

Circolazione della ricchezza e “tassazione delle rendite”

SOMMARIO: - 1. Profili giuridici dell'individuazione della capacità economica e dell'evasione fiscale. - 2. I problemi di individuazione e determinazione della ricchezza finanziaria: le cause delle timidezze normative. - 3. Le prospettive di riforma, gli equivoci e i nodi strutturali. - 4. Gli squilibri rispetto ai regimi di tassazione immobiliare. - 5. L'inflazione come problema comune ai redditi finanziari e alle plusvalenze immobiliari.

1. Profili giuridici dell'individuazione della capacità economica e dell'evasione fiscale. - La tassazione delle rendite finanziarie è una buona occasione per confrontarsi sulla funzione del giurista, accanto a quella di uomini di governo ed economisti, nella politica tributaria. Molti tra gli stessi giuristi infatti, consapevolmente o inconsapevolmente, si ghettizzano nel ruolo di passivi redattori, prima, e applicatori – poi – di scelte compiute in sede politica ed economica (1).

Anche se il diritto tributario serve a individuare e quantificare manifestazioni di capacità economica (2), le valutazioni di ordine giuridico

(1) L'idea, purtroppo diffusa anche tra i giuristi, secondo cui il diritto consisterebbe soltanto di legislazione, riduce il diritto tributario ad un ruolo strumentale e servente rispetto all'economia e alla politica; in quest'ottica i giuristi dovrebbero semplicemente tradurre in linguaggio normativo le indicazioni altrui, praticamente scrivendo sotto dettatura e limitandosi a qualche chiosa linguistico-lessicale o a un certo potere di veto per così dire “tecnico”; sarebbero però esclusi da quelle funzioni progettuali che invece, come vedremo, competono anche a loro (sui valori di cui sono depositari i giuristi, nell'ambito del gruppo sociale vedi se vuoi, sul piano generale, LUPI, *Società, Diritto e tributi*, in *Il Sole 24 Ore libri*, 2005, 52.).

(2) Una metafora che rende l'idea del diritto tributario è quella di “materia giuridica con oggetto economico”, finalizzata cioè all'individuazione e quantificazione di manifestazioni di capacità economica. Si tratta ovviamente di una materia inserita nell'ambito del diritto amministrativo, ancorché abbia sempre utilizzato, residualmente, la figura dell'obbligazione per spiegare alcune fasi “terminali” (esattive) del rapporto contribuente-fisco, ed oggi utilizzi concetti del diritto civile per costruire le fattispecie imponibili. Per più ampie considerazioni sotto questo profilo LUPI, *Diritto tributario, Parte*

sono fondamentali nella sua redazione; le tracce lasciate dalla capacità economica vanno infatti valorizzate giuridicamente, prima davanti all'amministrazione, e poi eventualmente davanti ai giudici. Il collegamento tra economia e diritto sta proprio nel ricercare modalità di manifestazione della capacità economica che consentano di individuare ed eventualmente far valere in giudizio, con sufficiente frequenza e precisione, un obbligo violato o un certo regime fiscale applicabile.

La storia della tassazione ci insegna infatti che essa, da sempre, colpisce maggiormente la capacità economica "più visibile", e quindi potenzialmente controllabile (3) dalle autorità pubbliche o dalle loro varie tipologie di ausiliari. I contribuenti stessi sono consapevoli della diversa "visibilità" delle manifestazioni economiche da parte del fisco, e non a caso l'evasione emerge quanto più appare remota la possibilità di un controllo.

Anche a proposito della tassazione delle rendite finanziarie troveremo conferma della tendenza a utilizzare varie forme di ausiliari del fisco, collegati alla capacità economica pur non essendone i diretti titolari. Oggi gli ausiliari più efficienti del fisco consistono soprattutto nelle grandi strutture economiche erogatrici di compensi (4), o percipienti di corrispettivi da consumatori finali (5). È questo circuito di "grandi strutture"

generale, Milano, 2005, 246 ss. e la voce *Presupposto del tributo*, in Dizionario di diritto pubblico a cura di Cassese, Milano, 2006. Studiare le caratteristiche della capacità economica consente di capire meglio la funzione obiettiva delle norme, ed ha un certo "peso" nell'interpretazione del diritto tributario, non certo per assumersi una funzione regolatrice di apprezzamento sociale che non compete all'interprete, ma al legislatore. Anche con questi limiti, derivanti dal rispetto dei diversi ruoli svolti nella società dall'interprete e dal legislatore, la funzione di quantificare manifestazioni di capacità economica contenendo precisione, semplicità, certezza, effettività, sviluppo etc. è una chiave di lettura fondamentale per valutare non solo la politica legislativa, ma anche per interpretare il diritto positivo.

(3) Vedasi ad esempio la recente monografia di FAZZINI, *Attività economiche e impostazione fiscale*, Padova, 2004. Ma gli esempi di leggi destinate a restare lettera morta quando si riferiscono a una capacità economica non sufficientemente visibile né controllabile si incontrano nell'esperienza quotidiana: si pensi ad esempio alla vecchia imposta sulle successioni a proposito della ricchezza mobiliare.

(4) Si tratta di stipendi, compensi professionali, corrispettivi ad imprese subfornitrici, interessi e altri redditi da risparmio, cui è dedicato il presente scritto.

