare adempimento, di liquidare in tutto o in parte il proprio patrimonio, non ravvisando alcun contrasto con le guarentigie costituzionali a tutela specifica della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica. Dunque, portando all'estremo tale visione, un'imposta sulle successioni potrebbe sottoporre a prelievo l'intera quota spettante al singolo erede ed un'imposta sul patrimonio potrebbe confiscare l'intero reddito "economico" del contribuente, il che con il tempo significa portare alla graduale ablazione del cespite stesso³⁶, senza vulnerare il principio di capacità contributiva³⁷.

Vi è poi una visione "meno rigida" di tale orientamento dottrinale, che nonostante neghi l'esistenza di un limite massimo all'imposizione fiscale, riconosce l'iniustizia e l'incostituzionalità di quei tributi palesemente ordinati a costringere il contribuente ad alienare determinati beni per l'eccessivo gravame fiscale connesso alla loro disponibilità³⁸.

L'orientamento della dottrina minoritaria, pur non ammettendo alcun limite massimo all'imposizione, riconosce però l'esistenza del cd "limite minimo", ossia l'esonero da contribuzione del c.d. "minimo vitale" personale e familiare. Ad avviso della dottrina prevalente, è una palese contraddizione ritenere mancante la tutela costituzionale di un "limite massimo" ma considerare l'esistenza di un "limite minimo", in quanto, se la legge d'imposta dispone che il contribuente che ha prodotto un determinato reddito possa legittimamente subire, senza violazione dei principi costituzionali, l'avocazione pro fisco dell'intero reddito, ciò prova che una siffatta legge non lascia indenne da prelievo nessun "minimo vitale"³⁹.

³⁶ ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale, e diritti costituzionali*, cit., p. 299. L'A. sostiene che: "non sembra possibile escludere che la proprietà della quinta casa (o di certi beni di lusso) possa essere colpita con un'imposta di tipo patrimoniale strutturata con un'aliquota annua maggiore del reddito eventualmente ricavabile da tali beni";

³⁷ Critica l'orientamento della dottrina minoritaria FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, in "Riv. dir. trib.", 2008, 2, I, p. 89 ss.;

³⁸ FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 27;

³⁹ FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, cit., p. 89 ss.;

4.2 *L'orientamento dottrinale a favore del limite quantitativo superiore del prelievo fiscale.*

Diametralmente opposta è la visione della dottrina maggioritaria⁴⁰, la quale ritiene che il limite massimo all'imposizione deriva direttamente dal principio di capacità contributiva, in quanto il "concorso alle spese pubbliche" deve essere un prelievo parziale ed il carattere parziale deve essere controllato esaminando non solo gli effetti economici della singola imposta ma anche il peso complessivo di più imposte, perché è la capacità contributiva complessiva che viene tutelata dalla norma costituzionale⁴¹. Inoltre, contrariamente alla tesi della dottrina minoritaria esposta poc'anzi⁴², la dottrina prevalente ritiene che *condicio sine qua non* della sussistenza della capacità contributiva è la titolarità di una ricchezza spendibile (patrimonio e reddito) da cui si possono trarre i mezzi per far fronte al prelievo tributario. Sulla base di tale considerazione, autorevole dottrina⁴³ ritiene che non è consentito chiedere al soggetto passivo un concorso alle spese pubbliche superiore alla sua effettiva forza economica, giacché in tale ipotesi verrebbe meno la necessaria correlazione tra obbligo di contribuzione e capacità di contribuzione, e verrebbe in sostanza colpita una capacità contributiva inesistente ovvero virtuale⁴⁴, con il diretto effetto confiscatorio dell'imposta, in contrasto con le norme costituzionali, in particolare con l'art. 42 Cost., posta a tutela del diritto della proprietà privata. Questo

⁴⁰ In tale corrente di maggioranza, che sostiene che la forza economica è un presupposto assoluto della capacità contributiva, come sottolinea FALSITTA G., *Il doppio concetto di capacità contributiva*, in "Riv. dir. trib.", 2004, 7-8, I, p.893, nota 4, rientrano, tra gli altri, oltre allo stesso G. Falsitta, F. Moschetti, I. Manzoni, F. Gaffuri, E. De Mita, N. D'Amati, G. Marongiu, F. Battistoni Ferrara, R. Schiavolin, A. Fantozzi, G. Tinelli;

⁴¹ MOSCHETTI F., *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, in "Riv. dir. trib.", 2010, IV, p. 427 ss;

⁴² In particolare ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale, e diritti costituzionali*, cit., e GALLO F., *Le ragioni del fisco*, cit. In particolare, secondo il professor Gallo, la persona del contribuente "può essere tassata anche con riferimento a fatti privi di patrimonialità ad essa imputabili, che è come dire che la tassazione può riguardare la persona anche sole per le sue "capacitazioni" e "possibilità", indipendentemente dall'esistenza o disponibilità di un patrimonio". Contro tale teoria, FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, cit., p. 91. L'A. scrive: "la portata pratica della teoria (minoritaria) è chiara: un cittadino può essere chiamato a pagare l'imposta anche se non ha i mezzi";

⁴³ FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 2006, p. 147. In particolare, alla nota 4) il professor Falsitta scrive: "il sistema tributario attualmente vigente in Italia presenta qualche caso nel quale il prelievo è così elevato da espropriare di fatto il contribuente del bene oggetto dell'imposizione. Si pensi, ad esempio, ai redditi dei beni immobili, i quali vengono contemporaneamente colpiti dall'imposta comunale sugli immobili (Ici) [oggi Imu] e dall'imposta personale sui redditi [l'Imu ha soppresso la componente immobiliare dell'Irpef dovute sui redditi fondiari per gli immobili non locati], senza peraltro consentire la detrazione della prima dalla seconda, con possibili effetti espropriativi";

⁴⁴ FALSITTA G., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2007, p. 66 ss.: "Non è consentito richiedere al soggetto un concorso alle spese pubbliche superiore a quella che è la sua capacità contributiva, giacché in tali ipotesi verrebbe meno la necessaria correlazione tra obbligo di contribuzione e capacità di contribuzione, e verrebbe in sostanza colpita una capacità contributiva inesistente";

orientamento dottrinale, sostenendo che il limite alla tassazione è ben espresso dal principio della capacità contributiva che vuol dire “ragionevolezza della tassazione”, ritiene che l'imposizione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere “supportabile” dal contribuente. Con ciò non significa che il precetto costituzionale che garantisce la proprietà privata (art. 42 Cost.) costituisca un impedimento generico all'imposizione, in particolare a quella patrimoniale, bensì rappresenta un limite alla discrezionalità legislativa nel *quantum* di pressione fiscale unitamente al principio di ragionevolezza della capacità contributiva. Infatti, è nella logica di ogni tributo che il contribuente si privi di parte della propria ricchezza per assolvere l'obbligazione tributaria, e ciò può risultare più visibile per le imposte patrimoniali rispetto a quelle reddituali a causa della tipologia di presupposto impositivo che determina una differente “capacità di pagare” in capo al contribuente. Quindi, non necessariamente l'alienazione di un cespite o lo smobilizzo di un'attività finanziaria, necessario per pagare l'imposta, rappresenta una forma di esproprio senza indennizzo, in quanto può semplicemente essere una modificazione della distribuzione della proprietà privata secondo criteri di maggior efficienza⁴⁵. È indiscutibile che ogni tributo, in quanto prestazione patrimoniale coattiva, rappresenta una porzione della proprietà che il soggetto passivo d'imposta è tenuto, per legge, a deporre nell'erario pubblico, al fine di partecipare alle spese pubbliche e di godere con sicurezza la proprietà che gli rimane. La dottrina prevalente ritiene però che la Costituzione non lascia completamente alla discrezionalità del legislatore la scelta dell'entità complessiva del prelievo tributario, ritenendo che un carico fiscale spropositato collide con i principi costituzionali e porta a nullificare l'intero titolo dei rapporti economici della Costituzione, in particolare gli artt. 41, 42 e 47 Cost.

Tra i principali giuristi che riconoscono la presenza, nel sistema costituzionale italiano, di “limiti superiori” inviolabili, giova citare l'illustre professor Falsitta, il quale, in un saggio del 2008⁴⁶, scriveva: “la contribuzione deve mantenersi nei limiti di una congrua e razionale percentuale tra oggetto tassato e *quantum* prelevato. Se, trascinando, essa supera codesti confini e misure quantitative, la quantità si converte in qualità (sanzione) e può ricevere legittimazione costituzionale in quanto fornita dei caratteri ontologici della sanzione. Ma se sanzione non è, il discorso cambia. Se è imposta, il suo carattere

⁴⁵ MOSCHETTI F., *Il principio della capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973, p. 220 ss.;

⁴⁶ FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, cit., p. 89 ss.;

confiscatorio ne decreta l'incostituzionalità". La differenza tra sanzione, anche di natura tributaria, ed imposta è di immediata comprensione. Nella sanzione l'entrata pubblica poggia sul presupposto della violazione di una regola, non rilevando in alcun modo l'idoneità del soggetto sanzionato a corrispondere la somma richiesta dall'ente pubblico. Diversamente, nel caso del tributo, la pretesa dell'ente impositore ricade in un contesto di tipo solidaristico, in cui assume una posizione prioritaria la capacità del soggetto di fronteggiare la richiesta erariale.

Quindi, per essere coerente con i principi dettati dalla carta costituzionale, l'imposizione deve essere "sopportabile", ossia non deve scoraggiare la produzione di maggior reddito, non deve costringere a "chiudere bottega" e non deve nemmeno intaccare la fonte produttiva di un determinato reddito. In merito all'art. 42 Cost., norma posta dai costituenti a garanzia della proprietà privata, un livello di imposizione tale da superare il reddito disponibile del contribuente conduce inevitabilmente all'ablazione graduale del patrimonio. Inoltre, l'art. 42 Cost., quando al secondo comma dispone che «la legge determina i modi di acquisto della proprietà privata», garantisce l'esistenza del mercato, ossia di un luogo in cui i privati scambiano i propri beni. Perché vi sia un mercato è necessaria la circolazione dei capitali, impossibile se ai singoli è lasciata soltanto quella parte di ricchezza cosiddetta del "minimo vitale", inteso come quell'insieme di beni economici necessario al soddisfacimento delle primarie necessità personali⁴⁷. Ad avviso di questa dottrina, al contribuente, dopo il prelievo operato dalle imposte, non deve essere lasciato solo quanto necessario per sopravvivere, ma anche una parte di ricchezza che possa essere scambiata con altri soggetti, affinché possa ancora operare come *homo oeconomicus*⁴⁸.

La Costituzione, oltre che sancire il dovere contributivo di ciascun cittadino, attribuisce particolare rilievo ai diritti individuali, pertanto le attitudini, le capacità, le iniziative ed i beni del contribuente in quanto persona sono al servizio della collettività ma nel contempo nessun interesse collettivo può sopraffarli. Da ciò emerge che non è consentito al legislatore soddisfare "l'interesse fiscale" in ogni modo, ma deve essere bilanciato con gli altri valori costituzionali, in quanto l'art. 53 Cost. non indica alcuna prevalenza dell'interesse fiscale rispetto agli altri diritti costituzionalmente tutelati⁴⁹, bensì funge da

⁴⁷ Su questo tema MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973, p. 228;

⁴⁸ MARELLO E., *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in "Giur. it.", 1997, I, p. 483;

⁴⁹ BORIA P., *L'interesse fiscale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 80;

criterio selettivo per la scelta del presupposto imponibile. L'art. 53 Cost. opera, inoltre, da baluardo contro gravanze il cui presupposto, essendo economicamente apprezzabile o sintomatico, sia configurato in modo da generare l'erosione progressiva dell'oggetto cui è riferita l'imposta, oppure contro prelievi che sottraggono integralmente la stessa ricchezza tassata o in una misura che possa fondatamente minacciare l'equilibrio tra i bisogni finanziari del settore pubblico e l'interesse dei singoli. Considerando che la Costituzione esprime, nel suo impianto generale, un sapiente bilanciamento tra la costruzione di uno Stato sociale, con ampi settori di intervento pubblico che esigono idonee disponibilità finanziarie, e la difesa del privato e della sua indipendenza e libertà economica, pare evidente che l'art. 53, comma 1, Cost. non può non proibire qualunque imposizione con effetti sostanzialmente espropriativi, nel senso di una sottrazione progressiva, mediante un prelievo reiterato o addirittura istantaneo sul bene, tali da minacciare o pregiudicare la continuità o la sopravvivenza, o anche solo un ragionevole progresso, dell'economica privata⁵⁰. Affermare che l'economica privata deve essere garantita nei confronti dell'imposizione tributaria, non significa riconoscere l'esistenza di un primato di tale economica, bensì tutelare l'interesse individuale dei contribuenti, affinché la determinazione quantitativa del tributo, o meglio della pressione fiscale complessiva che grava sul singolo contribuente, non generi degli effetti demolitori.

Questo orientamento dottrinale non ha dubbi sull'esistenza di un limite massimo all'imposizione direttamente desumibile dai precetti costituzionale, sostenendo l'incostituzionalità di quelle imposte che producono l'effetto di avocare all'ente pubblico la totalità del reddito derivante da una qualsiasi fonte produttiva, realizzando una sorta di "esproprio senza indennizzo" della proprietà privata. Il problema riguarda la determinazione quantitativa del prelievo fiscale oltre il quale l'imposizione assume natura confiscatoria, che dovrà essere accertato in concreto con un giudizio di fatto tipico dello

⁵⁰ POGGIOLI M., *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Padova, Cedam, 2012, p. 71. In particolare, l'A. scrive: "l'art. 53, comma 1, propone un dato testuale che implicitamente trasmette l'idea di un dovere contributivo che sottrae al contribuente non già l'intera sua capacità contributiva (identificabile con il reddito economico), ma solo una quota frazionaria, una fetta, una percentuale di questa. La chiamata del contribuente a versare in "ragione" della sua capacità economica dovrebbe implicare, insomma, un sacrificio non totalizzante, giammai confiscatorio e tantomeno espropriativo; ossia un'ablazione che non può eccedere i limiti di una ragionevole correlazione percentuale rispetto all'oggetto su cui l'idoneità al prelievo è commisurata, senza mai giungere al completo esaurimento della capacità medesima";

scrutinio costituzionale⁵¹, mancando ogni riferimento normativo a riguardo. Nell'ordinamento tributario italiano, a livello di legge ordinaria, manca una specifica disposizione che dia concreta attuazione al principio che questa dottrina fa derivare direttamente dal combinato disposto degli artt. 42 e 53 Cost, ossia di una clausola di salvaguardia idonea a temperare l'eccesso di prelievo fiscale, evitando imposte isolatamente o cumulativamente confiscatorie. La necessità di una norma di carattere speciale "impiantata" nell'ordinamento tributario è dovuta al fatto che risulta difficile pensare che la soluzione del problema possa scaturire da una sentenza della Corte Costituzionale, sia per il diverso orientamento della giurisprudenza costituzionale sulla questione sia perché si tratta di un problema a più incognite, come dimostrano le legislazioni di quei Paesi che hanno disciplinato specificatamente il problema delle imposte confiscatorie. Limiti all'imposizione sono presenti da tempo in molti Paesi con i quali usiamo sovente confrontarci, quali Germania, Francia, Spagna, Lussemburgo, Irlanda, Olanda e Svizzera. Di particolare interesse è il caso della Germania, dove la dottrina prevalente, come quella italiana, è dell'idea che il divieto dell'imposizione espropriatrice sia insito nei principi di uguaglianza, di tassazione in base alla capacità economica, di riconoscimento della proprietà e del diritto all'iniziativa economica privata. La Corte Costituzionale federale tedesca, con due sentenze, la prima del 22 giugno 1995 e la seconda del 18 gennaio 2006, ha stabilito che i parametri costituzionali che tutelano la proprietà privata (art. 14 della Costituzione tedesca⁵², corrispondente, nella sua statuizione, all'art. 42 della Costituzione italiana) esplicano effetti garantistici limitativi alla funzione fiscale. Da ciò emerge, contrariamente all'orientamento consolidato della Consulta italiana arroccata sulla teoria che "prelievo fiscale ed espropriazione sono istituti giuridici ricollegati a presupposti diversi e diversamente disciplinati dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie"⁵³, che la Corte tedesca ricava direttamente dalla tutela costituzionale della proprietà privata il divieto di superamento di certi limiti massimi della tassazione, in consi-

⁵¹ GAFFURI G., *Il senso della capacità contributiva*, AA.VV., in "Diritto tributario e Corte Costituzionale", a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 36;

⁵² Art. 14, Costituzione tedesca, tradotta in italiano da: "Le Costituzioni degli altri, Banca documenti del Consiglio regionale del Veneto, a cura della Direzione regionale rapporti e attività istituzionali": "La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalle leggi. La proprietà impone degli obblighi. Il suo uso deve al tempo stesso servire al bene della collettività. Un'espropriazione è ammissibile soltanto per il bene della collettività. Essa può avvenire solo per legge o in base ad una legge che regoli il modo e la misura dell'indennizzo. L'indennizzo deve essere stabilito mediante un giusto contemperamento fra gli interessi della collettività e gli interessi delle parti. In caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo sono competenti i tribunali ordinari";

⁵³ Corte cost., 9 aprile 1965, n. 22;

derazione del fatto che l'imposizione, quando risulta eccessiva, compromette in modo radicale le condizioni patrimoniali del soggetto tassato producendo un effetto di oppressione e di strozzamento⁵⁴. La giurisprudenza costituzionale tedesca, con le citate sentenze, ha fissato un civile principio secondo cui "il prelievo fiscale trova il proprio limite costituzionale nella capacità di reddito del patrimonio". Sulla base di tale principio, l'imposta sul patrimonio può aggiungersi alle normali imposte sui redditi nella misura in cui il contribuente risulta in grado di farvi fronte con i proventi normalmente prevedibili e disponga ancora, dopo il pagamento dell'imposta, di una parte di reddito proprio di importo sufficiente⁵⁵. Inoltre, la Corte federale ha ritenuto che l'imposta patrimoniale generale, bensì risulti conforme ai principi sanciti dalla Costituzione, deve fare salvo il minimo vitale e deve colpire il patrimonio con criteri omogenei, non essendo consentito che alcuni di essi vengano valutati con criteri che non corrispondono al valore di mercato ma a criteri astratti di tipo catastale. La questione affrontata, e risolta, dalla Corte Costituzionale tedesca risulta particolarmente attuale nel contesto italiano. Le numerose imposte speciali di natura patrimoniale vigenti in Italia spesso finiscono per colpire dei beni, o delle attività, in misura superiore al reddito, effettivo o virtuale, ritraibile dagli stessi. Non solo, vi sono balzelli che gravano sul possesso di componenti patrimoniali per natura infruttiferi e che spesso producono soltanto costi per il titolare. Si pensi, ad esempio, all'imposta di bollo sul possesso di veicoli a motore (cd. taxa di circolazione), al canone di abbonamento alla Rai-tv, al super bollo sulle auto di "lusso", all'imposta di bollo sul conto corrente o sul libretto di risparmio. In tutte queste circostanze, a cui inevitabilmente occorre aggiungere l'Imu sulla cd. "prima casa", il prelievo fiscale grava su cespiti o attività che non producono alcun reddito per il possessore, ovvero, come nel caso dell'imposta di bollo sul conto corrente, producono un reddito netto irrisorio.

4.3 *L'orientamento della Corte Costituzionale sul limite quantitativo superiore del prelievo fiscale.*

Come ampiamente argomentato nel paragrafo precedente, la dottrina prevalente attribuisce un forte collegamento tra i limiti quantitativi al prelievo fiscale ed i principi costituzionali che tutelano e garantiscono la proprietà privata ed i diritti economici in genere. Il

⁵⁴ FALSITTA G., *I divergenti orientamenti giurisprudenziali in Italia e in Germania sulla incostituzionalità delle imposte dirette che espropriano l'intero reddito del contribuente*, in "Riv. dir. trib.", 2010, 2, I, p.139;

⁵⁵ DE MITA E., *Patrimoniale bifronte*, in "Il Sole 24 Ore", 9 ottobre 2011, p. 19;

tema però evidenzia una tendenziale divaricazione fra la posizione della dottrina maggioritaria, orientata a ricondurre in un alveo unitario tutti gli interventi autoritativi sulla libertà personale o patrimoniale del privato, e la consolidata giurisprudenza costituzionale che mantiene ed accentua l'autonomia sistematica dell'espropriazione rispetto ai tributi. La Corte Costituzionale italiana, in merito al limite massimo del prelievo fiscale, non è particolarmente ampia e approfondita, e soltanto nel 1996⁵⁶ si è occupata per la prima volta del potenziale conflitto di una legge d'imposta, oltre che con l'art. 53, anche con l'art. 42 Cost.

Prima di tale sentenza la Consulta si era occupata soltanto di questioni attinenti l'indennità di esproprio, giungendo però a conclusioni talvolta discordanti in merito al collegamento tra l'art. 42 e l'art. 53 Cost.⁵⁷ A riguardo è opportuno sottolineare che espropriazione per pubblica utilità ed imposizione fiscale presentano diversi elementi in comune, se non altro perché entrambi costituiscono il principale strumento statutale per la promozione delle finalità e degli interessi generali, anche se assai differenti sono le modalità con cui ciò si attua ed il quadro delle garanzie costituzionali di riferimento. Quindi, se, da un lato, tali profonde diversità impediscono di assimilare l'obbligazione tributaria alla vicenda espropriativa, dall'altro, il concetto di espropriazione è utile per descrivere gli effetti del prelievo fiscale che assorbe in misura piena l'indice di capacità contributiva manifestato dal presupposto, allo scopo di indagare il tema di frontiera dei limiti massimi dell'imposizione, non soltanto con riguardo al singolo tributo, in relazio-

⁵⁶ Corte cost., 5 febbraio 1996, n. 21;

⁵⁷ In particolare, la Corte Cost. con la sent. n. 22 del 9 aprile 1965, sosteneva che l'imposta e l'espropriazione sono "istituti giuridici ricollegati a presupposti diversi e diversamente disciplinati dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie. Essi, infatti, pongono in essere obbligazioni di carattere personale, che non possono equipararsi ai trasferimenti coattivi, regolati esclusivamente dagli artt. 42 e 43 della Costituzione"; sullo stesso orientamento anche la Corte Cost. sent. n. 283 del 10 giugno 1993, che recita "È sufficiente però rilevare - come già affermato da questa Corte (sent. n.5 del 1960), seppur in epoca risalente - che la materia espropriativa è estranea all'area di operatività dell'art. 53 Cost.". Di orientamento opposto è la sent. n. 55 del 29 maggio 1968, in cui la Corte Cost. sosteneva che: "L'art. 42 comma 3 Cost., non si riferisce esclusivamente all'ipotesi di una espropriazione immediatamente traslativa. L'istituto della proprietà privata è garantito dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi di acquisto, di godimento e nei limiti. Tale garanzia è menomata qualora singoli diritti che all'istituto si riconnettono (secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in vigore) vengano compressi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria. Tali atti di imposizione vanno pertanto considerati di natura espropriativa e devono essere indennizzati. Il principio della necessità dell'indennizzo non opera invece nel caso di disposizioni le quali si riferiscano ad intere categorie di beni (e perciò interessano la generalità dei soggetti), sottoponendo in tal modo tutti i beni della categoria, senza distinzione, ad un particolare regime di appartenenza";

ne agli specifici fatti economici da esso colpiti, ma anche con riferimento all'ordinamento fiscale nel suo complesso⁵⁸.

Con la sentenza n. 21 del 24 gennaio 1996, la Corte Costituzionale, adita dalla Commissione tributaria di I grado di Piacenza, ha esaminato specificatamente la questione relativa alla legittimità dell'imposta straordinaria sugli immobili (I.S.I.), rifiutandosi però di chiarire se un insieme di tributi forniti di potenziale effetto ablatorio di annientamento della proprietà dell'immobile mediante prelievo coattivo dell'intero reddito del cespite fosse costituzionalmente legittimo. Ad avviso del giudice remittente, in piena sintonia con la dottrina prevalente, le imposte patrimoniali sono conformi al dettato costituzionale "solo se possono essere pagate con il reddito, in quanto, diversamente, imporrebbero l'alienazione del bene assumendo carattere espropriativo". Inoltre, per il giudice a quo, la mancata previsione, ai fini della determinazione della base imponibile del tributo patrimoniale, della deduzione delle passività gravanti sull'immobile, nonché l'indeducibilità del tributo dalle imposte reddituali, produce un ulteriore effetto "ablatorio" con la potenziale violazione del combinato disposto degli artt. 42 e 53 Cost⁵⁹. In particolare, non considerando la consistenza patrimoniale "netta" del contribuente, si rischia di attribuire rilevanza ad una capacità contributiva inesistente, senza alcun collegamento tra forza economica ed attitudine individuale al pagamento dell'imposta, gravando quindi anche su chi non ha effettivamente le disponibilità liquide, ovvero mezzi facilmente monetizzabili, per assolvere l'obbligazione tributaria. Sul punto merita di essere citata la tesi sostenuta da autorevoli giuristi, ed in particolare dal professor Sala⁶⁰, secondo cui "è solo nel patrimonio complessivo, somma algebrica di attività e passività, che si manifesta quella ricchezza che può essere con sicurezza reputata idonea a manifestare capacità contributiva". I giudici costituzionali, come si legge nelle motivazioni della sentenza n. 21/1996, respinsero ogni eccezione sollevata dalla Commissione tributaria di Piacenza, ritenendo legittima l'imposta straordinaria sugli immobili, considerando in particolare la natura *una tantum* del tributo nonché la situazione di emergenza dello Stato, che necessitava di immediate ed ingenti risorse finanziarie. Ad avviso della

⁵⁸ TRIVELLIN M., *Di alcuni aspetti fiscali dell'espropriazione per pubblica utilità*, in "Riv. dir. trib.", 2012, 1, p. 65;

⁵⁹ Sulla questione si veda anche: PERRUCCI U., *La non deducibilità delle nuove imposte alla luce dei principi costituzionali*, in "Bollettino tributario d'informazioni", 1993, I, p. 9-10;

⁶⁰ SALA G., *Imposte speciali e connessi problemi di uguaglianza tributaria dopo la recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di Ici (sent. n.111/1997)*, in "Riv. dir. trib.", I, 1997, p. 902;

Consulta, le peculiari caratteristiche e finalità del tributo portavano ad escludere una violazione dei dettami costituzionali, “non potendosi negare il collegamento oggettivo del tributo, così come disciplinato, ad un concreto presupposto impositivo”, ribadendo la tesi, già affermata dalla stessa Corte in precedenti declaratorie di costituzionalità, dell’idoneità “oggettiva” alla contribuzione⁶¹.

Il problema veniva riproposto dinnanzi alla Consulta l’anno successivo, questa volta però in relazione all’ICI, il che impediva di fatto alla Corte di motivare l’eventuale respingimento delle eccezioni del giudice remittente trincerandosi dietro il carattere straordinario del tributo. Con la sentenza n. 111 del 22 aprile 1997, la Corte si è pronunciata sul tema del possibile contrasto tra prelievo tributario e tutela costituzionale del diritto di proprietà. In particolare, i giudici remittenti⁶², come si legge nelle considerazioni di fatto della sentenza, lamentavano la “violazione degli artt. 42 e 53 della Costituzione per l’effetto espropriativo e lesivo della capacità contributiva, derivante dall’elevata entità dell’aliquota dell’Ici, assommata all’indeducibilità del tributo dall’imponibile dell’imposta personale sul reddito, nonché all’esistenza di ulteriori imposizioni fiscali che, secondo il rimettente, colpirebbe pesantemente il reddito ed il patrimonio immobiliare”. Nonostante l’evidente carattere espropriativo dell’Ici, ed oggi dell’Imu, che sommata alle altre imposte reddituali finisce per “sfondare” il 100 per cento del reddito netto ritraibile dai cespiti colpiti dal tributo, il verdetto della Consulta è stato egualmente assolutorio. I giudici della Corte Costituzionale, sostenendo che dalla legge tributaria “nasce soltanto un’obbligazione pecuniaria verso lo Stato” cui il soggetto passivo è tenuto “con tutto il suo patrimonio e non soltanto con il bene colpito” respinsero la tesi della violazione dell’art. 42, ribadendo “l’estraneità della materia espropriativa dall’art. 53 Cost.”. Dalla teoria espressa dai giudici della Corte Costituzionale, secondo cui dalla legge tributaria nasce solo un’obbligazione cui il soggetto passivo è tenuto con tutto il suo patrimonio, consegue sostanzialmente che dall’indice di forza economica derivate

⁶¹ GIOVANARDI A., voce “*Tributi comunali*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., vol. XVI, Torino, Utet, 1999, p. 146 ss. L’illustre professor Giovanardi A., nella nota 29, in merito all’orientamento della Corte Costituzionale, sancito con la sentenza n. 111/1997, secondo cui l’idoneità del soggetto all’obbligazione di imposta può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza nella sua oggettività, scrive: “Tale orientamento della Corte, tendente a ritenere sufficiente l’idoneità oggettiva, in contrasto con la dottrina unanime che fa coincidere la capacità contributiva con l’idoneità soggettiva ad assolvere agli obblighi tributari, è stata aspramente criticata in dottrina”. In particolare, l’A. cita alcuni autorevoli giuristi: G. Fal-sitta, F. Moschetti, A. Salvati;

⁶² La Commissione tributaria di I grado di Livorno (ord. 7 novembre 1995) e il Tar dell’Abruzzo, Sezione staccata di Pescara (ord. 11 gennaio 1996 e ord. 9 novembre 1995);

dal possesso di un'abitazione è possibile risalire alla capacità contributiva generale del contribuente, ritenendo "riduttivo identificare la capacità contributiva con la proprietà di uno specifico bene patrimoniale". Questa tesi non trova d'accordo la dottrina prevalente, che la ritiene potenzialmente pericolosa per i diritti garantiti dalla Costituzione, in quanto ogni singola imposta colpisce una specifica manifestazione di capacità contributiva, ma non deve incidere in maniera complessiva sulla capacità contributiva generale. La Corte, nella medesima sentenza, sembra poi contraddirsi. Pur sottolineando che la materia tributaria è contrassegnata da "ampia discrezionalità del legislatore" circa l'entità del carico fiscale, non manca di riconoscere che è compito della Corte verificare, alla stregua del parametro racchiuso nell'art. 53, "la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione"⁶³. Sul punto, osserva il professor Marello⁶⁴, se da una parte la Corte "ritiene riduttivo ritenere che la capacità contributiva del soggetto sia rappresentata dal fatto economico presupposto d'imposta, non si comprende quale possa essere la relazione tra presupposto e prestazione d'imposta". La dottrina prevalente, asserendo che il limite massimo del prelievo fiscale sia desumibile dal combinato disposto degli artt. 42 e 53 Cost, non ha dubbi che per dare concretezza al principio di capacità contributiva è indispensabile che vi sia un collegamento effettivo tra la prestazione imposta ed il presupposto economico considerato, ritenendo che è proprio tale collegamento che condiziona l'attitudine alla contribuzione, l'idoneità a pagare una somma a titolo di imposta. Tale collegamento esige prima di tutto che la somma sia parte della ricchezza considerata e che vi sia proporzionalità inoltre fra l'una e l'altra: il collegamento non deve essere distorto per effetto di una dilatazione del carico tributario, con alterazione in eccesso del risultato quantitativo⁶⁵. Nel caso delle imposte patrimoniali, poiché secondo la Corte la capacità contributiva è "idoneità generale a concorrere alle spese pubbliche", che trascende il possesso di un singolo bene, il contribuente potrebbe essere tenuto a qualsiasi prestazione perché dovrebbe adempiere l'obbligazione tributaria con tutto il suo patrimonio, sicché per i giudici costituzionali il presupposto d'imposta diventa un fatto eco-

⁶³ FALSITTA G., *L'ICI e l'espropriazione senza indennizzo degli immobili*, in "Riv. dir. trib.", 1997, 6, II, p. 467 ss.;

⁶⁴ MARELLO E., *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in "Giur. it.", 1997, I, p. 479;

⁶⁵ DE MITA E., voce "*Capacità contributiva*", in Dig. disc. priv., Sez. comm., II, Torino, 1987, p. 459 ss.;

nomico indicatore della capacità contributiva generale, e che quindi non ha più alcun contatto con la struttura dell'imposta.

Da ultimo preme sottolineare un recente intervento della Consulta⁶⁶, adita dalla Commissione tributaria provinciale di Messina. Il giudice remittente, in relazione all'assoggettabilità all'ICI delle aree fabbricabili, riteneva che un'imposta ordinaria sul patrimonio applicata sul valore di mercato dell'area di proprietà del contribuente “da luogo nei fatti ad una sostanziale espropriazione di un bene senza indennizzo alcuno, determinando alla lunga (dopo 10-15 anni) una sommatoria di imposte pagate pari o molto prossime alla parità o se del caso superiore, al valore di mercato del bene”. I giudici della Corte, sostenendo l'orientamento delle precedenti sentenze, rigettarono la questione di legittimità costituzionale, ribadendo che: “il pagamento dell'ICI, attenendo all'adempimento, mediante versamento diretto di una somma di denaro, di un obbligo tributario, non rientra nelle ipotesi di espropriazione di beni previste dall'evocato terzo comma dell'art. 42 Cost.; e ciò neppure nel caso in cui il contribuente non abbia a disposizione denaro liquido e, per adempiere detto obbligo, alieni a terzi uno o più beni di sua proprietà”.

