

PROPOSTA N. 15 L'imposta sui vantaggi ricevuti e la misura di eredità universale

Si propone un intervento integrato per riequilibrare la ricchezza su cui ragazze e ragazzi possono contare nel momento del passaggio all'età adulta e che esercita una forte influenza sulle loro opzioni e scelte di vita: da un lato, prevedere che, al compimento dei 18 anni, ogni ragazza e ragazzo riceva una dotazione finanziaria (o "eredità universale") pari a 15mila euro, priva di condizioni e accompagnata da un tutoraggio che parta dalla scuola; dall'altro, una tassazione progressiva sulla somma di tutte le eredità e donazioni ricevute (al di sopra di una soglia di esenzione di 500mila euro) da un singolo individuo durante l'arco di vita.

**PROPOSTA 15.A
L'imposta sui vantaggi ricevuti**

L'imposta sui vantaggi ricevuti dovrebbe sostituire la vigente imposta sulle successioni e sulle donazioni. L'obiettivo finale è quello di limitare i vantaggi sostanziali, ottenuti per il solo fatto

di avere la fortuna di essere eredi o donatari di trasferimenti a titolo gratuito e di fornire in questo modo un contributo al finanziamento dell'eredità universale. A differenza di quanto succede ora, tutti i patrimoni e le donazioni ricevute nel corso della vita sarebbero tassati su base progressiva, ogni volta che questi entrano nella disponibilità degli eredi/donatari.

Riquadro R**LE IMPOSTE VIGENTI SULLE SUCCESSIONI E LE DONAZIONI: IL QUADRO ODIERNO IN ITALIA**

In Italia, chi riceve quote ereditarie o donazioni viene oggi soggetto all'imposta sulle successioni e le donazioni. Queste imposte differenziano la tassazione delle quote ereditate o ricevute in donazione secondo il grado di parentela che intercorre fra donante e donatario, secondo l'ammontare trasferito e la tipologia di patrimonio trasferito. Nel caso di trasferimenti in linea diretta (ad es. trasferimento fra conigui o fra genitori e figli) sono soggette a tassazione solo quote ereditarie o donazioni che superano 1 milione di euro, applicando un'aliquota fissa ad un tasso del 4%. È bene specificare che questa soglia di esenzione si applica indipendentemente ad ogni erede con un grado di parentela diretta (ad es. con eredi coniuge e figli). Tutti i trasferimenti di ricchezza ricevuti da fratelli o sorelle sono soggetti ad un'aliquota proporzionale del 6% solo se superiori ai 100 mila Euro. I trasferimenti da parte di altri parenti come nipoti, zii, cugini, suoceri e cognati, non prevedono, invece, nessuna esenzione e vengono sempre tassati al 6%. L'aliquota sale ulteriormente all'8% per i trasferimenti da altri e, anche in questo caso, non esiste soglia di esenzione. Cioè tutti i trasferimenti, anche di piccole somme, sono soggetti a tassazione. Nel caso di successione di beni immobili, tutti contribuenti sono sempre chiamati a versare ulteriori imposte accessorie, indipendentemente dal loro valore. Ad esempio i contribuenti sono chiamati a versare un'imposta del 2% a titolo di imposta di trascrizione (imposta ipotecaria) ed anche un 1% per imposta di voltura catastale (imposta catastale). Solo per la prima casa entrambe le imposte sarebbero fisse a 200 euro ciascuna.

È importante ricordare, infine, che il regime fiscale attualmente in vigore non richiede tecnicamente di tener conto, insieme alle quote di eredità, anche di tutte le donazioni ricevute in vita. Ciò significa che la donazione nel corso della vita si configura come un'efficace manovra di elusione fiscale per ridurre la base imponibile in caso di eredità. Fino al 2001 vigeva il cosiddetto "coacervo" il quale richiedeva di sommare a tutte le quote ereditate anche i trasferimenti durante il corso della vita -autodichiarati - ricevuti dalla stessa persona (non da tutti, come proponiamo con la nuova imposta sui vantaggi ricevuti). Questi trasferimenti andavano, a tutti gli effetti, a ridurre le franchigie applicate in caso di eredità per causa di morte. In realtà, occorre sottolineare come la materia sia molto complessa e ambigua e come l'applicazione del coacervo sia rimasta, in pratica, immutata fino al 2016¹.

¹ Nel 2016, una sentenza della Cassazione (n. 24940), ha abolito la validità dell'istituto del coacervo, sciogliendo una serie di nodi. Secondo un'ulteriore sentenza della Cassazione n. 11677 dell'11 maggio 2017 rimane, invece, valido l'istituto del coacervo per il regime delle donazioni ai fini della verifica della capienza della franchigia. Questa disparità di trattamento appare accrescere la confusione e l'incertezza sulle imposte dovute oltre che aumentare la potenzialità di un utilizzo eccessivo dei ricorsi legali per impugnare le decisioni dell'Agenzia delle Entrate.