(5) Queste grandi organizzazioni garantiscono il fisco anche nella veste di percipienti di corrispettivi per fornitura al consumo finale, su cui è facile applicare tributi indiretti, come l'Iva o altre imposte settoriali, ad esempio quelle sugli idrocarburi, l'energia elettrica, le assicurazioni, alcune forme di telecomunicazioni, le imposte sostitutive sui servizi bancari etc.

che rende nel complesso conveniente per lo Stato l'attuale sistema di fiscalità analitica, e permette di raggiungere un'incidenza del gettito fiscale rispetto al PIL senza precedenti nella storia (6). Queste strutture, dalla notevole complessità organizzativa ed in cui annoveriamo Stato, enti pubblici e grandi imprese, fanno emergere fiscalmente i redditi dei loro fornitori (dipendenti, consulenti, finanziatori, etc.) ed i consumi dei loro clienti. L'interesse alla regolare gestione amministrativa di queste entità, e la loro forte rigidità organizzativa, è un pilastro a vantaggio del fisco, che non ha neppure bisogno di costruire un "contrasto di interessi" indotto da meri motivi fiscali di deduzione del costo da parte del cliente. Per questo, anche se il ruolo di sostituto d'imposta è stato attribuito giuridicamente anche a piccole imprese e professionisti, la sua massima affidabilità viene raggiunta quando l'obbligato ha tutte le rigidità delle strutture di grandi dimensioni; ricordo incidentalmente che in altra sede ho proposto il concetto di "grande sostituto d'imposta" come elemento fondante la moderna fiscalità analitica (7) e senza il quale la tassazione delle rendite finanziarie neppure sarebbe concepibile.

A conferma di quanto precede, va rilevato che i maggiori problemi di evasione sorgono proprio dove mancano queste strutture intermedie, ad esempio nel settore del piccolo commercio, dell'artigianato e delle professioni operanti direttamente con consumatori finali. Da sempre, il

(6) È appena il caso di rilevare che un intervento diretto delle amministrazioni pubbliche mai sarebbe in grado di conseguire simili risultati. Appare quindi destinata al fallimento qualsiasi ipotesi generalizzata di abbandono della tassazione del reddito effettivo, per inseguire la chimera di un reddito forfetario stimato dall'amministrazione. La parte nel complesso prevalente dei redditi e dei consumi transita infatti nel circuito di queste grandi organizzazioni, che in altra sede ho chiamato "grandi sostituti di imposta". Solo per gli altri contribuenti occorre pragmaticamente accontentarsi di redditi ragionevoli, mettendo in preventivo che un impiegato comunale pagherà sul reddito effettivo, mentre un pasticcere pagherà al massimo su un reddito "ragionevole". Su questa premessa ci si deve mettere il cuore in pace, cercando di evitare redditi irragionevoli, e al tempo stesso evitando di scatenare guerre di religione contro le categorie degli "autonomi", che non evadono per una sorta di devianza criminale, ma per un calcolo economico che farebbe chiunque si trovasse nelle stesse condizioni. Si tratta solo di evitare sperequazioni clamorose tra i fornitori dei grandi sostituti d'imposta, tassati con precisione millimetrica, e redditi inverosimili dichiarati da altri. A questo scopo ci vogliono però modelli culturali diversi da quello secondo cui "ogni azione degli uffici deve essere svolta in base ad una legge che li porta per mano"; altrimenti si arriva a quella situazione di paralisi che descrissi in LUPU, *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in Rass. trib., 2004, n. 1.

(7) LUPU, *Società diritto*, cit., 130 ss.

fisco tassa la capacità economica quando si manifesta (8), e mentre nel passato si rivolgeva, in mancanza di meglio, ad evidenze materiali rappresentate da immobili, merci e al limite tenore di vita del contribuente, oggi queste grandi organizzazioni amministrative diventano esse stesse visibili e consentono la tassazione analitico-documentale cui siamo abituati; sia pure loro malgrado, queste strutture intermedie costituiscono la *longa manus* del fisco verso milioni di contribuenti che l'autorità non riuscirebbe mai a raggiungere individualmente (lavoratori, professionisti, consumatori, fornitori e risparmiatori); questi pubblicani del terzo millennio, pur prelevando direttamente imposte, segnalando redditi o lasciando altri indizi cui può dirigersi il controllo fiscale, sono tuttavia sprovvisti di qualsiasi potere pubblicistico, il che ne ha reso difficile per molto tempo l'inquadramento giuridico di "ausiliari del fisco".

Di queste circostanze le controparti sono consapevoli e sono perciò spinte all'adempimento spontaneo dei rispettivi obblighi tributari. I grandi sostituti d'imposta innescano così un circolo virtuoso, dove le dimensioni sono garanzia di quella rigidità amministrativa che spersonalizza la struttura, allontana la proprietà aziendale dalla gestione diretta delle risorse finanziarie, e quindi rende più difficile l'evasione, circoscrivendo la casomai a operazioni specifiche, gestibili in modo riservato (9).

Come in tutte le scienze sociali, questi vincoli presentano vari gradi di intensità, dalla più intensa – come l'imposizione sostitutiva o la ritenuta a titolo di imposta – attraverso la segnalazione individualizzata di specifiche operazioni (10), fino alla semplice traccia contabile-documentale (11), conservata negli archivi e neppure inviata al fisco.

(8) Due metafore sono, a mio avviso, utili chiavi di lettura della fiscalità di ogni tempo, e cioè: 1) il fisco tassa quello che si vede, e 2) le imposte si pagano quando qualcuno ce le chiede o c'è la credibile prospettiva di un controllo.