Pertanto, secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, sembra evidente che il prelievo fiscale, di qualsiasi natura esso sia, non sia sottoposto ad alcun argine di contenimento quantitativo di fonte costituzionale derivante dai diritti economici tutelati dal Titolo III, Parte Prima della Carta fondamentale, lasciando al legislatore ampia discrezionalità nel definire, oltre che l'indice rilevatore di ricchezza⁶⁷, anche il livello dell'aliquota, seguendo la linea da tempo adottata dalla Corte della “deferente sottomissione alla volontà del potere legislativo”⁶⁸. In particolare, in merito alla rilevanza del diritto di proprietà e del diritto di iniziativa economica come usbergo nei confronti di una tassazione individuale eccessiva, la Corte ha sempre derubricato la questione essenzialmente allo stato di “falso problema”, reputando che si tratti di principi ontologicamente disomogenei e non integrabili rispetto alla valutazione costituzionale del carico fiscale, quasi che, a livello di imposizione generale, gli artt. 41 e 42 Cost. corressero su un trac-

⁶⁶ Corte cost., 28 novembre 2008, n. 394;

⁶⁷ In particolare: Corte cost., 4 maggio 1995, n. 143: “la capacità contributiva, quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposizione è collegata, va, in linea di principio, ravvisata in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della arbitrarietà ed irrazionalità”;

⁶⁸ FALSITTA G., *I principi costituzionali di giustizia tributaria tra teatro ed agonia*, in “Riv. dir. trib.”, 2009, 11, II, p. 722 s.;

ciato costituzionale estraneo alla dimensione del prelievo fiscale, a cui sarebbe riservato il solo sindacato sulla scorta degli artt. 23 e 53 Cost. Sulla scorta di tale orientamento, si desume che, ad avviso dei giudici della Consulta, vi è una totale dissociazione tra l'imposizione fiscale, le limitazioni imposte alla libera iniziativa economica e le compressioni dei diritti dominicali, a tal punto che, come sostiene la dottrina minoritaria, una limitazione della libera iniziativa economica non sarebbe sindacabile sul fronte dell'art. 53 Cost., né potrebbe viceversa censurarsi un tributo per un'illegittima compressione del diritto di proprietà sulla scorta dell'art. 42 Cost.⁶⁹

L'assenza di un limite massimo sino a cui può spingersi il prelievo fiscale relativo alla singola tipologia di tributo comporta inevitabilmente l'assenza di una quota di ricchezza assolutamente intangibile dal fisco, e di conseguenza, stando all'orientamento della Consulta, il contribuente che ha prodotto un reddito pari a cento può legittimamente subire la "confisca" dell'intero reddito, il che inevitabilmente si scontra con l'unanime convincimento dell'esistenza di un limite minimo di "capacità economica" garantito dalla Costituzione⁷⁰.

Per quanto riguarda gli interventi della Consulta in merito al confine soggettivo "inferiore" al prelievo, noto come limite del "minimo vitale", si evidenzia anche in tale caso

⁶⁹ Per approfondire la questione, FEDELE A., *Dovere tributario e garanzie dell'iniziativa economica e della proprietà nella costituzione italiana*, in "Riv. dir. trib.", 1999, 12, I, p. 971 ss. In particolare l'A. scrive: "nel quadro sistematico della nostra Costituzione il "concorso alle spese pubbliche" è fenomeno totalmente diverso dall'imposizione di limiti all'attività economica per indirizzarla a fini sociali: i principi espressi dagli artt. 53 e 41 Cost. sono autonomi e, di regola, non vi è interferenza delle relative discipline. [...]". L'A., alla luce delle pronunce della Corte Costituzionale relative alle imposte patrimoniali speciali (come l'ICI: sentenza n.111/1997), ovvero ad aliquote eccessivamente elevate nelle imposte sui trasferimenti della ricchezza (ordinanza n. 449/1998 sull'aliquota di registro "maggiorata" per i trasferimenti di terreni agricoli), prosegue sostenendo che: "non si rinvergono nel diritto vivente sostanziali conferme di una diretta influenza della garanzia costituzionale della proprietà sull'individuazione dei parametri di legittimità delle scelte legislative circa i criteri distributivi del carico fiscale [...] nel contesto della vigente costituzione e nell'applicazione giurisprudenziale dei relativi principi non emergono indizi di una corretta influenza delle garanzie costituzionali per l'iniziativa economica e la proprietà sulla definizione dei limiti all'imposizione tributaria; anzi, il diritto vivente parrebbe orientato ad una rigorosa separazione dei relativi istituti";

⁷⁰ In merito a tale considerazione: FALSITTA G., *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in "Riv. dir. trib.", 2009, 2, I, p. 97 ss. L'A., uno dei principali esponenti della dottrina maggioritaria, in merito a quella parte di autorevole dottrina che sostiene l'esistenza del c.d. "minimo vitale" ripudiando però qualsiasi limite massimo al prelievo fiscale, scrive: "a rigore di logica, se si ammette come esistente un limite minimo, automaticamente si afferma come esistente un limite massimo, un tetto alla misura del prelievo sul reddito, varcato il quale il prelievo stesso assume conformazione confiscatoria perché va a intaccare la porzione di ricchezza costituente il minimo vitale. Se, per esempio, postuliamo che sia di ventimila euro il reddito complessivo non tassabile perché ricadente entro l'area di un ipotetico limite minimo, è assurdo reputare legittima qualunque tassazione, poniamo di un reddito di un milione di euro, che raggiunga livelli così elevati da non lasciare a disposizione del contribuente almeno ventimila euro";

un'applicazione giurisprudenziale "ridotta" sul versante squisitamente numerico e "de-ludente" sul fronte qualitativo e sul tenore delle argomentazioni e delle conclusioni elaborate, sfociando raramente in giudizi di incostituzionalità. In particolare, nel 1968⁷¹ i giudici delle leggi sostennero che "vi é soggezione all'imposizione solo quando sussista una disponibilità di mezzi economici che consenta di farvi fronte" e che la capacità individuale di concorrere alle spese pubbliche in funzione della propria capacità contributiva "non coincide affatto con la percezione di un qualsiasi reddito", riconoscendo di fatto l'esistenza del c.d. "minimo vitale", non entrando però nel merito della fissazione della misura in termini quantitativi, attribuendo tale competenza e responsabilità al legislatore tributario, che dovrà decidere in "virtù di complesse valutazioni economiche e sociali" nonché in relazione alla "situazione economica del paese, delle esigenze della pubblica spesa e dell'incidenza sulle finanze statali".

5. L'imposizione patrimoniale ed il c.d. principio della spendibilità del presupposto impositivo.

5.1 La ricerca del limite massimo del prelievo tributario di natura patrimoniale.

La ricerca del limite quantitativo "superiore" dell'imposizione non è un problema che riguarda esclusivamente le imposte patrimoniali ma in genere tutti i tributi individualmente consideranti nonché il sistema impositivo nel suo insieme, in quanto ogni prelievo tributario deve essere ragionevole. Orbene, la ragionevolezza del prelievo è difficile da individuare in termini prettamente "matematici" validi per tutte le fattispecie impositive, però seguendo l'orientamento ermeneutico della dottrina prevalente si può individuare nel reddito netto specificatamente ascrivibile al presupposto impositivo la misura quantitativa massima del singolo tributo. Quando il prelievo tributario supera la "novella ricchezza" generata dall'indicatore di forza economica ovvero supera la c.d. spendibilità del presupposto impositivo, inevitabilmente "confisca" ossia "espropria" in modo occulto parte della ricchezza del contribuente. La ricerca del limite massimo del prelievo fiscale, ancorché reale per tutti i tributi, assume particolare importanza nell'ambito delle imposte patrimoniali, se non altro per il fatto che queste assumono come presupposto il mero possesso di beni, elevati ad indice di forza economica, senza alcuna considerazione in merito alla spendibilità ed alla liquidabilità del presupposto impositivo,

⁷¹ Corte cost., 2 luglio 1968, n. 97;

sicché risulta particolarmente concreto il rischio di una graduale ablazione del cespite, soprattutto in presenza di aliquote fiscali eccessive e di una reiterazione sistematica del prelievo. Diversamente dai tributi patrimoniali, le imposte sui consumi e le imposte sul reddito, difficilmente superano la c.d. idoneità individuale alla contribuzione, per questioni prettamente connesse alla tipologia di presupposto impositivo. In particolare, per quanto riguarda le imposte sui consumi, è agevole comprendere che chi spende per l'acquisto di beni e servizi dimostra un'immediata ed attuale idoneità alla contribuzione, misurabile attraverso il pagamento del corrispettivo, che di regola ingloba già l'imposta. Più articolata è la questione relativa alle imposte dirette gravanti sul reddito, conseguenza delle differenti modalità di determinazione del tributo. Se la tassazione segue il principio di cassa, dato che il reddito scaturisce con l'incasso, non si ravvisano problemi in ordine all'idoneità alla contribuzione, in quanto il contribuente è tenuto a corrispondere all'erario una parte di ricchezza che effettivamente già dispone. Diversamente, se la determinazione del reddito segue il principio della competenza, come avviene di regola per il reddito d'impresa, vi è il concreto rischio che il contribuente sia tenuto a pagare le imposte anche in assenza di "mezzi liquidi"⁷².

Tornando alle imposte di natura patrimoniale, l'idea che questi tributi vanno applicati sul patrimonio del contribuente, ossia su di una grandezza di stock, trasmette l'immagine di un prelievo che va applicato anche nell'ipotesi in cui il contribuente non abbia realizzato nell'arco temporale considerato, alcun arricchimento specifico, non disponendo teoricamente di alcuna fonte monetaria da cui attingere per onorare l'obbligazione tributaria. In tale circostanza, è inevitabile che il contribuente debba procedere alla monetizzazione di una quota o dell'intero patrimonio per poter adempiere l'obbligazione tributaria. Occorre però evidenziare che non sempre il patrimonio è facilmente commutabile in moneta, ma anche nel caso in cui ciò fosse possibile, è innegabile che in tal modo venga intaccata non già una novella ricchezza ma una disponibilità patrimoniale preesistente, con la potenziale espropriazione della ricchezza accumulata, con il possibile impatto disgregatore dell'economia privata e del risparmio accumulato. Sulla base di tali considerazioni, la dottrina prevalente, ed in particolare il professor Poggioli, ritiene che "la dimensione patrimoniale riferita al contribuente rappresenta una semplice base di commisurazione del prelievo fiscale, la cui intima essenza economica rimarrebbe quella di

⁷² Sull'argomento si segnala: POGGIOLI M., *op. cit.*, p. 19 ss.;

prelievo sul reddito”. Pertanto, detto in altri termini, le imposte patrimoniali dirette altro non sono che delle imposte sul reddito commisurate ad una base patrimoniale. Il professor Poggioli, prosegue poi sostenendo che: “la tassazione patrimoniale, coagulata in uno con quella reddituale, dovrà mantenersi in un ambito quantitativo di compatibilità e di non nullificazione dell’arricchimento incamerato dal contribuente”⁷³. Sicché, l’imposizione patrimoniale, pur se calibrata su una base imponibile rappresentata dal valore del cespite, esprime una tassazione di stampo reddituale, radicata sulla potenzialità reddituale del cespite medesimo⁷⁴.

Le imposte patrimoniali, ancorché potenzialmente distruttive di fonti produttive che attraverso la tutela dell’economica privata la nostra Costituzione intende proteggere, non si possono ritenere a priori incostituzionali in quanto è evidente che ogni balzello istituito dallo Stato o da un altro ente impositore richiede necessariamente una cessione di ricchezza dal singolo contribuente alla collettività. Fermo restando tale principio generale, si ritiene però che la singola imposta patrimoniale non può eccedere un certo limite, in quanto altrimenti finisce per distruggere, istantaneamente ovvero gradualmente, la ricchezza privata accumulata dal contribuente nel corso degli anni, peraltro già oggetto di imposizione all’atto della formazione⁷⁵.

Secondo l’orientamento ermeneutico della dottrina prevalente, un tributo è confiscatorio se è talmente elevato da privare il contribuente di parte della sua proprietà privata ovvero della possibilità di costituirne una nuova. Come sosteneva, in termini rozzi ma effica-

⁷³ POGGIOLI M., *op. cit.*, p. 24-25;

⁷⁴ DALLERA G., voce “*Patrimonio (imposta sul)*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., X, Torino, Utet, 1994, p. 489 ss. L’A. scrive: “L’imposta diretta sul patrimonio è un’imposta sul reddito commisurata ad una base patrimoniale e tale da non avere incidenza patrimoniale: il gettito dell’imposta non deve confiscare il reddito né costringere il contribuente a liquidare parte del patrimonio per pagare l’imposta. Questa dev’essere commisurata al valore del patrimonio netto, con un’aliquota inferiore al tasso di rendimento medio di quest’ultimo”;

⁷⁵ Di particolare interesse, in merito al potenziale rischio di doppia tassazione giuridica della medesima ricchezza: GIOVANNINI A., *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in “Rass. trib.”, 2012, 5, p. 1131 ss. L’A. scrive: “L’osservazione, anzitutto, per la quale un’imposta di tipo patrimoniale finisce per colpire ricchezze già sottoposte a tassazione reddituale e quindi, stringe stringi, finisce per colpire due volte la stessa ricchezza, compromettendo, così, la legittimità del prelievo, non mi sembra convincente. E non perché, dal punto di vista economico, le cose non possono stare in questi termini, ma perché, usando il metro del diritto, presupposto normativo dei tributi di tipo patrimoniale e presupposto di quelli di tipo reddituale non sono coincidenti”; di avviso opposto: MOLINARO G., DAMIANI M., LUPI R., *La “patrimoniale” tra opportunità economica e fattibilità giuridica*, in “Dialoghi tributari”, 4/2012, p. 353 ss. In particolare il professor Molinaro G. scrive: “molti affermano che assoggettare ad imposizione il patrimonio significa, di fatto, rinnovare la tassazione di una ricchezza che ha già formato oggetto di tassazione all’atto della formazione”;

ci, il professor Tipke, “le imposte si pagano con i denari”⁷⁶, sicché per pagare è necessario che il soggetto passivo disponga dei mezzi idonei per effettuare il pagamento. Quindi, occorre che nella designazione delle fattispecie rilevanti il legislatore elevi a presupposto impositivo solo fatti espressivi di idoneità economica al sostenimento del peso del tributo, agganciando l’idoneità alla contribuzione con la disponibilità dei mezzi necessari al pagamento dell’imposta⁷⁷. Insomma, è pur vero che il legislatore gode di ampi margini discrezionalità nella definizione degli indicatori di forza economica, margini tuttavia non assoluti, ma il presupposto impositivo deve in ogni caso rispondere al requisito della “spendibilità”, ossia deve essere idoneo a fungere da strumento di assolvimento dell’obbligazione tributaria.

Il livello dell’aliquota ed il termine entro cui l’imposta deve essere pagata sono generalmente riconosciuti come gli indici più appropriati per stabilire se un’imposta sul patrimonio ha o non ha un’incidenza patrimoniale. È indubbio, quantomeno seguendo l’orientamento della dottrina prevalente, che l’imposta ha un’incidenza patrimoniale quando la sua aliquota ed il termine di pagamento sono tali che essa non può essere pagata con il reddito “percepibile” dal cespite⁷⁸ al quale è commisurata e tende, quindi, a provocare una parziale ma graduale ablazione. Sicché, non è di per sé la mera esistenza di aliquote elevate a determinare un’occulta espropriazione del bene senza indennizzo, quanto l’ordinaria tassazione nel tempo ad aliquote elevate, con la conseguenza che, se l’imposta annualmente non può essere pagata con il reddito ritraibile dal cespite, è inevitabile che alla lunga il contribuente, pur rimanendo titolare del bene, sopporta un esborso monetario che supera il valore dello stesso.

Con ciò non si mette in dubbio che il patrimonio, in genere, sia un indice autonomo e diretto di capacità contributiva, ancorché talvolta solo potenziale, e non si dubita nem-

⁷⁶ TIPKE K., *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in “Il fisco”, 1996, p. 7204 ss.;

⁷⁷ POGGIOLI M., *op. cit.*, p. 12 ss.: “chi, infatti, non dispone di denaro, né di beni agevolmente monetizzabili, manca per ciò stesso della “materia prima” necessaria per concorrere alle spese pubbliche col versamento dell’imposta. [...] Pertanto, l’idoneità alla contribuzione collima e corrisponde, con l’idoneità a sostenere il pagamento dell’imposta”;

⁷⁸ In particolare: MOLINARO G. DAMIANI M., LUPI R., *La «patrimoniale» tra opportunità economica e fattibilità giuridica*, cit., p. 353 ss. In particolare il professor Molinaro G. scrive: “L’imposizione patrimoniale non è tuttavia esente da critiche, a partire dal reperimento della provvista per l’assolvimento del tributo patrimoniale, che di norma dovrebbe essere pagato con il reddito del contribuente; qualora questo non fosse possibile, si dovrebbe provvedere allo smobilizzo di parte del patrimonio (si pensi al contribuente che detiene dieci immobili, un reddito minimo e nessuna disponibilità finanziaria che dovrà vendere uno degli immobili per assolvere al versamento del tributo)”; Vedi anche: ROSSANO C., *Imposte patrimoniali e Costituzione*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1993, I, p. 407;

meno della legittimità costituzionale di quei tributi che colpiscono tale indice di forza economica, ritenendo il patrimonio un effettivo indicatore di ricchezza nonché di sicurezza sociale e di garanzia economica per il contribuente- cittadino. Qualche dubbio sussiste in merito all'ampia discrezionalità del legislatore, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo dell'arbitrarietà ed irrazionalità⁷⁹, nel definire gli elementi patrimoniali indicatori di forza economica. Nel vigente ordinamento tributario non mancano tributi che gravano sul possesso di beni infruttiferi, e quindi totalmente privi della c.d. "idoneità alla contribuzione". In particolare preme citare il contestato canone di abbonamento Rai-tv, che nonostante sia camuffato da "canone", ossia da "corrispettivo" per un servizio pubblico, è a tutti gli effetti un tributo che colpisce, in misura fissa, il mero possesso di apparecchi radiotelevisivi. Sul punto la dottrina prevalente ha forti dubbi sulla natura di tale canone-balzello, nonostante la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 284 del 22 giugno 2002 lo abbia esplicitamente qualificato come "imposta"⁸⁰. Pertanto, stante la tipologia di presupposto impositivo, non può che essere ricondotto nel novero delle imposte patrimoniali speciali, ancorché il cespite assoggettato al tributo sia privo dei requisiti di capacità contributiva disposti dall'art. 53, comma 1, Cost. e sia totalmente assente ogni collegamento effettivo tra prestazione imposta e presupposto economico, il che rende il tributo, ad avviso di chi scrive, incostituzionale, sic-

⁷⁹ Corte cost., 4 maggio 1995, n. 143: "la capacità contributiva, quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposizione è collegata, va, in linea di principio, ravvisata in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo dell'arbitrarietà ed irrazionalità"; sulla questione, DE MITA E., voce "*Capacità contributiva*", in Dig. disc. priv., Sez. comm., II, Torino, Utet, 1987, p. 454 ss. In particolare l'A. scrive: "qualunque fatto può diventare presupposto d'imposta, quanto il legislatore, ritenendolo economicamente rilevante, lo assuma come indice di capacità contributiva, capace di giustificare una prestazione tributaria ad esso collegata. [...] Il principio di capacità contributiva esige prima di tutto che vi sia un collegamento effettivo tra la prestazione imposta ed il presupposto economico considerato. È esclusivamente tale collegamento che condiziona l'attitudine alla contribuzione, l'idoneità a pagare una somma a titolo di imposta. Tale collegamento esige prima di tutto che la somma sia parte della ricchezza considerata e che vi sia proporzionalità inoltre fra l'una e l'altra: il collegamento non deve essere distorto per effetto di una dilatazione del carico tributario, con alterazione in eccesso del risultato quantitativo";

⁸⁰ Corte cost., 26 giugno 2002, n. 284. Nelle motivazioni di diritto, i giudici della Corte, presieduta dal prof. Cesare Rupertò, scrivono: "se in un primo tempo sembrava prevalere la configurazione del canone come "tassa", collegata alla fruizione del servizio, in seguito lo si è piuttosto riconosciuto come imposta [...]. Sul piano costituzionale, ciò comporta che la legittimità dell'imposizione debba misurarsi non più in relazione alla possibilità effettiva per il singolo utente di usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, al cui finanziamento il canone è destinato, ma sul presupposto della sua riconducibilità ad una manifestazione, ragionevolmente individuata, di capacità contributiva. Ed è sotto tale profilo che questa Corte, chiamata a pronunciarsi in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dichiarò non fondate le relative questioni [...] ritenendo che l'indice di capacità contributiva consistente nella mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo non potesse considerarsi irragionevole (ordinanze n. 219 e n. 499 del 1989)";

ché ogni considerazione in merito al potenziale effetto espropriativo del prelievo passa in secondo piano.

L'attuale sistema di imposte patrimoniali è costituito da numerosi balzelli che colpiscono il patrimonio individuale, ossia la "proprietà privata" ed i risparmi del singolo contribuente, nelle sue diverse declinazioni: attività finanziarie, beni mobili e beni immobili. In particolare, come più volte sottolineato nel presente lavoro, le attività immobiliari sono oggetto dell'imposta municipale⁸¹ e dell'imposta sul valore degli immobili detenuti all'estero (c.d. IVIE)⁸², le attività finanziarie sono variamente colpite dall'imposta di bollo su conti correnti, libretti di risparmio e prodotti finanziari⁸³ (con l'aggravio dei tributi specifici per le attività emerse con la procedura dello scudo fiscale)⁸⁴ e dall'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE)⁸⁵, le componenti "mobili" del patrimonio individuale (in particolare auto di lusso, imbarcazioni ed aerei), sono colpite da una tassazione ad hoc, istituita dal decreto "Salva Italia" del 6 dicembre 2011, n. 201, nonché, per quanto riguarda i veicoli in generale, da una "tassa di circolazione" che, gravando sul mero possesso del bene, indipendentemente dall'utilizzo, è difficile non annoverarla tra i tributi di natura patrimoniale.

Il quadro sopra delineato delle imposte patrimoniali vigenti nel nostro ordinamento tributario, ben lungi dall'essere esaustivo ed onnicomprensivo, mette in luce il potenziale effetto espropriativo dei singoli tributi, in quanto il singolo contribuente è tenuto a concorrere alle spese pubbliche dello Stato in ragione di una capacità contributiva talvolta "virtuale" ed indipendentemente dall'idoneità economica alla contribuzione del presupposto impositivo. Sul primo aspetto, stante gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali più volte richiamati nel presente lavoro, non si ravvisano elementi di incostituzionalità, sicché la capacità contributiva deve esser valutata sotto un aspetto meramente oggettivo, ossia considerando l'attitudine di un bene in quanto tale ad esprimere forza economica indipendentemente dalla liquidità monetaria che lo accompagna. Diversa però è la questione relativa al limite quantitativo "superiore" che la tassazione deve incontrare⁸⁶, al

⁸¹ Art. 13 D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e successive modifiche ed integrazioni, da ultimo apportate dalla "Legge di stabilità 2013", L. 24.12.2012 n. 228;

⁸² Art. 19, commi da 13 a 17, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201;

⁸³ Art. 19, commi da 1 a 5, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201;

⁸⁴ Art. 19, commi da 6 a 12, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201;

⁸⁵ Art. 19, commi da 18 a 22, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201;

⁸⁶ A favore di un limite quantitativo massimo alla tassazione: BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, cit.; MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*, cit.; FAL-

fine di evitare che, in forza di aliquote eccessive, l'imposta risulti confiscatoria, smettendo i panni del tributo per indossare quelli della sanzione, finendo per appiattire verso il basso situazioni originariamente diverse, conducendo verso l'azzeramento delle c.d. "disuguaglianze legittime", disincentivando di fatto l'accumulo del capitale e la crescita dell'economia nazionale. Secondo l'orientamento prevalente, ancorché le imposte patrimoniali colpiscono uno "stock", per essere "supportabili" devono essere contenute entro il limite del reddito⁸⁷, prodotto dal cespite tassato. Tale rappresenta un principio generale, però risulta difficile stabilire, in termini oggettivi, un metro qualitativo di determinazione massima del prelievo patrimoniale relazionato alla tassazione reddituale, come in un primo momento fece la Corte Costituzionale tedesca con la sentenza del 22 giugno 1995 che affermò: "l'imposta sul patrimonio può cumularsi alle altre imposte sul reddito nei limiti in cui l'onere fiscale complessivo sul reddito presunto, nell'ambito di una considerazione tipizzante di entrate dovute, spese deducibili ed altri particolari oneri deducibili, rimanga all'incirca in una divisione a metà tra la mano privata e la mano pubblica", ritenendo quindi che una pressione fiscale superiore al 50 per cento contrasta con le garanzie costituzionali poste a tutela della proprietà privata⁸⁸. Tale posizione venne parzialmente rivista con una successiva sentenza resa dalla medesima Consulta il 18 gennaio 2006, la quale ribadì la sussistenza di un tetto massimo insuperabile alla pressione fiscale, affermando però la non traducibilità in termini matematici assoluti di tale limite, superando quindi il criterio ripartitorio fissato in precedenza.

SITTA G., *La capacità contributiva e il ribaltone della Consulta*, ora in "Per un fisco civile", Milano, Giuffrè, 1996, p. 85 ss.; TIPKE K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*, cit., p. 761 ss; FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, cit., p. 89 ss.; Contro: GALLO F., *Le ragioni del fisco*, cit., p. 104 ss; ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, cit.;

⁸⁷ ICOLARI M. A., *Immobili locati: il reddito imponibile è quello derivante dal contratto di locazione*, in "il Fisco", 2001, 1, p. 1 ss.: "le imposte sul patrimonio [...] sono ordinariamente razionali quando possono essere pagate con il reddito, inversamente comportano un effetto ablativo ed un'erosione della proprietà";

⁸⁸ BOZZA N., *Rispetto del principio di eguaglianza e limite massimo dell'imposizione in recenti pronunce della Corte costituzionale tedesca relative alla tassazione patrimoniale*, in "Riv. dir. trib.", 1998, 4, I, p. 431. In merito alla sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 22 giugno 1995 n. 2 BvL 37/91, vd. nt. 13: "La Corte costituzionale spiega che l'imposta sul patrimonio è imposta periodica sul patrimonio anche non produttivo che, di regola, è costituito da reddito già assoggettato ad imposta sul reddito. L'imposta sul patrimonio incide, quindi, sul diritto costituzionale alla proprietà, che è a sua volta espressione del diritto generale alla libertà di azione. [...]. L'imposta sul patrimonio, afferma la Corte, deve essere commisurata soltanto in modo tale che essa insieme con le altre imposte non diminuisca la sostanza patrimoniale e che possa essere versata attingendo al reddito presumibilmente derivante dal patrimonio. Diversamente, l'imposizione sul patrimonio ne determinerebbe man mano l'espropriazione, che inciderebbe in maniera eccessiva sul contribuente e sulle sue condizioni patrimoniali";

Condividendo la tesi secondo cui i prelievi di natura patrimoniale sono legittimi e conformi ai vigenti principi costituzionali fintanto che il carico fiscale è “soportabile” dal contribuente, risulta di fondamentale importanza individuare con precisione la grandezza economica di riferimento nel giudizio di “confiscatorietà”. Come più volte asserito, non vi sono dubbi che sia il reddito ritraibile dal cespite il metro di grandezza su cui deve proiettarsi la valutazione di esorbitanza dei tributi patrimoniali. Il concetto di reddito non deve però essere inteso nella sua accezione fiscale, bensì in quella economica, essendo la prima dominata da esigenze fiscali di semplificazione e di riduzione degli spazi di discrezionalità del contribuente. Pertanto, prendendo a riferimento il reddito nella sua declinazione economica, significa di fatto considerare, quale parametro per valutare l’adeguatezza del prelievo, il c.d. *quid novi* patrimoniale che un determinato cespite è in grado di generare nel corso di un determinato arco temporale. In considerazione di ciò, se non altro per quei cespiti idonei per natura a produrre “reddito” per il proprietario, si condivide la teoria del professor Falsitta⁸⁹, il quale sostiene che: “se con lo strumento del tributo ordinario lo stato si appropria permanentemente dell’intero frutto della cosa fruttifera con ciò stesso lo Stato diventa il vero ed esclusivo proprietario del bene tassato. A sua volta il proprietario nominale ed apparente viene degradato al rango di nudo proprietario di una vuota carcassa del cespite, alla quale il fisco ha spolpato tutta intera la sua sostanza economica. La tassazione del cento per cento della cosa fruttifera realizza dunque, di per sé, l’espropriazione senza indennizzo del bene”.

Diversamente, i tributi che colpiscono beni infruttiferi (in particolare si pensi al superbollo per le auto di lusso, al canone Rai-tv, alla tassa di circolazione ecc.), che il più delle volte sono delle vere e proprie “passività” per il proprietario, nel senso che per il relativo mantenimento è necessario sostenere dei costi talvolta anche ingenti, pur rientrando nel novero dei tributi patrimoniali per la tipologia di presupposto impositivo, rappresentano più che altro un indice di ricchezza indiretto, qual è appunto la capacità di sostenimento di un certo livello di spesa, il che “giustifica” la permanenza nel sistema di tali tributi, in quanto altrimenti sarebbe palese l’effetto confiscatorio del prelievo seguendo l’orientamento dottrinale prevalente.

È opportuno aggiungere un’ulteriore considerazione in merito al c.d. “effetto confiscatorio” della tassazione patrimoniale, ossia che la difesa del patrimonio privato

⁸⁹ FALSITTA G., *L’ICI e l’espropriazione senza indennizzo degli immobili*, cit., p. 469-470;

dall'eccessivo carico fiscale non è, come potrebbe sembrare, ad esclusivo vantaggio di chi detiene un patrimonio ingente, in quanto questi fanno tutto sommato in fretta a trasferirlo all'estero in Paesi con una minor pressione fiscale, bensì tutela soprattutto coloro che ancora non hanno un patrimonio ma che hanno l'intenzione e la voglia di crearselo, che sarebbero altrimenti disincentivati a “darsi da fare” se sapessero che i proventi della propria fatica, accumulati con sacrifici e rinunce, possono venire “espropriati” dallo Stato in un arco temporale più o meno lungo in funzione dell'aliquota fiscale del tributo.

Non vi sono dubbi, quindi, nel ritenere che il vigente sistema di imposte patrimoniali, fortemente appesantito dai recenti interventi in materia fiscale, presenta forti perplessità, non soltanto in merito all'equità ed alla progressività dei diversi tributi, ma principalmente in relazione all'eccessivo carico fiscale celato dietro svariate forme di mini-patrimoniali, tenuto conto anche della già elevata tassazione reddituale che pone il fisco nazionale ai primi posti a livello europeo, con una pressione fiscale stimata per l'anno 2013 attorno al 45 per cento⁹⁰. Pare il caso di evidenziare che non tutti i tributi di natura patrimoniale hanno la medesima incidenza sulla ricchezza prodotta dal presupposto impositivo. Riprendendo le tre macro-categorie di tributi patrimoniali, distinte in relazione alla tipologia di cespite assunto ad indicatore di forza economica (attività finanziarie, beni mobili e beni immobili), è opportuno concentrarsi sull'imposta municipale, che è il tributo patrimoniale che garantisce il maggior gettito alle casse pubbliche, soprattutto per effetto delle modifiche introdotte con il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201. In particolare, rispetto alla previgente ICI, le novità più rilevanti sono senza alcun dubbio: l'aumento delle aliquote fiscali, la “compartecipazione statale” al gettito del tributo, con i conseguenti dubbi di costituzionalità in ragione dell'art. 119 Cost., e l'aumento dei coefficienti moltiplicatori. L'effetto congiunto di tali novità strutturali dell'imposta, ha determinato un forte aggravio fiscale in capo ai proprietari di abitazioni e di strutture produttive, oggettivamente riscontrabile nei dati relativi agli incassi dell'Imu aggiornati al 25

⁹⁰ CGIA di MESTE, *Pressione fiscale: quest'anno ogni italiano pagherà 11.735 euro di tasse e contributi*, disponibile online su <<http://www.cgiamestre.com>> [da accesso 12/02/2013]: “Secondo la CGIA nel 2013 la pressione fiscale raggiungerà il record storico del 45,1% del Pil. [...] per i contribuenti onesti la pressione fiscale reale si attesta ormai sopra il 54%, quando quest'ultima si calcola al netto dell'economia sommersa”;

gennaio 2013, da cui risulta un introito complessivo pari a 23,7 miliardi di Euro⁹¹, contro i 9,2 miliardi di Euro di gettito dell'ICI dell'anno precedente.⁹² Cercando di mettere in pratica la tesi sostenuta dalla dottrina prevalente, è possibile determinare il peso dell'imposta municipale sul reddito che il singolo immobile è in grado di produrre nel corso dell'anno. Per effettuare tale analisi occorre prendere in considerazione le rendite catastali utilizzate per determinare la base imponibile dell'Imu, i coefficienti moltiplicatori e l'aliquota fiscale. È opportuno evidenziare sin da subito che il principale limite di tale analisi è l'utilizzo delle rendite catastali, che registrano un reddito "virtuale" talvolta molto distante da quello effettivo riscontrabile sul mercato immobiliare. Per effettuare l'analisi, si prende in considerazione un immobile abitativo adibito a "seconda casa" con rendita catastale pari a 1.000 Euro, coefficiente moltiplicatore pari a 160 ed aliquota media ordinaria pari al 9,33 per mille⁹³. Un'aliquota del 9,33 per mille applicata sul valore catastale dell'immobile pari a 168.000 Euro⁹⁴, determina un'imposta municipale pari a 1.567 Euro, che si traduce in un'aliquota del 156,7 per cento sul reddito imponibile⁹⁵. In merito all'utilizzo della rendita catastale quale metro per determinare il limite-soglia della tassazione patrimoniale, è possibile evidenziare sia degli aspetti positivi che degli aspetti negativi. Le rendite catastali hanno l'indiscusso pregio di essere facilmente identificabili, sicché dal punto di vista pratico-operativo tale criterio consente di ottenere un riscontro immediato sul livello di tassazione. Di contro, le rendite catastali tendono a registrare non il reddito effettivo, ma il reddito "virtuale", ossia "non il frutto che la pianta "fabbricato urbano" produce, ma quel che potrebbe produrre"⁹⁶, con un sostanziale divario con i valori risultanti dal mercato delle locazioni immobiliari. In particolare, il valore medio del rapporto tra canone di locazione e rendita catastale registrato a livello nazionale nel 2012 è pari a 7,7⁹⁷.

