

Immobili, patrimoni e imposte; alcune considerazioni *

1. La riforma dell'imposizione sugli immobili costituisce uno dei temi fiscali più dibattuti in questi ultimi anni nel nostro paese; scopo di questo articolo è mostrare come alcune delle scelte connesse a questo problema debbano essere inquadrare in una visione più ampia, che investe cioè opzioni più generali.

Vi sono due proposizioni sulle quali esiste un vasto accordo sia tra gli studiosi sia tra quanti si interessano a temi di politica economica. La prima è che in Italia la pressione fiscale è relativamente più bassa, rispetto alla quota della spesa pubblica sul Pil, di quanto non avvenga in altri paesi; e che quindi sia necessario un aumento del prelievo, oltre ad un'auspicabile, ma più difficile da ottenersi, riduzione della spesa. La seconda è che l'incremento di prelievo fiscale rispetto al Pil dovrebbe avvenire in modo da non colpire i redditi dei soggetti sui quali la pressione fiscale è già elevata ed è cresciuta notevolmente negli ultimi anni, e cioè principalmente i lavoratori dipendenti.

Un aumento della pressione fiscale nel settore degli immobili può quindi essere argomentato sulla base dell'esistenza di un'ampia evasione ed erosione; quest'ultima in particolare riduce la base imponibile a causa di specifici elementi della struttura dell'imposizione. Per quanto riguarda i tributi che colpiscono l'immobile al momento del trasferimento (registro, iva, invim e successioni) la determinazione dell'onere d'imposta risulta in pratica più favorevole rispetto a quanto dovrebbe avvenire in teoria, non solo perché i valori concordati sono normalmente più bassi di quelli effettivi, ma anche per il rinvio nel tempo che i contribuenti riescono ad ottenere. Anche per quel che concerne l'imposizione ordinaria, realizzata con le imposte sul reddito, esiste una forte evasione sia sugli immobili concessi in affitto sia per quelli abitati

* Desidero ringraziare G. Dallera, A. Pedone, V. Visco per i commenti ad una precedente stesura di questo lavoro. Naturalmente resta mia la responsabilità delle tesi sostenute.

dal proprietario, evasione favorita dall'arretratezza del sistema catastale. Per le abitazioni di cui il proprietario ha libera disponibilità, c'è altresì una forte erosione dovuta al fatto che i valori catastali, in base ai quali si determina il reddito figurativo, sono più bassi di quelli determinati sulla base della legge sull'"equo canone". Inoltre la struttura dei valori catastali e i metodi di calcolo dell'"equo canone" possono determinare facilmente situazioni in cui, a parità di valori patrimoniali, il reddito da "equo canone" è differente: e, a parità di reddito da "equo canone", sono differenti i valori catastali. Si aggiunga che, per quanto riguarda l'Ilor, vi sono abitazioni (costruite prima del 1974) che godono di esenzione venticinquennale.

Questi motivi spingono verso una modifica del sistema impositivo che sposti il peso della tassazione dai trasferimenti verso l'imposta ordinaria, in modo da attenuare i disincentivi alla mobilità; che, attraverso la riforma e l'aggiornamento del catasto e l'attribuzione di compiti specifici agli enti locali, combatta l'evasione; che, grazie a nuovi criteri di determinazione dei valori, porti ad un aumento della base imponibile e a una riduzione dei fenomeni di trattamento non equi (diversità di prelievo per parità di situazioni).¹

2. Da queste considerazioni potrebbe arguirsi che la riforma della tassazione degli immobili sia riconducibile a una razionalizzazione della struttura fiscale esistente; l'ipotesi implicita è che l'imposizione sul reddito (nell'insieme delle imposte personali e reali) sia la migliore soluzione al problema della definizione della capacità contributiva e dei connessi aspetti di equità.

Tale ipotesi può destare qualche perplessità, qualora si consideri che in vari paesi, dove, tra l'altro, l'imposizione diretta copre una percentuale di entrate più elevata che in Italia, si è accesa da vari anni (o meglio si è riaccesa) una discussione² sulla scelta della base impositiva costituita dal reddito, ed è stata sostenuta la necessità di muoversi verso riforme fiscali che spostino la tassazione verso il reddito-spesa, e in via subordinata verso il patrimonio.

¹ Da questo punto di vista le recenti misure governative, mentre affrontano alcuni aspetti discussi nel testo, mantengono altre distorsioni, in quanto continuano a prendere a riferimento i redditi catastali.

² Si veda per gli Stati Uniti *Blueprints for Basic Tax Reform*, Department of Treasury, 1977; per l'Inghilterra *The Structure and Reform of Direct Taxation* (rapporto Meade), Institute of Fiscal Studies, 1978; per la Svezia *Progressive Expenditure Tax — An Alternative?*, Swedish Government Commission on Taxation, 1978.

Si tratta di un tema sul quale esiste una letteratura di proporzioni molto ampie; ci si limiterà qui a ricordare che la sostituzione di un'imposta sul reddito con un'imposta sulla spesa affiancata da un'imposta sul patrimonio comporta effetti distributivi tra le diverse classi di reddito, nonché effetti distributivi del carico fiscale nel tempo per uno stesso individuo. La valutazione di tali effetti presenta molti aspetti connessi a giudizi di valore.

Qualora poi si ragioni in termini utilitaristici, cioè di confronto della pressione fiscale (variazione del livello di utilità) a parità di prelievo, la scelta del sistema di imposte viene a dipendere dalla funzione d'utilità che si ritenga idonea a descrivere il comportamento degli individui, funzione che può essere di tipo fisheriano oppure tale per cui la ricchezza compaia autonomamente (nella funzione) accanto al consumo. Per una discussione di questi punti si rinvia all'Appendice. Si supponga per il momento che risulti opportuno sostituire l'imposta sul reddito con un'imposta sulla spesa combinata con un'imposta sul patrimonio. Si pongono allora vari problemi sul carattere di queste imposte, che occorre esaminare.

3. Un primo aspetto riguarda la natura reale o personale che dovrebbero assumere le due imposte. La scelta accomuna entrambe le imposte, nel senso che un'imposta personale sulla spesa richiede la conoscenza della situazione patrimoniale del soggetto, o almeno la variazione delle attività e passività nel periodo considerato. La decisione di realizzare una delle due imposte su base personale rende quindi possibile anche l'altra.