(9) La maggiore affidabilità fiscale delle grandi imprese è quindi compatibile con la gestione, anche da parte loro, di frodi e occultamenti "settoriali", che dipendono anche dalla struttura proprietaria, e da altri parametri rilevati in LUPU, *I concetti strutturali del giudizio di fatto riferiti all'evasione fiscale*, in "Rassegna tributaria" n. 6 di novembre-dicembre 2005, 1775.

(10) Ad esempio il vecchio "elenco fornitori" che oggi, grazie alle moderne tecnologie, e con adeguata flessibilità, si progetta di ripristinare, come dispone il DL n. 223/2006, rinviando ad appositi regolamenti.

(11) Mi riferisco alla fattura attiva che chiunque fornisce servizi a un "grande sostituto d'imposta" è costretto ad emettere, e che quantomeno rimane nelle scritture contabili del cliente. È appena il caso di dire che, quando un artigiano presta un servizio a un consumatore finale, l'unica traccia cartacea dell'operazione è il biglietto da cento euro che transita dal portafoglio dell'uno alla tasca dell'altro.

Quanto precede conferma una caratteristica strutturale della fiscalità, cioè che ogni forma di capacità economica, per le sue dimensioni, per i suoi clienti, per i suoi fornitori, per i fattori produttivi utilizzati, e per le altre tracce lasciate, ha un diverso grado di visibilità e di individuabilità da parte del fisco o dei suoi ausiliari; maggiore è questa visibilità, più elevato è il potere contrattuale del fisco, perché l'occasione innesca l'evasione. Sia chi adempie, sia chi evade, decide come comportarsi in base a valutazioni influenzate dai parametri di individuabilità della capacità economica sopra indicati, nonché dalle sanzioni, caratterizzate però da limiti oggettivi di ragionevolezza (12). In queste valutazioni, il senso civico, di cui pure tanto si parla in materia di evasione, gioca un ruolo secondario, sicuramente inferiore a quello della propensione al rischio o del desiderio di non avere fastidi. In ogni caso, il senso civico, o la valutazione dell'utilizzo del denaro raccolto attraverso i tributi, sono atteggiamenti collettivi sui quali i cultori del diritto tributario non hanno modo di incidere, ma che riguardano più i sociologi o gli *opinion makers*. Il compito dei tributaristi è invece quello di ricercare criteri di tassazione adeguati alle suddette modalità di emersione della ricchezza, contemperando precisione, certezza, semplicità, effettività, in relazione ai modi in cui circola la capacità economica di volta in volta rilevante (13). Non spetta invece ai giuristi avventurarsi in valutazioni "politico-sociali" sullo sviluppo, il rigore, la solidarietà, la redistribuzione, la proprietà, ed altri profili rilevanti per la collettività in generale (14).

(12) Ho tante volte rilevato (da ultimo in Società diritto e tributi, cit. 149) che le sanzioni non possono diventare un surrogato dei controlli; le sanzioni hanno limiti politici, in quanto non ha senso elevarle, per compensare l'incapacità di aumentare il numero dei controlli, fino a punire un evasore – ad esempio – più gravemente di un rapinatore.

(13) A rigore non sarebbe competenza dei giuristi neppure intromettersi sulla misura delle aliquote, che rientrano nelle priorità politico-economiche del legislatore. Al tributarista compete però avvertire quali sono le aliquote oltre le quali, viste le modalità di circolazione della capacità economica e le sue possibilità di nascondersi, il controllo e le sanzioni non riescono più a contrastare la convenienza dell'evasione.

(14) Forse proprio le frequenti intromissioni dei giuristi su questi terreni hanno fatto pensare ai loro interlocutori economisti, politici o giornalisti, che il sapere giuridico tributario non aggiungesse nulla alle valutazioni che anche loro erano in grado di fare.

Anche se i giuristi riescono meglio a prevedere quali sono i parametri che inducono ad adempiere o ad evadere, il contributo dell'economista è però fondamentale per quantificare il peso, su scala globale, delle situazioni ipotizzate dal giurista. Forse proprio per la carenza di questa dialettica, le manovre fiscali degli ultimi decenni, fatte con un occhio al gettito immediato e con l'altro alla politica, hanno lasciato i problemi della nostra fiscalità, soprattutto quello dell'evasione, al punto di partenza.

Nel decidere in quale misura adempiere o evadere, ciascun contribuente compie valutazioni prospettiche di ordine in gran parte giuridico. Egli si chiede cioè quali probabilità ha di essere soggetto a un controllo fiscale, quali prove potrebbero essere in grado di raccogliere gli uffici, ed in quale misura i possibili rilievi fiscali sarebbero in grado di essere sostenuti dal fisco davanti ai giudici. In questa attività previsionale, il contribuente in parte si regola da solo, ed in parte si consulta con professionisti di estrazione giuridica, avvocati o commercialisti che siano. Questo conferma la funzione dei giuristi nel valutare quanto sono affidabili e quanto sono migliorabili, per il fisco, le circostanze su cui un determinato prelievo fa perno per indurre all'adempimento. In base a questa valutazione si può capire se una legge fiscale è destinata ad essere efficace oppure a restare lettera morta. Da un cattivo esercizio di queste valutazioni deriva probabilmente la decennale crisi del nostro fisco, diventato il paradiso del sommerso e l'inferno dell'emerso; ad esempio erano i giuristi a dover rendersi conto, decenni or sono, di quello che sarebbe successo in relazione alla facilmente prevedibile inaffidabilità delle scritture contabili di piccoli commercianti e artigiani. Spetta ai giuristi, in base alla conoscenza delle modalità di circolazione della ricchezza, accorgersi di quanto sia riduttivo spiegare l'evasione in termini moralistici e di senso civico, e di quanto sia erroneo trasferire su una grande impresa modalità di evasione che vanno bene per un piccolo commerciante (15), e ovviamente viceversa.