⁹¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Imu, analisi dei versamenti 2012*, disponibile online su <http://www.tesoro.it> [Data ultimo accesso: 17/02/2013];

⁹² AGENZIA DEL TERRITORIO, *Gli immobili in Italia*, 2012, p. 172 ss., disponibile online su <http://www.agenziaterritorio.it> > [Data ultimo accesso: 17/02/2013];

⁹³ MIRTO P., TROVATI G., *L'Imu versione 2013 condanna le imprese*, in "Il Sole 24 Ore", 24 dicembre 2012, p. 5: "L'aliquota media "ordinaria" applicata nel 2012 è stata del 9,33 per mille":

⁹⁴ $(1.000 \cdot 1,05) \cdot 160 = 168.00$ Euro

⁹⁵ In termini generali, tale valore si ottiene semplicemente nel seguente modo: $(160 \cdot 1,05 \cdot 9,33\%) = 1,5674$, (ossia 156,74%).

⁹⁶ FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 395;

⁹⁷ AGENZIA DEL TERRITORIO, *Gli immobili in Italia*, 2012, p. 151, disponibile online su <http://www.agenziaterritorio.it> > [Data ultimo accesso: 17/02/2013];

Per determinare in modo più ragionevole l'incidenza della tassazione patrimoniale sulla ricchezza netta prodotta dall'immobile, è necessario prendere in considerazione, anziché la rendita catastale, il canone annuo di locazione coerente con l'andamento del mercato immobiliare. A tal fine si fa riferimento ai dati dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare raccolti dall'Agenzia del Territorio. Riprendendo l'esempio esposto in precedenza, si ipotizza che l'immobile ha una superficie di 70 metri quadrati ed è situato in un comune di medie dimensioni della provincia di Trento. Sulla base di tali elementi, dalla banca dati dell'Agenzia del Territorio risulta che il canone mensile di locazione varia da 297,50 Euro a 406 Euro⁹⁸. Al fine dell'analisi, riportata nella tabella sotto esposta, si considera che: il canone di locazione mensile ammonta a 330 Euro, l'aliquota marginale del locatore è pari al 41% e le spese annue che il locatore deve sostenere per le manutenzioni e gli adempimenti fiscali ammontano a 800 Euro.

Tab. 1 – Determinazione della ricchezza netta

	€
Canone di locazione annuo	€ 3.960
Deduzione forfetaria ¹	€ 198
Reddito fondiario imponibile	€ 3.762
Imposte sul reddito ²	€ 1.542
Addizionale regionale ³	€ 46
Totale carico impositivo "reddituale"	€ 1.588
Spese ed oneri vari	€ 800
Ricchezza netta	€ 1.572

¹ A decorrere dal periodo d'imposta 2013 la deduzione forfetaria ex art.37, co. 4 bis, Dpr 917/1986 è pari al 5 % del canone di locazione (art. 4, co.74, L.92/2012);

² Si ipotizza un'aliquota marginale del 41%;

³ Si considera un'addizionale regionale pari all'1,23%.

La ricchezza netta ritraibile dalla locazione dell'immobile, pari a 1.572 Euro, risulta pressoché identica all'ammontare annuo dell'imposta municipale calcolata in precedenza, pari ad Euro 1.567. Da tale esemplificazione, seppure con qualche limite dovuto

⁹⁸ In particolare, i dati ricavati dalla banca dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, disponibile online su < <http://www.agenziaterritorio.it>>, sono relativi al I semestre 2012, e riguardano un'abitazione civile a destinazione residenziale, stato conservativo normale, situata in zona centrale/centro abitato nel Comune di Cles, provincia di Trento;

all'eccessiva semplificazione, emerge chiaramente che l'entità del vigente prelievo patrimoniale, in presenza di una tassazione reddituale di per sé già sostenuta, rischia di nullificare la c.d. novella ricchezza generata dal patrimonio del contribuente, con il conseguente effetto "confiscatorio" dell'imposta patrimoniale. Per quanto riguarda l'entità del carico impositivo di natura reddituale, che incide nella determinazione della ricchezza netta assunta quale limite-soglia nel giudizio di "confiscatorietà", è opportuno rilevare che il locatore, se è una persona fisica che non opera nell'esercizio dell'attività d'impresa o di lavoro autonomo e se l'immobile di cui è titolare del diritto di proprietà è ad uso abitativo ed è situato nel territorio dello stato italiano, può optare per il regime di favore della cedolare secca⁹⁹, con una tassazione fissa pari al 21% sul canone di locazione, che sostituisce l'Irpef, le relative addizionali comunali e regionali, e le imposte di registro e di bollo dovute sui contratti di locazione. È indiscutibile che la c.d. cedolare secca consente di ridurre i potenziali effetti confiscatori della tassazione patrimoniale immobiliare, però non tutti i contribuenti possono beneficiare di tale regime e non sempre risulta conveniente. In particolare, non conviene optare per la cedolare secca a quei contribuenti che dichiarano un reddito al di sotto del primo scaglione dell'Irpef (ossia fino a 15.000 Euro), in quanto l'aliquota marginale, considerando l'aliquota Irpef al 23% e l'addizionale regionale all'1,23%, risulta pari al 24,23%, superiore al 21% della cedolare secca, però optando per il sistema della cedolare viene meno la possibilità dell'adeguamento annuale Istat del canone di locazione nonché la base imponibile su cui si calcola la c.d. tassa piatta non sconta alcuna deduzione forfetaria, riconosciuta invece nella misura del 5% per i redditi fondiari ai sensi dell'art. 37, comma 4-bis, del DPR 917/1986. Ai contribuenti con aliquote marginali elevate, in linea generale, conviene optare per la cedolare secca, tranne nei casi in cui al contribuente può "servire" un'imposta lorda più alta per recuperare le detrazioni fiscali, quali ad esempio le spese mediche, le spese di ristrutturazione, le spese di istruzione e gli interessi sul mutuo ipotecario, che non è possibile scomputare dall'imposta sostitutiva della cedolare secca.

⁹⁹ La c.d. "cedolare secca" è stata introdotta dal D.lgs. 23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale, nell'ambito della legge delega n. 42/2009, meglio nota come Legge Calderoli. La denominazione del nuovo regime fiscale non deve trarre in inganno, il quanto non ha nessuna somiglianza con la più comune cedolare secca sui dividendi, quindi non si tratta di una ritenuta a titolo d'imposta bensì di un'imposta sostitutiva ad aliquota "secca".

5.2 *L'effetto espropriativo della fiscalità immobiliare.*

Senza ombra di dubbio la fattispecie impositiva di natura patrimoniale che grava maggiormente sia sul singolo contribuente sia sulle attività economiche, con forti ripercussioni sull'economia nazionale, è l'imposta municipale sugli immobili. La forte concentrazione della pressione fiscale sul patrimonio immobiliare, ad avviso di autorevole dottrina, fa sorgere dei dubbi sulla costituzionalità del tributo, non tanto in ragione dell'art. 53 Cost, in quanto il legislatore, secondo il consolidato orientamento della Consulta, ha ampia discrezionalità nel definire gli indici di forza economica, ma in merito agli artt. 3 e 42 Cost. In relazione all'art. 3 Cost., come asserito nel capitolo precedente, le perplessità evidenziate da una parte della dottrina¹⁰⁰ riguardano la differenziata imposizione dei singoli cespiti patrimoniali, determinando un'ingiustificata discriminazione del carico fiscale in funzione della mera composizione del patrimonio posseduto. Risulta tutto sommato facile da comprendere il motivo di tale scelta legislativa: l'imposta sul patrimonio immobiliare risulta molto difficile, se non impossibile, da evadere, per effetto dell'elevata tracciabilità dei cespiti tassati nonché per l'impossibilità di "occultare" all'estero case e terreni, a differenza di altre componenti patrimoniali.

L'imposta municipale sugli immobili (IMU), in linea di principio, ha delle valide ragioni per esistere nel nostro sistema tributario¹⁰¹, in particolare: 1) potrebbe consentire ai singoli Comuni, in una logica federalista, di decidere il livello di tassazione¹⁰²; 2) po-

¹⁰⁰ In particolare: GIOVANARDI A., *L'Autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 346 ss: "vi è chi sostiene l'illegittimità di un sistema che assoggetti a tassazione solo alcuni degli indici di capacità contributiva, esentandone altri [...] assoggettando ad imposizione fabbricati e terreni [l'imposta comunale sugli immobili] finisce per differenziare il peso impositivo in capo al soggetto in relazione alla differente composizione qualitativa del suo patrimonio"; TOSI L., *Principi generali del sistema tributario locale*, in "Riv. dir. trib.", 1995, 1, p. 42: "permangono seri dubbi circa la legittimità costituzionale della discriminazione tra patrimonio immobiliare e quello mobiliare"; MAFEZZONI F., *Patrimonio (imposta sul)*, in Enc. dir., vol. XXXII, Milano, p. 321 ss: "Così, ad esempio, un'imposizione patrimoniale a carico dei soli beni immobili o delle sole aree fabbricabili, da un lato, potrebbe comportare l'applicazione di un'imposta a carico di soggetti titolari di un patrimonio complessivo nullo, in quanto gravato da passività uguali o superiori al valore netto dei beni colpiti, dall'altro lato, esenterebbe totalmente da imposizione tutti i soggetti titolari di patrimoni complessivi netti anche cospicui, per il solo fatto che questi non comprendono beni immobili o aree fabbricabili";

¹⁰¹ BORDIGNON M., *Questione fiscale e vere priorità*, in "Il Sole 24 Ore", 5 febbraio 2013, p. 1 ss.: "Sul piano economico gli argomenti a favore di una tassazione del patrimonio immobiliare [...] superano abbondantemente quelli contrari, tant'è vero che quasi tutti i Paesi hanno un'imposta di questo tipo";

¹⁰² LECCISOTTI M., *L'imposizione della casa: esigenze di semplificazione e di contenimento*, in "Rass. trib.", 1999, 2, p. 467 ss. A sostegno della c.d. fiscalità municipale, l'A. scrive: "L'autonomia tributaria dei comuni si realizza in larga misura mediante imposte sulla proprietà fondiaria ed edilizia, oltre che per motivi di efficienza e di equità, per ragioni prevalentemente di carattere amministrativo, in quanto in tal caso è possibile individuare subito l'area in cui gli immobili sono locati, mentre la proprietà mobiliare ed il relativo reddito tendono a ripartirsi su un più vasto territorio"

trebbe instaurare un rapporto diretto tra servizi resi dall'ente locale ed imposta pagata dal cittadino – contribuente¹⁰³; 3) potrebbe consentire di assoggettare a tassazione patrimoni immobiliari formati nel tempo con capitali, in tutto o in parte, sconosciuti al fisco.

La fiscalità immobiliare non è costituita solo ed esclusivamente dall'imposta municipale ma da un ampio novero di tributi, che colpiscono sia la capacità contributiva “diretta” del patrimonio immobiliare, ossia il reddito ed il patrimonio, sia quella “indiretta”, ossia i trasferimenti immobiliari inter vivos e mortis causa¹⁰⁴.

Una recente indagine condotta dal “Il Sole 24 Ore”¹⁰⁵, ha evidenziato che tra imposte sull'acquisto, imposte sul possesso ed imposte sui consumi, il proprietario di un'abitazione versa ogni anno all'erario da 2.800 e 3.800 Euro, a seconda della tipologia e della collocazione della casa. Riprendendo l'esempio trattato in precedenza, un siffatto carico impositivo “globale” fa emergere ancora di più l'effetto “confiscatorio” ed “opprimente” della fiscalità immobiliare. Inoltre, l'effetto incrociato di tributi centrali e locali ha ridotto notevolmente l'*appeal* dell'investimento immobiliare finalizzato alla rendita, in quanto il prelievo medio del fisco sulle entrate da canoni di locazione sia aggira attorno al 60 per cento, con punte addirittura fino all'80 per cento dove gli affitti sono più bassi ed i valori catastali più sostenuti¹⁰⁶. Rispetto agli anni passati, due sono le principali novità della fiscalità immobiliare: l'imposta municipale introdotta nel 2012 e la novità targata 2013 relativa alla diminuzione della percentuale di deduzione forfettaria dei redditi derivanti dalla locazione degli immobili, che è scesa dal 15 al 5 per cento.

¹⁰³ DOSI L., MURARO G., *Finanza municipale e fiscalità immobiliare: ipotesi di riforma*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1996, 1, I, p. 16 ss: “nella maggior parte delle esperienze straniere, pur nell'ambito di sistemi tributari che adottano, come criterio generale, il principio della capacità contributiva, il principio del beneficio tende a prevalere come criterio ispiratore della fiscalità degli enti territoriali di base”; non tutta la dottrina, ed in particolare: MARONGIU G., *Riflessioni a margine dell'autonomia impositiva dei comuni*, in “Dir. prat. trib”, 1988, 1, p. 1322 ss., ritiene che un tributo locale immobiliare sia confacente al principio del beneficio, per il semplice fatto che chi beneficia dei servizi è l'utilizzatore dell'immobile, che non sempre coincide con il proprietario;

¹⁰⁴ DAMIANI M., *Tassazione sugli immobili disorganica e frammentata: quali prospettive?*, in “Corr. trib.”, 2012, 1, p. 45: “La proprietà immobiliare è gravata tanto da imposte di tipo patrimoniale, quale l'ICI/IMU, quanto da imposte personali sui redditi effettivi o figurativi (rendite catastali) e da imposte sui trasferimenti”;

¹⁰⁵ TROVATI G., FOSSATI S., *Il conto salato del fisco sul mattone*, in “Il Sole 24 Ore”, 14 gennaio 2013, p. 1-3;

¹⁰⁶ TROVATI G., FOSSATI S., *Finisce in tasse il 60% degli affitti*, in “Il Sole 24 Ore”, 8 gennaio 2013, p. 1-2;

Analizzando le entrate erariali stimate per il 2012¹⁰⁷, aggiornate con l'incasso effettivo dell'Imu al 25 gennaio 2013¹⁰⁸, si nota che la fiscalità immobiliare nell'ultimo anno è incrementata di oltre il 38 per cento¹⁰⁹. In particolare, come si può rilevare nella tabella sotto esposta, è l'imposta municipale a "drenare" la parte più consistente di risorse da famiglie ed imprese a favore delle casse pubbliche, con un incremento, rispetto alla precedente versione del tributo, pari a 14,5 miliardi di Euro.

Tab. 2 – Entrate tributarie derivanti dagli immobili

	2010	2011	2012	Var. % 2011 - 2012
Imposte di natura reddituale	9,41	8,18	6,64	-18,8%
IRPEF	8,77	7,54	6,00	-20,4%
IRES	0,64	0,64	0,64	0,0%
Imposte di natura patrimoniale	9,20	9,20	23,70	157,6%
ICI/IMU *	9,20	9,20	23,70	157,6%
Imposte sui trasferimenti	13,11	12,89	12,67	-1,7%
IVA	7,98	8,00	8,00	0,0%
Registro e bollo	2,88	2,70	2,52	-6,7%
Ipotecaria e catastale	1,78	1,70	1,63	-4,1%
Successioni e donazioni	0,47	0,49	0,52	6,1%
Imposte sulle locazioni	1,20	2,06	1,77	-14,1%
Registro e bollo sul locazioni	1,20	1,09	0,80	-26,6%
Cedolare secca	0,00	0,97	0,97	0,00%
Totale	32,92	32,33	44,78	38,5%

* Consuntivo Imu al 25/01/2013

Fonte: Agenzia delle Entrate, "Immobili in Italia 2012"
Dati stimati sul 2012

In merito all'effetto della tassazione immobiliare sulle imprese, i dati forniti dal Dipartimento delle Finanze in relazione alle entrate tributarie dell'Imu confermano che l'aggravio sulle attività produttive dell'imposta municipale è ai limiti della sostenibilità. In particolare, dei 23,7 miliardi di Euro incassati dall'Imu, circa 6,3 miliardi di Euro sono stati versati dalle imprese, il che equivale al 26,6 per cento del gettito complessivo¹¹⁰. In un contesto economico di forte recessione, l'eccessiva pressione fiscale che colpisce le imprese anche se non conseguono utili, e che quindi sono prive della c.d. attitudine alla contribuzione, ha contribuito alla cessazione di numerose attività, come ri-

¹⁰⁷ AGENZIA DEL TERRITORIO, *Gli immobili in Italia*, 2012, p. 172 ss., disponibile online su <<http://www.agenziaterritorio.it>> [Data ultimo accesso: 17/02/2013];

¹⁰⁸ MINISTERO DELL'ECONOMICA E DELLE FINANZE, *Imu, analisi dei versamenti 2012*, disponibile online su <http://www.tesoro.it> [Data ultimo accesso: 17/02/2013];

¹⁰⁹ Dalla relazione tecnica al disegno di legge sulla riforma del lavoro, risulta che la riduzione dal 15 al 5 per cento della deduzione forfetaria sui canoni di locazione produce un maggior gettito nel 2014 (redditi 2013) pari a 627,1 milioni di euro. In conseguenza di tale maggior gettito, ipotizzando invariate le altre entrate erariali, la pressione fiscale sugli immobili passerà dal 38,5 al 40,4 per cento;

¹¹⁰ BRUNO E., MOBILI M., *L'Imu chiede 6 miliardi alle imprese*, in "Il Sole 24 Ore", 13 febbraio 2013, p. 12;

sulta dai dati diffusi da Unioncamere¹¹¹, che evidenziano che nel corso del 2012 più di 380 mila imprese hanno cessato l'attività. Inoltre, di particolare interesse è lo studio condotto dalla CGIA di Mestre¹¹², che ha stilato una graduatoria dei versamenti dell'Imu effettuati dalle varie categorie di contribuenti, da cui emerge che la nuova versione dell'imposta sul patrimonio immobiliare ha colpito soprattutto le categorie economiche, con un aggravio medio del 154 per cento rispetto alla previgente Ici, destinato con tutta probabilità nel 2013 a ripresentarsi con qualche ulteriore rincaro, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2013, approvata con la legge 24 dicembre 2012 n. 228, che prevede che il gettito IMU da immobili ad uso produttivo che il Catasto raggruppa nella categoria catastale D, vada interamente allo Stato, con aliquota allo 7,6 per mille, con la facoltà per i Comuni di alzarla fino a tre punti ma senza alcuna possibilità di introdurre agevolazioni (*infra cap. V § 2.2.3*).

¹¹¹ UNIONCAMERE, *Imprese: nel 2012 mille chiusure al giorno*, comunicato stampa del 24 gennaio 2013, disponibile online su <<http://www.unioncamere.gov.it>>, [data ultimo accesso: 21/02/2013];

¹¹² CGIA di Mestre, *Ecco i tartassati dell'Imu*, disponibile online su <<http://www.cgiamestre.com>>, [data ultimo accesso: 21/02/2013].

CAPITOLO QUINTO

I PRELIVI DI NATURA PATRIMONIALE VIGENTI NEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO ASPETTI STRUTTURALI E CRITICITÀ

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le imposte sul patrimonio immobiliare. - 2.1. Dall'ISI all'IMU: un ventennio di cambiamenti strutturali dell'imposta speciale sugli immobili. - 2.1.1. L'imposta straordinaria immobiliare (ISI). - 2.1.2. L'imposta comunale sugli immobili (ICI). - 2.1.3 - L'imposta municipale propria (IMU). - 2.2 Alcune criticità dell'imposizione diretta sugli immobili. - 2.2.1. La soggettività tributaria degli enti operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica: evoluzione normativa e giurisprudenziale. - 2.2.2. L'Imposta municipale propria: la discussa natura del tributo. - 2.2.3. L'abolizione della riserva statale dell'imposta municipale propria e la penalizzazione del c.d. mattone "produttivo" - 2.3. L'imposta sul valore degli immobili situati all'estero (I-VIE). - 2.4. Le imposte sui trasferimenti immobiliari inter vivos e mortis causa. - 3. Le imposte sul patrimonio finanziario. - 3.1. L'imposta di bollo sui rapporti di conto corrente e sui libretti di deposito a risparmio. - 3.2. L'imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari. - 3.3. L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVA-FE). - 4. Le imposte sul patrimonio mobiliare. - 4.1. Il canone di abbonamento Rai. - 4.2. La "tassa" automobilistica di proprietà (il c.d. bollo auto) e la tassazione dei c.d. "beni di lusso".

1. Premessa.

Per completare la disamina delle questioni giuridico-sistematiche che ruotano intorno alle imposte patrimoniali vigenti nel nostro ordinamento tributario, già diffusamente trattate nei precedenti capitoli, si ritiene necessario affrontare alcuni aspetti strutturali ed alcune criticità dei principali tributi che, seppur talvolta mimetizzati dietro denominazioni fuorvianti, presentano i connotati tipici delle imposte di natura patrimoniale. Pertanto, l'obiettivo di questo capitolo è quello di delineare, seppure senza alcuna pretesa di esaustività, gli essenziali aspetti strutturali ed attuativi dei tributi più volte richiamati

nel presente lavoro. È opportuno rilevare che l'imposizione sul patrimonio non è affatto una novità dell'attuale sistema tributario, in quanto già alla fine del XIX secolo cominciarono le prime discussioni sull'opportunità di introdurre in Italia delle imposte patrimoniali. Negli anni Venti del secolo scorso, per le necessità finanziarie conseguenti la fine della Prima Guerra Mondiale, venne istituita la prima imposta patrimoniale straordinaria, seguita vent'anni più tardi, all'inizio della Seconda Guerra Mondiale, da un'imposta ordinaria sul patrimonio, trasformata nel dopoguerra in un tributo straordinario¹. Inoltre, nel nostro ordinamento sono vigenti imposte indirette di natura patrimoniale che colpiscono il patrimonio nel momento in cui avviene il trasferimento della proprietà, *mortis causa* o *inter vivos*: si tratta dell'imposta di successione, dell'imposta di donazione e dell'imposta di registro sulle compravendite immobiliari. Tali tributi, ancorché non tutta la dottrina concorda sulla natura patrimoniale vera e propria del prelievo, sono radicati da decenni nel nostro sistema tributario. In particolare, l'imposta di successione risale ai primi anni dell'Unità d'Italia, e da allora, nonostante si siano succeduti almeno una settantina di provvedimenti, è ancora vigente nel nostro ordinamento².

2. Le imposte sul patrimonio immobiliare.

2.1 *Dall'ISI all'IMU*³: un ventennio di cambiamenti strutturali dell'imposta speciale sugli immobili.

Nell'ultimo ventennio l'imposizione del patrimonio immobiliare ha subito diverse modifiche che meritano di essere brevemente ripercorse, se non altro dal punto di vista

¹ Per approfondire l'evoluzione storica dell'imposizione patrimoniale in Italia e gli aspetti strutturali delle imposte patrimoniali istituite nella prima metà del secolo scorso, in particolare: DALLERA G., *Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi*, in "Tributi", Supplemento n. 1, Roma, S.S.E.F., 2008, Libro Bianco "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie", p. 257; COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziari*, Urbino, S.t.e.u., 1940, p. 111 ss.; COSCIANI C., *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, Milano, Istituto Galileo, 1946 p. 467 ss.;

² MANESTRA S., *L'imposta di successione: storia di un tributo complesso*, in Fisco Oggi (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), del 4 gennaio 2013, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>> [data ultimo accesso: 23/02/2013]

³ In merito alla denominazione del tributo: SCAGLIA A., *IMU. Imposta municipale propria. L'imposta municipale propria sperimentale e a regime dagli artt. 8 e 9 D.Lgs. 23/2011 all'art. 13 D.L. 201/2011*, Padova, Exeo Edizioni, p. 10. In particolare, l'A. chiarisce il significato dell'acronimo Imu: "Imu. è l'acronimo di "imposta municipale unificata". La dizione è stata enucleata dalla prassi e dal linguaggio giornalistico [...]. Invero, anche nella relazione di accompagnamento al disegno di legge (C-4829) di conversione del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, si parla di imu. Tuttavia, la più corretta denominazione del tributo è quella fornita dai testi normativi che parlano di "imposta municipale propria", il cui acronimo – dunque – dovrebbe essere quello di imp [ovvero anche Imup]";

cronologico, prima di affrontare con maggior dettaglio alcune criticità dell'attuale imposta municipale, che dal punto di vista strutturale rinvia espressamente alla disciplina della previgente imposta comunale sugli immobili.

2.1.1 L'imposta straordinaria immobiliare (ISI).

Nel 1992, con il D.L. 11 luglio 1992 n. 333⁴, il Governo Amato istituì l'imposta straordinaria immobiliare (ISI), un prelievo erariale *una tantum* introdotto per far fronte alla crisi dei conti pubblici, che colpiva i proprietari di immobili (fabbricati e aree fabbricabili) ed i titolari dei diritti reali di usufrutto, uso o abitazione, residenti e non residenti nel territorio dello Stato. L'art. 7, comma 2, del citato decreto legge, sanciva espressamente alcune esenzioni "soggettive" al tributo, ossia disponeva che erano esclusi dall'ambito soggettivo "lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi tra detti enti, le unità sanitarie locali, le istituzioni sanitarie pubbliche autonome e gli istituti autonomi case popolari". Per quanto riguarda l'ambito oggettivo, ai sensi dell'art. 7, comma 1, erano assoggettati al pagamento dell'imposta tutti gli immobili (fabbricati ed aree fabbricabili⁵) a qualsiasi uso destinati, inclusi quelli strumentali delle imprese (i c.d. immobili industriali) ed i c.d. immobili – merce, purché situati nel territorio dello Stato, posseduti alla data dell'11 luglio 1992, giorno di entrata in vigore del decreto legge. Dal tributo erano esentate alcune tipologie di fabbricati, ed in particolare le costruzioni rurali, gli edifici di culto, i fabbricati di proprietà della Santa Sede, i fabbricati appartenenti agli Stati esteri, gli immobili utilizzati per scopi socio assistenziali, i fabbricati e le aree fabbricabili appartenenti a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e gli immobili appartenenti ad enti non commerciali utilizzati per le finalità istituzionali dell'ente stesso.

Per quanto riguarda la determinazione della base imponibile, il legislatore dispose tre distinti criteri di determinazione del valore "fiscale" degli immobili: il primo, di tipo "catastale", riguardava i fabbricati classificati o classificabili nei gruppi catastali A, B, C nonché quelli classificati nel gruppo D ma non posseduti nell'esercizio d'impresa; il secondo, di tipo "contabile", era relativo ai fabbricati classificati o classificabili nel

⁴ D.L. 11 luglio 1992 n. 333 "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica", convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992 n. 359;

⁵ In generale sulla nozione di area fabbricabile ai fini delle imposte speciali sugli immobili (Isi, Ici e Imu), vedi: TRIMELONI M., *Ici: la nozione di area edificabile, tra oscillazioni giurisprudenziali e nuovi adempimenti comunali*, in "La finanza locale", 2003,12, p.1639;

gruppo catastale D, se posseduti nell'esercizio d'impresa; ed il terzo, di tipo "venale", riguardava le aree fabbricabili da chiunque possedute. In merito al primo criterio, per determinare la base imponibile del tributo si moltiplicava la rendita catastale per un determinato coefficiente, che variava in ragione della categoria catastale a cui apparteneva il fabbricato⁶. Per quanto concerne il secondo criterio, che riguardava in generale gli immobili industriali e gli immobili - merce, la base imponibile era pari al valore contabile "lordo" del fabbricato, come risultava dal registro dei beni ammortizzabili alla data dell'11 luglio 1992, aggiornato in base ad appositi coefficienti di rivalutazione fissati del legislatore, in funzione dell'anno di acquisto ovvero di ultimazione del fabbricato⁷. Infine, per le aree fabbricabili la base imponibile ai fini dell'ISI era il valore venale in comune commercio. Per determinare l'ammontare dell'imposta, al valore "fiscale" determinato secondo i criteri sopra esposti, si applicava l'aliquota del 2 per mille per l'abitazione principale e le relative pertinenze, e del 3 per mille per gli altri immobili. In un recente studio, l'osservatorio "Servizio politiche territoriali" della Uil⁸, ha stimato che nel 1992 l'ISI costò mediamente agli italiani 91 euro, con punte di 214 euro a Roma e di 200 euro a Milano, mentre il gettito fu complessivamente pari a 5,9 miliardi di euro. L'imposta straordinaria sugli immobili venne sin da subito fortemente criticata, e la Corte Costituzionale nel 1996⁹ fu chiamata ad occuparsene a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria di primo grado di Piacenza. In particolare, il giudice remittente sosteneva che l'ISI violava: l'art. 3 Cost. in quanto colpiva esclusivamente il patrimonio immobiliare, operando quindi una discriminazione qualitativa degli investimenti; l'art. 53 Cost. in quanto per determinare la base imponibile del tributo si ricorreva al sistema catastale ossia ad ipotesi astratte di frut-

⁶ In particolare, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del D.L. 11 luglio 1992 n. 333, per le unità immobiliari classificate o classificabili nei gruppi catastali A, B e C con esclusione delle categorie A/10 e C/1 il moltiplicatore era 100; per i fabbricati classificati o classificabili nel gruppo D non posseduti nell'esercizio d'impresa e le unità immobiliari rientranti nella categoria A/10 il moltiplicatore era 50, per le unità immobiliari classificate o classificabili nella categoria C/1 il moltiplicatore era 34;

⁷ L'art. 7, comma 3, del D.L. 11 luglio 1992 n. 333, dispone che: "Per le unità immobiliari classificate o classificabili nel gruppo D possedute nell'esercizio d'impresa, il valore è costituito dall'ammontare, al lordo delle quote di ammortamento, che risulta dalle scritture contabili applicando per ciascun anno di formazione dello stesso i seguenti coefficienti: 1992: 1,02; 1991: 1,03; 1990: 1,05; 1989: 1,10; 1988: 1,15; 1987: 1,20; 1986: 1,30; 1985: 1,40; 1984: 1,50; 1983: 1,60; 1982 e precedenti: 1,70";

⁸ OSSERVATORIO UIL, Servizio politiche territoriali, *Dall'Isi all'Imu una ricostruzione storica dell'imposta più controversa*; gennaio 2013, disponibile online su: <<http://www.uil.it>> [data ultimo accesso: 24/12/2013];

⁹ Corte cost., 5 febbraio 1996, n. 21. In particolare, la questione è stata diffusamente approfondita *supra* Cap. III - IV;

tuosità del valore capitale dell'immobile, giungendo, di fatto, a determinare una capacità contributiva meramente virtuale¹⁰; l'art. 42 Cost. in quanto l'ISI, nonostante le aliquote fiscali fossero contenute rispetto a quelle vigenti, aveva un effetto "ablatorio" sugli immobili gravati dal tributo, per il fatto che l'imposta non era deducibile dal reddito e non era prevista la possibilità per il soggetto passivo di dedursi le passività che gravavano sull'immobile, ai fini della determinazione della base imponibile. La Consulta, dichiarando infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice remittente, salvò il tributo ribadendo la necessità di valutare il carattere straordinario del prelievo e lo stato di emergenza del Paese, creando, di fatto, le basi dell'orientamento giurisprudenziale che si consolidò con i successivi interventi sull'imposta comunale sugli immobili, nonostante la natura del tributo perse il prefisso "stra" per diventare a tutti gli effetti, un'imposta ordinaria speciale sul patrimonio immobiliare.

