

Articolo pubblicato su FiscoOggi (<http://fiscooggi.it>)

Analisi e commenti

Le imposte patrimoniali in Italia. Un secolo di prelievi “intermittenti”

1 Giugno 2012

Nel 1919, il governo Nitti istituì un'apposita Commissione di studio, avviando un percorso accidentato, con tre diversi progetti succedutisi nel giro di pochi mesi



La crisi finanziaria ha riportato al centro del dibattito l'imposta patrimoniale. Le proposte riecheggiano, in parte, progetti presentati e attuati in passato per una forma di prelievo che ha avuto in Italia continua, ma non per questo priva di interesse.

Fino al 1916 l'imposta patrimoniale era stata solo oggetto di discussione accademica. A dare una spinta alla realizzazione fu la Grande guerra, che originò un ingente debito pubblico (alla fine del 1919 avrebbe superato i 100 miliardi) e rilevanti patrimoni privati. In Italia, come in altri Paesi, si sviluppò un dibattito, sintetizzabile in due “scuole di pensiero”:

- la prima fautrice di un'imposta ordinaria, a integrazione del sistema tributario esistente per tassare gli incrementi di patrimonio o dare progressività al sistema o differenziare i redditi di capitale da quelli di lavoro, colpendo maggiormente i primi, un'imposta di norma prelevata con bassa aliquota proporzionale e pagabile, in generale, con il reddito dei beni tassati;
- la seconda sostenitrice di un'imposta straordinaria, una “leva sul capitale”, volta ad acquisire, mediante un prelievo *una tantum*, di norma progressivo (e comunque superiore al rendimento del patrimonio), una parte del valore dei beni colpiti, per fronteggiare esigenze, parimenti straordinarie, di finanza pubblica.

Un primo progetto andò nella direzione di un prelievo ordinario: la proposta Meda (presentata nel marzo 1919, ma predisposta già dal 1916) prevedeva, nell'ambito di una riforma generale del sistema tributario, un'imposta proporzionale dell'uno per mille sui patrimoni personali superiori a 10mila lire (circa altrettanti euro odierni). Lo scopo era differenziare i redditi anche per l'imposta personale progressiva, che il progetto mirava a introdurre; differenziazione che già operava per l'imposta reale, la "ricchezza mobile", grazie alle maggiori aliquote applicate ai redditi di capitale. A tale proposta se ne contrapposero subito altre alternative, ispirate all'idea della "leva sul capitale", come quella di Benvenuto Griziotti, che suggeriva un tributo straordinario, con un gettito stimato in 15-20 miliardi di lire, per pagare, almeno in parte, il debito pubblico; e come quella di chi, più estremista (come i Fasci di combattimento, appena costituiti), pretendeva una vera e propria espropriazione.

Mentre l'imposta ordinaria, come tutta la riforma Meda, restava inattuata, la Commissione per il dopoguerra, sempre nel 1919, suggerì, a mo' di "contentino" per i fautori dell'imposta straordinaria, aliquote crescenti dall'uno al 10 per mille. Ma tale "contentino" parve insufficiente al governo Nitti, che sposò con più decisione la tesi della "leva" e, nel luglio di quello stesso anno, istituì una Commissione di studio sull'imposta patrimoniale. Iniziava così un percorso accidentato, con tre diversi progetti succedutisi nel giro di pochi mesi.

1. Inizialmente, la Commissione di studio ritenne che un'imposta straordinaria sul patrimonio fosse una novità troppo grossa e optò per due strumenti: un prestito forzoso all'uno per cento, rimborsabile per estrazione in 70 anni a partire dal 1930, e un prelievo sugli aumenti di patrimonio dovuti alla guerra.
2. Proteste di contribuenti e timori da parte dello Stato sull'esito dell'operazione indussero a confermare il solo prelievo sugli aumenti (Rdl n. 2164/1919). Questo era di fatto, secondo Einaudi, *"un'addizionale a quella sui profitti di guerra"*, poiché la base imponibile era, semplicemente, il reddito netto complessivamente percepito fra il 1° agosto 1914 e il 31 dicembre 1919; nel 1924 si trasformò in un'avocazione integrale allo Stato. Il prestito forzoso fu invece sostituito dalla combinazione di un prestito volontario e di un'imposta patrimoniale straordinaria, il cui versamento era ripartito su 30 anni, a partire dal 1920; la base imponibile, inizialmente riferita al 1920, doveva essere rivista nel 1926, 1934 e 1942 (Rdl n. 2169/1919).
3. Lo scontento generalizzato portò, nell'aprile 1920, a una terza versione e a un secondo provvedimento (Rdl n. 494/1920), che diede una veste (quasi) definitiva al tributo. Oggetto erano i patrimoni netti detenuti da persone fisiche al 1° gennaio 1920, con esenzione di