Sono quindi non solo economiche, ma anche giuridico-amministrativo-contabili le competenze necessarie a progettare la politica tributaria, bilanciando equità, efficienza, effettività, cautela fiscale, semplicità e simili, in relazione alle modalità di formazione e circolazione della capacità economica nello specifico settore. Proviamo quindi a riferire queste considerazioni metodologiche al settore del risparmio finanziario.

(15) Eppure, in settori dell'opinione pubblica "che conta" è ancora diffuso il pensiero secondo cui "se il fornaio evade 100 ed è piccolino, chissà quanto evade il grande pastificio!". La Barilla o la Buitoni vengono cioè viste appunto come grandi fornai, e le categorie mentali dell'evasione del pasticciere vengono loro applicate senza considerare tutte le rigidità amministrative che rendono praticamente impossibili a una grande impresa comportamenti alla portata di qualunque piccolo imprenditore individuale che gestisce personalmente l'acquisizione degli incassi. Si alimentano quindi categorie interpretative e modi di pensare che non hanno riscontro nella realtà, e ci si immagina una evasione che non c'è, senza rendersi conto delle diverse possibilità di evasione che, invece, anche la grande impresa può porre in essere.

2. *I problemi di individuazione e determinazione della ricchezza finanziaria: le cause delle timidezze normative.* - La cooperazione tra giuristi, economisti e politici è fondamentale anche a proposito della tassazione delle cd. "rendite finanziarie", dei *capital gains* su azioni, e dei redditi di capitale in genere.

Una conferma di quanto le disposizioni legislative rischino di diventare lettera morta, in assenza di valutazioni di fattibilità sui modi di circolazione della ricchezza, si rileva per i redditi di capitale "residuali", cioè quelli che dovrebbero essere dichiarati in Irpef, ammontanti a poche decine, guardando alle statistiche delle dichiarazioni. È evidente che gli interessi di persone fisiche nei confronti di altre persone fisiche, lontani dal circuito dei grandi sostituti di imposta e privi di altri supporti di rilevanza da parte del fisco, vengono inevitabilmente e sistematicamente evasi.

Nella tassazione degli strumenti di pubblico risparmio, invece, il fisco gode dell'ausilio di banche, strutture di gestione degli investimenti, fondi comuni e al limite società emittenti. Riemergono qui i "grandi sostituti di imposta", che rendono assai difficile l'evasione, salva la possibilità dei risparmiatori di riparare all'estero, nei limiti e con le incognite di cui diremo più avanti.

Non spetta ai giuristi, per le ragioni rilevate al precedente punto 1, imbarcarsi in discorsi di meritevolezza sulla difesa del risparmio, sul costo del debito pubblico, sull'attrazione degli investimenti esteri e simili. Certo, sul piano politico è senz'altro difficile sostenere l'equità della tassazione al 12,5 per cento di un reddito finanziario "reale" (cioè depurato dall'inflazione) quando gli altri redditi scontano aliquote progressive che, oltre certi limiti di reddito, diventano molto più elevate.

Ma cosa c'è alla base dell'attuale regime dei "redditi finanziari"? Fino al 1990 il regime dei redditi "del risparmio finanziario" fu in preda all'anarchia, forse per la potenza del sistema creditizio, sostenitore di un generico *favor* per il risparmio, forse per il timore di fughe di capitali (vedi *infra*), forse per le paure di compromettere la sottoscrizione del debito pubblico, forse per la consapevolezza del grande sfasamento tra redditi nominali e reali (16), forse per preoccupazioni di ordine organizzativo-gestionale (17). Un altro motivo della confusione stava forse, infine,

(16) Era fresco il ricordo dell'inflazione a due cifre, che finiva per falciare i tassi di interessi nominali assai elevati.

(17) Ad esempio nella gestione delle minusvalenze e delle varie diverse tipologie di investimento finanziario.

Si dice?

(di ammontare così contenuto.)

nella consapevolezza della difficoltà di “portare in Irpef” redditi finanziari provenienti in ipotesi da decine di intermediari diversi.

Come in tutte le scienze umane, è probabile che la timidezza organizzativa e legislativa, nei confronti di questa tipologia di capacità economica, dipenda da un intreccio di tutte le circostanze sopra indicate. Si era comunque abituati, in Italia, a una tassazione circoscritta ed episodica dei redditi da risparmio, come confermano i ricordi dello scalpore suscitato dalla “legge Formica” del 1989, sulla tassazione (timidissima) delle plusvalenze di borsa.

Con questo retroterra dietro le spalle, è comprensibile la cautela, da parte del regime introdotto nel 1997 ed attualmente vigente, nella scelta delle aliquote, modellate tutte sul 12,5 per cento; quest’ultima era l’aliquota vigente all’epoca sugli interessi dei titoli obbligazionari, e fu estesa alla generalità dei redditi finanziari e alle plusvalenze di borsa.

3. Le prospettive di riforma, gli equivoci e i nodi strutturali. - Oggi, dopo quasi dieci anni di applicazione, il regime ha mostrato di funzionare nel complesso bene: il sistema della tassazione sostitutiva presso gli intermediari finanziari è stato efficiente, dando luogo ad un certo gettito, senza difficoltà nei controlli, affidati al contrasto di interesse tra intermediari e risparmiatori, ed alla grande struttura organizzativa di banche, fondi di investimento e altri gestori.