Nel caso di imposta personale la base imponibile dell'imposta patrimoniale è costituita dalla differenza tra attività, reali e finanziarie, e passività (che sono ovviamente finanziarie, anche se in taluni casi ad esse sono collegati diritti reali di garanzia). La tassazione delle attività finanziarie solleva problemi in periodi di inflazione elevata, o perché non sono protette da forme di indicizzazione, o perché, come nel caso della raccolta postale, presentano tradizionalmente tassi di remunerazione inferiori.

Un altro problema riguarda le azioni, e nasce dal fatto che in molti casi, e in particolare in Italia, la relazione tra valore del capitale e valore dell'azione è particolarmente labile. Il problema, è vero, non si pone per un azionista proprietario di un limitato numero di azioni, o anche di un azionista con un numero più rilevante di azioni ma sempre di minoranza, poiché il valore corrente dell'azione è quanto egli potrebbe realizzare

vendendola. Ma diversa è la posizione per gli azionisti di maggioranza, assoluta o anche relativa. Spesso infatti il valore al quale essi sarebbero disposti a vendere una parte del pacchetto azionario non è quello nominale delle azioni, ma piuttosto quello che si ricava dai libri contabili, e perfino un valore maggiore.

Occorre infine ricordare che qualora l'imposta fosse strutturata in modo da avere una certa progressività, cosa compatibile con il suo carattere personale, si porrebbe il problema della scelta dell'unità impositiva, analogamente a quanto accade nel caso dell'imposta personale sul reddito, e forse in modo aggravato; infatti, se si scarta il cumulo e si opta per la tassazione individuale, i coniugi che hanno scelto la proprietà indivisa devono essere tassati ciascuno per il 50% del patrimonio complessivo. E comunque operare passaggi di proprietà del patrimonio è spesso più agevole che intestare parte del reddito ad altro familiare.

Naturalmente l'imposta personale comporta riduzioni del segreto bancario e forme di nominatività dei titoli.

Queste non piccole difficoltà, a volte concettuali, a volte politiche o amministrative, fanno ritenere più praticabile un'imposta reale sul patrimonio, che, come tale, dovrebbe essere estesa anche alle società. L'imposta si applicherebbe solamente alle attività reali possedute da tutti i soggetti fisici o giuridici; le attività finanziarie assoggettabili ad imposta sarebbero quelle verso l'estero e verso lo Stato. Concettualmente questo sistema colpirebbe una base imponibile equivalente a quella dell'imposta patrimoniale personale, estesa anche alle persone giuridiche.

Il calcolo della base imponibile per quanto concerne il valore patrimoniale delle imprese dovrebbe avvenire sulla base dei libri contabili;³ tra le attività reali va ovviamente compreso anche l'avviamento (come i brevetti e il *know how*), il quale in alcuni casi può avere anche valore negativo (quando cioè si abbiano prospettive negative di redditività dell'impresa). Per quanto riguarda le persone fisiche, la parte più rilevante è costituita, come è noto, dagli immobili, cui si possono aggiungere veicoli di vario tipo, soggetti a registrazione. Gli altri beni durevoli, non essendo soggetti a registrazione, difficilmente possono essere sottoposti ad imposta; tuttavia in generale per tali beni i valori dell'usato cadono fortemente rispetto al prezzo d'acquisto, per cui una

³ Occorrerebbe fissare criteri di redazione dei libri contabili che siano adeguati agli scopi dell'imposta; si pensi in particolare alla contabilità rispetto all'inflazione.

loro esclusione non costituisce una distorsione significativa. Un discorso diverso riguarda gli oggetti di valore; una possibilità di assoggettarli ad imposta (cosa che dal punto di vista equitativo è rilevante) può concretizzarsi nel momento in cui vengano assicurati.

Un problema particolare si presenta per le società immobiliari e per quelle imprese che vendono beni patrimoniali; è evidente che non vanno sottoposti ad imposta i beni prodotti o acquistati per essere venduti, ma solamente le scorte; nel caso delle società immobiliari si tratta di definire un concetto analogo a quello del magazzino. Ci si potrebbe basare su un indice di durata media di possesso degli immobili destinati alla vendita o di rapporto tra il volume degli acquisti e quello delle vendite a dati intervalli di tempo.

Come si è accennato, le uniche attività finanziarie da prendere in considerazione (a parte quelle per le quali esistono diritti reali di garanzia, tipo mutui immobiliari) dovrebbero essere quelle verso lo Stato e verso l'estero (con possibili accordi internazionali per evitare doppie tassazioni). Si creerebbe quindi una situazione in cui i titoli di Stato vengono tassati, mentre attività finanziarie private (ad esempio, i depositi bancari) non lo sarebbero. È vero che in teoria potremmo avere una situazione che non discrimina verso il debito pubblico, se l'imposta patrimoniale determinasse una diminuzione dei rendimenti delle attività finanziarie private; ma la possibilità di traslazione dell'imposta è tanto maggiore quanto più forte è il potere di mercato, e questo è sicuramente elevato nel settore degli intermediari finanziari. Di conseguenza, tenendo anche presente l'andamento dei tassi reali sui vari tipi di debito pubblico in condizioni di inflazione, forme di attenuazione dell'imposta, o di esenzione, sembrano inevitabili; esse comunque introdurrebbero un elemento non piccolo di distorsione.

Naturalmente il carattere reale dell'imposta patrimoniale comporta come conseguenza la proporzionalità dell'imposta stessa; si pone quindi il problema del trattamento della casa d'abitazione, su cui si tornerà più avanti.

4. Se la riforma della tassazione si limitasse al solo settore degli immobili, o a parte di esso, si porrebbe il quesito di quale base imponibile scegliere; si devono cioè prendere in considerazione i redditi o i valori patrimoniali?⁴

⁴ Si vedano a questo proposito le diverse opzioni del *Libro Bianco* sul riordinamento della tassazione immobiliare (Reviglio), 1981, e la *Nota Illustrativa* su di una possibile manovra fiscale (Formica), 1982.