quelli inferiori a 50mila lire (sempre equivalenti ad altrettanti euro odierni); le aliquote partivano dal 4,5% e arrivano, per valori sopra i 100 milioni, al 50%; il versamento era ripartito in 20 rate annuali (con interessi del 5%), ridotte a 10 (senza interessi) in caso di patrimoni prevalentemente mobiliari; era possibile riscattare in qualunque momento tutte le annualità residue, scontandole al 6% annuo; la tassazione doveva avvenire in base a dichiarazione, da presentare entro il 31 maggio 1920. Per aggirare il problema della valutazione, se ne effettuava una provvisoria mediante regole automatiche, che moltiplicavano per determinati coefficienti i redditi netti di terreni, fabbricati e aziende accertati per le imposte dirette; le aziende potevano essere valutate anche in base al capitale investito calcolato per l'imposta sui profitti di guerra. I titoli al portatore erano colpiti con un'aliquota del 15% sui frutti, salvo che il proprietario non rinunciasse all'anonimato, mentre mobili e contante venivano presunti nell'importo rispettivamente del 5% e dell'uno per cento del patrimonio netto calcolato come appena descritto.

Delle 500mila denunce attese ne furono presentate 365mila. I patrimoni dichiarati furono pari a circa 56 miliardi di lire dell'epoca e gli uffici ne accertarono altrettanti, a fronte di una ricchezza complessiva valutata, molto prudenzialmente, fra i 150 e i 160 miliardi di lire; a essere più colpiti furono i patrimoni minori, come attesta l'imponibile medio di 209mila lire. Il gettito fu, a tutto il 1940, pari a 9,5 miliardi in euro del 2011, fra metà e due terzi di quello atteso; si trattò di circa il 2,4% delle entrate effettive complessive di quel ventennio, con punte massime, in due anni, del 5,4%. Non mancarono alcuni condoni, che provvidero a sanare le penalità per omissioni e infedeltà, concedendo nuovi termini per integrare le dichiarazioni; altri provvedimenti cercarono di agevolare il pagamento, consentendo, ad esempio, di rateare anche i versamenti delle somme dovute in caso di riscatto.

Si stavano effettuando gli ultimi versamenti dell'imposta straordinaria del 1920, quando si manifestarono i primi segni di una nuova ondata "patrimonialistica". Furono infatti istituiti, come "leve sul capitale", altri prelievi, straordinari e parziali, volti a fronteggiare gli oneri della guerra etiopica e degli altri impegni bellici di quegli anni: nel 1936 si colpirono gli immobili (3,5%) a copertura di un prestito forzoso di durata venticinquennale; nel 1937 il capitale delle società per azioni (10%); nel 1938 il capitale delle aziende in forma non azionaria (7,5%). Il gettito delle ultime due si esaurì già negli anni di guerra, mentre quello dell'imposta immobiliare si protrasse fino al suo riscatto, avvenuto nel 1951-52. Complessivamente fruttarono 4,3 miliardi di euro 2011, per oltre metà imputabili al prelievo immobiliare; annualmente le cifre riscosse costituirono, al massimo, circa un punto e mezzo percentuale delle entrate effettive dello Stato.

Il 1940 fu l'anno di avvio della prima patrimoniale ordinaria italiana (Rdl n. 1529/1939). Lo scopo era diverso da quello dei tributi appena descritti e riprendeva nella sostanza l'obiettivo della riforma Meda: garantire la discriminazione fra redditi anche a fronte dell'imposizione personale progressiva, nel frattempo introdotta. Il tributo colpiva i beni, come risultanti da dichiarazione, di persone fisiche, società, associazioni e ogni altro ente, purché di valore superiore a 10mila lire (8mila euro odierni); erano esenti, tra gli altri, i titoli di Stato, i buoni fruttiferi, i depositi bancari, il contante, i valori capitali di rendite o pensioni, gli oggetti d'arredamento e di "*ornamento personale*", sicché a essere tassati erano in prevalenza beni immobili e aziende, come nei prelievi straordinari del periodo 1936-1938. L'aliquota proporzionale dello 0,5% si applicava al valore medio riferito all'anno (aziende e società) o agli anni precedenti la dichiarazione: il quinquennio per la prima applicazione, il triennio per quelle successive; e sempre per un triennio sarebbero rimaste ferme le valutazioni.