È difficile, infatti, sul mercato domestico, riuscire ad incassare redditi finanziari evitando l’imposta sostitutiva. L’alternativa è quindi sfuggire alle maglie degli intermediari, collocando gli investimenti all’estero, fuori dal potere di controllo dell’autorità fiscale italiana. L’affermazione secondo cui un aumento dell’aliquota sui redditi finanziari spingerebbe i capitali all’estero va però valutata “a parità di tutti gli altri fattori”, e non isolatamente. Occorre considerare tutte le caratteristiche di allocazione e circolazione di questo particolare tipo di capacità economica, individuandone i principali “punti di emersione” ed i loro riflessi giuridici, su cui mi sono soffermato in premessa.

Occorre valutare quali canali “non ufficiali” potrebbero essere utilizzati dai risparmiatori per effettuare i propri investimenti finanziari scavalcando il sistema degli intermediari. Per investire all’estero aggirando gli intermediari occorre superare alcuni inconvenienti extrafiscali, sia in termini di fiducia sia in termini di riservatezza. Il risparmiatore medio-piccolo, che nella gestione dei propri soldi ha bisogno di assistenza, prova infatti una certa ritrosia a rivolgersi a operatori esteri, che conosce po-

co, dovendo per di più operare in modo seminascosto, proprio per i rischi fiscali di cui diremo subito.

Alle incognite legate ad operare sull’estero si aggiunge il rischio tributario del cd. monitoraggio fiscale, adottato proprio in funzione essenzialmente intimidatoria, anche se la sua portata pratica è molto discutibile. In questa cornice, la relativa mitezza dell’aliquota del 12,5 per cento è un altro elemento per indurre i risparmiatori a non cercare di aggirare il sistema degli intermediari “ufficiali”; insomma, c’è un delicato equilibrio in cui, a interessi extrafiscali dei risparmiatori, si congiungono il bastone del monitoraggio, e la carota dell’aliquota. Rispetto alle incognite della “esterovestizione” del proprio capitale, ivi compresi i relativi costi e la violazione delle disposizioni sul “monitoraggio fiscale degli investimenti all’estero”, appare a molti preferibile la modesta tassazione prevista dalle disposizioni italiane attuali. Si crea così un compromesso in cui – si presume – gran parte dei risparmiatori preferirà pagare il 12,5 per cento anziché mettere i propri risparmi sulla strada dell’evasione. Sulla facile occultabilità all’estero di risorse finanziarie furono costruite vere e proprie teorie generali della fiscalità di fronte al “capitale apolide” (18), ma quanto precede mostra che la realtà di molti contribuenti è diversa.

Se però il 12,5 per cento si trasforma in 20 per cento, allora i calcoli di convenienza suddetti possono cambiare, almeno per molti contribuenti, a partire da quelli provvisti di un capitale relativamente più elevato, e quindi adeguato a sopportare i “costi fissi” della ricerca di canali d’investimento non ufficiali. Per stabilire quale potrebbe essere la misura di questo cambiamento occorrono una serie di informazioni economiche, statistiche e forse anche sociologiche, di cui qui non dispongo, e che vanno cercate di concerto tra giuristi ed economisti, nei termini enunciati al punto 1 del presente lavoro. Un profilo da tener presente è soprattutto l’importo della somma da investire, perché tutte le incertezze sull’investimento all’estero, sui costi, sulle difficoltà di seguire gli investimenti dall’Italia, pesano relativamente di meno quanto maggiore è il capitale. Man mano che l’importo da investire si alza, i risparmiatori si avvicinano sempre di più a quel capitale finanziario delle grandi imprese, cui davvero si addicono le teorie citate alla nota precedente.

Insomma, è probabile che il titolare di un patrimonio medio piccolo preferisca pagare le imposte, mentre l’esterovestizione diventa conveniente per chi deve gestire grandi cifre. Uno dei compiti della ricerca

(18) TREMONTI VIALETTI, *La fiera delle tasse*, in Il Mulino, 1992, e AA.VV. *Ricchezze senza nazioni, nazioni senza ricchezze*, idem, 1994.

“giuridico-economica” dovrebbe essere quello di individuare con una certa precisione la distribuzione della ricchezza finanziaria tra i risparmiatori, perché una elevata frammentazione, a parità di ammontare totale, tranquillizza rispetto alla tendenza all’evasione, anche in presenza di un aumento di aliquota. Un ulteriore interrogativo potrebbe essere in quale misura istituzioni finanziarie estere, credibili agli occhi dei clienti, siano in grado di “pacchettizzare” strumenti di investimento finanziario, accessibili anche a risparmi di dimensioni ridotte e sottratti – di diritto o di fatto – alle indagini del fisco italiano.

Per la ricchezza finanziaria le grandi dimensioni schiudono quindi possibilità evasive precluse ai piccoli; esattamente il contrario di quanto si verifica per le attività commerciali, in cui alle maggiori dimensioni si accompagna quella “rigidità amministrativa” che rende più difficili le forme tradizionali di evasione. Ma la differenza è solo apparente, se si considera che il gestore di un grande capitale non ha necessità di un apparato di collaboratori amministrativi: egli può dare da solo le proprie indicazioni di investimento, rispetto alle quali uno zero in più o in meno non fa una grande differenza; i grandi capitali finanziari delle persone fisiche non hanno cioè bisogno di quell’impalcatura gestionale-burocratica da cui deriva la rigidità delle grandi imprese e la loro maggiore esposizione agli occhi del fisco. Il grande risparmiatore, anzi, come le grandi imprese, ha una dimensione che gli apre nuove possibilità di sottrarsi ai poteri del fisco, mettendosi al di fuori della sua sfera territoriale. Un’ulteriore differenza è la possibilità dei capitali finanziari di aggregarsi e disaggregarsi, ad esempio anche frammentandosi in Italia, fuoriuscendo attraverso una pluralità di canali, poco visibili, ricompattandosi all’estero.