Questo problema si pone in concreto, poiché in un regime di mercato libero, e in assenza di processi inflazionistici, redditi e valori non dovrebbero essere che le classiche facce della stessa medaglia. Di fatto, la distribuzione dei redditi immobiliari differisce dalla corrispondente distribuzione dei valori patrimoniali in un determinato periodo (anche se non in modo marcato, il fenomeno è rilevante); parimenti il loro andamento differisce sensibilmente nel tempo, a causa delle varie leggi d'intervento nel settore immobiliare, tra cui principalmente quella sull'"equo canone", che ha sottoposto alcuni settori immobiliari a un regime amministrato dei canoni d'affitto.

La scelta del valore patrimoniale, come base d'imposta, sembra obbligata nel caso in cui si decida di spostare il prelievo dal reddito al patrimonio, con l'introduzione di un'imposta patrimoniale generale (sia reale sia personale); al di fuori di questa ipotesi, e cioè nel caso di un'imposta limitata ai soli immobili (ed eventualmente solo ad alcuni di essi), questa scelta implicherebbe la volontà di colpire in modo più accentuato quei proprietari per i quali il rapporto reddito-patrimonio è più basso, o quelli per i quali la dinamica dei redditi è inferiore a quella dei patrimoni.

Un più basso rapporto reddito-patrimonio risulta nei casi dei complessi immobiliari più grandi (quali castelli o ville, ed è comprensibile il perché), e in questo caso la scelta del valore patrimoniale quale base imponibile si può spiegare in termini di accentuazione della progressività del sistema fiscale; ma un rapporto più basso si trova anche al lato opposto della scala dei valori immobiliari, cioè in quelle case di paese o di campagna, fuori dalle zone turistiche, aventi una redditività pressoché nulla e un valore dato essenzialmente dall'area fabbricabile. In quest'ultimo caso è probabile che l'effetto in termini di progressività⁵ sia opposto al precedente, né sembra agevole trovare correttivi che non comportino serie difficoltà di tipo equitativo o amministrativo, del tipo esenzioni per emigranti o simili.

Una più accentuata dinamica dei valori rispetto ai redditi si verifica per le abitazioni soggette ad "equo canone", data la forma di indicizzazione prevista dalla legge; di conseguenza, tassando il valore patrimoniale, si introduce un effetto simile a quello dell'imposta progressiva in condizioni di inflazione, cioè un aumento del peso fiscale sul reddito (dell'immobile in questo caso). Per quanto riguarda i proprietari della

⁵ Si veda a questo proposito G. DALLERA, "Aspetti dell'imposizione patrimoniale in Italia e dei problemi della finanza locale", *Rivista della Guardia di Finanza*, 1982.

sola casa d'abitazione tale fenomeno presenta effetti di regressività, crescenti nel tempo. Si crea inoltre una discriminazione tra i proprietari di case in affitto e proprietari di altri immobili non soggetti ad "equo canone", e si scoraggia quella domanda di abitazioni a scopo d'investimento; in entrambi i casi si tratta di cosa discutibile sia sul piano dell'equità sia su quello della politica economica.

Rimane comunque il problema di come determinare il reddito o il valore patrimoniale quale base dell'imposta; questo punto è estremamente complesso e rispetto ad esso esistono vincoli dovuti all'esistenza, al presente, di due tipi di dati: quelli catastali e quelli della legge sull'"equo canone". In attesa che la riforma del catasto urbano dia i suoi frutti, consentendo tra l'altro l'unificazione dei due tipi di valutazione, sembra logico pensare che, nel caso in cui la scelta impositiva cada sul reddito, si assumano quali basi imponibili i valori determinati in sede di "equo canone".

Viceversa non è possibile fare altrettanto per determinare i valori patrimoniali, o meglio è possibile solo a costo di scostamenti tali, rispetto ai prezzi medi di mercato, da produrre serie conseguenze in sede di equità; il problema di quali correzioni apportare ai valori patrimoniali fissati dall'"equo canone", e di come determinare il valore degli immobili non soggetti ad "equo canone", costituisce una seria difficoltà sia per un'imposta patrimoniale limitata ai soli immobili, sia per un'imposta generale. Esiste peraltro un'opzione di base, tra un criterio valutativo basato su parametri fissi, e un criterio che consenta margini più o meno ampi di autonomia in sede locale; su questo punto si tornerà più avanti, discutendo del ruolo degli enti locali.

Se dunque la tassazione si dovesse limitare ai soli immobili, o ad alcune categorie di questi, non sembra opportuno stabilire un'imposizione su base patrimoniale, sia per motivi di equità, sia per motivi di politica economica, sia infine per motivi amministrativi connessi al calcolo della base imponibile.

La scelta dei valori patrimoniali troverebbe invece logica collocazione se ci si volesse muovere nella direzione di un'imposta ordinaria sul patrimonio. Un'imposta di questo tipo era già stata indicata dalla Commissione preparatoria della riforma tributaria, quale complemento dell'imposta personale sul reddito, al fine di realizzare la discriminazione qualitativa dei redditi. Come si è accennato, l'imposta patrimoniale potrebbe essere vista come parte di una riforma più ampia, che sposti la tassazione dal reddito verso il consumo e verso il patrimonio, o, per così dire, dalla fonte alle utilizzazioni.

5. Veniamo ora al problema delle case d'abitazione, attualmente tassate, in sede irpef ed ilor (a parte le esenzioni) sui valori catastali.⁶ L'esenzione totale o parziale di tali immobili accompagna in genere tutte le proposte di tassazione immobiliare che sono state presentate, e la ragione di ciò non è difficile da immaginare se si pensa che circa il 60% delle famiglie vive in case di proprietà o a riscatto. Nel caso di imposta personale sul patrimonio una detrazione fissa avrebbe un chiaro significato in termini di progressività dell'imposta; nel caso di un'imposta reale tale criterio comporta noti problemi di equità. Tuttavia poiché l'acquisto della casa di proprietà costituisce il primo serio investimento reale della maggioranza delle famiglie, esse si troverebbero di fronte ad un aggravio fiscale sensibile (nel caso d'imposta reale) quando attuano il passaggio dalle attività finanziarie all'abitazione (cioè ad un'attività reale).