Nei successivi anni di guerra, però, si verificò un forte incremento del valore dei beni, maggiore di quello dei redditi che essi producevano; tali redditi, anzi, spesso rimasero fermi (un esempio fu il blocco degli affitti) o addirittura diminuirono. Per evitare un aumento implicito del prelievo, allo scadere del primo triennio, nel 1943, si confermarono i valori imponibili *ante* guerra, ma la decisione fu cancellata l'anno successivo, tanto nella Repubblica sociale al Nord, dove in più l'aliquota divenne progressiva, con un massimo di 1,5%, quanto nel Regno al Sud, dove il prelievo rimase proporzionale, ma fu aumentato allo 0,75%. In entrambi i casi, simili aliquote, applicate a valori moltiplicatisi di più volte, fecero sì che l'imposta assorbisse buona parte del reddito, se non tutto o di più; l'imposta ordinaria era così diventata, di fatto, un prelievo straordinario. A titolo di curiosità si può ricordare che un'imposta patrimoniale progressiva fu adottata, nell'autunno del 1944, anche dal Cln della Zona libera della Carnia, una delle repubbliche partigiane nate durante la Resistenza.

Tornando ai prelievi "ufficiali", la trasformazione di fatto del tributo ordinario in straordinario fu confermata nel 1946, quando, nell'Italia riunificata, l'aliquota fu sì ridotta allo 0,4%, ma le basi imponibili restarono quelle del 1944 moltiplicate per coefficienti fissi; solo il minimo esente fu nominalmente innalzato (ma, in termini reali, nemmeno adeguato), l'anno successivo, a 100mila lire (circa 3.500 euro).

Gli articoli di ruolo dell'imposta ordinaria passarono dai 2,8 milioni del 1940 ai 4,1 milioni del 1946, per poi scemare decisamente; il gettito può essere stimato, per lo stesso periodo, in 2,6 miliardi di euro 2011, pari a circa il 2,5% delle entrate effettive complessive, con un contributo massimo annuale del 3,7%.

Nel 1947 la sostituzione della patrimoniale ordinaria con una straordinaria avvenne anche sul piano formale. Il prelievo doveva, originariamente, accompagnare il cambio della moneta e il censimento dei titoli, in modo da giovare dell'emersione della liquidità nascosta. Accantonati nel febbraio del 1947 tali progetti, la patrimoniale continuò per la sua strada. Grande fu l'attenzione delle forze politiche: il provvedimento istitutivo (Dlgs Cps n. 143/1947) fu infatti l'unico atto di argomento tributario sottoposto alla convalida (legge n. 828/1947) da parte dell'Assemblea costituente, che dedicò numerose sedute, 11 in commissione e 25 in aula, all'esame del provvedimento. Anche il nome del relatore testimonia l'importanza attribuita: si trattava di Ugo La Malfa.

Nella versione finale (il testo unico approvato con Dpr n. 203/1950), la disciplina prevedeva in realtà tre diversi prelievi:

- il principale colpiva i patrimoni netti delle sole persone fisiche posseduti alla data del 28 marzo 1947, con esenzione di quelli inferiori a 3 milioni di lire (55mila euro) e una detrazione fissa di 2 milioni. Le aliquote andavano dal 6% al 61,61% per i patrimoni sopra 1,5 miliardi di lire (circa 27 milioni di euro 2011). I criteri di valutazione erano automatici per i beni immobili (coefficienti applicati al reddito dominicale per i redditi e alla consistenza per i fabbricati) e basati sul valore medio per gli altri cespiti, con un *forfait* per certi beni (denaro, depositi, titoli al portatore, gioielli e mobilio) fissato in percentuale variabile in base all'ammontare del patrimonio. Era prevista una dichiarazione per patrimoni netti di almeno 1,5 milioni. Il pagamento doveva avvenire in rate bimestrali entro un anno (due se il patrimonio era prevalentemente immobiliare), con possibilità di rateare il versamento fino al 1956, 1958 (patrimoni immobiliari o aziende industriali) e 1960 (cespiti danneggiati dalla guerra). Era ammesso il riscatto al tasso di sconto dell'otto per cento (12% per i patrimoni prevalentemente immobiliari)
- in sede di convalida, era stato introdotto un secondo prelievo su società ed enti commerciali con aliquote del 2%, 3% e 4% secondo i soggetti
- per il solo 1947 vi era, infine, un'imposta patrimoniale straordinaria del 4% sui valori definitivamente accertati ai fini dell'imposta patrimoniale ordinaria, che era abrogata con effetto dal 1° gennaio 1948; si trattava, di fatto, di un riscatto di quest'ultima, da attuarsi entro il 1948 (1951 per i patrimoni minori).

Le imposte straordinarie produssero, fino al 1968, quasi 9 miliardi (in euro 2011); considerando il

periodo fino al 1960, quando si ebbero gli ultimi pagamenti significativi, i tre prelievi nel loro insieme rappresentarono in media il 2% delle entrate effettive, con punte nei primi due anni superiori al 5%. Particolarmente numerose furono le contestazioni in materia, a conferma della “delicatezza” amministrativa di questo tipo di imposta: in alcuni anni esse raggiunsero e superarono la cifra di 100mila, a fronte di una media di circa 600mila ricorsi pendenti per le imposte ordinarie, dirette e indirette.