Inoltre il sistema informativo del fisco, a forza di avvitarci su acrobazie giuridico interpretative, ha perso il monitoraggio di molte forme di ricchezza; se si pensa che il controllo del territorio, da parte del fisco, è in gran parte svanito anche per il piccolo commercio e l’artigianato, caratterizzati da attività esteriormente visibili, figuriamoci quanto è andata fuori controllo la ricchezza finanziaria “non impiegata in attività di impresa”; questo anche per la paralisi ultradecennale del tributo successorio che, diversamente manovrato, avrebbe potuto segnalare informazioni complementari a quelle relative alla “gestione dei redditi”; anche a questo serviva il tentativo di rivitalizzazione dell’imposta, effettuato nel tardo 2000 e stroncato dalla decisione di abolire il tributo, presa dal successivo governo.

Non mi voglio soffermare sui tecnicismi del trasferimento e della

detenzione all’estero delle risorse finanziarie, ma i contribuenti non dovranno certo ridursi a utilizzare valigie imbottite di banconote. La mobilità dei capitali offre grandi possibilità per movimentare anche somme ingenti: numerose banche estere hanno filiali in Italia, in cui possono raccogliere somme a vario titolo, magari con un mandato di gestione, per incassare qui e retrocedere chissà dove, con un trasferimento effettuato a nome proprio. Poi ci sono le società fiduciarie, i fondi comuni “individualizzati” e persino le comuni società, come noto escluse dal monitoraggio fiscale. Chi ha sufficienti somme può costituire una società italiana, la quale poi sottoscrive un fondo di investimento all’estero, al cui interno il fisco italiano non riesce certo a guardare. Immaginiamo una struttura banale, opacizzabile ulteriormente con una pluralità di virtuosismi: la persona fisica Tizio possiede la società italiana Alfa, la quale a sua volta possiede la società inglese Beta, dietro la quale possono esserci cose che il fisco italiano non potrà mai vedere, salvo profittare di una qualche inchiesta per armi, droga, terrorismo o altri gravi crimini. Non mi dilungo sulle possibilità, ed i regimi giuridici, della diretta sottoscrizione di quote di una società estera o di fondi comuni esteri. Insomma, i mezzi per “bucare” il sistema dell’imposta sostitutiva e del monitoraggio fiscale sono molteplici; tutto sta a vedere quali sono le soglie di capitale e di reddito oltre le quali il gioco vale la candela. Se l’aliquota dovesse passare dal 12,5 al 20 per cento, ai pochi (forse) che già oggi “osano” potrebbero aggiungersi altri. Lo Stato italiano, oltre a non prendere il “futuro” venti per cento perderebbe anche l’“attuale” 12,5 per cento; già oggi del resto, visitando il sito www.paradisi fiscali.org è facile rendersi conto di quanto istituzioni estere sollecitino una platea crescente di risparmiatori, anche per importi modesti.

Su questi equilibri va inserito un possibile aumento dell’aliquota, per valutarlo in termini di “costi benefici”, attraverso una previsione dei comportamenti (giuridici) anche in base ai dati economici sulla distribuzione del risparmio (19). Sotto tutti questi profili andrebbero quindi valutati, non tanto nelle previsioni astratte, quanto nel funzionamento ed

(19) Qui il giurista dovrebbe interagire con l’economista per avere alcuni lumi sulla composizione quantitativa del capitale finanziario delle famiglie italiane, e sulla sua frammentazione. A parità di ammontare totale, la propensione all’evasione è infatti maggiore di fronte a un numero relativamente modesto di grandi patrimoni, rispetto ad una elevata frammentazione dello stesso importo tra una miriade di piccoli (e disorganizzati) risparmiatori. Insomma, fatto 100 l’importo totale, una cosa è trovarsi di fronte a 10 patrimoni da 10 o a 100 patrimoni da 1.

efficacia concreta, i regimi tributari esteri, su cui si intrecciano, oggi, vere e proprie leggende metropolitane. Ogni paese, infatti, costruisce lentamente i compromessi della propria politica tributaria, trovando equilibri tra caratteristiche della capacità economica, precisione, semplicità, possibilità di controllo, efficienza dell'amministrazione, comportamenti consolidati degli interessati, opportunità di evasione, etc. Si tratta di un insieme che è difficile trapiantare meccanicamente da un paese all'altro, e che è difficile recepire solo per quanto riguarda l'aliquota, trascurando consolidati assetti amministrativi e di controllo.

4. Gli squilibri rispetto ai regimi di tassazione immobiliare. - Un'ulteriore reazione all'inasprimento della tassazione sul risparmio finanziario potrebbe essere un ulteriore sviluppo di quello "immobiliare". Non voglio entrare in valutazioni di meritevolezza sociale sull'utilizzo degli immobili come investimento alternativo ai titoli finanziari; le valutazioni su quanto l'enorme incremento di valore degli immobili abbia nuociuto alla qualità della vita nelle nostre città, ed all'emigrazione forzata di vaste fasce di popolazione, non competono a chi è incaricato solo di misurare la ricchezza; questi ultimi possono però notare lo sfasamento del regime fiscale dell'investimento immobiliare rispetto a quello finanziario. Nel settore immobiliare vige infatti una prevalenza della tassazione patrimoniale rispetto a quella reddituale; questo rappresenta infatti un vero e proprio retaggio di una storia in cui era a portata di mano una forte tassazione indiretta sugli atti giuridici aventi ad oggetto i diritti sugli immobili (20).