2.1.2 L'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Il 14 luglio 1992, soltanto tre giorni dopo l'istituzione dell'ISI, il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuliano Amato ed il Ministro delle Finanze Giovanni Goria presentarono al Senato un disegno di legge-delega per la razionalizzazione e la revisione della disciplina di varie materie, tra cui, in particolare, la finanza territoriale¹¹. Con la legge 23 ottobre 1992 n. 421, art. 4 lett. a), è stata data delega al Governo, delega recepita con D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, di introdurre, a partire dal 1993, l'imposta comunale sugli immobili (ICI). In particolare, l'istituzione di una tassazione locale degli immobili era volta a realizzare "quel soddisfacente grado di autonomia impositiva comunale da tempo auspicato, a livello politico e dottrinario, per rispondere all'esigenza della responsabilizzazione delle amministrazioni locali attraverso il superamento di una finanza territoriale prevalentemente gravante sul bilancio dello Stato e la concentrazione nel governo locale della politica delle scelte nei comparti delle entrate e delle spese"¹². L'ICI, che in realtà sostituì l'ISI, ancorché quest'ultima sarebbe dovuta essere un'imposta *una tantum* e come tale non più ripetibile, presenta due fondamentali differenze rispetto alla previgente tassazione degli immobili: il carattere ordinario, anziché straordinario, e la

¹⁰ Sull'argomento si veda, in particolare: FALSITTA G., *L'Ici, l'Isi e la capacità contributiva virtuale*, in "Riv. dir. trib.", 1996, 4, II, p. 348;

¹¹ GHISALBERTI C., voce "*Finanza locale*", in "Enc. it", Roma, IV, 1992, I, p. 806 ss.;

¹² MARINI G., voce "*Imposta comunale sugli immobili (ICI)*", in "Enc. giur. Treccani", XVI, Roma, 1995, p. 2;

natura locale, invece che erariale. Per quanto riguarda la struttura del tributo, nell'ultima versione dell'imposta comunale prima dell'introduzione della vigente IMU, le differenze rispetto all'ISI riguardavano essenzialmente il fatto che il presupposto d'imposta non era soltanto il possesso di fabbricati e aree fabbricabili bensì anche il possesso di terreni agricoli mentre, per quanto riguarda l'ambito soggettivo, l'art. 3 del D.lgs 504/1992 ampliò il novero dei soggetti passivi del tributo, includendovi, oltre a tutti i titolari di diritti reali, anche il concessionario di aree demaniali ed il locatario di immobili concessi in locazione finanziaria.¹³ Per quanto riguarda le esenzioni dall'imposta comunale (art. 7 D.lgs 504/1992), il legislatore riprese sostanzialmente quanto aveva disposto in merito all'ISI, ad eccezione dell'esenzione per gli istituti autonomi delle case popolari. In particolare, nella versione originaria del decreto legislativo istitutivo dell'ICI non era prevista alcuna specifica disposizione per gli alloggi di proprietà degli IACP ed istituti simili, sicché sin dalla sua approvazione la disposizione fu oggetto di forti critiche in quanto sembrava irragionevole che anche tali enti, per le peculiari finalità solidaristiche, dovessero pagare l'imposta comunale. Soltanto nel 2008, dopo che la questione venne più volte inutilmente sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, con il D.L. 27 maggio 2008 n. 93, il legislatore dispose, oltre all'esenzione dall'ICI dell'abitazione principale, anche l'esenzione totale delle unità immobiliari di proprietà degli IACP regolarmente assegnate. L'evoluzione della questione relativa agli alloggi di proprietà degli IACP risulta particolarmente articolata, e con l'istituzione dell'Imu, sia nella versione "normale" (D.lgs 14 marzo 2011 n. 23) sia in quella "sperimentale" (D.lgs 6 dicembre 2011 n. 201), la situazione risulta tutt'altro che risolta (*vedi infra* § 2.2.1).

¹³ In merito al presupposto d'imposta ed all'utilizzo nell'art. 1, comma 2, del D.lgs 504/1992 del termine "possesso" secondo un'accezione non civilistica: GIOVANARDI A., voce "Tributi comunali", Dig. disc. priv., Sez. comm., Torino, Utet, vol. XVI, 1999, p. 165 ss.: "il termine possesso di cui all'art. 1, 2° co., non può essere inteso nell'accezione civilistica di "potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale" (art. 1140 c.c.), ma bensì in un senso diverso e meramente generico. [...] Ne deriva, riepilogando, che il presupposto del tributo è costituito dal possesso a titolo di proprietà o di altro diritto reale di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, nonché dalla detenzione di un immobile da parte del locatario nel contratto di leasing [secondo l'accezione civilista, il locatario non ha il possesso dell'immobile, ma soltanto la detenzione]. Ebbene, tale configurazione dell'evento il cui verificarsi rende dovuta la prestazione non ha mancato di suscitare in dottrina molteplici critiche"; TESAURO F., *Aspetti critici dell'imposta comunale sugli immobili, alla luce della giurisprudenza*, in "La finanza locale", 2004, 10, p. 20. In particolare l'A. scrive: "se l'immobile è dato in affitto, non è previsto che il proprietario possa rivalersi sul conduttore, ma, se l'immobile è oggetto di locazione finanziaria, il tributo è dovuto dal locatario. [...] attribuendo la soggettività passiva all'utilizzatore, che viene assimilato al titolare di un diritto reale";

2.1.3 L'imposta municipale propria (IMU).

L'imposta municipale propria, comunemente denominata IMU¹⁴ istituita dagli artt. 8 e 9 del D.lgs. 14 marzo 2011 n. 23, emanato in attuazione della legge delega del 5 maggio 2009 n. 42, è nata con lo spirito di realizzare una forma impositiva di stampo federalistico. La legge n. 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” ha costituito un momento importante all’interno dell’assetto della fiscalità comunale e regionale¹⁵, definendo i principi di coordinamento del sistema tributario, attribuendo un ruolo rilevante allo Stato, che assume la figura di “coordinatore” dello sviluppo dell’autonomia regionale¹⁵, limitando, di fatto, lo spazio per gli enti territoriali di introdurre tributi propri¹⁶. La riforma “federalista” puntava ad una revisione della fiscalità municipale, caratterizzata da un sistema costituito da un elevato numero di tributi, ai quali si aggiungono i prelievi comunali di natura incerta (in particolare si pensi ai prelievi sui rifiuti ed ai canoni idrici), spesso oggetto di pronunce “chiarificatrici” della Corte Costituzionale, perlopiù finalizzate a “salvare” il gettito comunale, nell’ottica della c.d. “giurisprudenza politicamente necessitata”. La finanza municipale a seguito del D.lgs 23/2011 si caratterizza per una duplice tipologia di tributi: i c.d. tributi statali “devoluti”¹⁷ ed i c.d. tributi comunali “derivati”. In merito a questi ultimi, assume un ruolo centrale l’Imposta municipale propria, istituita dall’art. 8 del D.lgs 23/2011, che, come espressamente previsto dalla norma introduttiva (art. 8,

¹⁴ GALLO F., *I principi del federalismo fiscale*, in “Dir. prat. trib.”, 2012, 1, I, p. 3 ss. L’A., oggi Presidente della Corte Costituzionale, sul piano della tecnica legislativa della legge delega 42/2009 afferma che: costituisce “un prodotto tutt’altro che affrettato, che ha tenuto conto sia delle più recenti analisi dottrinarie in tema di autonomia finanziaria, sia delle proposte avanzate dai diversi schieramenti politici, sia delle diverse boe di provvedimento redatte dalle qualificate commissioni di studio governative e regionali che si sono succedute dal 2001, sia delle più recenti sentenze della Corte costituzionale”;

¹⁵ ANTONINI L., *Federalismo all’italiana: dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 98;

¹⁶ GIOVANARDI A., *L’attuazione del federalismo fiscale: profili tributari*, in “Il libro dell’anno del diritto 2012”, Roma, Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2012, p. 540: “I nuovi assetti della fiscalità comunale e regionale quali risultano dai decreti attuativi della l. 5.5.2009, n. 42 si caratterizzano, in conseguenza dell’esigenza di garantire il controllo dei flussi di spesa, per la centralità dei tributi istituiti e disciplinati dallo Stato il cui gettito è assegnato alle autonomie (i cd. tributi propri derivati)”;

¹⁷ GIOVANARDI A., *L’attuazione del federalismo fiscale: profili tributari*, cit., p. 545: “[...] nel D.lgs. n. 23/2011 [...] si individuano innanzitutto alcuni tributi statali il cui gettito viene devoluto in tutto o in parte (art. 2, co. 3 e 8) ai comuni, «relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio» (imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti di trasferimento immobiliare e sui contratti di locazione relativi ad immobili, imposte ipocatastali, IRPEF sui redditi fondiari, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie e cedolare secca sugli affitti)”;

comma 1), con l'entrata a regime sostituirà l'IRPEF e le addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e l'Imposta comunale sugli immobili.

La decorrenza dell'IMU nella versione del D.lgs 23/2011 era inizialmente fissata al 2014, tuttavia l'art. 13, comma 1, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 (c.d. manovra "Salva Italia") ne ha anticipato l'introduzione "in via sperimentale", a decorrere dal 2012 ed a valere per il triennio 2012-2014, rinviato, di fatto, l'applicazione a regime a decorrere dal 2015¹⁸.

L'imposta municipale attualmente in vigore, la c.d. Imu "sperimentale", è sostanzialmente disciplinata da tre distinte fonti normative: in primo luogo dall'art. 13 del D.L. 201/2011, in subordine dagli art. 8 e 9 del D.lgs 23/2011, "in quanto compatibili", ed infine dal D.lgs, istitutivo dell'Ici, 504/1992, il che rileva come il nuovo tributo municipale si ponga rispetto all'ICI in un rapporto di ideale continuità, ancorché la relativa disciplina si distingua da quella propria del tributo comunale ora soppresso, sotto molteplici aspetti¹⁹.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo del nuovo tributo immobiliare, nulla è cambiato rispetto alla disciplina dell'ICI, pertanto ai fini dell'Imu il presupposto d'imposta rimane il possesso di fabbricati, aree edificabili e terreni agricoli. Per quanto riguarda la soggettività tributaria passiva, in piena sintonia con le regole generali in materia di Ici, in linea di principio, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del DLgs 23/2011, in veste di soggetto passivo IMU figura il possessore, e quindi, a seconda dei casi, il proprietario o il titolare del diritto reale di godimento diverso dalla proprietà (usufruttuario, titolare del diritto di uso o abitazione, enfiteuta, superficiario). Il legislatore, come già disponeva in merito all'ICI, prevede due deroghe al criterio generale, e riguardano gli immobili in leasing e le aree demaniali in regime di concessione, attribuendo la soggettività passiva Imu ri-

¹⁸ Per approfondire l'imposta municipale propria, che entrerà a regime dal 1° gennaio 2015 e sostituirà definitivamente la c.d. Imu "sperimentale", in particolare: TREVISANI A., *La nuova fiscalità municipale connessa al possesso di immobili: analogie con l'ici e criticità*, in "Corr. trib.", n. 14 del 2011, p. 1108; BORDINI D., *IMU: la nuova imposta municipale*, in "Pratica Fiscale e Professionale", 2011, 13, p. 24;

¹⁹ PISCINO E., *L'Imu alla luce della circolare ministeriale*, in "La finanza locale", 2012, 3, p. 22. L'A., partendo dai chiarimenti contenuti nella Circolare 18 maggio 2012, n. 3/DF, evidenzia come l'attuazione del nuovo tributo dipenda dall'applicazione di tre normative diverse: del D.lgs. n. 504/1992 (ICI), del D.lgs. n. 23/2011 (IMU «ordinaria») e del D.L. n. 201/2011 (conv. con mod. dalla L. 214/2011) (IMU «sperimentale»); SELICATO P., *L'imposta municipale unificata (IMU) e gli enti ecclesiastici: nuove norme per vecchi problemi*, in "Federalismi.it", 22/2012, p. 2: "Le modalità applicative del nuovo tributo immobiliare riproducono sostanzialmente quelle previste per l'ICI in quanto le norme che lo disciplinano richiamano ampiamente il D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, istitutivo della soppressa imposta comunale";

spettivamente al locatario²⁰ ed al cessionario. In particolare, con riferimento al leasing immobiliare, il legislatore ha preferito attribuire rilevanza alla sostanza anziché alla forma del rapporto giuridico, in considerazione del fatto che l'esercizio del diritto di riscatto, e quindi di acquisto del bene da parte dell'utilizzatore, è praticamente certo²¹. Per quanto riguarda, invece, le locazioni con patto di futura vendita e riscatto e le vendite con riserva di proprietà, è opportuno rilevare che, in merito alla prima fattispecie, ed in particolare in relazione agli alloggi di edilizia residenziale pubblica concessi in locazione con patto di futura vendita e riscatto, il soggetto passivo del tributo non è l'assegnatario bensì l'Istituto Autonomo Case Popolari (ovvero gli altri istituti comunque denominati)²², mentre per quanto concerne la soggettività passiva Imu per gli immobili ceduti con "riserva di proprietà", la questione non è ben definita, a causa dell'assenza di disposizioni e chiarimenti ufficiali, nonostante la dottrina e la prassi, già in vigore del precedente tributo locale (Ici) ritenevano che gli obblighi tributari ricadessero sull'acquirente dal momento della stipula dell'atto notarile anche se sottoposto a condizione²³.

In relazione all'ambito oggettivo e soggettivo del tributo, le principali differenze tra la disciplina dell'IMU "sperimentale" e quella dell'ICI, sono, senza pretese di esaustività: la rilevanza ai fini dell'Imu "sperimentale" dell'abitazione principale ai sensi dell'art. 13, comma 2 del D.L. 201/2011, diversamente da quanto prevedeva l'ultima versione dell'Ici²⁴ e da quanto dispone l'art. 8, comma 3, del D.lgs 14/2011 relativo all'Imu "normale" che entrerà in vigore dal 2015; la nuova nozione di "abitazione principale", diventando irrilevante il rapporto tra i familiari del possessore e l'abitazione, sicché, ai

²⁰ CORRADIN C., *IMU: nuova Imposta Municipale propria*, in "Eutekne.it", scheda n. 1008.01, agg. 2/2012, p. 203: "La soggettività passiva IMU si configura in capo al locatario finanziario a decorrere dalla data della stipula del contratto di leasing e per tutta la durata dello stesso";

²¹ PERONE L., *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, in "Riv. dir. trib.", 1994, 7-8, p. 757;

²² In passato l'Amministrazione Finanziaria, in particolare con la C.M. 118/E del 7 giugno 2000 si era espressa in senso opposto, attribuendo soggettiva passiva Ici all'assegnatario, ritenendo il diritto dell'assegnatario assimilabile al diritto di abitazione. Tale orientamento è stato superato con la Ris. Min. n. 5/DPF del 18 ottobre 2007, che richiamando la sentenza della Corte di Cassazione 14 gennaio 2005 n. 654 che afferma che: "in capo all'assegnatario nasce soltanto un diritto personale di credito nei confronti del locatore e non un diritto reale di godimento. In conseguenza di ciò, il locatario con patto di futura vendita non è tenuto al pagamento dell'ICI";

²³ POGGIANI F. G., *Imu, zero dubbi nelle vendite*, in "Italia oggi", 29 novembre 2012, p. 27;

²⁴ Art. 1, comma 1, D.L. 27 maggio 2008 n. 93, convertito, con modificazioni, dalla L. 24.7.2008 n. 126, in vigore fino al 31 dicembre 2011, disponeva che: "A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo";

fini dell'IMU, l'immobile è abitazione principale se rappresenta dimora abituale e residenza anagrafica per il possessore, per nulla influenzando che uno o più dei suoi familiari dimori abitualmente e/o risieda anagraficamente altrove²⁵; l'autonoma rilevanza dei fabbricati rurali ai fini dell'Imu, contrariamente a quanto risultava ai fini dell'Ici²⁶.

Dal punto di vista strutturale, le novità riguardano essenzialmente gli aspetti legati alla quantificazione dell'imposta, che viene basata su coefficienti moltiplicatori ed aliquote notevolmente più elevate di quelle adottate per l'ICI, con l'inevitabile effetto di incrementare la pressione fiscale sui possessori di immobili, ed in particolare sulle aziende, in *primis* quelle edili, che sono la colonna portante dell'occupazione locale. Per quanto riguarda le aliquote, diversamente dall'ICI, dove l'art. 6, comma 2 del D.lgs 504/1992, disponeva che "l'aliquota deve essere deliberata in misura non inferiore al 4 per mille, né superiore al 7 per mille", per l'Imu "sperimentale" il legislatore ha introdotto tre distinte aliquote "standard"²⁷, riconoscendo ai Comuni un certo margine di manovra: l'aliquota ordinaria, pari allo 0,76 per cento, che i Comuni possono aumentare o diminuire al massimo sino a 0,3 punti percentuali; l'aliquota ridotta per l'abitazione principale e per le relative pertinenze, pari allo 0,4 per cento, che i Comuni possono aumentare o diminuire al massimo sino a 0,2 punti percentuali e l'aliquota per i fabbricati rurali ad uso strumentale pari allo 0,2 per cento, che i Comuni possono ridurre fino allo 0,1 per cento.

La novità più rilevante, rispetto all'ICI, dell'Imu sperimentale nella versione originaria, oggi modificata per effetto dell'art. 1, comma 380, lett. h) della L. 24 dicembre 2012 n. 228 (c.d. legge di stabilità 2013), era la riserva a favore dello Stato di una quota del gettito del tributo derivante dagli immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali strumentali, sancita dall'abrogato comma 11 dell'art. 13 del D.L. 201/2011. Tale disposizione, oltre a mettere in difficoltà le casse comunali che dovevano giocoforza "rinunciare" ad una parte rilevante del gettito del tributo, risultava di dubbia legittimità

²⁵ Art. 13 co. 2 del DL 201/2011, conv. L. 214/2011;

²⁶ La legge istitutiva dell'imposta comunale sugli immobili (D. Lgs. 504/1992) non includeva tra i casi di esenzione o riduzione di imposta i fabbricati rurali. A disporre l'esenzione dei fabbricati rurali ai fini dell'Ici, è intervenuto, in via interpretativa, l'art. 23 comma 1-bis del D.L. 30 dicembre 2008 n. 207, inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, L. 27.2.2009 n. 14, il quale espressamente dispone che: "[...]l'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 deve intendersi nel senso che non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni";

²⁷ Art. 13, commi 6 - 9, D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011 n. 214;

costituzionale, per effetto della compartecipazione “rovesciata” dello Stato al gettito del tributo locale ovvero della duplice forma impositiva, erariale e comunale, sul medesimo indicatore di forza economica²⁸, nonché, come rilevava una parte della dottrina, faceva sorgere qualche dubbio sull’effettiva natura “municipale” del tributo²⁹.

2.2 Alcune criticità dell’imposizione diretta sugli immobili.

2.2.1 La soggettività tributaria degli enti operanti nel campo dell’edilizia residenziale pubblica: evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Come anticipato nel paragrafo 2.1.2., a seguito del D.lgs 14 marzo 2011 n. 23 disciplinate l’imposta municipale propria, a cui fa esplicito rimando l’art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 che prevede l’anticipazione sperimentale del tributo all’anno 2012, la questione relativa alle unità immobiliari di proprietà degli Istituti Autonomi per le Case Popolari³⁰ appare tutt’altro che risolta. Prima di esaminare la situazione attuale, è necessario ripercorre brevemente gli interventi della giurisprudenza e del legislatore in materia.

L’art. 7 del D.lgs 30 dicembre 1992 n. 504, prevedeva un elenco di immobili i cui proprietarie erano esentati dal corrispondere l’imposta comunale. Tra le esenzioni non risultavano però ricomprese le unità immobiliari di proprietà degli IACP, sicché tali isti-

²⁸ In particolare si veda: PICCOLO A., *L’imposta municipale propria*, in “Il fisco”, 2012, 3, p. 354; GIOVANARDI A., *La quota riservata allo Stato del gettito dell’Imu: imposta patrimoniale erariale nascosta tra le pieghe dell’imposta comunale o compartecipazione all’incontrario?*; in “Tributi locali e regionali”, 2012, 17, 6, p. 34; LOVECCHIO L., *Disciplina sperimentale speciale, tra “vecchia Ici” e “nuova Imu”*, in “Corr. trib.”, 2012, 1, p. 58;

²⁹ MARONGIU G., *IMU Sperimentale*, Convegno interregionale di Aosta del 7 giugno 2012, Associazione Magistrati Tributarî sezione Piemonte, Valle d’Aosta, Liguria e Lombardia, 2012, p. 1, disponibile online su <<http://www.magistratitributariliguria.it>> [data ultimo accesso: 26/02/2013];

³⁰ Per un quadro completo degli enti di edilizia residenziale pubblica vigenti in Italia (c.d. ex - IACP), si veda, in particolare: REPORT FEDERCASA, *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*, 2010, disponibile online su: <<http://www.feder casa.it>> [data ultimo accesso: 20/02/2013]. Si osserva che gli IACP (Istituto autonomo case popolari), sono oggi denominati in diversi modi, in relazione alla Regione o alla Provincia Autonoma a cui si fa riferimento, in quanto rientra nelle competenze residuali delle Regioni e delle Province Autonome, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli ex-Istituti autonomi per le case popolari. In particolare gli ex - IACP sono oggi denominati ATER (Azienda territoriale per l’edilizia residenziale) in Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Umbria e Veneto, ITEA (Istituto Trentino Edilizia Abitativa) nella Provincia Autonoma di Trento, IPES (Istituto per l’edilizia sociale), nella Provincia Autonoma di Bolzano, ALER (Aziende lombarde per l’edilizia residenziale) in Lombardia, Case S.p.A. in Toscana, ERAP (Ente regionale per l’abitazione pubblica) nella Marche, ARERP (Azienda territoriale per l’edilizia residenziale pubblica) in Calabria, ATC (Azienda territoriale per la Casa) in Piemonte, ARTE (Azienda regionale territoriale per l’edilizia) in Liguria, ARER (Azienda regionale per l’edilizia residenziale) in Valle d’Aosta, AREA (Azienda Regionale per l’Edilizia Abitativa) in Sardegna, ACER (Azienda casa Emilia Romagna) in Emilia Romagna;

tuti, con l'entrata in vigore del tributo, erano di fatto tenuti a corrispondere al Comune l'imposta con aliquota piena e senza alcuna agevolazione.

La questione fu sottoposta per la prima volta al giudizio della Corte costituzionale nel 1993³¹, a seguito del ricorso promosso dalla Regione Liguria. Ad avviso della ricorrente, considerate le finalità assistenziali degli IACP ed il fatto che l'unica entrata certa di tali istituti è data dai canoni di locazione e dall'eventuale alienazione degli alloggi, assoggettare al tributo le unità immobiliari da questi possedute viola l'art. 53 Cost., in quanto per il pagamento dell'ICI non basterebbero le entrate assicurate dai canoni, una volta detratte le spese di amministrazione e manutenzione straordinaria, con la conseguente necessità di procedere alla dismissione del patrimonio, sicché risulta palese l'assenza di un'effettiva capacità contributiva di tali Istituti nonché l'effetto ablatorio del prelievo. La Consulta, in merito all'asserita violazione dell'art. 53 Cost., decise per una pronuncia di inammissibilità³², senza esprimere alcun giudizio sulla questione. Poco più di un mese dopo la pronuncia della sentenza da parte della Corte costituzionale, con il D.L. 30 agosto 1993 n. 331 art. 66, comma 9³³, il legislatore tentò di correggere la sperequazione creata dalla mancata esenzione dall'ICI degli immobili di proprietà degli IACP, trovando una soluzione alquanto singolare: impose alle Regioni di aumentare i canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che, di fatto, rappresentò una modalità per trasferire sugli assegnatari degli alloggi popolari l'onere tributario. Nel 1996 la Commissione tributaria di primo grado di Como, a seguito del ricorso proposto dallo IACP della Provincia di Como, ripropose nuovamente la questione dinanzi alla Corte Costituzionale³⁴, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 53 Cost. In particolare, il giudice remittente nell'ordinanza di rinvio sottolineò il fatto che il legislatore, quanto istituì l'Isi, aveva tenuto conto delle peculiari funzioni sociali degli IACP, esentandoli dal pagamento dell'imposta. Per effetto della mancata esenzione, il giudice a quo fece presente che "l'ICI assorbe il 34 per cento dell'importo complessivo dei canoni

³¹ Corte cost., 7 ottobre 1993, n. 370, pronunciata in data 11 giugno 1993;

³² In particolare, nelle considerazioni di diritto della sentenza della Corte cost., 7 ottobre 1993, n. 370 si legge: "[...] questa Corte ha affermato che nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale la regione, agendo a tutela di una propria competenza che assume violata, può impugnare le leggi dello Stato (o quelle di altre regioni) solo ove deduca che queste siano lesive della propria sfera di competenza, costituzionalmente garantita. [...] nel caso in esame, spetta inequivocabilmente allo Stato la potestà legislativa in materia fiscale e, nella specie, la disciplina dell'imposizione tributaria sugli immobili. [...] Nessun interesse ha dunque la Regione a impugnare la mancata esenzione degli I.A.C.P. [...] e il ricorso, per questa parte, va dichiarato inammissibile";

³³ Art. 66, comma 9, D.L. 30 agosto 1993, convertito, con modificazioni, L. 29 ottobre 1993 n. 427;

³⁴ Corte cost., 12 aprile 1996, n. 113;

di locazione percepiti” e che per gli IACP non sussisteva, allora come oggi, “quella congruenza tra prelievo fiscale e disponibilità di strumenti economici che è richiesta dal principio di attitudine contributiva” per effetto dei vincoli posti a tali istituti, che non possono aumentare le entrate, poiché la misura del canone di locazione è fissata per legge. Sulla questione, i giudici della Corte, seguendo l’orientamento della dottrina minoritaria, osservarono che: “l’ICI è conformata quale imposta patrimoniale, è dovuta in misura predeterminata e non si basa su indici di produttività”, sicché ad avviso della Consulta, il tributo comunale sugli immobili, essendo di natura patrimoniale, non ha alcun riferimento con il reddito “producibile” dagli immobili gravati dall’imposta e le esenzioni sancite dall’art. 7 del D.lgs 504/1992 rientrano nell’ambito della discrezionalità del legislatore e quindi, entro il limite della ragionevolezza, non possono essere sindacate. Nonostante la Corte decise per una pronuncia di inammissibilità ed infondatezza, aggiunse un forte monito, in cui evidenzia come la delicatezza della materia ed il particolare rilievo sociale meritasse l’urgente “attenta considerazione del Parlamento, del Governo e delle Regioni”. Nello stesso anno, con l’art. 3, comma 55, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 il legislatore accolse, in parte, il monito dei giudici della Corte Costituzionale, introducendo un’agevolazione d’imposta che consentiva agli IACP di assolvere il tributo comunale soltanto nella misura del 50 per cento³⁵. Nonostante l’intervento del legislatore, l’annosa questione concernente il regime fiscale ai fini Ici riservato agli Istituti Autonomi Case Popolari si ripropose negli anni successivi, in quanto tali enti ritenevano irragionevole e discriminatorio il fatto che numerosi altri soggetti beneficiavano dell’esenzione totale dal pagamento dell’Ici³⁶. Inoltre, emerse

³⁵ L’art. 3, comma 55, L. 23 dicembre 1996, n. 662, modificò l’art. 8 del D.lgs 504/1992 (c.d. normativa ICI);

³⁶ In particolare, l’art. 7 comma 1 lett. i) del D.lgs 504/1992, sanciva l’esenzione totale dall’Ici per gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali per lo svolgimento di attività assistenziali. In merito, nel 1999 la Commissione tributaria provinciale di Milano sollevò dinanzi la Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale per asserita violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost. Ad avviso del giudice remittente, il patrimonio immobiliare degli IACP non sarebbe indice di alcuna capacità contributiva ed inoltre ritiene irragionevole discriminare, sotto l’aspetto fiscale, la posizione degli enti (IACP) i cui immobili sono destinati alla “protezione sociale” rispetto agli enti non commerciali proprietari di immobili destinati esclusivamente ad attività assistenziali. In particolare, il giudice a quo rileva che gli IACP “non esercitano di fatto alcuna attività qualificabile nella sostanza come “commerciale”, dal momento che ne svolgono una finalizzata alla prestazione di un pubblico servizio, qual è fornire il “bene casa” ai meno abbienti”. La Corte ritiene infondate le questioni poste dal giudice remittente ed in particolare ribadisce che “nel disciplinare la materia delle esenzioni e delle riduzioni d’imposta, il legislatore gode di ampia discrezionalità, il cui esercizio non è sindacabile da questa Corte se non per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà”; ZENI A., *Immobili degli IACP esclusi dall’esenzione ICI per i “no profit”*, in “Eutekne.info”, Torino, 14 luglio 2010, p.1 In merito alla sentenza della Corte di Cassazione n. 15444 del 30 giugno 2010, l’A. scri-

un'ulteriore questione, che riguardava gli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni, anziché degli IACP, assegnati ai meno abbienti. In particolare, la questione riguardava l'art. 7, comma 1, lett. a) del D.lgs 504/1992 che disponeva l'esenzione totale per gli immobili posseduti dai Comuni al di fuori del loro territorio destinati esclusivamente ai compiti istituzionali. In merito, la Corte di Cassazione con la sentenza 9 gennaio 2004 n. 142, adottando un'interpretazione restrittiva e letterale della norma di legge, riteneva che fossero esenti dall'ICI soltanto quegli immobili posseduti dai Comuni al di fuori del loro territorio direttamente ed immediatamente destinati allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente locale (ad esempio quando nell'immobile sono ubicati la sede o gli uffici dell'ente), escludendo quindi l'esenzione in caso di utilizzazione indiretta, come è appunto la questione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica concessi in locazione a privati cittadini non abbienti³⁷. La mancata esenzione dall'ICI e l'assenza di una specifica disposizione agevolativa degli alloggi comunali siti nel territorio di un altro Comune ed assegnati ai meno abbienti determinavano, di fatto, una discrepanza con il trattamento di favore riservato, a decorrere dal 1° gennaio 1997, agli immobili di proprietà degli IACP, nonostante la piena coincidenza delle finalità sociali perseguite. Tale discrepanza ed irragionevolezza divenne ancora più evidente a seguito dell'esenzione totale dall'ICI degli alloggi di proprietà degli IACP e degli altri enti di edilizia residenziale pubblica comunque denominati³⁸, a decorrere dal 1° gennaio 2008³⁹. In merito a tale aspetto, nel 2010 la Corte di Cassazione sollevò dinanzi alla Corte Costituzionale⁴⁰ la questione di legittimità costituzionale per l'asserita violazione degli art. 2, 3 e 38 Cost., affermando che: "l'esclusione dall'esenzione dall'imposta, come da qualsiasi altra agevolazione, per gli immobili di proprietà comunale siti nel territorio di un altro Comune e destinati a edilizia residenziale pubblica, si palesa come ir-

ve: "L'esenzione da ICI prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera i) del DLgs. 504/92 non spetta agli immobili degli IACP [...] per poter fruire dell'esenzione prevista dalla citata lettera i), è necessaria la duplice condizione per cui gli immobili siano utilizzati direttamente da parte dell'ente possessore e siano destinati esclusivamente ad attività peculiari che non siano produttive di reddito";

³⁷ CERIONI M., *Ancora un nulla di fatto sull'esenzione dall'Ici per gli immobili di edilizia residenziale pubblica*; in "Giur. it.", 2012, 5, p. 1015. L'A. scrive: "Pertanto, per essere esonerati dall'ICI la Corte di Cassazione richiede: a) l'utilizzazione dirette degli immobili da parte dell'ente proprietario e b) l'esclusiva loro destinazione ad attività peculiari che non siano produttive di reddito"; D'ORSOGNA F., *L'imposta comunale sugli immobili e la sua base imponibile, secondo le recenti sentenze della Corte di Cassazione e dei giudici di merito*, in "Il fisco", 2004, 43, p. 7311;

³⁸ Ris. Min. n. 12/DF del 5 giugno 2008;

³⁹ Art. 1, comma 3, D.L. 27 maggio 2008 n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 luglio 2008, n. 126.

⁴⁰ Corte cost., 19 maggio 2011, n. 172;

ragionevole e arbitraria perché differenzia, senza giustificazione, il trattamento fiscale dei Comuni rispetto ad altri soggetti possessori di immobili destinati ad attività identiche o simili, tra cui anche gli IACP”. La Consulta, confermando l’orientamento delle precedenti sentenze, affermò che la presunta violazione dell’art. 3 Cost. è inammissibile ed infondata, in quanto non può chiedersi alla Corte “una pronuncia additiva la quale operi in sostanza come una vera e propria modifica normativa”, ribadendo nuovamente l’ampia discrezionalità del legislatore tributario e l’insindacabilità, entro il limite della ragionevolezza, delle misure agevolative disposte dal legislatore.