Mentre si esaurivano gli effetti dell'imposizione straordinaria del 1947, l'ipotesi di una tassazione ordinaria del patrimonio riemergeva nell'ambito della riforma tributaria. Nel suo rapporto sullo stato dei lavori della Commissione di studio, redatto nel 1963, Cesare Cosciani - forse il maggior esperto italiano di questo tipo d'imposta - descrisse un prelievo reale e ad aliquota moderata (orientativamente lo 0,5%), avente ancora una volta come fine la discriminazione qualitativa dei redditi. La proposta subì una prima modifica quando la presidenza della Commissione passò a Bruno Visentini, diventando un'imposta sui redditi patrimoniali, per ridursi nei decreti di attuazione della riforma a un tributo sull'incremento di valore dei soli immobili (l'Invim); la differenziazione qualitativa veniva rimessa a un prelievo locale sui redditi, l'Illor.

A parte alcune riflessioni accademiche e qualche proposta ministeriale (limitata agli immobili), occorse una nuova crisi finanziaria perché delle imposte patrimoniali, sia pure parziali, ricomparissero nei provvedimenti di legge. A luglio il DI n. 333/1992 istituì due tributi *una tantum*:

- il primo, del 6 per mille, sui depositi bancari o postali in essere al 9 luglio 1992
- il secondo (Isti, imposta straordinaria immobiliare), del 2 per mille, sui valori catastali di fabbricati residenziali o strumentali, da poco rivisti; l'aliquota fu innalzata al 3 per mille per i fabbricati diversi dall'abitazione principale.

Nel settembre successivo furono introdotti altri due prelievi:

- su alcuni beni di lusso, come imbarcazioni, velivoli, automobili di elevata cilindrata e riserve di caccia e pesca (DI n. 384/1992)
- sul patrimonio netto di ditte individuali, società ed enti commerciali e non, con aliquota pari al 7,5 per mille (DI n. 394/1992); applicabile, originariamente, solo per il triennio 1992-94, fu prorogato di anno in anno fino alla sua sostituzione, nel 1998, con l'Irap.

Si costruiva così una sorta di “imposta patrimoniale sintetica”, combinando prelievi diversi per struttura, ma analoghi per scopo: colpire la ricchezza nelle sue varie manifestazioni, immobiliare, finanziaria o come beni di lusso.

Con il 1993 (Dlgs n. 504/1992) ritornò una patrimoniale ordinaria, sia pure “settoriale”: il posto dell’Ici (e dell’Invim) fu preso dall’Ici, tributo a vantaggio dei Comuni e gravante sul valore catastale non solo dei fabbricati, ma anche di aree fabbricabili e terreni, con aliquote comprese fra il 4 e il 6 per mille (e anche 7 per mille, in presenza di esigenze straordinarie di bilancio). La storia successiva dell’Ici è abbastanza nota da poter essere richiamata solo nei suoi elementi essenziali: dapprima ridotta e poi abolita sull’abitazione principale, è stata sostituita nell’ambito del federalismo fiscale (Dlgs n. 23/2011) con l’imposta municipale propria (Imu o Imp), il cui gettito copre anche quello dell’Irpef fin qui dovuta sulle abitazioni tenute a disposizione del proprietario (le “seconde case”).

L’ultima tappa di questo percorso è costituita da una nuova crisi finanziaria e da provvedimenti in parte analoghi a quelli del 1992. Con le manovre dell’estate-autunno 2011, l’ambito di applicazione dell’imposta di bollo è stato innovato per i conti correnti e ampliato ai depositi di titoli e strumenti finanziari, l’Ici-Imu è stata riestesa all’abitazione principale, prelievi speciali hanno colpito capitali e immobili detenuti all’estero, tributi erariali sono stati inaspriti o creati *ex novo* su automobili, aerei e imbarcazioni; a differenza del 1992, non sono stati invece riproposti prelievi sul patrimonio delle imprese o un’imposta “mordi e fuggi” come quella sui depositi bancari.

Questa la vicenda delle imposte patrimoniali italiane. A essa si può aggiungere un poscritto. A ben vedere, infatti, dall’Unità a oggi il nostro Paese ha (quasi) sempre avuto un prelievo di tal fatta: come ha scritto anche Einaudi, si tratta dell’imposta sulle successioni. Ma questa è un’altra storia.

di

Stefano Manestra

URL: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/analisi-e-commenti/articolo/imposte-patrimoniali-italia-secolo-prelievi-intermittenti>