L'utilizzo dell'immobile come investimento, da parte di persone fisiche non esercenti attività commerciale, sconta invece una fiscalità assolutamente anomala rispetto a quella cui soggiacciono forme concorrenziali di investimento, specialmente finanziario. Oggi il settore immobiliare è gravato da tributi prevalentemente "sul patrimonio" (all'atto dei trasferimenti e annualmente, sotto forma di Ici) rispetto ad un settore mobiliare gravato invece da tributi sostitutivi sul reddito.

Nessun investimento finanziario sconta, all'atto dell'acquisto, un tributo o una commissione di intermediazione, paragonabili a quelle gra-

(20) Ciò in quanto questi atti giuridici erano circondati, proprio per l'importanza dei relativi beni, da particolari cautele, su cui poteva facilmente innestarsi un prelievo tributario. La conservazione in luoghi pubblici, e la redazione da parte di funzionari pubblici, dei titoli di proprietà immobiliare, erano la premessa inevitabile per una tassazione indiretta con lunghe tradizioni, spinta fino ai massimi della tollerabilità.

vanti sugli immobili; se un immobile non accresce il proprio valore nel tempo, e viene trasferito una volta ogni 5 anni, in una generazione l'erario acquisisce la metà del suo valore (21).

D'altro canto, però, le rendite fondiarie "da locazione" sono state spesso oggetto di massicci fenomeni di evasione, quantomeno nei casi in cui l'inquilino è una persona fisica, privo di interesse alla deduzione del relativo canone. La cosiddetta "doppia rendita" degli immobili, basata sia sul canone di locazione sia sulla rivalutazione dell'immobile, ha - di diritto o di fatto - un trattamento fiscale mite, che controbilancia il pesante onere tributario connesso ai passaggi di proprietà del bene. Le plusvalenze immobiliari dei privati sono state finora sostanzialmente detassate, sia per il limite quinquennale alla loro imponibilità, sia per la redazione a valori catastali dei relativi atti di vendita. Il tributarista ha quindi il dovere, per esigenze di neutralità, di proporre un regime impositivo analogo per le due forme di investimento.

Inoltre, l'assoggettamento delle plusvalenze immobiliari, anche ultrakinquennali, allo stesso regime previsto per i redditi finanziari, con deduzione delle spese di manutenzione, contribuirebbe all'emersione di tanti lavori oggi effettuati in modo del tutto occulto nel settore dell'edilizia; sarebbe un sistema di emersione molto più lineare e fiscalmente economico rispetto all'attuale detrazione del 41 per cento a fronte dei lavori di ristrutturazione edilizia. In conclusione, se per molti investitori "privati", il mattone ha preso il posto degli investimenti finanziari, occorrerebbe riavvicinare i relativi regimi fiscali, senza nostalgie per i residui di fiscalità ottocentesca ancora presenti nel nostro sistema.

5. L'inflazione come problema comune ai redditi finanziari e alle plusvalenze immobiliari. - Un indiscriminato aumento dell'aliquota sui redditi finanziari renderebbe assai più distorsivo un inconveniente presente già oggi, ma che passa relativamente in secondo piano rispetto alla modesta misura dell'imposizione. Per una gran parte dei risparmiatori, infatti, il reddito degli investimenti finanziari è inferiore al tasso di inflazione. Innalzare *tout court* l'aliquota penalizzerebbe quindi ulteriormente quanti già oggi hanno rendimenti inferiori al tasso di inflazione, e realizzano, in termini reali, non già "redditi finanziari", ma perdite fi-

(21) Mentre in molti centri urbani l'affitto assorbe uno stipendio medio, in altri luoghi la pesante tassazione indiretta al momento dell'acquisto, e la successiva tassazione patrimoniale, non è controbilanciata da proventi altrettanto rilevanti.

nanziarie. Per questi risparmiatori, l'attuale tassazione del 12,5 è applicata in casi in cui il capitale monetario aumenta, ma quello reale diminuisce.

Qualcuno potrebbe obiettare che anche altri redditi sono falcidiati dall'inflazione, ma è facile rispondere che i redditi di lavoro sono comunque "nuova ricchezza" e per essi si pone solo un problema di aliquota, cui si faceva fronte attraverso la restituzione del cosiddetto *fiscal drag*. La progressività delle aliquote, in questi casi, incide sempre su una nuova ricchezza, che è inferiore, al netto dell'inflazione, a quella dell'anno prima, ma in termini reali resta sempre nuova ricchezza.

Un discorso a parte vale per i redditi di impresa, dove le perdite da inflazione sono controbilanciate dalla possibilità di dedurre gli interessi passivi nominali. Comunque, la possibilità di una tassazione indicizzata all'inflazione, per il reddito di impresa, darebbe luogo a complicazioni notevoli, in quanto si tratterebbe – ad esempio – di deflazionare la deduzione degli interessi passivi. Queste complicazioni sono però insussistenti per i redditi "tassati lordo dei costi" come quelli di capitale ed immobiliari.

Gli investimenti "da patrimonio" come quelli immobiliari e finanziari sono quindi i soli per cui sono configurabili "perdite da inflazione", che deprimono il potere di acquisto del capitale.