Un trattamento di favore della casa di abitazione, sia nel caso di imposta sui soli immobili, sia nel caso d'imposta patrimoniale reale, può quindi costituire un incentivo all'acquisto, da giudicare come elemento positivo se la diffusione della proprietà immobiliare è ritenuta un obiettivo da realizzare. Poiché si deve escludere che l'agevolazione si concretizzi in una esclusione della casa d'abitazione indipendentemente dal suo valore, cosa che presenterebbe evidenti problemi di equità, si può supporre la possibilità di ricorrere ad una detrazione di ammontare dato. Si tratta di determinare il livello di questa detrazione, in quanto ciò ha conseguenze rilevanti sul gettito. Infatti, se ci si riferisce al campione della Banca d'Italia nel 1980, si nota che il valore medio della casa d'abitazione (50 milioni) coincide col reddito medio familiare (12 milioni); poiché nella distribuzione dei redditi familiari la media è sensibilmente superiore alla moda,⁷ la scelta di esentare un valore di 50 milioni eliminerebbe una fetta consistente di gettito potenziale (va ricordato a puro titolo orientativo che alcune proposte indicavano in 100 milioni la cifra da detrarre). Si tenga presente che il valore medio degli altri immobili, posseduti dal 27% delle famiglie, è sui 39 milioni.

Una detrazione nella misura sopra indicata, tesa ad esentare un'abitazione di valore patrimoniale medio, comporterebbe una perdita di gettito notevole per un'imposta immobiliare, e comunque rilevante

⁶ Su questo aspetto si veda da ultimo V. VISCO, "Discriminazioni fiscali tra proprietari ed affittuari di fabbricati", *Ricerche Economiche*, 1980.

⁷ Questo aspetto trova conferma anche nei precedenti campioni della Banca d'Italia, e indagini effettuate in altri paesi portano a risultati simili.

per un'imposta patrimoniale generale; in tal caso quest'imposta perderebbe il carattere di alternativa alle maggiori imposte esistenti per ridursi ad un ruolo di imposta complementare, certo importante ma limitata.

La detrazione della casa d'abitazione crea poi alcuni problemi cui conviene accennare. Un primo problema riguarda la situazione di coloro che, pur proprietari di un'abitazione, non vi risiedono, per i più vari motivi; sembrerebbe non equo escludere questa categoria dal beneficio della detrazione, ma ciò aggraverebbe ulteriormente la difficoltà appena esaminata. Inoltre questo sistema ripresenta sotto altra luce la questione dell'unità impositiva, che sussiste anche nell'imposta personale; come evitare cioè il caso di un nucleo familiare proprietario di due case d'abitazione che, attraverso la residenza separata dei coniugi, o di altri parenti, utilizzi una doppia detrazione. D'altra parte i tentativi di "personalizzare" l'imposta urterebbero contro il carattere reale della stessa. Vi è poi un ulteriore aspetto che riguarda gli enti locali eventuali fruitori del gettito dell'imposta; ad esso si accennerà più avanti.

6. L'introduzione dell'imposta immobiliare o di quella patrimoniale pone il problema delle modifiche da apportare alla struttura fiscale esistente. In entrambi i casi si possono eliminare l'imposta di registro e le altre imposte sui trasferimenti; nel caso di un'imposta patrimoniale si potrebbe eliminare o ridurre sensibilmente l'imposta sulle successioni.

Un problema particolare si pone per l'invim. Infatti l'effetto equitativo dell'invim, tra beni che hanno avuto una diversa dinamica nel tempo, è realizzato parzialmente dall'imposta patrimoniale stessa. Rimane tuttavia qualche differenza. Innanzitutto la perequazione è limitata dal livello dell'aliquota d'imposta rispetto al maggior incremento patrimoniale. Inoltre, in via di principio, l'imposta patrimoniale colpisce un valore convenzionale, che, per quanto preciso, differirà sempre, in più o in meno, da quello che il proprietario ottiene in caso di vendita; ma in questo caso occorrerebbe rimborsare il proprietario in caso di valore inferiore.

Sempre in via teorica, possiamo avere due beni, acquistati e venduti agli stessi prezzi e nel medesimo arco di tempo, ma la cui crescita di valore si è distribuita in modo diverso nel tempo, ad esempio nella fase iniziale per il primo e in quella finale per il secondo. Se l'imposta ordinaria sul patrimonio ha seguito con sufficiente approssimazione questi diversi andamenti, il proprietario del primo bene avrà

pagato una somma maggiore del secondo, pur realizzando un medesimo ammontare. In tal caso l'invim potrebbe svolgere una funzione perequante, se fosse stabilita una detrazione collegata all'ammontare di imposta ordinaria pagata. Tuttavia sembra evidente che si tratta più di casi teorici che di problemi reali, visto che non è detto né che l'invim si accosti al valore effettivo di vendita più dell'imposta ordinaria sul patrimonio, né che questa segua le diverse variazioni di beni con caratteristiche analoghe. Sembra quindi possibile pensare a un'abolizione, o quanto meno a una netta limitazione, dell'invim.⁸

Si considerino ora le imposte ordinarie. Sia nel caso d'imposta limitata agli immobili, sia nel caso d'imposta estesa alle altre forme patrimoniali, si può eliminare l'ilor, imposta già svuotata dalle decisioni della Corte Costituzionale e dalle esenzioni conseguenti, e il cui ruolo sarebbe pienamente sostituito dall'imposta patrimoniale (parzialmente, se limitata agli immobili). Non è chiaro inoltre se nel caso d'imposta immobiliare dovrebbero essere esentati i redditi relativi in sede irpef ed irpeg; il problema si pone, comunque, nel caso di una patrimoniale generale, rispetto all'irpef.

Ragionando in termini di "tax design", sembra evidente, da quanto si è detto, che l'imposta complementare ad un'imposta sul patrimonio è un'imposta sulla spesa; ed è ovvio che, se l'imposta sul patrimonio fosse personale, nulla osterebbe a che essa fosse accompagnata da un'imposta personale sul reddito-spesa. Questa sarebbe la migliore soluzione. Ma se l'imposta sul patrimonio, per le ragioni accennate, fosse a carattere reale, l'imposta sulla spesa assumerebbe la veste di un'imposta indiretta sui consumi, già esistente nel nostro sistema. Questa soluzione può ritenersi accettabile; prescindendo dal problema dell'evasione,⁹ infatti, l'imposta indiretta sul consumo (iva) può essere articolata in modo da ottenere una certa progressività, a costo di qualche problema di equità e di un appesantimento degli oneri amministrativi.