Con l’introduzione dell’Imu, il legislatore ha di fatto “risolto” l’asserita disuguaglianza tra gli alloggi degli IACP e gli immobili dell’edilizia residenziale pubblica, escludendo i primi dal novero delle esenzioni, ripristinando così la situazione, alquanto ingiusta dal punto di vista della c.d. giustizia sociale, che si era presentata con il testo originario in materia di Ici (D.lgs 504/1992). In particolare, il D.lgs 14 marzo 2011 n. 23 istituivo dell’imposta municipale propria, che entrerà a regime dal 1° gennaio 2015, pur prevedendo espressamente l’esclusione dal tributo dell’abitazione principale, non fa alcun riferimento alle categorie assimilate, e cioè alle unità immobiliari di cooperative edilizie, IACP ed altri istituti comunque denominati operanti nel campo dell’edilizia residenziale pubblica.

Con il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, che anticipata in via “sperimentale” al 2012 l’introduzione dell’IMU, viene ripristinata la tassazione dell’abitazione principale, riconoscendo alla stessa un’aliquota agevolata ed una detrazione forfetaria. L’art. 13 comma 10 del citato decreto legge⁴¹ dispone che la detrazione di 200 euro prevista per l’abitazione principale opera anche nei confronti delle cooperative edili e degli IACP ovvero dei soggetti a questi succeduti in base alle legislazioni regionali, riconoscendo pertanto le peculiari finalità sociali di tali enti. Nel testo originario del decreto legge il legislatore non aveva previsto nessun’altra disposizione agevolativa a favore dell’edilizia residenziale pubblica, il che imponeva l’utilizzo dell’aliquota standard del

⁴¹ Circ. Min. 3/DF 18 maggio 2012, par. 6.3: “L’art. 13, comma 10 prevede, altresì, che la detrazione per abitazione principale si applica anche alle unità immobiliari individuate dall’art. 8, comma 4, del D.lgs. n. 504 del 1992, vale a dire: a) le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari; b) gli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP). Occorre precisare che la disposizione in materia di detrazione di cui all’art. 13, comma 10, del D.L. n. 201 del 2011, deve intendersi applicabile anche agli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell’art. 93 del D, P. R. 24 luglio 1977, n. 616”;

7,6 per mille, salvo diversa deliberazione comunale, e la “compartecipazione” statale al gettito del tributo comunale. La questione fu oggetto di forti critiche, complice anche l’aumento del 60 per cento dei moltiplicatori da utilizzare per determinare il valore catastale delle unità abitative, in quanto il carico fiscale risultava pressoché insostenibile⁴² e difficilmente tali istituti sarebbero stati in grado di coprire un simile aggravio impositivo. Ciò spinse il legislatore ad intervenire sulla questione, apportando modifiche di miglioramento alla disciplina IMU: l’art. 4, comma 5, lett. f) del D.L. 2 marzo 2012 (convertito, con modificazione, dalla legge 26 aprile 2012 n. 44), dispone che agli alloggi degli IACP e degli altri istituti comunque denominati non si applica la riserva a favore dello Stato, il che avrebbe dovuto portare ad una riduzione dell’aliquota d’imposta, in relazione al fatto che a seguito di tale disposizione l’intero gettito finisce nelle casse dei Comuni. Infatti, la rinuncia da parte dell’erario della “quota statale” deve essere interpretata come un’agevolazione per gli IACP e per gli altri istituti analoghi. Sicché, se le amministrazioni comunali non prevedono alcuna riduzione dell’aliquota, entro il limite dei 0,3 punti percentuali, mantenendo, o addirittura incrementando, il tasso base stabilito dal legislatore nazionale, di fatto, l’agevolazione si trasferisce sull’ente impositore, che finisce per incassare da tali unità abitative un’imposta addirittura superiore rispetto a quella incassata dagli altri immobili soggetti ad aliquota ordinaria, il cui gettito è soggetto alla riserva a favore dello Stato. Tale situazione non è soltanto teorica, in quanto, come evidenzia il professor Giovanardi, in qualche occasione, “i comuni non hanno seguito gli intendimenti legislativi, fissando aliquote anche superiori al tasso base”⁴³.

Le vicissitudini riguardanti l’edilizia residenziale pubblica non si concludono con l’intervento legislativo e la successiva richiesta al Governo, da parte del Senato della

⁴² FEDERCASA, *ICI - IMU sugli alloggi IACP*, Roma, 17 aprile 2012, disponibile online su <<http://www.federcasa.it>> [Data ultimo accesso 28/02/2013]: “In considerazione dell’entità della rivalutazione della rendita catastale (60%), l’IMU, così come prevista dal D.L. 201/2011, grava sui bilanci degli IACP ed ex IACP per un importo stimabile di circa 300 milioni di euro, portando complessivamente il carico fiscale a oltre il 60% dell’importo dei canoni di locazione”;

⁴³ GIOVANARDI A., *La quota riservata allo Stato del gettito dell’Imu: imposta patrimoniale erariale nascosta tra le pieghe dell’imposta comunale o compartecipazione all’incontrario?*, cit., *Tributi locali e regionali*, 2012, Vol. 17, Fasc. 6, p. 38. In particolare l’A., nella nota 20, scrive: “per esempio, [per gli alloggi ATER (ex - IACP)] il Comune di Belluno ha fissato l’aliquota all’8 per mille con delibera n. 29/2012, il Comune di Vicenza al 7,6 per mille con delibera n. 20/2012”. Sicché, prendendo in considerazione la delibera del Comune di Belluno, da cui risulta che l’aliquota massima deliberata è del 9 per mille e riguarda le unità abitative diverse dall’abitazione principale (c.d. seconde case), è palese che il gettito comunale dell’imposta municipale pagata dagli ATER è superiore rispetto a tutte le altre fattispecie, in quanto l’8 per mille del valore catastale di tali unità abitative, ridotto della detrazione forfetaria riconosciuta dall’art. 13, comma 10, D.L. 201/2011, resta interamente al Comune, mentre il 9 per mille delle c.d. seconde case, in parte (3,8 per mille) finisce nella casse dell’erario;

Repubblica⁴⁴, di intervenire con atti di natura secondaria per interpretare correttamente le volontà del legislatore, al fine di evitare comportamenti opportunistici di alcune amministrazioni comunali. In particolare, giova sottolineare che la “riduzione”, seppure potenziale dell’onere fiscale per gli alloggi regolarmente assegnati dagli IACP ed istituti analoghi, pone un problema di equità nei confronti di quegli enti che, pur svolgendo compiti e funzioni analoghe, non hanno la veste giuridica di IACP o ex-IACP⁴⁵. È il caso dell’Istituto trentino per l’edilizia abitativa (ITEA), che è una società per azioni⁴⁶ partecipata e direttamente controllata dalla Provincia autonoma di Trento, che in virtù dello Statuto speciale detiene la potestà legislativa primaria in materia⁴⁷. La disposizione che prevede la rinuncia da parte dello Stato della quota erariale dell’Imu riguarda esclusivamente gli alloggi degli IACP e degli altri istituti comunque denominati, e non anche quelli delle c.d. “società *in house*” costituite in forma di società di capitali che esercitano lo stesso servizio pubblico di edilizia abitativa. La questione risulta tutt’oggi aperta⁴⁸, e ciò comporta una sostanziale disuguaglianza tra enti che, seppure di diversa natura giuridica, perseguono le medesime finalità sociali.

⁴⁴ Ordine del giorno G/3570/4/1e5 (già em. 9.12), presentato dai senatori Vaccari, Garavaglia, Calderoli, Divina, approvato dal Senato della Repubblica in data 4 dicembre 2012;

⁴⁵ Per approfondire la questione: MELIS P., *La valutazione della qualità globale degli edifici residenziali nella programmazione degli interventi di riqualificazione alla scala del patrimonio edilizio*, Tesi di dottorato XXIII ciclo, discussa alla Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Cagliari, A.A. 2009/2010, p. 17-18, note 26-29. In particolare, si osserva che allo stato attuale, la gestione dell’edilizia residenziale pubblica viene svolta a livello locale da enti di diversa natura giuridica: enti pubblici economici con competenze provinciali (Abruzzo (ATER), Emilia Romagna (ACER), Friuli Venezia Giulia (ATER), Lazio (ATER), Liguria (ARTE), Lombardia (ALER), Umbria (ATER), Valle d’Aosta (ARER), Veneto (ATER)) o regionali (Sardegna (AREA)), enti pubblici non economici (Basilicata (ATER), Calabria (ATERP), Marche (ERAP), Piemonte (ATC), Provincia autonoma di Bolzano (IPES), società per azioni (Provincia autonoma di Trento (ITEA) e Toscana (Casa SpA)). L’ente “Casa Spa” non detiene il patrimonio immobiliare, che risulta di proprietà dei comuni, diversamente, ITEA Spa, è effettivamente proprietaria degli alloggi;

⁴⁶ ITEA Spa è l’unico soggetto italiano di edilizia pubblica in forma di società per azioni che sia anche proprietario degli immobili. ITEA Spa è una Società di capitali costituita ai sensi e per gli effetti dell’art. 7 della Legge Provinciale 7 novembre 2005, n. 15;

⁴⁷ Art. 8, n. 10, Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, dispone che: “Le Province hanno la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall’art. 4, nelle seguenti materie: [...] edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale esercitano nelle province con finanziamenti pubblici”;

⁴⁸ In particolare, nell’ordine del giorno 9/5109-AR/2 approvato dalla Camera dei Deputati il 19 aprile 2012, il deputato Froner “impegna il Governo a valutare l’opportunità di adottare disposizioni interpretative di quanto previsto dal comma 10, penultimo periodo, dell’articolo 13 del decreto legge n. 201 del 2011, come modificato dalla lettera f) del comma 5 dell’articolo 4 (Fiscalità locale) del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, nel senso di includere nella previsione normativa gli alloggi destinati all’edilizia abitativa pubblica che appartengono al patrimonio, o sono comunque posseduti, da società *in house* che esercitano il servizio pubblico di edilizia abitativa”;

2.2.2 L'Imposta municipale propria: la discussa natura del tributo.

Con l'introduzione dell'imposta comunale (ICI), si aprì un dualismo, in dottrina, tra chi riteneva l'imposta locale sugli immobili, ora imposta municipale propria, una sorta di tributo sui redditi catastali degli immobili, e chi non aveva dubbi sulla natura patrimoniale del prelievo⁴⁹. Per la dottrina, l'intento del legislatore⁵⁰ era quello di introdurre a tutti gli effetti, un'imposta ordinaria sul patrimonio⁵¹, intendendosi per tale “quel tributo, avente carattere di periodicità e commisurato al valore del bene, cui è tenuto il soggetto passivo per il solo fatto di essere titolare di un patrimonio”⁵². In effetti, la natura patrimoniale del tributo deriva direttamente dalle caratteristiche e dalla struttura dell'imposta, in particolare dal presupposto e dalla soggettività tributaria passiva⁵³, in quanto, come si è visto, l'imposta colpisce la proprietà ovvero la titolarità di diritti reali di godimento di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, tranne specifiche eccezioni espressamente sancite dal legislatore che in realtà rischiano di mettere in serio dubbio la natura patrimoniale del prelievo⁵⁴. Qualche incertezza sull'effettiva natura patrimo-

⁴⁹ Per approfondire il dibattito sulla natura patrimoniale o reddituale dell'imposta locale sugli immobili: tra i sostenitori della versione “reddituale”: PERONE L., *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, cit., p. 748 ss.; MARINI G., *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 124; ss.; FERLAZZO NATOLI L., DE DOMENICO F., *La fattispecie imponibile nell'ICI e nell'ICIAP*, in “Il fisco”, 1995, 16, p. 3911 ss.; tra i sostenitori della versione “strettamente patrimoniale”, si veda: MARELLO E., voce “*Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., Agg. II, Torino, Utet, 2003, p. 443 ss., par.3; TESAURO F., *Aspetti critici dell'imposta comunale sugli immobili, alla luce della giurisprudenza*, cit., p. 15: “[...] l' Ici è un tributo sul patrimonio: è l'unica imposta sul patrimonio di un certo rilievo del nostro sistema fiscale.”;

⁵⁰ PERONE L., *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, cit., p. 749. L'A. scrive: “preso atto della scelta patrimoniale del legislatore, scelta che rappresenta una grande novità per il nostro ordinamento, si pone in modo in modo concreto il nodo della legittimità costituzionale di un'imposta comunale ordinaria sul patrimonio immobiliare”;

⁵¹ In particolare: GIOVANARDI A., voce “*Tributi comunali*”, cit., p. 146 ss., par. 8. Il professor Giovanardi scrive: “se non c'è dubbio che il legislatore del 1992 ha voluto introdurre un'imposta di natura patrimoniale, dato che la stessa colpisce gli immobili presenti sul territorio comunale sulla base del loro valore, che può anche eccedere il reddito effettivo o potenziale degli stessi, del pari è del tutto indubitabile che, probabilmente nel tentativo di trovare una terza via tra imposta versione reddito e imposta versione patrimonio, non si è voluto abbandonare del tutto la logica del tributo sul reddito. Con espressione molto efficace si è così notato che l'ICI è tributo ambiguo e contraddittorio in quanto si configura come “imposta sul patrimonio immobiliare, ma in quanto questo sia idoneo (astrattamente) a produrre reddito”;

⁵² MARINI G., *Presupposto e ratio temporis dell'Ici*, AA.VV., in “Fiscalità immobiliare, Atti del Convegno (Siena 12 febbraio 2010)”, a cura di Pistolesi F., Milano, Giuffrè, 2011, p. 96. L'A. scrive: “a mio avviso è del tutto corretta la qualificazione dell'Ici quale imposta ordinaria sul patrimonio”;

⁵³ MARELLO E., voce “*Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)*”, cit., p. 443 ss., par.3. Si legge: “Oltre che dalla figura del possesso, la patrimonialità dell'I.c.i. si desume da alcuni elementi essenziali alla delimitazione del presupposto”;

⁵⁴ GIOVANARDI A., voce “*Tributi comunali*”, cit., p. 146 ss., par. 8. L'A. scrive: “Da sottolineare a tal proposito non è tanto (o solo) l'inclusione tra i soggetti passivi di superficiario ed enfiteuta, quanto quella del locatario del contratto di leasing”. L'A., in relazione alla scelta del legislatore di attribuire soggettività passiva al locatario di leasing, evidenzia sia “disparità, difficilmente giustificabili sul piano della capacità contributiva, tra chi affitta un bene immobile e chi lo concede in leasing” nonché afferma che siffatta

niale deriva anche dalla modalità di determinazione della base imponibile, in quanto il legislatore ha preferito, per indiscusse ragioni di semplicità e di certezza, disporre l'utilizzo, in linea generale, del c.d. criterio catastale, da cui consegue che il valore del patrimonio viene determinato sulla base delle rendite catastali moltiplicate per un certo coefficiente stabilito dalla legge. L'utilizzo di tale criterio per determinare la base imponibile di un tributo patrimoniale, in linea teoria, potrebbe essere corretto, in quanto la determinazione del valore del patrimonio segue la logica dell'attualizzazione dei redditi futuri. Giova però osservare che i coefficienti moltiplicatori sono uniformi per tutte le rendite della medesima tipologia catastale, sicché solo per caso, e nei riguardi di alcuni cespiti, tale criterio riesce ad individuare il vero valore dell'immobile. Sulla base di tale considerazione, una parte della dottrina, già al tempo dell'introduzione dell'Ici, riteneva che un siffatto tributo sugli immobili non rappresenta affatto una patrimoniale ma un'imposta sui redditi catastali degli immobili⁵⁵.

Di diverso tenore è l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che quando è stata adita per giudicare la legittimità costituzionale dell'imposta comunale sugli immobili, ha più volte ribadito la natura di imposta patrimoniale *tout court* dell'Ici⁵⁶, ancorché nella nota sentenza n. 111/1997⁵⁷, ha attribuito rilevanza, più che ai proprietari degli immobili, ai titolari delle situazioni giuridiche previste dall'art. 3 (del D.lgs 504/1992), ritenendo queste ultime idonee ad individuare effettivamente il godimento del bene. Con tale pronuncia, i giudici della Corte Costituzionale hanno di fatto sostenuto che il tributo non sia connotato da una *ratio* meramente patrimoniale, bensì dal collegamento esistente tra il patrimonio immobiliare ed i servizi prestati dall'ente locale, nell'ottica del c.d. principio del beneficio⁵⁸.

scelta normativa "incrina l'unitarietà del presupposto, trasformando l'imposta in tributo sull'uso anziché sul possesso"; MARINI G., *Presupposto e soggetti passivi dell'Ici*, in "La finanza locale", 2004, 10, p. 70 ss. In particolare l'A. afferma: "La mancata inclusione della nuda proprietà nel presupposto del tributo induce a ritenere che il legislatore con l'ICI abbia in effetti inteso assoggettare a tassazione soltanto quel "possesso"(proprietà o diritti reali di godimento) di cespiti immobiliari astrattamente idoneo a consentire il conseguimento di un reddito";

⁵⁵ LECCISOTTI M., *L'Ici: un esproprio occulto?*, in "Il fisco", 1993, 2, p. 375;

⁵⁶ In particolare: Corte Cost., sent. 12 aprile 1996, n. 113. I giudici della Corte Costituzionale, nelle motivazioni della sentenza scrivono: "l'ICI è conformato quale imposta patrimoniale, è dovuta in misura predeterminata e non si basa su indici di produttività";

⁵⁷ Corte cost., 22 aprile 1997, n. 111;

⁵⁸ In particolare, in merito alla valorizzazione giuridica del principio del beneficio: GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 360 ss. In particolare, l'A. scrive: "[il principio del beneficio] non conduce alla riconfigurazione del presupposto d'imposta [dell'Ici], che è e resta un'imposta patrimoniale, [ma opera] invece esclusivamente sul piano dell'individuazione della ra-

In assenza di un orientamento unanime sulla natura patrimoniale vera e propria ovvero sulla natura reddituale dell'imposta locale sugli immobili, si ritiene che il tributo abbia una "natura ibrida", ossia: la natura "reddituale" emerge dal fatto che il legislatore, nel definire i soggetti passivi, ha dato rilevanza ai soli diritti reali immobiliari (teoricamente) produttivi di reddito (ad esempio, soggetto passivo Imu è l'usufruttuario e non il nudo proprietario), mentre la natura "patrimoniale" emerge essenzialmente in considerazione del fatto che il legislatore individua tra le "fattispecie impositive" anche situazioni che per natura risultano improduttive di reddito, quali ad esempio gli immobili-merce delle imprese edili, le aree fabbricabili ed i terreni agricoli incolti⁵⁹.

In merito alla natura "speciale" o "generale" dell'imposta municipale propria sugli immobili, non vi è alcun dubbio che tale tributo, al pari del suo predecessore (Ici), sia a tutti gli effetti, un'imposta speciale. In particolare, le imposte locali sono, per forza di cose "speciali", volte quindi a colpire un indicatore di forza economica, patrimonio o reddito che sia, non nella sua interezza ma in alcune sue forme e manifestazioni⁶⁰, in quanto il soggetto attivo è l'ente locale, e questo può effettivamente regolamentare, attuare ed accertare soltanto i presupposti d'imposta che rientrano nella sua competenza territoriale.

Per quanto riguarda la natura "locale" del tributo, una parte della dottrina⁶¹ ha evidenziato qualche dubbio in merito alla versione "sperimentale" dell'imposta municipale. In particolare, il dubbio sorge in relazione al disposto del comma 11 dell'art. 13 del D.L. 2011/2011, che nella versione normativa in vigore sino all'intervento dell'art. 1, comma 380, lett. h) della L. 24 dicembre 2012 n. 228 (c.d. legge di stabilità 2013), riservava allo Stato una quota dell'imposta. In realtà, il dubbio può essere superato considerando l'effettiva intenzione del legislatore, che nel testo della legge definisce espressamente l'Imu un'imposta municipale, nonché fa ripetuti riferimenti ai Comuni, con riguardo sia al potere di determinare e modificare le aliquote sia alla potestà regolamentare in mate-

gione per cui gli immobili possano essere assoggettati ad un prelievo più intenso rispetto agli altri beni di cui si compone il patrimonio del contribuente. Ragione che mi sembra possa essere individuata e che quindi consente di ritenere il tributo locale immobiliare non illegittimo sotto il profilo costituzionale";

⁵⁹ I terreni agricoli incolti, al pari di quelli coltivati, sono esenti dall'Imu soltanto se sono situati in Comuni collinari o montani (in merito si veda l'elenco dei Comuni fornito dalla circolare ministeriale n. 9 del 14 giugno 1993). Sull'argomento, si veda: TOSONI G.P., *Niente Imu sui terreni incolti*, in "Il Sole 24 Ore", 11 febbraio 2013, p. 8;

⁶⁰ GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, cit., p. 346, nota 7; FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, Cedam, 2010, p. 970;

⁶¹ MARONGIU G., *IMU Sperimentale*, cit., p. 1;

ria di accertamento e di riscossione, richiamando in merito alcune norme preesistenti, sia in materia di Ici, sia in materia di disciplina generale dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali.⁶² Sicché, non si mette in discussione il fatto che l'Imu "sperimentale" sia un'imposta comunale, al pari della previgente Ici e dell'Imu "ordinaria", rientrando nel novero dei tributi propri degli enti territoriali. Inoltre, a seguito del varo della legge delega sul federalismo fiscale e dell'emanazione del decreto attuativo del federalismo municipale che ha istituito l'Imu "normale", risulta chiara la volontà del legislatore di individuare un'imposta di tipo patrimoniale quale base per l'imposizione locale, in considerazione del fatto che tale scelta è per molti versi "naturale", in quanto gli immobili, essendo beni "fondati" per definizione, costituiscono la materia ideale per la fiscalità municipale, ispirata necessariamente dal principio di territorialità⁶³. Il fatto che l'imposta municipale, nonostante sia un tributo proprio dell'ente territoriale, sia stata istituita con una legge dello Stato, non viola l'art. 117 Cost. in materia di competenza tributaria, in quanto si tratta in realtà di un tributo proprio "derivato", e non di un tributo proprio "in senso stretto", che richiede l'intervento del legislatore centrale per la sua istituzione e per disciplinare gli aspetti fondamentali, lasciando all'ente territoriale, soggetto attivo della potestà dell'imposizione, l'autonomia amministrativa, ed in particolare il potere di determinare l'aliquota nei limiti fissati dal legislatore, nonché la destinazione del gettito. È proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto che l'Imu sperimentale generava qualche perplessità, oggi venute meno a seguito delle modifiche apportate dalla legge di stabilità 2013. In particolare, osservava il professor Giovanardi, non si riesce a desumere con chiarezza dalla legge se la c.d. riserva statale sia "un'imposta autonoma o una sorta di partecipazione rovesciata dello Stato al gettito del tributo locale"⁶⁴. Se si propendeva per la prima interpretazione, lo Stato, al pari del Comune, sarebbe stato soggetto attivo dell'Imu "sperimentale"⁶⁵, sicché il medesimo presupposto d'imposta sarebbe stato assoggettato ad un duplice prelievo, il primo di natura locale – derivata ed il

⁶² Circ. Min. n. 3/DF del 18 maggio 2012, par. 14, p. 57 ss.;

⁶³ SALVINI L., *L'Imu nel quadro del sistema fiscale*, in "Rass. trib.", 2012, 3, p. 689. L'A. scrive: "Nella delega, come è noto, vengono fissati principi di carattere generale che si richiamano (oltre che, naturalmente, al principio di territorialità del tributo, certamente soddisfatto dalla tassazione immobiliare) espressamente al criterio del beneficio quale ispiratore dei tributi locali e al principio di continenza, che può ritenersi strettamente correlato, dal punto di vista dell'ente locale, al beneficio";

⁶⁴ GIOVANARDI A., *La quota riservata allo Stato del gettito dell'Imu: imposta patrimoniale erariale nascosta tra le pieghe dell'imposta comunale o compartecipazione all'incontrario?*; cit., p. 30;

⁶⁵ PICCOLO A., *L'imposta municipale propria*, in "Il fisco", 3, 2012, p. 354. L'A. scrive: "Nel gettito dell'Imu sperimentale lo Stato è un altro soggetto attivo";

secondo di natura erariale, con la conseguente violazione del principio disposto dall'art. 2, comma 2, lett. o) della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42/2009, che vieta "ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale". Diversamente, se la riserva statale si fosse considerata una sorta di compartecipazione all'incontrario, cioè statale al gettito di un tributo proprio, seppur derivato, dei comuni, si sarebbe ravvisata la violazione dell'art. 119 Cost., quarto comma, in quanto, come sostiene il professor Giovanardi, "non rientra nell'orizzonte teorico della Costituzione la possibilità di istituire tributi propri degli enti locali al cui gettito compartecipi lo Stato"⁶⁶.

Un'ulteriore considerazione in merito all'Imu sperimentale riguarda la natura "ordinaria" ovvero "straordinaria" del tributo. Dato il contesto di risanamento dei conti pubblici in cui è maturata l'esigenza di anticipare di due anni l'entrata in vigore dell'imposta municipale propria, nonché la tipologia di atto normativo, ossia il decreto legge, utilizzato dal legislatore per istituire il nuovo tributo, si considera l'Imu "sperimentale" un'imposta straordinaria. Tale classificazione tassonomica risulta in parte vincolata, in quanto altrimenti si ravviserebbe la violazione dell'art. 4 dello Statuto del contribuente, per il quale "non si può disporre con decreto legge l'istituzione di nuovi tributi" nonché dell'art. 77 Cost. per il quale l'utilizzo del decreto legge è ammesso soltanto "in casi straordinari di necessità e urgenza". In particolare, giova sottolineare che l'art. 4 dello Statuto del contribuente, in conformità con quanto disposto in linea generale dall'art. 77 Cost., non vieta l'introduzione di qualsiasi imposta ma solo di quelle destinate a durare, ossia di quei tributi che rientrano nella c.d. fiscalità ordinaria, mentre consente l'introduzione di imposta straordinarie, per far fronte, come effettivamente si rileva dall'introduzione dell'Imu "sperimentale", ad una particolare necessità, ad un caso straordinario e ad un'impellente esigenza⁶⁷. In realtà, si tratta di un tributo straordinario alquanto particolare, perché non è effettivamente un'imposta *una tantum* in quanto si protrae per un triennio (2012-2014), ed annualmente non si rinnova soltanto il pagamento del tributo sulla base della situazione patrimoniale "fotografata" alla data di entrata in

⁶⁶ GIOVANARDI A., *La quota riservata allo Stato del gettito dell'Imu: imposta patrimoniale erariale nascosta tra le pieghe dell'imposta comunale o compartecipazione all'incontrario?*; cit., p. 34. In particolare l'A. scrive: "I tributi propri sono una delle fonti di finanziamento delle autonomie, così come sono le autonomie a compartecipare al gettito dei tributi erariali, e non viceversa";

⁶⁷ MARONGIU G., *Lo statuto dei diritti del contribuente*, in "Il fisco", 1, 2006, p. 1-2.;

vigore del D.L. 201/2011, bensì si rinnova il presupposto d'imposta e l'ammontare del prelievo fiscale⁶⁸.

2.2.3 L'abolizione della riserva statale dell'imposta municipale propria e la penalizzazione del c.d. mattone "produttivo".

Come già anticipato nel paragrafo precedente, la legge di stabilità 2013⁶⁹ ha abrogato la quota statale del gettito dell'Imu, inizialmente attribuita dall'art. 13, comma 11, del D.L. n. 201/2011, per le residue annualità di vigenza della versione sperimentale del tributo comunale, con la sola eccezione di una quota pari allo 0,76 per cento dell'imposta dovuta sugli "immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D"⁷⁰. Ad avviso di autorevole dottrina, la novella della legge di stabilità 2013, non pare lasciare alcun dubbio sulla natura di tale riserva: si dovrebbe trattare di una devoluzione di gettito e non già di un'imposta vera e propria⁷¹. Se si segue tale orientamento, sorge però il problema, già in precedenza osservato, in merito alla c.d. compartecipazione "rovesciata" dello Stato sul gettito di un tributo locale, con la presunta illegittimità costituzionale della quota statale ai sensi dell'art. 119 Cost.

Il principale effetto della novità introdotta dalla legge di stabilità 2013, riguarda il fatto che i Comuni possono aumentare l'aliquota base, la quale spetta per intero allo Stato,

⁶⁸ In merito, si osserva che nel 1920 (legge 22 aprile 1920) fu istituito un tributo personale di carattere straordinario, il cui pagamento era rateizzato nel corso degli anni, ma riferito ad un imponibile fotografato in un certo istante e non suscettibile di variazioni, pertanto tale tipologia di tributo era effettivamente *una tantum*, diversamente dall'Imu sperimentale. In particolare si veda: COSCIANI C., *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, Milano, Istituto Galileo 1946, p. 476; MANESTRA S., *Le imposte patrimoniali in Italia. Un secolo di prelievi "intermittenti"*, in Fisco Oggi (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), 1 giugno 2012, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>> [data ultimo accesso: 02/03/2013];

⁶⁹ Art. 1, comma 380, lett. f), L. 24 dicembre 2012 n. 228: "è riservato allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13";

⁷⁰ In particolare, si veda: TROVATI G., *L'Imu per le imprese, rischio raddoppio*, in "Il Sole 24 Ore", 1 marzo 2013, p. 17. L'A. scrive: "per l'Imu di industrie e alberghi il 2013 porta un altro scalino [...] il rincaro minimo sarà dell'8,3 per cento [dovuto all'incremento del coefficiente moltiplicatore per gli immobili di categoria D, già previsto dall'art. 13, comma 4, lett. d) del D.L. 201/2011, in sede di conversione con L. 214/2011]. [...] La rivoluzione più significativa è quella della destinazione del gettito [...] che lascia ai Comuni solo quello prodotto dall'eventuale addizionale fino al 3 per mille";

⁷¹ In particolare si veda: LOVECCHIO L., *L'Imu torna ai comuni e lo Stato mantiene la riserva sugli immobili di categoria D*, in "Corr. trib.", 2012, 2, p. 125. L'A., che nella previgente versione della riserva statale, attribuiva alla stessa la natura di "imposta patrimoniale statale", a seguito della modifica introdotta dalla legge di stabilità 2013, scrive: "La novella della legge di stabilità non pare lasciare alcun dubbio sulla natura di tale riserva: si dovrebbe trattare invero di una devoluzione di gettito e non già di un'imposta vera e propria. È stata infatti completamente soppressa la disciplina legislativa afferente alle modalità ed ai termini di versamento nonché ai poteri di controllo riferiti alla precedente quota di imposta statale. Ne deriva che gli aspetti procedurali, oltre che quelli di natura sostanziale, non possono che derivare dalle regole IMU e coincidere totalmente con esse";

sino a 0,3 punti percentuali, portandola così ai livelli massimi stabili dalla legge, ma non possono in alcun modo deliberare aliquote inferiori ovvero concedere agevolazioni per talune tipologie di immobili industriali (si pensi ad esempio agli immobili – merce) che possano intaccare il gettito, teorico, spettante allo Stato. La previsione della riserva statale dell'Imu sugli immobili di categoria D appare indubbiamente contrastante con i fondamentali dell'imposta municipale, in quanto i beni d'impresa dovrebbero essere agevolati e non penalizzati dalle aliquote del tributo, per due ordini di motivi: in primo luogo perché un'eccessiva pressione fiscale sul c.d. mattone produttivo “mette in ginocchio” il sistema industriale italiano, già in difficoltà per il perdurare della crisi economica, e, secondariamente, perché il tributo patrimoniale sugli immobili industriali si aggiunge alle ordinarie imposte reddituali⁷², in quanto i fabbricati “strumentali”, improduttivi di per sé di reddito fondiario, risultano direttamente funzionali a produrre reddito di impresa.

2.3 *L'imposta sul valore degli immobili situati all'estero (IVIE).*

L'art. 19, comma 13, del D.L. 6 dicembre 2011 ha istituito l'imposta sul valore degli immobili situati all'estero (c.d. Ivie), che rappresenta, a tutti gli effetti, una nuova imposta patrimoniale, che si affianca all'Imu, la quale esaurisce i suoi effetti all'intero del territorio nazionale. Il governo Monti ha, di fatto, infranto un vero e proprio dogma del nostro diritto tributario, tradizionalmente basato sul principio del “*world wide taxation*” soltanto con riferimento alla tassazione reddituale, istituendo un tributo erariale di indubbia natura patrimoniale⁷³ che colpisce il patrimonio immobiliare detenuto all'estero da soggetti fiscalmente residente in Italia. Con l'introduzione dell'Ivie, il legislatore ha di fatto perseguito un duplice obiettivo: incrementare le entrate erariali ed evitare, o meglio ridurre, i fenomeni di delocalizzazione del patrimonio immobiliare conseguenti l'inasprimento dell'imposta municipale propria.