Al di sotto del tasso di inflazione non si hanno "rendite finanziarie", ma vere e proprie "perdite finanziarie", indebitamente penalizzate dal fisco; al contrario, l'innalzamento dell'aliquota al 20 per cento sui redditi finanziari, darebbe luogo a una imposizione comunque modesta per una fascia di risparmiatori "attivi". Mi riferisco a chi effettua un impiego dinamico del risparmio, profittando delle oscillazioni dei corsi dei titoli, e ottiene rendimenti reali di tutto rispetto, per i quali si giustificerebbe anche una tassazione ben superiore a quella, oggi ipotizzata, del 19-20 per cento; questo riguarda anche moltissimi piccoli risparmiatori, che nel loro piccolo – frequentando borsini, leggendo giornali, e navigando su internet – realizzano redditi assai superiori al tasso di inflazione; si narra addirittura di casi limite in cui alcuni *traders* avrebbero centuplicato il capitale in meno di un anno. Questo accade non solo nel comparto azionario, ma anche in quello obbligazionario, eventualmente facendo leva sulle oscillazioni dei cambi; persino tante semplici obbligazioni a tasso fisso, acquistate anni addietro, offrono apprezzabili rendimenti reali rispetto al costo dell'investimento, con riconoscimento dei rischi attraverso la deduzione delle perdite in conto capitale. Insomma, fino a che il rendimento è inferiore all'inflazione, anche il 12,5 per cento è una ali-

quota troppo elevata, mentre per i rendimenti superiori all'inflazione anche una aliquota del 20 per cento suona come "eccessivamente agevolativa".

Non starebbe a noi giuristi fare valutazioni di meritevolezza politico sociale, ma in materia di redditi finanziari, checché se ne dica, il cassetista, che ha tenuto fermo l'investimento negli anni, ci ha sempre rimesso. L'indice Mibtel è oggi molto al di sotto di quanto era nel 2001, mentre gli immobili valgono tre volte tanto. Ne discende che i redditi finanziari "veri" sono realizzati da chi fa *trading*, dagli investitori dinamici; se invece si guardano gli investimenti "statici", i veri arricchimenti, che hanno pagato nel tempo in linea reddituale e patrimoniale, ci sono stati nel settore immobiliare, di cui abbiamo detto al paragrafo precedente.

Una aliquota del 20 per cento sarebbe insufficiente per il risparmio dinamico, che viaggia assai al di sopra dell'inflazione, mentre sarebbe irrazionalmente penalizzante per chi negli anni ha solo vivacchiato poco al di sopra della conservazione del valore reale del proprio patrimonio (ad altri è andata ben peggio). Qualcuno potrebbe replicare che tassare l'inflazione con l'aliquota del 20 per cento è conforme a un modello economico di "ampia base imponibile ed aliquota bassa"; compensare l'ampiezza della base imponibile con la mitezza dell'aliquota è però arbitrario quando comporta distorsioni così evidenti nella misurazione della capacità economica. Come se tassare anche chi perde in termini reali fosse un prezzo da pagare per tassare poco chi guadagna davvero. Immaginiamo che un cassetista chieda perché è stato tassato col 20 per cento anche se ha realizzato un reddito inferiore all'inflazione. La risposta secondo cui egli deve sopportare la tassazione su un reddito "da inflazione" solo perché qualcun altro beneficia della stessa tassazione su un reddito molto superiore appare politicamente improponibile, oltre che bizzarra.

Da quanto precede, appare in sostanza profondamente iniquo e distorsivo trattare nello stesso modo il reddito del 2 per cento guadagnato in una settimana, che spesso corrisponde a un 100 per cento su base annua, e il modesto 2 per cento di chi detiene staticamente un titolo obbligazionario, senza neppure salvaguardare il proprio capitale. A questo livello dei tassi d'interesse, già oggi siamo ai limiti, oltre i quali è irragionevole fingere che, per questi risparmiatori, l'inflazione non esista.

La precisione, la conformità alle caratteristiche sostanziali della ricchezza, per non parlare della tutela del risparmio, depongono quindi per tener conto dell'inflazione in un'eventuale revisione della tassazione sulle rendite finanziarie.

Questi obiettivi, in senso ampio di “equità fiscale”, potrebbero essere facilmente calati nel vigente sistema d'imposizione sostitutiva. Gli intermediari sono perfettamente in grado di gestire, in sistemi informatici dove sono presenti tutti i costi storici degli investimenti, anche il problema dell'inflazione, per tassare adeguatamente le “rendite finanziarie” senza intaccare il capitale dei risparmiatori. Forse, sarebbe troppo complesso spingere questa considerazione dell'inflazione fino all'indicizzazione delle singole operazioni finanziarie, ad esempio singole realizzazioni di dividendi, interessi o guadagni di capitali.

Senza calcolare l'inflazione per ogni operazione, sarebbe però facile calcolare, a intervalli di tempo annuali o semestrali, per ciascuna posizione di “risparmio amministrato” o gestito, un coefficiente correttivo, per adeguare all'inflazione il valore originario dell'investimento, o quello dell'esistenza a una certa data di partenza del regime; dopodiché, il risparmiatore potrebbe far valere, come moneta spendibile nei confronti del fisco, questa sorta di “*bonus*”. Non voglio scomodare la retorica dei piccoli risparmiatori, perché come al solito il problema non è nel merito, nel *favor* verso qualcosa o qualcuno, ma nella capacità tecnica (giuridica ed economica) di contemperare equità e semplicità in modo adeguato alle caratteristiche della ricchezza sottostante, specificando la capacità economica nel modo più corretto.

RAFFAELLO LUPI