Ragionando in termini di "tax reform", va considerato che modifiche repentine della struttura delle imposte non sono auspicabili, e ciò consiglia di operare modifiche alla struttura dell'irpef in due direzioni:

⁸ In aggiunta a queste considerazioni si può pensare a inserire gli incrementi patrimoniali nella determinazione della base imponibile dell'imposta personale sulla spesa.

⁹ Lo stesso problema dell'evasione si porrebbe forse in modo meno drammatico, se si considera che in buona misura l'evasione dell'iva è compiuta in funzione preparatoria della successiva evasione delle imposte sul reddito.

una riduzione della progressività delle aliquote, e un aumento delle forme di risparmio da detrarre in sede di determinazione della base imponibile.¹⁰

7. L'imposta immobiliare, nelle proposte avanzate, è sempre stata legata agli enti locali, e in particolare ai comuni, non solo come destinatari del gettito, ma come parte attiva dei momenti (o almeno di alcuni momenti) dell'imposizione; le esperienze dei paesi anglosassoni¹¹ e mitteleuropei in tema di imposta sulla proprietà presentano sempre questo riferimento ad enti pubblici subalterni.

Normalmente il problema viene posto nel senso che, determinata una certa base imponibile, si demanda all'ente locale di scegliere il livello dell'aliquota da adottare; in alcune proposte il gettito viene collegato al finanziamento di alcune voci di spesa (in genere d'investimento). Ciò non tanto per un'applicazione del principio del beneficio, quanto quale criterio allocativo analogo a quello svolto dai prezzi nei mercati privati.¹² In realtà, si possono sollevare dubbi sull'efficacia allocativa dell'imposta, dubbi che, del resto, si possono sollevare anche per le stesse tariffe locali, o almeno per molte di esse; se quindi si vuol dare libertà di scelta sull'aliquota, sembra opportuno limitarla entro margini ristretti.

In particolare questo problema si porrebbe in caso di imposta patrimoniale generale. Infatti, se gli immobili sono chiaramente distribuibili tra i vari comuni, e per gli altri beni patrimoniali si possono trovare soluzioni soddisfacenti, complicazioni serie sorgono per le società che operano con stabilimenti e proprietà poste su tutto il territorio nazionale e anche all'estero. Eventualmente la manovra dell'aliquota dovrebbe essere lasciata solo per alcuni beni. È questo un altro motivo a favore dell'opportunità di limiti ristretti alla banda di oscillazione dell'aliquota.

L'intervento degli enti locali potrebbe piuttosto avvenire in due momenti diversi, e cioè in sede di determinazione della base imponibile (o di una parte di essa), o in sede di controllo delle dichiarazioni; i due tipi di intervento non si escludono, anzi sono in una certa misura

¹⁰ Si veda a questo proposito V. VISCO, "Politica fiscale, formazione e impiego del risparmio", Banca Toscana, *Studi e Informazioni*, Quaderno n. 3, 1982.

¹¹ Per un recente esame dell'esperienza americana, v. E. BUGLIONE, "L'autonomia finanziaria del governo locale e il contenimento della spesa: l'esperienza americana", *Studi Parlamentari di Politica Costituzionale*, 1982.

¹² In questo caso, tra l'altro, si pone il problema di chi debba essere il percusso dell'imposta, se il proprietario o l'affittuario; si veda DALLERA, *op. cit.*

complementari. Anche in questo senso possono essere interessanti le esperienze di altri paesi per individuare forme di partecipazione. In particolare, se la determinazione del valore degli immobili va effettuata su base parametrica, una partecipazione degli enti locali alla individuazione dei parametri rilevanti è da considerare positiva, in quanto dovrebbe permettere un maggior grado di accostamento dei valori così determinati a quelli di mercato. Lo stesso vale per la partecipazione in fase di accertamento delle dichiarazioni. Il problema va visto in concreto, cioè sulla base del livello e grado di organizzazione amministrativa e di disponibilità di personale, nonché degli effetti di questi interventi sulla gestione dell'imposta; su tali questioni ovviamente possono sorgere numerosi dubbi, la cui discussione esula però dall'ambito del presente scritto.

Un'ultima osservazione riguarda il problema della casa d'abitazione per i suoi riflessi sulle entrate degli enti locali: se la detrazione per questo tipo di immobile fosse elevata, il peso dell'imposta si sposterebbe, per quanto riguarda le abitazioni, sulle case diverse dalla c.d. "prima abitazione". Ora, da varie analisi effettuate, risulta che circa il 60% di tali case si trova nelle zone di villeggiatura; i comuni delle grandi città quindi si troverebbero con un gettito notevolmente decurtato, pur essendo in genere quelli che presentano i problemi finanziari più acuti.

APPENDICE

1. In questa appendice si analizzano alcuni aspetti del confronto tra un'imposta sul reddito e un sistema di due imposte, una sul consumo e una sul patrimonio. Un primo aspetto riguarda la distribuzione del prelievo per classi di reddito, ossia un problema di progressività relativa delle due strutture.

L'esame è condotto rispetto ad una collettività che abbia un reddito aggregato Y , un consumo C e una ricchezza W ; il confronto è effettuato con l'ipotesi di parità di gettito tra i due sistemi fiscali, ponendo

$$(1) \quad t_c C + t_w W = t_y Y$$

dove t_c , t_w , t_y sono le aliquote medie dell'imposta sul consumo, sul patrimonio e sul reddito.

Dato t_y e t_c (oppure t_w) se ne ricava un determinato valore di t_w (oppure di t_c). Supponiamo ora che le imposte siano tutte proporzionali, di modo che

l'imposta sul reddito avrà una pressione uniforme per tutte le classi; vediamo l'altro sistema impositivo dove, dividendo la (1) per Y , possiamo scrivere

$$(2) \quad t_c c + t_w w = t_y$$

essendo $c = C/Y$ e $w = W/Y$ i rapporti medi. Tali rapporti mutano entrambi al variare della classe di reddito: c diminuisce e w aumenta. A priori quindi non è possibile una conclusione univoca; ma, sulla base dei dati sulle distribuzioni, sappiamo che la concentrazione dei patrimoni è maggiore di quella dei redditi, la quale a sua volta è maggiore di quella sui consumi; la differenza tra le prime due è comunque ben più ampia di quella delle altre due. Si può quindi concludere che il sistema costituito dall'imposta sul consumo più quella sul patrimonio è progressivo rispetto al reddito, pur con aliquote costanti.