⁷² LOVECCHIO L., *Così il fisco penalizza il mattone “produttivo”*, in “Il Sole 24 Ore”, 1 marzo 2013, p. 17;

⁷³ ZOCCALI A., *Imposta sul valore degli immobili esteri*, in “Fiscalità e commercio internazionale”, 2012, 4, p. 15. L'A. scrive: “Ancorché - forse per eccesso di pudore - il legislatore l'abbia denominata “imposta sul valore degli immobili esteri”, l'IVIE è chiaramente ed inequivocabilmente una imposta patrimoniale. In questo senso, gli elementi distintivi ci sono tutti e sono manifesti: dalla mera proprietà dell'immobile come solo presupposto impositivo, al riferimento al valore dell'immobile come base imponibile, al riferimento esplicito alle “imposte patrimoniali estere””;

Il legislatore, prima con il D.L. 2 marzo 2012 n. 16⁷⁴ in materia di semplificazioni fiscali e poi con la L. 24 dicembre 2012 n. 228⁷⁵ (c.d. legge di stabilità 2013), ha ridelineato la disciplina dell'imposta. Nella versione vigente, il presupposto d'imposta è la proprietà ovvero la titolarità di diritti reali⁷⁶ su fabbricati, aree fabbricabili e terreni situati all'estero a qualsiasi uso destinati. Sotto il profilo della soggettività passiva, l'imposta si applica solo alle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato italiano⁷⁷. Per quanto concerne la determinazione della base imponibile, che rappresenta il valore dell'immobile da assoggettare al tributo, il legislatore prevede, come regola generale, l'utilizzo del costo d'acquisto ovvero, in mancanza, del valore di mercato. In deroga a tale regola generale, il legislatore dispone che per gli immobili situati nell'Unione europea o in Paesi aderenti allo Spazio Economico Europeo (c.d. SEE, costituito dal territorio dell'Ue, più quelli di Islanda, Norvegia e Liechtenstein) che garantiscono un adeguato scambio di informazioni, il valore da utilizzare è quello catastale utilizzato nello Stato estero ai fini dell'assolvimento di imposte di natura patrimoniale o reddituale, e soltanto in mancanza di tale valore si deve utilizzare il costo d'acquisto o, in assenza, il valore di mercato⁷⁸. La modalità di determinazione della base imponibile per gli immobili situati nel territorio dell'Unione Europea, nonostante il legislatore abbia previsto l'utilizzo del criterio catastale come avviene per l'Imu, presenta ancora delle incoerenze con l'art. 64 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in merito alla libertà di movimento dei capitali. Il contrasto con il Trattato deriva in generale dal fatto che il valore catastale dovrebbe essere determinato applicando per analogia le regole italiane e non quelle locali, che sono estremamente disomogenee, e in particolare dal fatto che il valore catasta-

⁷⁴ In particolare con l'art. 8, comma 16, da lett. e) a lett. h), del D.L. 2 marzo 2012 n. 44, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012 n. 44;

⁷⁵ In particolare con l'art. 1, comma 518, L. 24 dicembre 2012 n. 228, in vigore dall'1 gennaio 2013;

⁷⁶ In merito all'ambito soggettivo dell'Ivite, la circ. Agenzia delle Entrate, 28/E del 2 luglio 2012, p. 5 precisa che "Ai fini dell'individuazione dei diritti reali che attribuiscono ai loro titolari l'obbligo passivo dell'imposta, si deve fare riferimento agli analoghi istituti previsti negli ordinamenti esteri in cui l'immobile è ubicato";

⁷⁷ Al fine di individuare la residenza della persona fisica, è necessario fare riferimento alla nozione contenuta nell'art. 2 del Dpr 633/1986 (c.d. Tuir);

⁷⁸ Sull'argomento si veda, in particolare: MIELE L., *Sciolti i dubbi interpretativi per il versamento di Ivite e Ivafe*, in "Corr. trib.", 31/2012, p. 2383. L'A. osserva che: "aspetto problematico riguardava i Paesi nei quali l'ordinamento non prevede un valore catastale ma esclusivamente un reddito medio ordinario, l'equivalente della nostra rendita catastale. [in particolare si pensi alla Francia]. In questi Paesi non esistono dei moltiplicatori o dei meccanismi di rivalutazione che consentono di passare dal reddito medio ordinario al valore catastale. L'Agenzia delle entrate, sul punto, ha adottato una soluzione «originale», [...] [prevedendo che] può essere assunto come base imponibile dell'IVIE il valore dell'immobile che risulta dall'applicazione al predetto reddito medio ordinario dei coefficienti stabiliti ai fini dell'IMU";

le dovrebbe essere applicato per gli immobili ovunque situati, visto che la libertà dei movimenti dei capitali è principio applicabile non solo all'interno dell'Unione Europea ma anche per gli investimenti nei Paesi Terzi⁷⁹.

In merito all'aliquota, il legislatore ha stabilito un tasso base pari allo 0,76 per cento, al pari di quello previsto a livello nazionale per l'imposta municipale propria, fissando un importo minimo di 200 euro, sotto il quale il tributo non è dovuto. Per quanto riguarda gli immobili posseduti all'estero adibiti ad abitazione principale del contribuente nonché le relative pertinenze, la legge di stabilità 2013 ha previsto la possibilità per chiunque di applicare l'aliquota ridotta dello 0,4 per cento, diversamente dalla versione originaria del Decreto Monti che prevedeva tale agevolazione solo per i dipendenti di Stato ed enti locali in servizio all'estero⁸⁰. Una volta determinata la misura del tributo, applicando l'aliquota spettante al valore imponibile, al contribuente è riconosciuto, fino a concorrenza del suo ammontare, un credito d'imposta pari all'eventuale prelievo patrimoniale pagato nello Stato estero in cui si trova l'immobile⁸¹, in piena sintonia con il principio generale che vieta la doppia imposizione sancita dal Trattato CEE e dalle Convenzioni internazionali⁸².

Infine, è opportuno osservare che per l'assolvimento del tributo si applicano le disposizioni previste in materia di imposte sui redditi delle persone fisiche. In particolare, a seguito delle modifiche introdotte con la legge di stabilità 2013, il contribuente è tenuto a versare due acconti, a giugno ed a novembre, mentre il saldo viene versato l'anno successivo rispetto a quello di riferimento. A seguito di tale intervento, il legislatore ha posticipato la decorrenza del tributo dall'1 gennaio 2011 all'1 gennaio 2012, sicché i versamenti effettuati nel 2012 si considerano in acconto dell'imposta dovuta per il periodo d'imposta 2012. Il motivo del rinvio si è reso necessario per evitare evidenti censure di incostituzionalità, a causa della previgente previsione di retroattività circa la vigenza di questa specie di Imu sui fabbricati siti all'estero.

⁷⁹ PIAZZA M., *I vincoli Ue*, in "Il Sole 24 Ore", Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p.18;

⁸⁰ BENIGNI C., *Tobin Tax, Ivie e Ivafe*, in "Pratica fiscale e professionale", 2013, 3, p. 69;

⁸¹ Per i Paesi dell'Unione Europea, la lista dei tributi scomputabili è allegata alla circolare dell'Agenzia delle Entrate n.28/E del 2 luglio 2012;

⁸² GIUBILEO S. F., SCHIAVINATO A., *La tassazione degli immobili*, Rimini, Maggioli editore, 2012, p.198; GARBARINO C., *Manuale di tassazione internazionale*, Milano, Ipsoa, 2005, p. 54 ss.;

2.4 *Le imposte sui trasferimenti immobiliari inter vivos e mortis causa.*

Nel sistema fiscale italiano riveste un ruolo importante in termini di gettito erariale l'imposizione indiretta sui trasferimenti patrimoniali: tale forma di prelievo tributario non colpisce una manifestazione "immediata" di ricchezza del contribuente, facilmente individuabile nel possesso di un determinato bene o diritto, bensì una manifestazione, per così dire, "mediata" di capacità contributiva, ossia la ricchezza che si manifesta attraverso la realizzazione di un determinato atto giuridico⁸³. Le imposte patrimoniali indirette di maggiore rilievo sono quelle applicate in occasione di trasferimenti di proprietà di elementi patrimoniali immobiliari o di costituzione di diritti reali su di essi, inter vivos o mortis causa, ossia: l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di successione e l'imposta di donazione. In merito alle attività finanziarie, occorre evidenziare che dal 1° marzo 2013 è in vigore la c.d. *tobin tax*, che rappresenta un'imposta sulle transazioni finanziarie, che colpisce gli acquirenti, ovunque residenti, di azioni di società italiane con capitalizzazione superiore a 500 milioni di euro⁸⁴.

La tassazione indiretta sul patrimonio è classificata dalla dottrina prevalente nel novero delle imposte ordinarie in quanto colpiscono di norma ogni trasferimento patrimoniale. Di contro è stato più volte notato dalla dottrina finanziaria che tali tributi tendono ad assumere carattere straordinario, poiché incidono sul patrimonio anziché sul reddito annuo potenzialmente ritraibile dal cespite. Per meglio comprendere tale orientamento si ritiene opportuno ricorrere ad un esempio concreto, supponendo una compravendita tra privati di un immobile ad uso ufficio (accatastato in categoria A/10), soggetto secondo la vigente normativa all'imposta di registro del 7%, all'imposta catastale dell'1% ed all'imposta ipotecaria del 2%, determinate sul corrispettivo pattuito e dichiarato in atto. Se si prende in considerazione un ufficio di 100 mq situato in zona semi-centrale nel comune di Trento, secondo le quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) gestito dall'Agenzia del Territorio il valore minimo della compravendita è pari a 240.000.- Euro mentre il valore minimo annuo della locazione è pari a 9.600.- Euro⁸⁵. Assumendo tali quotazioni quali valori effettivi, la parte acquirente al

⁸³ MAURO A., ODETTO G., PEIROLLO M., *Imposte indirette*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 39 ss.;

⁸⁴ Per approfondire l'argomento, si veda: URSINO G., *Scatta la tassa sull'acquisto di azioni*, in "Il Sole 24 Ore", Fisco e risparmio, 27 febbraio 2012, p. 2;

⁸⁵ Si considerano i valori indicati nella banca dati, aggiornati al primo semestre del 2012, relativamente alla zona semicentrale "C1" (Buonarroti-Lavisotto-Maccani-Leopardi-Severino-F.S.-Piedicastello) con

momento del rogito notarile di compravendita sarà tenuta a versare al notaio (il quale provvederà in seguito a versarle all'Erario in qualità di sostituto d'imposta) a titolo di imposta di registro e di imposte ipo-catastali un ammontare pari a 24.000 Euro, mentre dalla futura locazione sarà presumibilmente in grado di ritrarre un reddito annuo lordo pari a 9.600 Euro⁸⁶. Da questo semplice e scolastico esempio si ricava che l'acquirente è soggetto ad un prelievo fiscale, commisurato sul valore venale del patrimonio, nettamente superiore al reddito annuo potenzialmente ricavabile. È necessario però considerare che a differenza delle imposte ordinarie dirette, ed in tema di fiscalità immobiliare l'attenzione inevitabilmente si concentra sull'IMU, che colpiscono annualmente chi detiene un determinato elemento patrimoniale, le imposte indirette gravano sul patrimonio soltanto nel momento in cui si verifica l'effetto traslativo, pertanto fare un confronto tra l'entità dell'imposta indiretta ed il reddito annuo ricavabile dal cespite non ha in sé una particolare valenza e non consente nemmeno di verificare la congruità del tributo dal punto di vista quantitativo, in quanto l'imposta sui trasferimenti è imprevedibile e la sua applicazione avviene ad intervalli irregolari.

Le imposte sui trasferimenti dividono la dottrina in quanto non sempre è agevole inquadrare tale forma di prelievo nel novero delle imposte patrimoniali. Secondo un primo orientamento, i prelievi attuati in occasione del trasferimento di determinati beni rientrano nell'ambito dell'imposizione sul patrimonio, in quanto è possibile tracciare un parallelo tra l'imposta che annualmente colpisce il detentore di un bene e l'imposta sui trasferimenti immobiliari, anche se l'irregolarità e l'imprevedibilità dei trasferimenti non consentono di comprendere se vi possa essere vera equivalenza negli effetti⁸⁷. In particolare, l'elemento che effettivamente accomuna tali tributi è la "commisurazione

riferimento ad abitazioni civili a destinazione terziaria (uso ufficio), in stato di conservazione "ottimo". Disponibili online sul sito <<http://www.agenziaterritorio.it>> [Data di accesso: 20/02/2013];

⁸⁶ L'art. 5, Parte I della Tariffa dell'imposta di registro (DPR 26 aprile 1986 n. 131) assoggetta all'obbligo di registrazione nel termine fisso di 30 giorni tutte le locazioni immobiliari. Le locazioni di fabbricati strumentali per natura, tra cui rientrano le unità immobiliari ad uso ufficio accatastate nella categoria A/10, in cui la parte locatrice è un soggetto privato che non agisce nell'esercizio di un'impresa, arte e professione, sono soggette esclusivamente all'imposta di registro dell'1% da calcolare sui canoni pattuiti e dichiarati nell'atto o nella scrittura privata. L'imposta di registro deve essere versata all'Erario utilizzando il modello F23 ed il pagamento può essere fatto in un'unica soluzione per l'intera durata del contratto (in tal caso l'imposta deve essere commisurata all'ammontare complessivo dei canoni pattuiti per l'intera durata del contratto) ovvero annualmente sull'ammontare del canone annuo entro 30 giorni dalla scadenza della precedente annualità;

⁸⁷ EINAUDI L., *Principi di scienza delle finanze*, IV edizione, Torino, 1949, p. 50 ss.;

dell'imposta a valori patrimoniali"⁸⁸, e nella legislazione vigente ciò vale sia per le imposte ordinarie sul patrimonio sia per le imposte sui trasferimenti, nonostante vengono prescritti differenti criteri di valutazione. L'economista L. Einaudi sosteneva la perfetta equivalenza, a certe condizioni, tra l'imposta ordinaria sul patrimonio e l'imposta sui trasferimenti patrimoniali: ciò si verifica se si riscontrano intervalli di trasmissione regolari, in media, dei patrimoni, così da poter determinare un rapporto sicuro tra l'aliquota dell'imposta ordinaria e l'aliquota dell'imposta sui trasferimenti⁸⁹.

Di avviso opposto è la tesi dottrinale⁹⁰ che ritiene annoverabili tra i tributi patrimoniali veri e propri soltanto quelli che colpiscono in modo diretto le attività finanziarie o patrimoniali, che a differenza delle imposte sui trasferimenti, individuano il presupposto impositivo nella mera titolarità del bene e non anche nell'effetto traslativo della proprietà. Con riferimento alle imposte sui trasferimenti relativi alle operazioni di compravendita immobiliare, dalla rilevanza della traslazione discende una differenza nell'individuazione dei soggetti passivi: viene assai spesso coinvolto anche il venditore e non solo l'acquirente, titolare del diritto a seguito della cessione, profilo estraneo alle imposte patrimoniali vere e proprie che colpiscono esclusivamente il proprietario a pieno titolo del bene ovvero il titolare di diritti reali sullo stesso. A tal fine si ritiene opportuno richiamare una recente sentenza della Corte di Cassazione, la n. 16743 del 16 luglio 2010, la quale ribadisce il principio della solidarietà passiva in materia di imposta di registro, a mente del quale il venditore e l'acquirente sono tenuti in solido nei confronti dell'amministrazione finanziaria al pagamento dell'imposta di registro, come espressamente previsto dall'art. 55, comma 1, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634⁹¹, fermo restando l'obbligo del compratore di rivalere il venditore a norma dell'art. 1475 c.c.⁹², ove l'amministrazione finanziaria abbia ricevuto il pagamento dell'imposta.

⁸⁸ DALLERA G., voce "Patrimonio (imposta sul)", in Dig. disc. priv., Sez. comm., X, Torino, Utet, 1994, p. 489 ss.;

⁸⁹ EINAUDI L., *Corso di scienza delle finanze*, La Riforma sociale, Torino, 1932, p. 190;

⁹⁰ MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 185 ss.;

⁹¹ Art. 55, co. 1, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634: "Oltre ai pubblici ufficiali che hanno redatto l'atto ed ai soggetti nel cui interesse fu richiesta la registrazione, sono solidalmente obbligati al pagamento dell'imposta le parti contraenti, le parti in causa, coloro che hanno sottoscritto le denunce di cui agli artt. 12 e 18 e coloro che hanno richiesto i provvedimenti di cui agli artt. 796, 800 e 825 del codice di procedura civile";

⁹² Art. 1475 Cod. Civ.: "Le spese del contratto di vendita e le altre accessorie sono a carico del compratore, se non è stato pattuito diversamente". In particolare, CENDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 1470-1547: Vendita*, Milano, Giuffrè, 2009: "Quali spese accessorie, gravano sull'acquirente gli oneri fiscali, prima fra tutte l'imposta di registro.[...] Al pagamento dell'imposta di registro sono solidalmente

L'Amministrazione può, pertanto, rivolgersi indistintamente a ciascuna delle parti per ottenere il pagamento dell'imposta dovuta, non essendo consentito al venditore o al compratore invocare il cosiddetto "beneficium excussionis"⁹³.

In realtà, se si prende in considerazione l'imposta di registro, che rappresenta il principale tributo indiretto che colpisce il trasferimento di ricchezza inter vivos, si comprende la ragione per cui il legislatore pone sullo stesso piano tutti i contraenti in parti eguali: gli uni perché, nella semplice ipotesi di una compravendita immobiliare, percepiscono un corrispettivo, e gli altri perché con il medesimo atto diventano proprietari della *res*. Sicché, sotto l'aspetto costituzionale della capacità contributiva (applicabile al registro in quanto imposta sul trasferimento di ricchezza e non già tassa sul mero servizio pubblico di conservatoria), non vi è ragione di nutrire dubbi sul fatto che tutti i paciscenti sono parti dell'affare, da cui scaturisce il trasferimento in parola, poiché da esso tutti traggono il ricercato vantaggio economico⁹⁴.

La stessa dottrina, inoltre, ritiene che i differenti criteri di valutazione utilizzati per determinare la base imponibile rappresentino un'incolmabile differenza tra le due forme di imposizione. Nelle imposte patrimoniali ordinarie le singole componenti del patrimonio sono valorizzate utilizzando criteri di presunzione che si fondano sulla logica della "cedibilità ipotetica", in quanto in assenza di traslazione onerosa non è possibile conoscere l'effettivo valore di scambio dello specifico cespite assunto a presupposto d'imposta. Diversamente, nelle imposte sui trasferimenti che hanno ad oggetto cessioni reali l'imponibile è determinato, come regolare generale, sulla base del valore effettivo della transazione. Ad avviso di chi scrive, a seguito delle recenti innovazioni normative, tale tesi dottrinale è divenuta meno incisiva, in quanto il vigente sistema tributario prevede, al verificarsi di determinate circostanze, la possibilità di valutare il patrimonio al fine tanto delle imposte patrimoniali vere e proprie quanto delle imposte indirette sui trasferimenti, mediante criteri catastali. In particolare, sia per l'imposta municipale (Imu) sia

tenuti sia il venditore che il compratore. Nei rapporti interni l'imposta fa, invece, carico esclusivo al compratore. Un punto importante da considerare è quello relativo alle spese in generale e all'imposta di registro in particolare che rappresentano, comunque, un elemento incidente sulla convenienza dell'operazione e, come tali, tendono ad influenzare la formazione del prezzo.";

⁹³ MAIORINO M., *Imposta di registro complementare. Valido l'accertamento al venditore*, in *Fisco Oggi* (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), 22 luglio 2010, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>>, [data ultimo accesso: 28/02/2012];

⁹⁴ GIULIANI F.M., *I soggetti passivi del rapporto tributario e la solidarietà nell'ottica dei precetti costituzionali*, in "Rivista free on line di Diritto Tributario e della Impresa", Milano, 2012, disponibile online su <<http://www.businessandtax.it>>, [data ultimo accesso: 02/03/2013];

per le imposte indirette sui trasferimenti inter vivos (imposta di registro ed imposte ipocatastali), la base imponibile, oggetto della tassazione, può essere determinata mediante meccanismi di rivalutazione della rendita catastale dell'immobile. Invero, nel caso dell'imposta municipale propria questo è il criterio generale da utilizzare per valorizzare i fabbricati da assoggettare al tributo, mentre per le imposte indirette sui trasferimenti patrimoniali si tratta di una deroga al criterio generale del corrispettivo pattuito e dichiarato nel rogito di compravendita (c.d. regola del "prezzo - valore").

3. Le imposte sul patrimonio finanziario.

Nel corso dell'anno appena trascorso, una serie di interventi normativi hanno rivoluzionato la tassazione del patrimonio finanziario e del risparmio, anche se agli occhi degli investitori, quantomeno inizialmente, tali interventi sono apparsi meno incisivi rispetto a quelli che hanno inasprito la tassazione del patrimonio immobiliare. In particolare, gli interventi più incisivi sono: sul versante dei flussi derivanti dalle attività finanziarie, si registra una sostanziale riscrittura delle aliquote delle rendite finanziarie⁹⁵, mentre sul versante patrimoniale, il legislatore è intervenuto ritoccando l'imposta di bollo sui conti correnti, inasprendo quella su titoli, prodotti e strumenti finanziari ed istituendo *ex-novo* l'imposta sulle attività finanziarie detenute all'estero (Ivafe), l'imposta sulle transazioni finanziarie (la c.d. *tobin tax*), l'imposta di bollo speciale sulle attività finanziarie rimpatriate ed ancora "segretate" e l'imposta straordinaria sulle attività prelevate o dismesse da un rapporto segreto⁹⁶.

3.1 *L'imposta di bollo sui rapporti di conto corrente e sui libretti di deposito a risparmio.*

L'imposta di bollo prevista dall'art. 13, comma 2- bis, della Tariffa, parte I, allegata al D.P.R. n. 642/1972, presenta i connotati tipici del prelievo patrimoniale⁹⁷, in quanto, seppure in misura fissa, incide sullo stock di attività finanziarie detenute dal titolare del conto corrente o dall'intestatario del libretto di deposito. In realtà, l'ambito applicativo

⁹⁵ Sostanzialmente il legislatore ha concentrato la tassazione in un'unica aliquota del 20 per cento, facendo salva la vecchia percentuale del 12,5 per cento per i soli redditi (interessi e capital gain) relativi a titoli di Stato italiani, titoli emessi da Stati esteri c.d. *white list* e titoli sovranazionali;

⁹⁶ In particolare, sull'argomento si veda: BEAN M., SCAGLIARINI A., *Imposta di bollo speciale e straordinaria su attività scudate*, in "Pratica fiscale e professionale", 2012, 31, p. 38 ss.;

⁹⁷ In particolare, annovera l'imposta di bollo sui conti correnti e sui libretti di risparmio tra le imposte patrimoniali: MAURO A., SANNA S., *Decreto Monti: imposte patrimoniali*, in "Eutekne.it", scheda n. 1006.01, agg. 1/2012, p. 41;

del tributo, così come risulta dal testo della legge, potrebbe portare ad una diversa conclusione, in quanto il legislatore dispone che l'imposta è dovuta "per ogni esemplare" di estratto conto nonché di rendiconto per i libretti di risparmio, non facendo alcun riferimento al patrimonio finanziario depositato presso l'intermediario finanziario.

Rispetto al regime impositivo vigente fino al 31 dicembre 2011, l'art. 19, comma 1, del D.L. 6 dicembre 2011, ha sostanzialmente introdotto due modifiche: ha aumentato la misura dell'imposta dovuta dai soggetti diversi dalle persone fisiche ed ha introdotto una specifica fattispecie di esenzione per le persone fisiche titolari di conto corrente o libretto di risparmio. Nella versione attuale l'imposta dovuta annualmente ammonta a 34,20 Euro per le persone fisiche ed a 100 Euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche. L'assolvimento del tributo avviene mediante l'intervento dell'intermediario finanziario che, in base alla periodicità di invio dell'estratto conto (mensile, trimestrale, semestrale o annuale), trattiene al cliente l'imposta di bollo rapportata al periodo rendicontato.

Per quanto riguarda l'esenzione, l'imposta non è dovuta se il cliente cui è inviato l'estratto conto è una persona fisica ed il valore medio di giacenza nel periodo rendicontato è complessivamente non superiore a 5.000 Euro⁹⁸. Inoltre, l'imposta non è applicabile qualora possa trovare applicazione un regime di esenzione "generale" dall'imposta di bollo⁹⁹. Pertanto, a titolo meramente esemplificativo, l'imposta non si applica agli estratti di conto corrente ed ai rendiconti dei libretti di risparmio detenuti dalle ONLUS e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

3.2 L'imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari.

L'art. 19, comma 1, del D.L. 201/2011 ha modificato l'art. 13, comma 2-ter, della Tariffa, parte I, allegata al D.P.R. n. 642/1972, introducendo una nuova imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari, che va a sostituire il precedente "super bollo" sul deposito titoli introdotto dal D.L. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in L. 15 luglio 2011 n. 111. La norma testualmente dispone che siano da assoggettare ad imposta di bollo in

⁹⁸ Tale limite è stato inserito in sedi di conversione del D.L. 201/2011, ad opera della L. 214/2011, nell'ultimo periodo della nota 3-bis dell'art. 13 della Tariffa, parte I, allegata al Dpr 642/1972;

⁹⁹ Circ. Agenzia delle Entrate n. 48/E del 21 dicembre 2012: "L'imposta di bollo sostitutiva di cui all'articolo 13, commi 2-bis e 2-ter, della Tariffa non è, inoltre, applicabile qualora per gli estratti di conto corrente e i rendiconti possa trovare applicazione un regime di esenzione dall'imposta di bollo. Si ricorda, ad esempio, che l'articolo 27-bis della Tabella allegata al DPR n. 642 del 1972 stabilisce un trattamento di esenzione per gli "Atti, documenti, istanze, contratti (...) estratti..." posti in essere o richiesti dalle ONLUS e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;

misura proporzionale le “comunicazioni alla clientela relative ai prodotti e agli strumenti finanziari, anche non soggetti ad obbligo di deposito, ivi compresi i depositi bancari e postali, anche se rappresentati da certificati. L’imposta non è dovuta per le comunicazioni ricevute ed emesse dai fondi pensione e dai fondi sanitari”. Risulta pertanto chiaro che il presupposto applicativo dell’imposta è costituito dall’invio delle comunicazioni periodiche alla clientela relative ai prodotti finanziari detenuti presso il singolo intermediario/gestore¹⁰⁰, ancorché altrettanto chiaro appare l’intento del legislatore di colpire sostanzialmente tutto il patrimonio finanziario, tranne la specifica esenzione disposta a favore dei fondi pensione e dei fondi sanitari. Nonostante ciò, come per l’imposta di bollo sui rapporti di conto corrente e sui libretti di risparmio, il legislatore annovera tale prelievo tra le imposte di bollo che gravano sulla formazione di un determinato atto (ovverosia la comunicazione fornita dall’intermediario al cliente). Sulla natura “patrimoniale” di questo prelievo la dottrina non nutre però particolari dubbi¹⁰¹, in quanto è evidente che il presupposto d’imposta è effettivamente la detenzione di un determinato patrimonio finanziario. Circa l’individuazione oggettiva dei prodotti e degli strumenti finanziari gravati dall’imposta, l’art. 1, lettera c), del D.M. 24 maggio 2012, richiama l’art. 1 del D.lgs. n. 58/1998 (il c.d. Tuf)¹⁰², sicché, in sostanza, sono colpiti dalla c.d. mini-patrimoniale tutti gli investimenti finanziari, ed in particolare: azioni, obbligazioni, certificati, fondi, etf, derivati, polizze finanziarie, conti di deposito liberi e vincolati, buoni fruttiferi postali, pronti contro termine e gestioni patrimoniali¹⁰³.

Per quanto riguarda la determinazione della base imponibile, l’ultimo periodo dell’art. 13, comma 2-ter, della Tariffa, parte I, allegata al D.P.R. n. 642/1972, dispone, come regola generale, l’utilizzo del valore di mercato, e solo in mancanza di questo, consente all’intermediario di utilizzare il valore nominale o di rimborso. Inoltre, come dispone l’art. 3, comma 1, del D.M. 24 maggio 2012, “in mancanza dei predetti valori si assume il costo di acquisto come desumibile dalle evidenze dell’intermediario”.

¹⁰⁰ MOLINARO G., *Chiarimenti sull’imposta di bollo applicabile alle comunicazioni sui rapporti e sui prodotti finanziari*, in “Corr. trib.”, 2013, 6, p. 471 ss.;

¹⁰¹ MELCHIORI A., URSINO G., *Mini patrimoniale con tetto per le società*, in “Il Sole 24 Ore”, Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p. 7;

¹⁰² PARISOTTO R., RENELLA G., *Imposta di bollo su conti correnti e prodotti finanziari*, in “Il fisco”, 2013, 3, p. 2;

¹⁰³ In particolare: BEAN M., SCAGLIARINI A., *Imposta di bollo sui prodotti finanziari*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2013, 6, p. 23; MELCHIORI A., URSINO G., *Prelievo proporzionale sui prodotti finanziari*, in “Il Sole 24 Ore”, Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p. 8;

La misura annuale dell'imposta di bollo è stabilita in misura proporzionale sul valore dell'investimento finanziario, applicando l'aliquota pari all'1,5 per mille (per il solo 2012 l'aliquota era dell'1 per mille), con un minimo di 34,20 Euro (per il solo 2012 il legislatore aveva fissato il limite massimo di 1.200 Euro). Con la legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 509, L.228/2012) il legislatore ha introdotto una soglia massima di 4.500 Euro, che interessa però i soli clienti diversi dalle persone fisiche, nel chiaro intendimento di non favorire la canalizzazione sull'estero dei depositi titoli di holding, fondazioni e società di investimento.

Va rammentato che l'importo minimo e massimo dell'imposta si applica in considerazione dell'ammontare complessivo dei prodotti finanziari detenuti dal medesimo cliente presso il medesimo intermediario/gestore. Il cumulo, pertanto, è effettuato sui valori puntuali di fine periodo, ragguagliati dall'ente gestore al periodo di durata del rapporto intrattenuto con il cliente¹⁰⁴.

3.3 *L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE).*

L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero è stata istituita dall'art. 19, comma 18, del D.L. 201/2011. La *ratio* sottesa all'introduzione dell'IVAFE è riconducibile a motivi di equità, in quanto l'obiettivo del legislatore è quello di tassare il possesso di attività finanziarie a prescindere dal luogo di detenzione, al pari di quanto perseguito con l'Ivie per il patrimonio immobiliare. Nell'originaria versione, l'Ivafe presentava alcune distorsioni, che sono state in parte corrette con l'art. 1, commi 518 e 519, della L. 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. legge di stabilità 2013). In particolare, il legislatore ha risolto due problemi dell'Ivafe, che la rendevano in conflitto con la normativa comunitaria. In primis ha allineato la decorrenza dell'imposta con quella relativa agli investimenti finanziari "domestici" assoggettati all'imposta di bollo ordinaria, risolvendo la potenziale violazione dell'art. 64 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo il quale "sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi"¹⁰⁵, il che significa sostanzialmente che, nel caso in esame, deve esistere esatta corrispondenza tra l'Ivafe e l'imposta di bollo ordinaria gravante sulle comunicazioni relative ai prodotti finanziari disciplinata dall'art.

¹⁰⁴ BEAN M., SCAGLIARINI A., *Imposta di bollo sui prodotti finanziari*, cit., p. 21 ss.;

¹⁰⁵ PIAZZA M., *Risolve le incompatibilità comunitarie per Ivafe e Ivie, ma su unico restano numerosi dubbi applicativi*, in "Corr. trib.", 2013, 3, p. 173;

13, comma 2-bis e 2-ter, della Tariffa allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. Per risolvere tale conflitto, il legislatore ha posticipato la decorrenza dell'Ivafe al 1° gennaio 2013, considerando a titolo di acconto i versamenti eseguiti nel corso del 2012, anziché a titolo di saldo per l'anno 2011, come originariamente disposto. In secondo luogo, ha previsto che l'imposta sui conti correnti e sui libretti di risparmio detenuti all'estero sia sempre dovuta in misura fissa, pari a Euro 34,20, indipendentemente dall'appartenenza o meno dello Stato estero all'Unione europea o allo Spazio economico Europeo¹⁰⁶.

Per quanto riguarda gli aspetti strutturali dell'imposta, l'ambito soggettivo dell'Ivafe, sancito dall'art. 19, comma 18, del D.L. 201/2011, è circoscritto alle sole persone fisiche residenti fiscalmente in Italia che detengano all'estero attività finanziarie a titolo di proprietà o di altro diritto reale e indipendentemente dalle modalità della loro acquisizione e, dunque, anche se tali attività provengono da eredità o donazioni¹⁰⁷. In merito all'ambito oggettivo, la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 28/E del 2 luglio 2012 individua le principali attività finanziarie¹⁰⁸ che, se detenute all'estero, comportano necessariamente la determinazione dell'imposta. In particolare, sono soggette all'Ivafe: partecipazioni, obbligazioni italiane o estere e titoli similari, titoli pubblici italiani e titoli equiparati emessi in Italia o all'estero, titoli non rappresentativi di merce e certificati di massa, valute estere, depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero indipendentemente dalle modalità di alimentazione, pronti contro termine, polizze di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione stipulate con compagnie di assicurazione estere, contratti derivati, metalli preziosi allo stato grezzo o monetato ed in genere ogni altra attività da cui possono derivare redditi di capitale o redditi diversi di natura finanziaria di fonte estera¹⁰⁹. Preme sottolineare che sono escluse dall'ambito di applicazione dell'Ivafe, in quanto soggette all'imposta di bollo "ordinaria", le attività finanziarie detenute

¹⁰⁶ BENIGNI C., *Tobin Tax, Ivie e Ivafe*, cit., p. 71;

¹⁰⁷ BENIGNI C., *IVIE e IVAFE: modalità di calcolo e versamento*, in "Pratica fiscale e professionale", 2012, 30, p. 43;

¹⁰⁸ PIAZZA M., *Risolve le incompatibilità comunitarie per Ivafe e Ivie, ma su unico restano numerosi dubbi applicativi*, cit., p. 174. In particolare l'A. mette in evidenza che la nozione di "attività finanziarie" detenute all'estero contenuta nell'art. 19 del D.L. n. 201/2011 per l'IVAFA è più ampia rispetto alla nozione di "prodotto finanziario" ai fini dell'imposta di bollo su titoli, prodotti e strumenti finanziari, quindi il presupposto oggettivo dei due tributi in realtà non corrisponde;

¹⁰⁹ Circ. Agenzia delle Entrate. 2 luglio 2012, n. 28/E, par. 2.2;

all'estero, ma che sono amministrate da intermediari finanziari italiani e le attività estere fisicamente detenute dal contribuente in Italia¹¹⁰.

Per quanto riguarda la misura del prelievo, ad eccezione dei rapporti di conto corrente e dei libretti di risparmio che sono sempre assoggettati all'imposta fissa di 34,20 euro, l'imposta è pari all'1,5 per mille (nel 2012 era l'1 per mille) del valore di mercato delle attività finanziarie (ovvero, in mancanza, del valore nominale o del valore di rimborso) rilevato al termine di ciascun anno solare, o al termine del periodo di detenzione se anteriore al 31 dicembre dell'anno di riferimento, da cui si deduce, fino a concorrenza del suo ammontare, l'eventuale imposta patrimoniale versata nello Stato estero in cui sono detenute le attività finanziarie¹¹¹.

4. Le imposte sul patrimonio mobiliare.

4.1 Il canone di abbonamento Rai.

Il canone di abbonamento Rai è stato istituito con il R.D.L. 21 febbraio 1938, n. 246 convertito dalla L. 4 giugno 1938, n. 880. In particolare l'art. 1, comma 1, del regio decreto legge, nella vigente versione, detta la norma fondamentale in materia, secondo cui "chiunque detenga uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni è obbligato al pagamento del canone di abbonamento".

Dal tenore letterale della norma istitutiva nonché, in particolare, a seguito del recente intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 26 giugno 2002 n. 284, non vi è alcun dubbio che il canone di abbonamento Rai sia a tutti gli effetti un tributo¹¹², tuttavia più difficile risulta l'effettiva distinzione dello stesso tra tassa ed imposta, in quanto la dottrina e la giurisprudenza sostengono orientamenti opposti. Ad avviso della Consulta, la legittimità del tributo non deve misurarsi "in relazione alla possibilità effettiva per il singolo utente di usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, al cui finanziamento il canone è destinato, ma sul presupposto della sua riconducibilità ad una manifestazione, ragionevolmente individuata, di capacità contributiva". Sicché, secondo il vigente orien-

¹¹⁰ MIGNARRI E., *L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero: disciplina e applicazione*, in "Il fisco", 2012, 38, p. 6077;

¹¹¹ Art. 19, commi 20 e 21, D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011 n. 214;

¹¹² In particolare, nella sentenza della Corte di Cassazione, 3 agosto 1993 n. 8549, si legge: "Il canone radiotelevisivo ha natura di imposta ed il suo presupposto va ravvisato nella mera detenzione di un apparecchio astrattamente idoneo a captare l'emittenza televisiva, quale che sia la natura giuridica del soggetto emittente. Pertanto, i contribuenti non possono esimersi dall'obbligo di pagamento del canone per il fatto di abitare una cosiddetta "zona d'ombra", non coperta dalle trasmissioni del servizio pubblico";

tamento giurisprudenziale, espresso già in precedenti sentenze, la mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo rappresenta un idoneo e ragionevole indice di capacità contributiva¹¹³. Quindi, a parere del giudice delle leggi, il canone radiotelevisivo ha natura di imposta¹¹⁴, pertanto il contribuente è tenuto a pagarlo, indipendentemente dalla fruibilità del servizio pubblico, per il mero fatto di possedere un apparecchio televisivo, che viene elevato a vero e proprio “indicatore di ricchezza economica”. La dottrina non concorda con tale orientamento giurisprudenziale, in quanto ritiene che il canone di abbonamento Rai, ancorché rappresenti un tributo e non un corrispettivo per il servizio erogato, in ottica privatistica, da un’impresa pubblica¹¹⁵, sia da inquadrare come “tassa”¹¹⁶ in quanto nella struttura del tributo manca un presupposto d’imposta espressivo di una ragionevole ed apprezzabile capacità contributiva¹¹⁷. Sulla questione, autorevole dottrina, sostiene che “in ogni imposta noi troviamo, e non possiamo non trovare, il riferimento a determinati fatti e situazioni economicamente significativi dai quali si fa dipendere la determinazione quantitativa della quota di contribuzione pecuniaria facente

¹¹³ Corte Cost. sent. 20 aprile 1989 n. 219. In particolare, nella sentenza i giudici della Corte scrivono: “[...]la costruzione, come presupposto d’imposta e come indice di capacità contributiva, della mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo non può essere considerata irragionevole ove venga comparata al modestissimo tributo annuo che l’utente è tenuto a pagare”;

¹¹⁴ Per una disamina approfondita dell’orientamento giurisprudenziale, si veda, in particolare: MARONGIU G., *Un tributo trasmutante ed etero: il canone televisivo*, in “Rass. trib.”, 2010, 2, p. 311. L’A., ripercorrendo l’evoluzione dell’orientamento giurisprudenziale, ricorda che la Corte Costituzionale nel 1963 (sent. 8 giugno 1963 n. 81) aveva qualificato il canone televisivo nel *genus* delle “tasse”; SCALINCI C., *Il canone rai è sempre dovuto, salvo formale disdetta (Nota a Commissione Tributaria Provinciale, sez. XII 15 marzo 2010, n. 34)*, in “Giur. merito”, 2010, 6, p. 1734 ss.; Corte di Cass., 26 marzo 2012, n. 4476: nella sentenza i giudici della Corte scrivono: “il canone radiotelevisivo costituisce una delle imposte più longeve del nostro ordinamento”;

¹¹⁵ La natura di “impresa pubblica” della Rai è stata confermata dalla Corte di Cassazione nel 2008 (sent. Sezioni Unite Civili n. 10443 del 23 aprile 2008). In particolare i giudici della Corte affermano che: “la RAI s.p.a. deve qualificarsi organismo di diritto pubblico, in quanto resta ancora la impresa “pubblica”, cui lo Stato ha affidato la gestione del servizio “pubblico” radiotelevisivo su cui intende conservare la sua influenza”;

¹¹⁶ FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 2005, pag. 38: “Nonostante il contrario avviso della Corte Costituzionale, è da riconoscere natura tributaria, però di tassa e non di imposta, al canone televisivo eD al bollo auto. Trattasi più precisamente di tasse spacciate per imposte allo scopo malacorto di evitare la dichiarazione di incostituzionalità di talune norme che disciplinano questi prelievi”;

¹¹⁷ In particolare, uno dei primi sostenitori di questo orientamento dottrinale fu il GIANNINI A.D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 493. Il professor Giannini A.D. negava che la detenzione dell’apparecchio idoneo alla ricezione, quale presupposto materiale del tributo, potesse configurarsi quale manifestazione di capacità contributiva dal soggetto e quindi ci si opponeva alla possibile configurazione del canone radiotelevisivo come una imposta, in MARONGIU G., *Un tributo trasmutante ed etero: il canone televisivo*, cit. p.313;

capo a ciascun singolo e alla quale corrisponde il debito individuale di imposta”¹¹⁸. Il presupposto d’imposta del canone televisivo, ossia il mero possesso del televisore, è privo della c.d. attitudine contributiva, in quanto rappresenta un indice di riparto delle spese pubbliche che non è in grado da solo di giustificare l’esborso pecuniario che il contribuente deve sostenere.

Risulta però inevitabile in questa fase del lavoro attribuire rilevanza all’orientamento della Corte Costituzionale¹¹⁹, ancorché non condiviso, in quanto non si ravvisano, allo stato attuale, possibili cambiamenti di orientamento da parte del giudice delle leggi. Un eventuale ripensamento sulla natura del canone ed un avvicinamento alla tesi sostenuta dalla dottrina prevalente, aprirebbe la strada ad innumerevoli ricorsi con la conseguente rilevante perdita di gettito per le casse pubbliche. Ciò è conseguenza del fatto che, se il canone fosse qualificato come “tassa”, si dovrebbe pagare soltanto in caso di fruizione del servizio¹²⁰, pertanto chi non riceve il segnale televisivo ovvero chi intende non usufruire dello stesso, non sarebbe tenuto al pagamento del tributo, venendo meno il nesso causale ed il profilo commutativo tipico della tassa¹²¹.

Se il canone televisivo si considera un’imposta, allora risulta inevitabile annoverarlo tra i prelievi di natura patrimoniale, in quanto il presupposto d’imposta, come sostiene la giurisprudenza costituzionale, è la mera disponibilità di un apparecchio “atto od adatta-

¹¹⁸ FALSITTA G., *Canone Tv, utenti nell’ombra e giudici nella nebbia*, in “Riv. dir. trib.”, 1995, 10, p. 814-815;

¹¹⁹ Segue lo stesso orientamento anche la Corte Europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo (sent. 31 marzo 2009, n. 33/04). In particolare in RISSO D., *Canone Rai, dovuto a prescindere dall’uso dell’apparecchio*, in Fisco Oggi (Rivista Telematica dell’Agenzia delle Entrate), del 30 aprile 2009, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>> [data ultimo accesso: 04/03/2013]: “La sentenza della Corte europea di Strasburgo in merito al canone precisa che si tratta di una imposta dovuta in ragione del possesso di un apparecchio [...]”;

¹²⁰ DEL FEDERICO L., voce “Tassa”, in Dig., disc. priv., Sez. comm., XV, Torino, Utet, 1998, p. 13: “Secondo la tesi ancora oggi prevalente le sole significative differenze delle tasse rispetto alle imposte consisterebbero nel particolare atteggiarsi del presupposto e nell’inapplicabilità del principio di capacità contributiva. Alcuni Autori ritengono peraltro che un’altra differenza apprezzabile vada rinvenuta nella acausalità delle imposte e nella causalità delle tasse. In proposito è stato evidenziato che «comunque voglia definirsi questo tributo, resta ineliminabile la caratteristica del collegamento con uno specifico effetto goduto dal soggetto passivo... in ciò sta appunto la causa della tassa: e la causa assume carattere essenziale perché ove l’effetto non si verifici, non nasce (o si estingue) l’obbligazione”;

¹²¹ In particolare si veda: FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, cit., p. 30. L’A., nel distinguere le tasse dalle imposte, scrive: “le prime sono dovute in relazione ad un servizio pubblico o ad un’attività resa dall’ente pubblico all’obbligato normalmente su domanda e nei riguardi esclusivi di quest’ultimo, le seconde sorgono con riguardo ad una particolare situazione di fatto avente connotazioni di indice di riparto. [...] Il pagatore della tassa non è un contribuente e la tassa non è un’obbligazione contributiva. Trattasi di obbligazione corrispettiva. [...] La tassa non è dovuta o, se è stata pagata, deve essere restituita se il servizio non è stato reso per fatto imputabile all’ente pubblico creditore”;

bile” alla ricezione di un segnale radio-televisivo¹²². Per quanto riguarda la soggettività tributaria del canone televisivo, l’art. 27, comma 2, della L. 6 agosto 1990 n. 223, dispone che “il pagamento del canone di abbonamento alla televisione consente la detenzione di uno o più apparecchi televisivi ad uso privato da parte dello stesso soggetto nei luoghi adibiti a propria residenza o dimora”. Da tale disposizione si può ricavare che, nel caso di utilizzo privato, l’importo annuale include “a forfait” ogni apparecchio detenuto dal contribuente e dai componenti del suo nucleo familiare sia con riferimento alla residenza abituale, sia con riferimento ad eventuali “seconde o terze case”¹²³.

In conclusione si osserva che, nonostante la dottrina e la giurisprudenza concordino sul fatto che il canone televisivo sia un tributo e non un corrispettivo di diritto privato, lo stesso risulta comunque assoggettato all’Iva¹²⁴.

4.2 La “tassa” automobilistica di proprietà (il c.d. bollo auto) e la tassazione dei c.d. “beni di lusso”.

Il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 ha istituito dei prelievi *ad hoc* sui cosiddetti “beni di lusso”, che presentano i connotati tipici dei tributi di natura patrimoniale, per il semplice fatto che viene tassato il possesso di un elemento patrimoniale, indipendentemente dalla tipologia di utilizzo, ancorché il presupposto d’imposta risulti carente dell’effettiva attitudine contributiva, al pari di quanto osservato nel paragrafo precedente in merito al canone televisivo. In particolare, l’art. 16 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2012, un incremento dell’addizionale erariale sui veicoli di “grossa cilindrata” (c.d. super-bollo auto), già introdotta dall’art. 23, comma 21, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, ed ha istituito *ex-novo* la tassa annua sulle imbarcazioni e l’imposta erariale sugli aeromobili privati. Per quanto riguarda il c.d. super-bollo, il tributo colpisce le autovetture e gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose, nella misura di 20 euro per ogni kilowatt di potenza del motore eccedenti i 185, che diventano 12 euro dopo che la vettura ha compiuto cinque anni, 6 euro dopo i dieci anni, 3 dopo i 15 anni e dopo i 20 anni scatta

¹²² In particolare, la circolare ministeriale 22 febbraio 2012 n. 12991, elenca, seppure a titolo esemplificativo, gli apparecchi “atti” o “adattabili”, il cui possesso determina il pagamento del canone televisivo.

¹²³ DE BONIS M., *Il canone Rai*, in “Commercialistatelematico.com”, 30 gennaio 2012, p. 4, disponibile online su <<http://www.commercialistatelematico.com>>;

¹²⁴ FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, cit., p. 30. L’A. scrive: “solo i corrispettivi di diritto privato comune o speciale sono assoggettabili ad imposta (iva, imposte dirette ecc.). Le tasse no.”;

l'esenzione¹²⁵. Il soggetto passivo del tributo è colui che, alla scadenza del termine utile per il pagamento della tassa automobilistica, risulta il proprietario ovvero l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria del veicolo¹²⁶.

In merito ai veicoli, giova ricordare che anche il c.d. bollo-auto, oggi denominato "tassa automobilistica di proprietà", può essere ricondotto nel novero dei tributi patrimoniali, in quanto l'obbligazione tributaria è strettamente connessa al possesso del veicolo¹²⁷, nulla rilevando la tipologia di utilizzo, dacché, seguendo l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in materia di canone televisivo, si può attribuire al prelievo natura di imposta, anziché di tassa.

¹²⁵ CAPRINO M., *L'auto potente paga meno con l'età*, in "Il Sole 24 Ore", 24 febbraio 2012, p. 27;

¹²⁶ ARTINA R., MANGILI M., *Superbollo sui beni di lusso e aumento delle accise sui carburanti*, in "Pratica fiscale e professionale", 2012, 1, p. 66;

¹²⁷ Sulla soggettività tributaria del c.d. bollo-auto, è recentemente intervenuta la Nota Min. Economia e Finanze 27.6.2012 n. 13270. In particolare, in merito all'art. 5, comma 2, D.L. 30 dicembre 1982 n. 953, modificato con dall'art. 7, comma 2, L. 23 luglio 2009 n. 99, precisa che, "l'obbligo di pagamento è in capo ai soggetti passivi indicati dalla norma, ovvero il proprietario o l'usufruttuario o l'utilizzatore nel caso siano stati costituiti diritti reali o personali di godimento sul veicolo".

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE FUTURE

Come insegnano gli illustri liberali L. Einaudi, F. S. Nitti e A. De Viti De Marco, i tributi sul patrimonio, intesi in senso generale, fanno parte della fiscalità “normale” come le imposte sul reddito, per il semplice fatto che il patrimonio dimostra un’autonoma ed ulteriore capacità contributiva. In particolare, preme citare il pensiero di L. Einaudi, che nel saggio interamente dedicato all’imposta patrimoniale, scriveva: “*Giustizia in materia di imposta vuol dire uguaglianza di trattamento per le persone le quali si trovino in condizioni uguali. Ma giustizia non si fa ricorrendo soltanto all’imposta patrimoniale ovvero a quella sul reddito; ma si fa, in ambo le ipotesi guardando all’insieme delle situazioni complessive dei contribuenti*”¹. Infatti, è indiscutibile la forza economica del patrimonio, in quanto chi possiede un determinato stock di ricchezza accumulata, oltre che un reddito, dimostra più capacità contributiva di chi ha solo un reddito senza patrimonio². Ciò è conseguenza del fatto che il patrimonio attribuisce al suo possessore un certo potere economico e politico, nonché un certo grado di sicurezza per il futuro. Ogni dubbio sulla legittimità di assumere il patrimonio quale presupposto d’imposta è stato risolto, in particolare, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 111 del 22 aprile 1997 in materia di ICI. Con tale pronuncia la Consulta ha, di fatto, sancito la legittimità costituzionale dell’imposta patrimoniale, attribuendo rilevanza alla mera idoneità oggettiva del patrimonio. Nonostante la dottrina, ormai unanimemente, concorda sulla legittimità dei tributi di natura patrimoniale, ritenendo il patrimonio un idoneo indice di capacità contributiva, giova ricordare che qualche autorevole autore, tra cui in particolare il pro-

¹ EINAUDI L., *L’imposta patrimoniale*, 1946, Edizioni de La città libera, Roma, ripubblicato da Chiarelettere, Milano, 2011, p. 11-12;

² GALLO F., *Premesse per l’introduzione di un’imposta patrimoniale*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1986, 1, p. 235;

fessor Falsitta ed il professor Moschetti³, ritengono che l' idoneità alla contribuzione deve essere "sogettiva", in quanto il principio di capacità contributiva, disposto dall'art. 53 Cost., è nato da una visione particolarmente attenta alla persona del contribuente.

Nella tesi è stato più volte sottolineato che un punto cruciale dell'imposizione patrimoniale riguarda i criteri e le modalità da adottare per determinare la base imponibile del tributo, in quanto l'utilizzo di valori presuntivi e non effettivi porta inevitabilmente a determinare una capacità contributiva meramente virtuale. In particolare, come si è rilevato in merito all'imposta municipale propria, l'utilizzo del criterio catastale, se da un lato consente di giungere ad una valutazione oggettiva, dall'altro provoca delle rilevanti iniquità, dovute alla mancata corrispondenza dei valori catastali a quelli di mercato. Non è certamente l'unica critica mossa nei capitoli della tesi all'imposta municipale propria. In particolare è stata affrontata la questione relativa all'eccessivo peso del tributo sulle attività produttive in genere, e specificatamente sulle imprese che operano nel settore edile. Inoltre, è stato rilevato che l'iniquità del tributo locale deriva anche dall'impossibilità per il contribuente di dedursi dal reddito quanto pagato a titolo di imposta municipale propria nonché l'impossibilità determinare il valore catastale dell'immobile al netto delle passività direttamente imputabili al cespite tassato. In altre parole, il contribuente si trova a dover pagare un'imposta, evidentemente di carattere patrimoniale, su valori ampiamente discutibili dal punto di vista della ricchezza da colpire, e, per di più, non tenendo conto della situazione soggettiva del contribuente, da cui emerge chiaramente l'orientamento giurisprudenziale della c.d. idoneità oggettiva alla contribuzione.

Ulteriori criticità delle imposte di natura patrimoniale emergono in relazione alla disomogeneità di trattamento delle differenti componenti patrimoniali e all'eccessivo carico impositivo sul patrimonio immobiliare, in considerazione anche dell'eccessiva pressione fiscale di natura reddituale. In merito alla questione relativa alla discriminazione qualitativa delle componenti patrimoniali, nel terzo capitolo della tesi si è evidenziata la netta differenza tra la pressione fiscale che grava sul patrimonio immobiliare e quella che colpisce il patrimonio finanziario. Per risolvere questa situazione, si dovrebbe propendere per l'applicazione di una vera imposta patrimoniale generale, che andrebbe a

³ MOSCHETTI F., *Principi di giustizia tributari*, in "Atti del convegno di Padova del 5-6 maggio 1997", su "Tassazione del reddito. Confronto tra Italia, Germania e Spagna come contributi all'armonizzazione del diritto tributario in Europa", Padova, 1997; p. 138;

sostituire tutti quei tributi cripto – patrimoniali, che talvolta sono mimetizzati dietro denominazioni forvianti, e colpiscono il patrimonio nelle differenti declinazioni. Il rischio di un'imposizione generalizzata su tutto il patrimonio è la fuga all'estero dei capitali finanziari, in quanto, contrariamente alle case, sono delle attività “mobili” sicché il solo spauracchio di una tassa patrimoniale ne farebbe volatilizzare una grande quantità.

In merito alla ragionevolezza dell'entità dei prelievi di natura patrimoniale, la dottrina prevalente, come diffusamente asserito nel quarto capitolo, sostiene che i tributi patrimoniali ordinari, ancorché colpiscono uno stock, si devono poter pagare con i redditi “producibili” dal bene tassato, in quanto altrimenti si ravvisa la potenziale graduale ablazione del cespite⁴.

Per quanto riguarda le prospettive future dell'imposizione patrimoniale, occorre evidenziare che la “classe politica” sovente discute della necessità di introdurre un'imposta patrimoniale, sia nella forma di imposta patrimoniale “sui grandi patrimoni” sia nella classica forma di imposta patrimoniale generale, spesso “dimenticandosi” però che il nostro sistema tributario annovera già una moltitudine di mini-patrimoniali.

Per quanto riguarda l'imposta sui grandi patrimoni, lo scopo sarebbe quello di colpire i c.d. “super ricchi”, lasciando però inalterato l'assetto delle vigenti “patrimonialine”. Il forte rischio di tale forma di imposizione è di demonizzare il capitale e la ricchezza privata, con il probabile allontanamento di ingenti capitali verso l'estero nonché la potenziale violazione del principio che vieta la doppia imposizione economica sul medesimo indicatore di ricchezza. A riguardo si rileva che, un'eccessiva tassazione sui grandi patrimoni, anche se può risultare coerente con il principio della solidarietà economica sancito dall'art. 2 Cost., rischia di provocare l'effetto contrario dal punto di vista delle entrate tributarie, in quanto chi ha i mezzi e le risorse economiche e finanziarie fa relativamente in fretta a trasferire capitali e residenza altrove, e ciò non produce soltanto un minor gettito di natura “patrimoniale” ma anche potenziali effetti negativi sul lavoro e sul reddito dell'intera comunità. Tra i sostenitori di tale orientamento, seppure con quale adeguamento strutturale, c'è il professor Antonini, che nel saggio “Federalismo all'Italiana”⁵ ha lanciato la proposta di una “nuova imposizione patrimoniale comples-

⁴ Sull'argomento si veda, in particolare: POGGIOLI M., *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Padova, Cedam, 2013, p. 30 ss.;

⁵ ANTONINI L., *Federalismo all'italiana: dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 118: “Una futura evoluzione potrebbe essere allora quella di sostituire queste mini-patrimoniali con una nuova imposizione patrimoniale complessiva (ag-

siva” dell’1 per cento sui patrimoni immobiliari e mobiliari superiori ai due milioni di euro, che andrebbe a sostituire molte mini-patrimoniali esistenti, ma non l’Imu, che rimarrebbe nel sistema tributario, seppure con qualche correzione sia in merito ai fabbricati strumentali delle imprese, eccessivamente colpiti dalla vigente disciplina dell’imposta municipale, sia in relazione al carattere “federalista” del tributo.

Un’imposta patrimoniale “sui grandi patrimoni”, ancorché qualcuno la consideri una delle misure indispensabili per abbattere il nostro debito pubblico e per riavviare la crescita economica del Paese, per alcuni illustri economisti⁶ non risolverebbe affatto la crisi italiana, in quanto ridurre il debito pubblico anche del 10 per cento, non cambierebbe di molto la situazione finanziaria futura del Paese, ed in compenso si avrebbe l’altissimo rischio di fuga di capitali all’estero, specie per quanto riguarda i beni mobili, i conti correnti, i pacchetti azionari e gli strumenti finanziari in genere, e pertanto da arma contro il default potrebbe, invece, rappresentare la causa di nuovi problemi. Inoltre, i sostenitori dell’imposta sui “super ricchi”, sul modello francese dell’*impôt de solidarité sur la fortune*, nel strutturare il tributo e quantificarne il potenziale gettito, focalizzano sempre l’attenzione sul fatto che il 46 per cento della ricchezza complessiva nazionale è detenuta dal 10 per cento delle famiglie italiane⁷, senza però considerare che, al pari del reddito, la ricchezza segue una distribuzione “piramidale”, e solo una minima parte di queste famiglie può effettivamente essere considerata “ricca”, mentre la stragrande maggioranza appartiene alla c.d. classe media, famiglie che per tutta la vita hanno guadagnato cifre normalissime e che grazie al risparmio sono riuscite ad accumulare una ricchezza complessiva dignitosa, ma non certo tale da poter essere considerate “super ricche”.

Diversamente, l’introduzione di un’imposta patrimoniale generale richiederebbe un’ampia riforma del sistema tributario, in quanto sarebbe indispensabile la completa

giuntiva rispetto a un’IMU però revisionata) sul patrimonio di un soggetto, configurata in termini analoghi al modello francese dell’*impôt de solidarité sur la fortune*, ma con maggiori correttivi antielusione, e con presupposto i valori mobiliari e immobiliari - prevedendo però adeguate riduzioni o esenzioni per determinati cespiti, come quelli finanziari già soggetti alla nuova imposta di bollo. Istituito una franchigia di 2 milioni di euro si limiterebbe l’imposizione ai grandi patrimoni, già peraltro fortemente agevolati, come si è visto, dalla cedolare secca che ha ridotto di oltre venti punti la tassazione degli affitti”;

⁶ In particolare: GIAVAZZI F., ALESINA A., *I compromessi che non servono*, in “Corriere della Sera”, 12 agosto 2012, p. 1: “Diffidate di chi propone fantasiose ricette finanziarie per ridurre il debito sostenendo che tutto il resto è secondario. E fra costoro diffidate di chi invoca imposte patrimoniali: i contribuenti onesti di imposte ne pagano già troppe. Se non si ricomincia a crescere, una patrimoniale ridurrebbe il rapporto debito - Pil per qualche anno, ma poi saremmo à punto di prima, con le stesse persone a invocare una nuova patrimoniale”;

⁷ BANCA D’ITALIA, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, *La ricchezza delle famiglie italiane*, n. 65, Anno XXII, 13 Dicembre 2012, p. 8;

revisione ed abolizione della “costellazione” di tributi patrimoniali vigenti. Gli effetti sul gettito erariale di una riforma così radicale sono però difficili da stimare, in quanto, se da un lato è semplice determinare il gettito che si perde con l’abolizione di una miriade di tributi, dall’altro risulta pressoché impossibile quantificare a priori l’introito futuro di un’imposta generale sul patrimonio, in quanto assumono particolare rilevanza le scelte di alcune categorie di contribuenti che potrebbero essere incentivate a trasferire all’estero i propri capitali e la propria “soggettività tributaria”, facendo così venire meno ogni possibilità di stima realistica del gettito sulla base della ricchezza netta nazionale.

Inoltre, occorre considerare che non è per niente semplice gestire un’imposta patrimoniale generalizzata che grava sul patrimonio mobiliare, immobiliare e finanziario complessivo di ogni contribuente, in quanto, oltre agli aspetti “valutativi” che rappresentano un nodo da risolvere anche per le vigenti imposte speciali, per lo più quelle di natura immobiliare, il vero problema è il monitoraggio del patrimonio, con forti difficoltà soprattutto per quanto riguarda le componenti mobili che per natura sono più difficili da tracciare. È proprio questa una delle principali ragioni che disincentivano il legislatore ad istituire un’imposta generale e personale sul patrimonio, in quanto è più facile gestire singoli tributi che colpiscono isolatamente alcuni segmenti del patrimonio, talvolta riscossi mediante l’intervento di intermediari che fungono da “sostituti d’imposta”, di fatto svolgendo per l’erario il ruolo di “esattore”. Tali aspetti e criticità sono superabili soltanto mediante un efficiente sistema internazionale di monitoraggio del patrimonio, che richiede però un certo periodo di tempo per essere effettivamente in grado di individuare con sufficiente esattezza la consistenza patrimoniale di ciascun contribuente.

Da decenni, una parte della classe politica italiana ritiene che la “patrimoniale”, applicata con delle franchigie che esentano dal prelievo tributario una certa categoria di soggetti, sia la “panacea di tutti i mali”, in grado da sola di risollevare le sorti dell’Italia e di abbattere il debito pubblico. In realtà si tratta per lo più di una questione propagandistica, in quanto negli ordinamenti moderni in cui “la saggezza deve pagare grandi prezzi al consenso”, il legislatore preferisce mettere più imposte patrimoniali cosicché l’elettore – contribuente se ne accorge meno dell’aggravio fiscale, in quanto il carico tributario viene frammentato sia dal punto di vista qualitativo sia dal punto di vista temporale, con la

conseguenza che se i vari tributi vengono pagati in momenti distinti nel corso dell'anno il contribuente ha più difficoltà a rendersi conto dell'effettivo carico impositivo⁸.

Un'imposta generale sul patrimonio ad aliquota moderata, in grado di tassare in misura contenuta una vasta platea di contribuenti, consentirebbe di raggiungere una maggiore equità nella tassazione, ancorché non si può non tenere in considerazione il fatto che nel possesso di talune componenti patrimoniali, in particolare di beni immobili, si ravvisa un indice di maggiore capacità contributiva. È proprio sulla base di quest'ultima analisi che ad avviso della dottrina economico-finanziaria⁹ la vigente imposizione patrimoniale speciale risulta costituzionalmente legittima, in quanto assume rilevanza la valorizzazione giuridica del principio del beneficio in grado di giustificare l'opportunità di articolare il sistema tributario su più livelli e di dare risalto al collegamento tra i servizi prestatati dall'ente locale e l'accrescimento di valore del patrimonio immobiliare. Tale argomentazione non trova pienamente d'accordo tutta la dottrina tributaristica, la quale ritiene, di converso, che ciò che conta ai fini della legittimità costituzionale di un tributo è il collegamento con un presupposto economico che sia indicatore della disponibilità di ricchezza, non il beneficio derivante dall'attività dell'ente impositore, sicché per tale orientamento non vi è dubbio che l'attitudine alla contribuzione di due soggetti aventi un patrimonio di pari entità ma diversamente composto sia identica¹⁰.

⁸ PRIMOCANALE.it, intervista al professor Marongiu, *Marongiu: "Patrimoniale leggera ma sfrondando i mille altri tributi"*, Genova, 10 dicembre 2012, disponibile online su: <<http://www.primocanale.it>> [data ultimo accesso: 25/02/2013];

⁹ LECCISOTTI M., *L'autonomia impositiva dei comuni italiani*, AA.VV., in "Studi in onore di V. Uckmar", Padova, 1997, p. 733-734;

¹⁰ MARINI G., *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 158.