Nell'ipotesi in cui tutte e tre le imposte siano progressive, e con elasticità costante, differenziando totalmente la (1) si ottiene, con alcune manipolazioni,

$$(3) \quad t_c (\varepsilon_{T,C} - 1) \dot{c} + t_w (\varepsilon_{T,W} - 1) \dot{w} + t_c (\varepsilon_{C,Y} - 1) \dot{c} + t_w (\varepsilon_{W,Y} - 1) \dot{w} \stackrel{>}{\stackrel{<}{\stackrel{=}{}}} t_y (\varepsilon_{T,Y} - 1)$$

dove le varie ε sono le elasticità delle tre imposte più le elasticità del consumo e del patrimonio rispetto al reddito, anche queste ultime supposte costanti per semplicità; \dot{c} e \dot{w} sono le derivate del consumo e del patrimonio rispetto al reddito.

L'espressione sulla destra è costante; si tratta quindi di stabilire come varia quella sulla sinistra, per le varie classi di reddito. Ricordando che $\varepsilon_{C,Y} < 1$, il terzo addendo, che è negativo, diminuisce di valore assoluto dato che c diminuisce all'aumentare delle classi di reddito; poiché inoltre i rapporti medi e marginali del patrimonio rispetto al reddito crescono al crescere delle classi di reddito, si può ritenere che la diminuzione (eventuale) della propensione marginale al consumo non è in grado di capovolgere la crescita dell'espressione al crescere del reddito.

Possiamo quindi concludere che, in questa ipotesi, la struttura fiscale data dall'imposta sul consumo più quella sul patrimonio è più progressiva di quella dell'imposta (progressiva) sul reddito. Esisterà una classe di reddito che avrà una pari pressione fiscale (non necessariamente tale classe coinciderà con quella media), mentre, per tutte le classi superiori, la pressione fiscale sarà superiore con le due imposte che con quella sul reddito, mentre l'inverso avverrà per le classi inferiori.¹³ Tuttavia la manovra delle aliquote medie t_c e t_w può

¹³ Analogamente, per quanto riguarda la distribuzione nel tempo del peso dell'imposta su uno stesso individuo nei due sistemi, tenendo presente che il reddito y è pari al risparmio s più il consumo c , otteniamo

$$t_w = t_y s/w + (t_y - t_c) c/w$$

dove w è il patrimonio. Se per semplicità t_y e t_c sono posti eguali, si vede subito che i soggetti vengono favoriti, nella fase di accumulazione, dal sistema formato dall'imposta sul consumo più imposta sul patrimonio; sostanzialmente il peso dell'imposta si sposta in avanti nel tempo.

permettere di ridurre (o di aumentare) la differenza di progressività, alzando un'aliquota e abbassando l'altra.

Questo risultato si riferisce però ad un sistema di imposte personali, e non tiene conto di tutti gli altri effetti di sostituzione che il passaggio da una struttura fiscale, basata sull'imposta sul reddito, ad un'altra, basata sull'imposta personale sulla spesa e sul patrimonio, può determinare. Inoltre non è affatto detto che un discorso analogo valga per l'imposta reale sul patrimonio (anche se questa avrebbe, come si è visto nel testo, base imponibile complessiva equivalente), accompagnata da un'imposta indiretta sul consumo.

La questione non dipende tanto dal fatto che in questo caso difficilmente la progressività delle due imposte, sul patrimonio e sul consumo, sarà costante (più probabilmente sarà decrescente), quanto dal fatto che il passaggio da un tipo di attività patrimoniale ad un'altra può comportare un salto d'imposta, dal punto di vista individuale, dato che solo alcune attività sono sottoposte ad imposte. Inoltre gli effetti di traslazione e quindi di incidenza dei due sistemi sono differenti; quindi solo con molta cautela e con ipotesi particolari è possibile estendere il risultato conseguito al caso di una patrimoniale reale.

2. Prendiamo ora in considerazione gli effetti di sostituzione, per cercare di mostrare come la scelta della funzione di utilità dell'individuo sia cruciale per la scelta tra l'imposta sul reddito e quelle sul consumo e sul patrimonio.

Per ridurre all'essenziale il discorso supponiamo di trovarci in un mondo ad un solo bene, che può essere consumato o risparmiato, con una data distribuzione temporale del reddito. Confrontiamo la funzione di utilità di tipo fisheriano, che sta alla base delle funzioni del consumo di Friedman e di Modigliani, con quella che trae origine dal noto articolo di Archibald e Lipsey sulla teoria monetaria e del valore, funzione cui hanno contribuito inizialmente Spiro e Drake ed è stata sviluppata in particolare da Clower.¹⁴

Consideriamo un individuo che, con una distribuzione temporale a lui nota, deve massimizzare una funzione i cui argomenti sono i consumi dei vari periodi, c_1, c_2, \dots, c_N . Il risparmio, positivo o negativo, è, in tale modello, il modo in cui viene distribuito il reddito per ottenere la struttura di consumi desiderata; come è noto,¹⁵ l'esistenza di un certo tasso d'interesse (per semplicità unico) positivo, e dato, ha un'influenza su queste scelte in quanto modifica il vincolo di bilancio intertemporale.

L'analisi dell'imposta sul reddito e dell'imposta sul consumo¹⁶ ha messo in evidenza come l'imposta sul reddito con esenzione degli interessi sia perfetta-

¹⁴ Si veda su tali funzioni l'analisi approfondita e la bibliografia di F. CASPRINI, *Consumo e ricchezza, comportamento individuale e analisi aggregata*, Istituto di Economia, Università di Siena, 1979.

¹⁵ La notorietà dell'impostazione fisheriana ci può esimere dall'esposizione grafica, che riserveremo alla seconda funzione, meno nota.

¹⁶ Si veda a questo proposito R. PALADINI, "Gli effetti delle imposte sul reddito e sul consumo in un'analisi microeconomica", in *Studi sull'imposizione diretta*, a cura di C. Cosciani, 1970.

mente equivalente a quella sul consumo; a parità di gettito (al valore attuale) vi è parità di pressione per l'individuo. La ragione è — intuitivamente — piuttosto semplice: entrambe queste imposte implicano uno spostamento parallelo del vincolo di bilancio, cioè della retta nel caso di due periodi, del piano nel caso di tre, o dell'iperpiano nel caso di quattro o più periodi. Viceversa un'imposta sul reddito che colpisca anche gli interessi, poiché comporta uno spostamento non parallelo del vincolo di bilancio, determina in questo modello (in cui il tasso d'interesse lordo rimane immutato) un eccesso di pressione a parità di gettito;¹⁷ mentre l'effetto sul risparmio è a priori indefinito.

Per la medesima ragione un'imposta sul patrimonio determinerebbe un eccesso di pressione rispetto all'imposta sul reddito con esclusione degli interessi, nonché rispetto a una imposta sulla spesa; rispetto all'imposta sul reddito con tassazione degli interessi è probabile che l'imposta patrimoniale determinerebbe un eccesso di pressione perché, a parità di gettito, la distorsione del vincolo di bilancio sarebbe maggiore. Quindi se confrontiamo l'imposta sul reddito comprensiva degli interessi con l'insieme di imposta sul consumo e sul patrimonio non possiamo giungere a priori ad una conclusione definitiva; ciò è possibile invece con l'imposta sul reddito che esclude gli interessi, e la conclusione è che tale imposta è superiore all'insieme delle imposte sul consumo e sul patrimonio.

Il discorso cambia quando nella funzione di utilità dell'individuo introduciamo l'eredità, quale ulteriore argomento oltre ai consumi dei vari periodi; ora infatti il risparmio non è solo un fenomeno che deriva dalla mancata coincidenza tra flussi di reddito e flussi di consumo desiderato, ma dal desiderio dell'individuo di lasciare un patrimonio ai suoi eredi.

In tale caso è evidente che l'imposta sul consumo determina uno spostamento non parallelo del vincolo di bilancio, dato che uno degli elementi della funzione non è colpito. L'unica imposta che determina uno spostamento parallelo del vincolo è l'imposta sul reddito con esenzione degli interessi; tuttavia se all'imposta sul consumo aggiungiamo un'imposta sull'asse ereditario, con pari aliquota, possiamo correggere la distorsione determinata dall'imposta sulla spesa. Purtroppo però lo stesso non vale per un'imposta ordinaria sul patrimonio, e quindi di nuovo non si può dire se le imposte sul consumo e sul patrimonio siano superiori a quella sul reddito con tassazione degli interessi.

Passiamo ora alla funzione di utilità che per brevità chiameremo alla Clower. L'ipotesi di base è in un certo senso opposta a quella fisheriana: l'individuo ha memoria corta e limitata capacità previsiva. Il patrimonio compare dunque autonomamente insieme al consumo come argomento della

¹⁷ Questo non è altro che il c.d. fenomeno della doppia tassazione del risparmio; l'ipotesi fondamentale è quindi la rigidità del tasso d'interesse pre-imposta. In altre parole, perché vi sia doppia tassazione del risparmio non vi deve essere capitalizzazione dell'imposta.

funzione;¹⁸ il modello è dinamico e distingue tra un equilibrio temporaneo ed un eventuale equilibrio definitivo, secondo le linee d'analisi di Archibald e Lipsey.

Una versione sintetica del modello può essere presentata graficamente; per semplicità ipotizzeremo un tasso d'interesse nullo, per cui avremo un unico tipo d'imposta sul reddito. Come vedremo tra poco infatti la questione della tassazione o meno degli interessi non è rilevante per il problema che ci interessa in questo modello.

Vediamo dunque la figura 1:

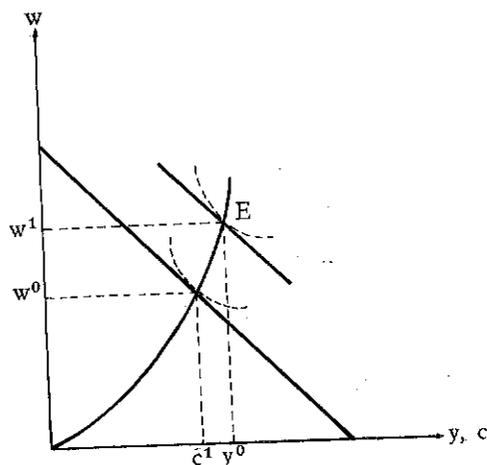


FIGURA 1

sulle ascisse abbiamo il reddito ed il consumo, mentre sulle ordinate il patrimonio (il modello è anch'esso ad un unico bene). Partendo da un dato reddito e patrimonio iniziali, w^0 e y^0 , data la forma della funzione, l'individuo consuma c^1 ed aumenta il patrimonio da w^0 a w^1 ($w^1 - w^0 = y^0 - c^1$).

Nel periodo successivo l'individuo partirà da un patrimonio w^1 ed un reddito y^0 , costante per ipotesi; in tale modo dopo una serie di periodi l'individuo perverrà al punto E, dove il sentiero d'espansione della funzione d'utilità dell'individuo incontra la verticale che parte da y^0 . L'individuo, essendo pervenuto ad un rapporto consumo-patrimonio desiderato, consuma tutto il reddito; il risparmio si presenta quindi come un processo di adeguamento che deriva da una situazione iniziale di squilibrio nel rapporto, dato un certo livello di reddito.

¹⁸ Scrive il Rapporto Meade: «The holding of wealth itself, whether it arises from inheritance or from the owner's own effort and savings, can confer on the owner benefits of security, independence, influence and power, quite apart from any expenditure which the income from it may finance», p. 351.

Esaminiamo ora l'introduzione delle imposte; nel caso dell'imposta sul reddito l'individuo si troverà su una retta di bilancio più bassa, sempre parallela alla precedente; consumerà e risparmierà di meno. Introduciamo un'imposta sul consumo; la retta di bilancio, facendo perno sul medesimo punto sull'ordinata, si inclinerà in modo più accentuato (per semplicità ipotizziamo un'imposta proporzionale).