BIBLIOGRAFIA

- ADONNINO P., voce “*Doppia imposizione*”, in “Enc. giur. Treccani”, XII, Roma, 1999;
- ADONNINO P., voce “*Doppia imposizione (dir. trib.)*”, in “Enc. dir”, XIII, Milano, Giuffrè, 1964;
- AMATUCCI F., *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in “Rass. trib.”, 2011, 5, p. 1261 ss.;
- ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale, e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996;
- ANTONINI L., *Federalismo all’italiana: dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio, 2013;
- ANTONINI L., *Imposte patrimoniali, straordinarie ed ordinarie, e concretizzazioni del principio di capacità contributiva*, in “Giur. cost.”, 1996, 1, p. 190 ss.;
- ARDIZZONE G., *Il principio del «ne bis in idem» nella imposizione diretta*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1972, 1, p. 116 ss.;
- ARIOLI G. (a cura di), *La tutela del risparmio*, in “Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale”, ottobre 2008, disponibile online su <<http://www.cortecostituzionale.it>>;
- ARTINA R., MANGILI M., *Superbollo sui beni di lusso e aumento delle accise sui carburanti*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2012, 1, p. 66 ss.;
- BAFILE C., voce “*Imposta*”, in “Enc. giur. Treccani”, XVI, Roma, 1987;
- BAGGIO R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, Milano, Giuffrè, 2009;
- BARUZZI S., *L’Iva nelle cessioni di fabbricati dopo la conversione del D.L. per la Crescita n. 83/2012*, in “Il fisco”, 2012, 33, p. 5283 ss.;
- BEAN M., SCAGLIARINI A., *Imposta di bollo speciale e straordinaria su attività scudate*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2012, 31, p. 38 ss.;
- BEAN M.; SCAGLIARINI A., *Imposta di bollo sui prodotti finanziari*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2013, 6, p. 21 ss.;
- BENIGNI C., *IVIE e IVAFE: modalità di calcolo e versamento*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2012, 30, p. 39 ss.;

- BENIGNI C., *Tobin Tax, Ivie e Ivafe*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2013, 3, p. 69 ss.;
- BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale, Tomi I-II*, Napoli, Jovene Editore, 2011;
- BERNONI G., *Cessione crediti: la disciplina fiscale tra Iva ed imposta di registro*, in “Il fisco”, 2004, 20, p. 3010 ss.;
- BIZIOLI G., *Il processo di integrazione dei principi tributari nel rapporto fra ordinamento costituzionale, comunitario e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2008;
- BORDIGNON M., *Questione fiscale e vere priorità*, in “Il Sole 24 Ore”, 5 febbraio 2013, p. 1 ss.;
- BORDINI D., *IMU: la nuova imposta municipale*, in “Pratica fiscale e professionale”, 2011, 13, p. 34 ss.;
- BORGATTA G., *Appunti di scienza delle finanze e diritto finanziario*, Milano, Giuffrè, 1935;
- BORIA P., *Il sistema tributario*, Torino, Utet, 2008;
- BORIA P., *L'interesse fiscale*, Torino, Giappichelli, 2002;
- BORIA P., voce “Sistema tributario”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., XIV, Torino, Utet, 1997, p. 29 ss.;
- BOSI P., GUERRA M.C., *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- BOZZA N., *Rispetto del principio di eguaglianza e limite massimo dell'imposizione in recenti pronunce della Corte costituzionale tedesca relative alla tassazione patrimoniale*, in “Riv. dir. trib.”, 1998, 4, I, p. 421 ss.;
- BRAGANTINI M., LAURETI I., *I contratti di finanziamento nella prassi bancaria, AA. VV., in Contratti di finanziamento bancario, di investimento, assicurativi e derivati*, a cura di Acciari L., Bragantini M., Braghini D., Grippo E., Milano, Ipsoa, 2012;
- BRUNO E., MOBILI M., *L'Imu chiede 6 miliardi alle imprese*, in “Il Sole 24 Ore”, 13 febbraio 2013, p. 12;
- BRUSCO S., *Quel manifesto non è liberista ma programmatico*, in “L'Unità”, 2 agosto 2012;
- BUSANI A., *L'imposta di registro «vuole» il rispetto del valore di mercato*, in “Il Sole 24 Ore”, 26 aprile 2010, p. 39;
- CAMPI R., *Tassazione degli strumenti e delle rendite finanziarie: effetti sui comportamenti dei risparmiatori*, in “Focus Consumatori, Diritti e Mercato”, 2012, 3;
- CAPRINO M., *L'auto potente paga meno con l'età*, in “Il Sole 24 Ore”, 24 febbraio 2012, p. 27;
- CASTELLUCCI F., *La capacità contributiva nell'ordinamento tributario italiano alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: principio solidaristico o teoria del “beneficio”?*, disponibile online su <<http://www.diritto.it>> ;
- CECCHIN E., CEPARULO A., *Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi sostituisce Tarsu e Tia*, in “Corr. trib.”, 2012, 1, p. 59 ss.;

- CENDON P., *Commentario al codice civile. Artt. 1470-1547: Vendita*, Milano, Giuffrè, 2009;
- CERIONI M., *Ancora un nulla di fatto sull'esonazione dall'Ici per gli immobili di edilizia residenziale pubblica*; in "Giur. it.", 2012, 5, p. 1013 ss.;
- CIANFROCCA S.; ROTUNNO C., *Ripristinato il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti di tributi*, in "Corr. trib.", 2012, 22, p. 1697 ss.;
- CIMINO I. P., *Le locazioni. Profili sostanziali e dinamiche processuali*, Padova, Cedam 2009;
- CINIERI S., *Quando l'IMU sostituisce l'IRPEF e le relative addizionali*, 11 giugno 2012, disponibile online su: <<http://www.ipsoa.it/>> ;
- CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010;
- CORRADIN C., *IMU: nuova Imposta Municipale propria*, in "Eutekne.it", scheda n. 1008.01, agg. 2/2012;
- COSCIANI C., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, Utet, 1970;
- COSCIANI C., *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, S.t.e.u., 1940;
- COSCIANI C., *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, Milano, Istituto Galileo 1946;
- COTTO A., *Patrimoniali estere al vaglio della Ue. A rischio la legittimità comunitaria del prelievo anche dopo le modifiche del D.L. 16/2012*, in "Eutekne.it", 15 giugno 2012;
- CURATOLO M., IOVINE A., *La stima degli immobili urbani: casi*, Padova, Exeo Edizioni, 2011;
- D'AMATI N., voce "Imposta", in Dig. disc. priv., Sez. comm., VI, Torino, Utet, 1991;
- D'ORSOGNA F., *L'imposta comunale sugli immobili e la sua base imponibile, secondo le recenti sentenze della Corte di Cassazione e dei giudici di merito*, in "Il fisco", 2004, 43, p. 7311 ss.;
- DALLERA G., *Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi*, in "Tributi", Supplemento n. 1, Roma, S.S.E.F., 2008, Libro Bianco "L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie", p. 253 ss.;
- DALLERA G., voce "Patrimonio (imposta sul)", in Dig. disc. priv., Sez. comm., X, Torino, Utet, 1994, p. 489 ss.;
- DAMIANI M., *Tassazione sugli immobili disorganica e frammentata: quali prospettive?*, in "Corr. trib.", 2012, 1, p. 45 ss.;
- DE MITA E., *L'imposizione sugli immobili - profili di diritto costituzionale*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1986, 3, I, p. 355 ss.;
- DE MITA E., *Patrimoniale bifronte*, in "Il Sole 24 Ore", 9 ottobre 2011, p. 19;
- DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2011;
- DE MITA E., voce "Capacità contributiva", in Dig. disc. priv., Sez. comm., II, Torino, Utet, 1987, p. 454 ss.;

- DEL FEDERICO L., voce "Tassa", in Dig. disc. priv., Sez. comm., XV, Torino, Utet, 1998;
- DELLA VALLE E., *I limiti costituzionali alla sovrapposizione di tributo erariale e tributo locale: capacità contributiva e coordinamento finanziario*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1994, 4, p. 593 ss.;
- DONNO M., *La finanza locale: Irap, Ici e tributi locali*, Corte dei Conti, CTP Milano, disponibile online su <<http://www.corsomagistratitributari>>;
- DOSI L., MURARO G., *Finanza municipale e fiscalità immobiliare: ipotesi di riforma*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1996, 1, I, p. 3 ss.;
- EINAUDI L., *Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato*, in Saggi sul risparmio e l'imposta, Torino, 1958;
- EINAUDI L., *L'imposta patrimoniale*, 1946, Edizioni de La città libera, Roma, ripubblicato da Chiarelettere, Milano, 2011;
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 2005;
- FALSITTA G., *L'ICI e l'espropriazione senza indennizzo degli immobili*, in "Riv. dir. trib.", 1997, 6, II, p. 421 ss.;
- FALSITTA G., *L'imposta confiscatoria*, in "Riv. dir. trib.", 2008, 2, I, p. 89 ss.;
- FALSITTA G., *Canone tv, utenti nell'ombra e giudici nella nebbia*, in "Riv. dir. trib.", 1995, 10, p. 813 ss.;
- FALSITTA G., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, Cedam, 2007;
- FALSITTA G., *Nota a corte cost. n. 263/1994*, in "Riv. dir. trib.", 1994, 9, p. 541 ss.;
- FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, Giuffrè, 2008;
- FALSITTA G., *I divergenti orientamenti giurisprudenziali in Italia e in Germania sulla incostituzionalità delle imposte dirette che espropriano l'intero reddito del contribuente*, in "Riv. dir. trib.", 2010, 2, I, p. 139 ss.;
- FALSITTA G., *I principi costituzionali di giustizia tributaria tra teatro ed agonia*, in "Riv. dir. trib.", 2009, 11, II, p. 722 ss.;
- FALSITTA G., *Il doppio concetto di capacità contributiva*, in "Riv. dir. trib.", 2004, 7-8, I, p. 889 ss.;
- FALSITTA G., *L'ICI e l'espropriazione senza indennizzo degli immobili (Nota a C. Cost. 22 aprile 1997, n. 111)*, in "Riv. dir. trib.", 1997, 6, II, p. 467 ss.;
- FALSITTA G., *L'ICI, l'ISI e la capacità contributiva virtuale (Nota a C. Cost. 5 febbraio 1996, n. 21)*, in "Riv. dir. trib.", 1996, 4, II, p. 348 ss.;
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario, Parte speciale*, Padova, Cedam, 2010;
- FALSITTA G., *Profili della tutela costituzionale della giustizia tributaria*, AA.VV., in "Diritto tributario e Corte Costituzionale", a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- FALSITTA G., *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in "Riv. dir. trib.", 2009, 2, I, p. 97 ss.;

- FALSITTA G., *La capacità contributiva e il ribaltone della Consulta*, ora in “Per un fisco civile”, Milano, Giuffrè, 1996, p. 85 ss.;
- FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, Utet, 2003;
- FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005;
- FEDELE A., *Concorso alle pubbliche spese e diritti individuali (Intervento alla settimana di studi sul tema: "Costituzione, democrazia, diritti", Palermo, 4-8 giugno 2001)*, in “Riv. dir. trib.”, 2002, 1, I, p. 31 ss.;
- FEDELE A., *Imposte reali ed imposte personali nel sistema tributario italiano*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 2002, 3, I, p. 450 ss.;
- FEDELE A., *Dovere tributario e garanzie dell’iniziativa economica e della proprietà nella Costituzione italiana*, in “Riv. dir. trib.”, 1999, 12, I, p. 971 ss.;
- FEDELE A., *La funzione sociale e la capacità contributiva*, AA.VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- FERLAZZO NATOLI L., *Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2010;
- FERLAZZO NATOLI L., DE DOMENICO F., *La fattispecie imponibile nell’ICI e nell’ICIAP*, in “Il fisco”, 1995, 16, p. 3908 ss.;
- FICARI V., *Sulla legittimità dell’imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in “Il fisco”, 2007, 34, p. 4970 ss.;
- FORTE F., *Manuale di scienza delle finanze*, Milano, Giuffrè, 2007;
- FOSSATI A., *Economia pubblica*, Milano, Franco Angeli, 2002;
- FOSSATI S., *Tares prorogata a luglio*, in “Il Sole 24 Ore”, 23 gennaio 2013, p. 18;
- GAFFURI G., *Il senso della capacità contributiva*, AA.VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- GAFFURI G., *L’attitudine alla contribuzione*, Milano, Giuffrè, 1965;
- GAFFURI G., *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Cedam, 1989;
- GALLO F., *F. Maffezzoni e l’IVA: la capacità contributiva come godimento di pubblici servizi*, in “Rass. trib.”, 2009, 5, p. 1259 ss.;
- GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, Il Mulino, 2011;
- GALLO F., *I principi del federalismo fiscale*, in “Dir. prat. trib.”, 2012, 1, I, p. 1 ss.;
- GALLO F., *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, Relazione al Convegno organizzato dall’Issirfa-Cnr su Regionalismo in bilico tra attuazione della riforma e riforma della riforma, Roma, Sala Cenacolo, 30 giugno 2004, disponibile su <<http://www.rivista.ssef.it>>;
- GALLO F., *Premesse per l’introduzione di un’imposta patrimoniale*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1986, 1, p. 234;
- GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in “Rass. trib.”, 2002, 2, p. 585 ss.;

- GALLO F., *Proprietà, diritti sociali e imposizione fiscale*, in “Giur. comm.”, 2010, 2, I, p. 197 ss.;
- GALLO F., *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in “Rassegna parlamentare”, 1996, p. 786
- GARBARINO C., *Manuale di tassazione internazionale*, Milano, Ipsoa, 2005;
- GASPARINI G., *L'imposta comunale sugli immobili*, AA.VV., in “Trattato di diritto tributario”, diretto da Amatucci A., IV, Padova, Cedam, 1994;
- GAVIOLI F., *Nuovo tributo sui rifiuti: cambiano le modalità di pagamento*, in “Pratica fiscale e professionale” 2013, 3, p. 56 ss.;
- GHISALBERTI C., voce “Finanza locale”, in “Enc. it”, Roma, IV, 1992, I, p. 806 ss.;
- GIANNINI A.D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1953;
- GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961;
- GIAVAZZI F., ALESINA A., *I compromessi che non servono*, in “Corriere della Sera”, 12 agosto 2012, p. 1;
- GIGLIOTTI A. *Il decreto Monti*, Milano, Milano, Ipsoa, 2012;
- GIOVANARDI A., *L'attuazione del federalismo fiscale: profili tributari*, in “Il libro dell'anno del diritto 2012”, Roma, Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2012, p. 540 ss.;
- GIOVANARDI A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005;
- GIOVANARDI A., *La quota riservata allo Stato del gettito dell'Imu: imposta patrimoniale erariale nascosta tra le pieghe dell'imposta comunale o compartecipazione all'incontrario?*, in “Tributi locali e regionali”, 2012, 17, 6, p. 30 ss.;
- GIOVANARDI A., voce “Tributi comunali”, Dig. disc. priv., Sez. comm., XVI, Torino, Utet, 1999, p. 146;
- GIOVANNINI A., *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in “Rass. Trib.”, 2012, 5, p. 1131 ss.;
- GIUBILEO S. F., SCHIAVINATO A., *La tassazione degli immobili*, Rimini, Maggioli editore, 2012;
- GIULIANI F.M., *I soggetti passivi del rapporto tributario e la solidarietà nell'ottica dei precetti costituzionali*, in “Rivista free on line di Diritto Tributario e della Impresa”, Milano, 2012, disponibile online su <<http://www.businessandtax.it>>;
- GREGGI M., *Materiali di diritto tributario internazionale. Per una costituzione europea*, Ferrara, Dirittotributario.eu, 2007;
- ICOLARI M. A., *Immobili locati: il reddito imponibile è quello derivante dal contratto di locazione*, in “Il fisco”, 2001, 1, p. 102 ss.;
- LA ROSA S., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2008;
- LANCELLOTTI E., voce “Patrimonio (imposizione sul)”, in “Enc. giur. Treccani”, XXII, Roma, 1990;

- LECCISOTTI M., GIANNONE C., *La finanza locale tra Scilla e Cariddi*, AA. VV., in “L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali”, Roma, 1994;
- LECCISOTTI M., *L'Ici: un esproprio occulto?*, in “Il fisco”, 1993, 2, p. 375 ss;
- LECCISOTTI M., *L'imposizione della casa: esigenze di semplificazione e di contenimento*, in “Rass. trib.”, 1999, 2, p. 467 ss.;
- LECCISOTTI M., *L'autonomia impositiva dei comuni italiani*, AA.VV., in “Studi in onore di V. Uckmar”, Padova, 1997;
- LETTIERI G., *Compendio di scienza delle finanze*, Rimini, Maggioli, 2011;
- LOVECCHIO L., *Così il fisco penalizza il mattone “produttivo”*, in “Il Sole 24 Ore”, 1 marzo 2013, p. 17;
- LOVECCHIO L., *Imu semplice con l'addio alla quota statale*, in “Il Sole 24 Ore”, Le Guide “Legge di stabilità – Le imposte locali”, 4 gennaio 2013, p. 38;
- LOVECCHIO L., *Disciplina sperimentale speciale, tra “vecchia Ici” e “nuova Imu”*, in “Corr. trib.”, 2012, 1, p. 52 ss.;
- LOVECCHIO L., *L'Imu torna ai comuni e lo Stato mantiene la riserva sugli immobili di categoria D*, in “Corr. trib.”, 2012, 2, p. 125 ss.;
- MAFFEZZONI F., voce “*Patrimonio (imposte sul)*”, in “Enc. dir.”, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982;
- MAFFEZZONI E., voce “*Imposta*”, in “Enc. dir.”, XX, Milano, Giuffrè, 1970;
- MANLIO SESSA F., *Società di persone “a cavallo”. Una dichiarazione per due anni*, in “Fisco Oggi” (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), del 20 settembre 2011, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>> ;
- MANZONI I., *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1965;
- MARELLO E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, Giuffrè, 2006;
- MARELLO E., *Sui limiti costituzionali dell'imposizione patrimoniale*, in “Giur. it.”, 1997, 1, p. 477 ss.;
- MARELLO E., voce “*Imposta comunale sugli immobili (I.c.i.)*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., II, Torino, Utet, 2003;
- MARELLO, *Il divieto di doppia imposizione come principio generale del sistema tributario (Osservazione a C. Cost. 15 luglio 1997, n. 236)*, in “Giur. cost.”, 1997, 6, p. 4127 ss.;
- MARINI G., *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, Giuffrè, 2000;
- MARINI G., *Presupposto e ratio temporis dell'Ici*, AA.VV., in “Fiscalità immobiliare, Atti del Convegno (Siena 12 febbraio 2010)”, a cura di Pistolesi F., Milano, Giuffrè, 2011;
- MARINI G., voce “*Imposta comunale sugli immobili (ICI)*”, in “Enc. giur. Treccani”, XVI, Roma, 1995;

- MARINI G., *Presupposto e soggetti passivi dell'Ici*, in "La finanza locale", 2004, 10, p. 30 ss.;
- MARONGIU G., *IMU Sperimentale*, Convegno interregionale di Aosta del 7 giugno 2012, Associazione Magistrati Tributarî sezione Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia, 2012, disponibile online su <<http://www.magistratitributariliguria.it>> ;
- MARONGIU G., *Lo statuto dei diritti del contribuente*, in "Il fisco", 2006, 1, p. 20 ss.;
- MARONGIU G., MARCHESELLI A., *Lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2011;
- MARONGIU G., *Riflessioni a margine dell'autonomia impositiva dei comuni*, in "Dir. prat. trib.", 1988, 1, p. 1304 ss.;
- MARONGIU G., *Un tributo trasmutante ed etero: il canone televisivo*, in "Rass. trib.", 2010, 2, p. 311 ss.;
- MAURO A., ODETTO G., PEIROLO M., *Imposte indirette*, Milano, Ipsoa, 2010;
- MAURO A., SANNA S., *Decreto Monti: imposte patrimoniali*, in "Eutekne.it", scheda n. 1006.01, agg. 1/2012, p. 41 ss.;
- MELCHIORI A., URSINO G., *Prelievo proporzionale sui prodotti finanziari*, in "Il Sole 24 Ore", Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p. 8;
- MELIS P., *La valutazione della qualità globale degli edifici residenziali nella programmazione degli interventi di riqualificazione alla scala del patrimonio edilizio*, Tesi di dottorato XXIII ciclo, discussa alla Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Cagliari, A.A. 2009/2010;
- MIELE L., *Sciolti i dubbi interpretativi per il versamento di Ivie e Ivafe*, in "Corr. trib.", 2012, 31, p. 2382 ss.;
- MIGNARRI E., *L'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero: disciplina e applicazione*, in "Il fisco", 2012, 38, p. 6077 ss.;
- MIRAULO A., voce "Imposizione doppia", in Nss. dig. it., III, Torino, 1982;
- MIRTO P., TROVATI G., *L'Imu versione 2013 condanna le imprese*, in "Il Sole 24 Ore", 24 dicembre 2012, p. 5;
- MISCALI M., voce "Tributi speciali", in "Enc. giur. Treccani", XXX, Roma, 1993;
- MOLINARO G. DAMIANI M., LUPI R., *La «patrimoniale» tra opportunità economica e fattibilità giuridica*, "Dialoghi Tributarî", 2012, 4, p. 353 ss.;
- MOLINARO G., *Chiarimenti sull'imposta di bollo applicabile alle comunicazioni sui rapporti e sui prodotti finanziari*, in "Corr. trib.", 2013, 6, p. 471 ss.;
- MONTESANO A., IANNIELLO B., *Imposte di registro ipotecaria e catastale*, Milano, Gruppo 24 Ore, 2011;
- MORLACCHI A., *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, Napoli, Edizioni Simone, 2010;
- MOSCHETTI F., *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per l'ordinamento giuridico in cammino dell'Unione europea*, in "Riv. dir. trib.", 2010, 4, I, p. 427 ss.;
- MOSCHETTI F., *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973;

- MOSCHETTI F., voce “Capacità contributiva”, in “Enc. giur. Treccani”, V, Roma, 1988;
- MOSCHETTI F., *La capacità contributiva, Profili generali*, AA.VV, in “Trattato di diritto tributario”, diretto da Amatucci A., IV, Padova, Cedam, 1994;
- MOSCHETTI F., *Principi di giustizia tributari*, in “Atti del convegno di Padova del 5-6 maggio 1997”, su “Tassazione del reddito. Confronto tra Italia, Germania e Spagna come contributi all'armonizzazione del diritto tributario in Europa”, Padova, 1997;
- NARDUZZI E., *L'Irap stimola la ricerca dell'efficienza economica*, in “Italia oggi”, 7 giugno 1997, p. 28;
- ORLANDO A., VODOLA P., *Immobili esteri fra modulo RW e nuova imposta patrimoniale*; in Fisco Oggi (Rivista Telematica dell'Agenzia delle Entrate), 21 dicembre 2011, disponibile online su <<http://www.fiscooggi.it>>;
- PARISOTTO R., RENELLA G., *Imposta di bollo su conti correnti e prodotti finanziari*, in “Il fisco”, 2013, 3, p. 432 ss.;
- PERONE L., *L'imposta comunale sugli immobili: primi spunti critici*, in “Riv. dir. trib.”, 1994, 7-8, p. 745 ss.;
- PERRONE CAPUANO R., *L'imposizione personale a base piana tra vincoli di progressività e di coerenza del sistema*, AA. VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- PERRUCCI U., *La non deducibilità delle nuove imposte alla luce dei principi costituzionali*, in “Bollettino tributario d'informazioni”, 1993, 1, p. 9 ss.;
- PIAZZA M., *I vincoli Ue*, in “Il Sole 24 Ore”, Fisco e Risparmio, 27 febbraio 2013, p. 18;
- PIAZZA M., *Risolve le incompatibilità comunitarie per Ivafe e Ivie, ma su unico restano numerosi dubbi applicativi*, in “Corr. trib.”, 2013, 3, p. 173 ss.;
- PICCOLO A., *L'imposta municipale propria*, in “Il fisco”, 2012, 3, p. 354 ss.;
- PICCOLO A., *L'Imu colpisce gli immobili-merce. Tassazione minima dello 0,38% sui fabbricati costruiti dalle imprese e rimasti invenduti*, in “Eutekne.it”, 13 giugno 2012;
- PIGNOLO E., *Casa di abitazione e capacità contributiva: irrazionalità di un'imposizione su un reddito inesistente*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1990, 2, p. 116 ss.;
- PISCINO E., *L'Imu - imposta municipale unica propria - alla luce della circolare ministeriale*, in “La finanza locale”, 2012, 3, p. 22 ss.;
- POGGIANI F. G., *Imu, zero dubbi nelle vendite*, in “Italia oggi”, 29 novembre 2012, p. 27;
- POGGIOLI M., *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*, Padova, Cedam, 2012;
- QUARANTA R., *Riforma del Catasto completa tra quattro o cinque anni*, in “Eutekne.info”, 14 settembre 2012;

- RAUTI A., *Sui principi di progressività, proporzionalità e ragionevolezza: tre aspetti di una comune problematica costituzionale*, in “Diritto e società”, 2001, 3, p. 355 ss.;
- TRIMELONI M., *Ici: la nozione di area edificabile, tra oscillazioni giurisprudenziali e nuovi adempimenti comunali*, in “La finanza locale”, 2003, 12, p. 1639 ss.;
- ROSSANO C., *Imposte patrimoniali e Costituzione*, in “Riv. dir. fin. sc. fin.”, 1993, 3, p. 396 ss.;
- RUSSO P., *Manuale di diritto tributario, Parte Generale*, Milano, Giuffrè, 2007;
- RUSSO V., *L'imposta patrimoniale nell'esperienza e nella teoria della riforma tributaria italiana*, Milano, Giuffrè, 1973;
- SACCHETTO C., voce “Tassa”, in “Enc. dir.”, XLIV, Milano, Giuffrè, 1992;
- SALA G., *Imposte speciali e connessi problemi di uguaglianza tributaria dopo la recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di Ici (sent. n. 111/1997)*, in “Riv. dir. trib.”, 1997, 12, I, p. 883 ss.;
- SALVINI L., *L'Imu nel quadro del sistema fiscale*, in “Rass. Trib.”, 2012, 3, p. 689 ss.;
- SANTAMARIA B., *Diritto tributario, Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2011;
- SCAGLIA A., *IMU. Imposta municipale propria. L'imposta municipale propria sperimentale e a regime dagli artt. 8 e 9 D.Lgs. 23/2011 all'art. 13 D.L. 201/2011*, Padova, Exeo Edizioni, 2011;
- SCALINCI C., *Il canone rai è sempre dovuto, salvo formale disdetta (Nota a Commissione Tributaria Provinciale, sez. XII 15 marzo 2010, n. 34)*, in “Giur. merito”, 2010, 6, p. 1734 ss.;
- SCHIAVOLIN R., *Il principio di “progressività” del sistema tributario*, AA.VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- SCIANCELEPORE C., *Il principio di correlazione nel federalismo fiscale*, in “Scuola superiore dell'economia e delle finanze”, Ce.R.D.E.F - Centro Ricerche Documentazione Economica e Finanziaria; disponibile online su < <http://www.rivista.ssef.it> >;
- SELICATO P., *L'imposta municipale unificata (IMU) e gli enti ecclesiastici: nuove norme per vecchi problemi*, in “Federalismi.it”, 2012, 22, p. 1 ss.;
- SGAMBATO E., *Istat: prezzi delle case usate giù del 5,4% , tiene il nuovo*, in “Il Sole 24 Ore”, Casa24plus, 11 gennaio 2013, p. 10;
- SINISI M., TRONCONE F., *Le locazioni ad uso commerciale*, Padova, Cedam, 2010
- STAMMATI G., voce “Patrimonio (imposta ordinaria sul)”, in Nss. Dig., XII, Torino, 1965, p. 646;
- STEVANATO D., *Divieto di doppia imposizione e capacità contributiva*, AA.VV., in “Diritto tributario e Corte Costituzionale”, a cura di Perrone L., Berliri C., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;
- STEVANATO D., *La “giusta tassa” sull'evasione*, in “Il Sole 24 Ore”, 24 ottobre 2011, p. 16;

- STUFANO S., *Statuto del contribuente: la clausola di «resistenza passiva» delle norme di principio*, in “Corr. trib.”, 2001, 34, p. 2548 ss.;
- TESAURO F., *Aspetti critici dell'imposta comunale sugli immobili, alla luce della giurisprudenza*, in “La finanza locale”, 2004, 10, p. 13 ss.;
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario, Parte generale*, Torino, Utet, 2011;
- TINELLI G., *Lo statuto dei diritti del contribuente, I principi generali*, in Atti del convegno di Perugia del 10 marzo 2001, in “Il fisco”, 2001, all. 39, p. 12948 ss.;
- TIPKE K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*, in “Riv. dir. trib.”, 2000, 7-8, I, p. 761 ss.;
- TIPKE K., *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in “Il fisco”, 1996; p. 7204 ss.;
- TOSI L., *Principi generali del sistema tributario locale*, in “Riv. dir. trib.”, 1995, 1, p. 21 ss.;
- TOSONI G.P., *Niente Imu sui terreni incolti*, in “Il Sole 24 Ore”, 11 febbraio 2013, p. 8;
- TREVISANI A., *La nuova fiscalità municipale connessa al possesso di immobili: analogie con l'ici e criticità*, in “Corr. trib.”, 2011, 14, p. 1108 ss.;
- TRIMARCHI M.V., voce “*Patrimonio (nozione generale)*”, “Enc. dir.”, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982;
- TRIVELLIN M., *Di alcuni aspetti fiscali dell'espropriazione per pubblica utilità*, in “Riv. dir. trib.”, 2012, 1, I, p. 65 ss.;
- TROVATI G., FOSSATI S., *Finisce in tasse il 60% degli affitti*, in “Il Sole 24 Ore”, 8 gennaio 2013, p. 1 ss.;
- TROVATI G., FOSSATI S., *Il conto salato del fisco sul mattone*, in “Il Sole 24 Ore”, 14 gennaio 2013, p. 1 ss.;
- TROVATI G., *L'Imu per le imprese, rischio raddoppio*, in “Il Sole 24 Ore”, 1 marzo 2013, p. 17;
- URSINO G., *Come orientarsi tra i paradossi dell'imposta di bollo*, in “Il Sole 24 Ore”, Plus 24, 30 settembre 2011, p. 10;
- URSINO G., *Scatta la tassa sull'acquisto di azioni*, in “Il Sole 24 Ore”, Fisco e risparmio, 27 febbraio 2012, p. 2;
- VIOTTO A., voce “*Tributo*”, in Dig. disc. priv., Sez. comm., XVI, Torino, Utet, 1999, p. 221 ss.;
- VISCO V., *La pressione iniqua dell'Imu*, in “Il Sole 24 Ore”, 13 maggio 2012, p. 11;
- ZENI A., *Immobili degli IACP esclusi dall'esenzione ICI per i “no profit”*, in “Eutekne.info”, Torino, 14 luglio 2010;
- ZOCCALI A., *Imposta sul valore degli immobili esteri*, in “Fiscalità e commercio internazionale”, 2012, 4, p. 14 ss.

SITOGRAFIA

ISSIRFA, *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie:*

<http://www.issirfa.cnr.it>

RIVISTA SSEF, *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze:*

<http://www.rivista.ssef.it>

COMMERCIALISTA TELEMATICO:

<http://www.commercialistatelematico.com>

EUTEKNE.IT, *Sistema integrato Eutekne:*

<http://eutekne.it>

EUTEKNE.INFO, *Il Quotidiano del Commercialista:*

<http://www.eutekne.info>

FISCO OGGI, *Rivista telematica dell'Agenzia delle Entrate:*

<http://www.fiscooggi.it>

IPSOA, *Gruppo Wolters Kluwer Italia:*

<http://www.ipsoa.it>

CAMERA DEI DEPUTATI, *Banche Dati Professionali:*

<http://banchedati.camera.it>

ACRI, *Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa:*

<http://www.acri.it>

AITEC, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento:*

<http://www.aitecweb.com>

BANCA D'ITALIA:

<http://www.bancaditalia.it>

CGIA DI MESTRE, *Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Mestre:*

<http://www.cgiamestre.com>

MEF, *Ministero dell'Economia e delle Finanze:*

<http://www.tesoro.it>

AGENZIA DEL TERRITORIO:

<http://www.agenziaterritorio.it>

UNIONCAMERE, *Unione italiana delle C.C.I.A.A.*:

<http://www.unioncamere.gov.it>

ASSOCIAZIONE MAGISTRATI TRIBUTARI LIGURIA:

<http://www.magistratitributariliguria.it>

FEDERCASA, *Federazione Italiana per la Casa*:

<http://www.federcasa.it>

RIVISTA FREE ON LINE DI DIRITTO TRIBUTARIO E DELLE IMPRESE:

<http://www.businessandtax.it>

CORTE COSTITUZIONALE:

<http://www.cortecostituzionale.it>

ENCICLOPEDIA ONLINE TRECCANI:

<http://www.treccani.it/enciclopedia>

GIURISPRUDENZA

- Corte Costituzionale, 9 aprile 1965, n. 22, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 26 giugno 1965, n. 50, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 29 dicembre 1966, n. 128, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 2 luglio 1968, n. 97, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 10 maggio 1972 n. 92, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 10 luglio 1972, n. 120, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 27 luglio 1982, n. 143, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 23 maggio 1985 n. 159, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 20 aprile 1989, n. 219, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 10 giugno 1993, n. 283, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 4 maggio 1995, n. 143, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 5 febbraio 1996, n. 21, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 12 aprile 1996, n. 113, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 22 aprile 1997, n. 111, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 26 giugno 2002, n. 284, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 26 luglio 2005, n. 328, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 28 novembre 2008, n. 394, in Giustcost.org;
- Corte Costituzionale, 19 maggio 2011, n. 172, in Giustcost.org;
- Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, 9 agosto 2007, n. 17526, in Eutekne.it;
- Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, 14 gennaio 2005, n. 654, in Eutekne.it;
- Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, 30 giugno 2010. n. 15444, in Eutekne.it;
- Corte di Cassazione, Sezione Civile, 26 marzo 2012, n. 4476, in Eutekne.it.