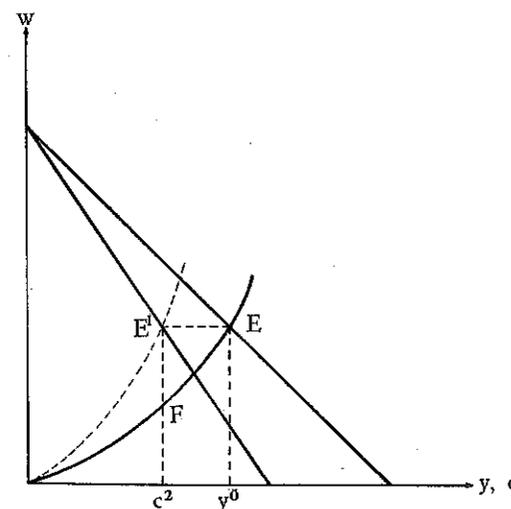
È chiaro allora che il confronto tra l'imposta sul consumo e l'imposta sul reddito si presenta esattamente eguale a quello tra imposta sul reddito e imposta speciale sul consumo, cioè al cosiddetto teorema di Barone; anche qui infatti a parità di gettito l'imposta sul consumo determina un eccesso di pressione.

Un risultato analogo vale nel caso di confronto tra imposta sul reddito ed imposta sul patrimonio; ovviamente un'imposta sul consumo e una sul patrimonio di pari aliquota danno un risultato di perfetta eguaglianza rispetto all'imposta sul reddito, poiché determinano uno spostamento parallelo del vincolo di bilancio.

Tuttavia questi risultati valgono solo per quello che riguarda l'equilibrio temporaneo; se invece passiamo a considerare l'equilibrio definitivo le cose cambiano in modo radicale.

Per quanto riguarda l'imposta sul reddito, sappiamo già che l'equilibrio si determina nel punto in cui la verticale che parte dal livello del reddito netto (ovviamente a sinistra di quello lordo) incontra il sentiero d'espansione della funzione d'utilità. Vediamo invece il caso d'imposta sul consumo; sul grafico 2 riportiamo accanto al sentiero d'espansione originario il nuovo sentiero¹⁹ in caso d'imposta sul consumo che, per l'effetto di sostituzione, sarà sulla sinistra del primo:

FIGURA 2



¹⁹ Sul metodo di costruzione di questa seconda curva d'espansione si veda B. HANSEN, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, traduzione inglese 1967, pp. 152-3.

l'equilibrio si porrà, ad esempio,²⁰ nel punto E^I , dove il consumo c^2 , più l'imposta $y^0 - c^2$, è pari al reddito y^0 ; un'imposta sul reddito di pari ammontare determina quindi l'equilibrio finale sul sentiero d'espansione originario in F , e quindi su di una curva d'indifferenza sicuramente inferiore a quella determinata dall'imposta sul consumo, la quale si dimostra quindi superiore all'imposta sul reddito, capovolgendo il risultato ottenuto con l'esame dell'equilibrio temporaneo.

Un risultato opposto si verifica per quanto riguarda il confronto tra imposta sul patrimonio ed imposta sul reddito; poiché in questo caso il sentiero d'espansione si sposta sulla destra di quello originario, a parità di gettito l'imposta sul patrimonio pone l'individuo su una curva d'indifferenza inferiore a quella determinata dall'imposta sul reddito. Di conseguenza mentre, di nuovo, un sistema di imposte sul consumo e sul patrimonio di pari aliquota determinerebbe un risultato esattamente eguale all'imposta sul reddito, basta che l'imposta sul patrimonio abbia un'aliquota inferiore a quella dell'imposta sul consumo perché l'insieme delle due imposte determinino una minor pressione sull'individuo, a parità di gettito, rispetto all'imposta sul reddito; un risultato opposto cioè a quello ottenuto nel caso dell'equilibrio temporaneo.

Sulla base quindi della funzione di utilità alla Clower il risultato che si consegue è quello di una superiorità del sistema fiscale costituito dall'imposta sul consumo più l'imposta sul patrimonio, purché l'aliquota di quest'ultima sia minore della prima, cosa del tutto scontata da un punto di vista concreto; questo risultato sarebbe rafforzato dall'introduzione nel modello di un tasso d'interesse positivo e quindi della sua eventuale tassazione.

È chiaro che per determinare una minore pressione sull'individuo la soluzione migliore sarebbe quella di adottare solamente l'imposta sulla spesa; il confronto dell'imposta sul reddito con l'imposta sul consumo più sul patrimonio è motivato da ragioni estranee al modello, connesse in sostanza con giudizi di valore ed obiettivi redistributivi.

A parere di chi scrive entrambe le funzioni esaminate lasciano a desiderare. Quella di tipo fisheriano infatti presenta una notevole dose di astrattezza, al di là di ciò che è ovvio, e cioè che un reddito percepito in un giorno non dà luogo a scelte limitate a quel giorno stesso o ai giorni successivi della settimana, ma a scelte che investono un periodo di tempo più ampio. Anche la funzione alla Clower presenta qualche problema; ad esempio le rassegne statistiche segnalano l'esistenza di persone di età avanzata che si trovano a percepire un reddito ridotto rispetto a quello percepito in precedenza, e che pure non danno luogo ad un processo di "dissaving", come dovremmo attenderci sulla base del modello, anzi continuano a risparmiare.

²⁰ Il fatto che E^I sia al medesimo livello di ordinata di E non è necessario; si ottiene nel caso in cui la funzione di utilità sia omogenea.

Ma la carenza principale di entrambe le funzioni è costituita dal fatto che considerano l'individuo come una monade, senza tener conto dell'interdipendenza delle preferenze, tema che dopo Duesenberry²¹ non è stato più approfondito come avrebbe meritato. La ragione di ciò è intuibile, dati gli effetti devastanti che questa ipotesi ha su tutta la nuova economia del benessere; si può avanzare l'ipotesi che l'introduzione dell'interdipendenza delle preferenze comporta un capovolgimento simile a quello che si determinò col passaggio dall'utilità cardinale a quella ordinale, con la necessità di introdurre ipotesi di valore che in qualche modo ci riportino a considerazioni di tipo cardinale; questa è stata, ad esempio, la direzione in cui si è mosso il filone della tassazione ottimale.

RUGGERO PALADINI

²¹ Si veda J.S. DUSENBERRY, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Cambridge, Mass., 1952. Tra l'altro, l'autore supponeva che i redditi delle classi minori fossero influenzati dai consumi di quelli delle classi maggiori, ma non viceversa; è probabile che anche questa ipotesi sia restrittiva.