Ancor più che per le altre nostre proposte, la struttura dell'imposta sui vantaggi ricevuti deve essere il frutto di un confronto pubblico informato, che consenta a tutte le parti di manifestare le proprie posizioni e permetta un arricchimento del patrimonio informativo (oltre quanto abbiamo già potuto fare) circa i rischi da evitare e su come evitarli. Molti interventi vanno incontro all'insuccesso (o a non decollare

neppure) perché non si assoggettano a questo confronto. Sulla base delle valutazioni effettuate, riteniamo che il punto di partenza di questo confronto pubblico possa utilmente essere rappresentato dal seguente schema, caratterizzato da un'elevata soglia di esenzione e da aliquote marginali crescenti in funzione del valore delle quote ereditarie o ricevute in donazione lungo l'arco della vita, e precisamente:

- a) una soglia di esenzione pari a 500mila euro valida per tutti (l'aliquota marginale è dunque pari a 0% per i primi 500mila euro ricevuti lungo il corso della vita);
- b) aliquota marginale del 5% tra i 500mila euro e 1 milione di euro
- c) aliquota marginale del 25% tra 1 milione e 5 milioni di euro
- d) aliquota marginale del 50% oltre i 5 milioni di euro.

L'esenzione e le aliquote sono applicate ad ogni beneficiario/erede indipendentemente dal grado di parentela che intercorre fra "donante" e "donatario" e tutti i trasferimenti ricevuti nel corso della vita concorrono al computo della base imponibile in modo da ridurre le possibilità di utilizzare i trasferimenti *inter-vivos* come strategia per eludere il fisco (come avviene in parte nel regime attuale). L'impianto relativo ai trasferimenti cumulati nel corso della vita serve, inoltre, ad affermare il principio secondo cui un vantaggio ereditato è sempre tale, indipendentemente dalla sua provenienza e dal momento in cui è stato ricevuto.

Lo schema di base che proponiamo prevede quindi un aumento sostanziale della progressività fiscale sui larghi patrimoni ereditati. Nel regime attuale, che prevede, per i trasferimenti in linea familiare retta una aliquota marginale del 4% per i patrimoni ereditati superiori ad 1 milione di euro, la progressività è quasi annullata grazie all'effetto combinato di un'unica aliquota *proporzionale* oltre la soglia di esenzione, di ampie esenzioni fiscali per diversi cespiti e del regime sfavorevole per i trasferimenti al di fuori della famiglia stretta (Cfr. Riquadro S). Come mostra la figura 12, l'aumento di progressività appare chiaro, nel caso di trasferimenti in linea

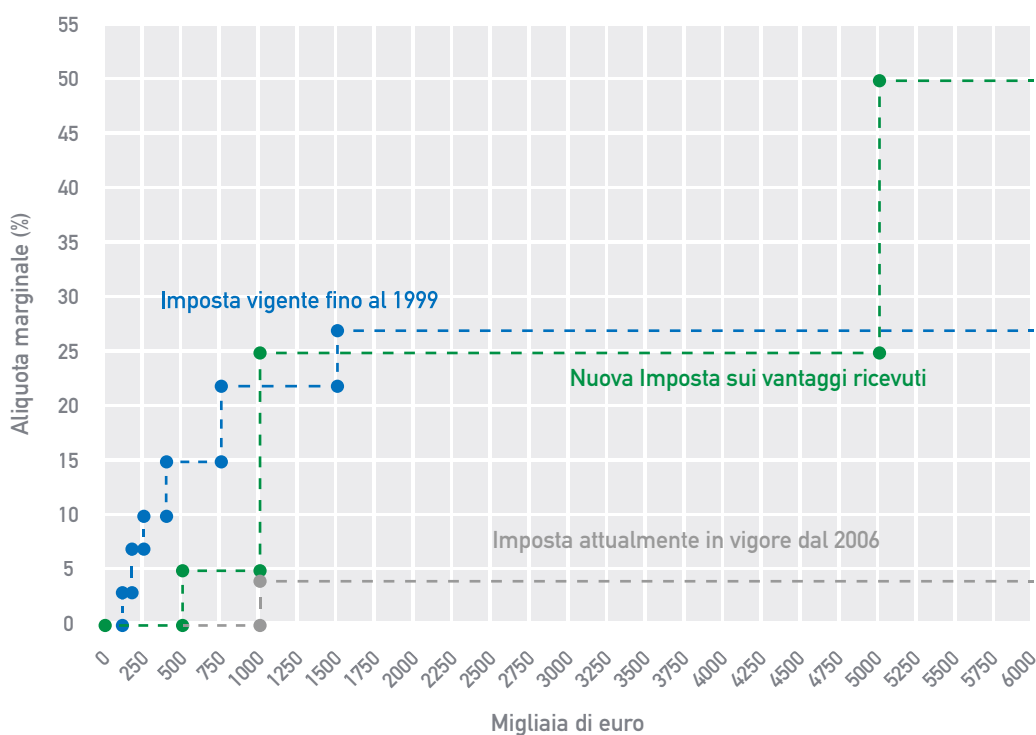
parentale diretta. La progressività è superiore anche rispetto al regime fiscale sui trasferimenti di ricchezza vigente fino al 1999 (con aliquote marginali che andavano dal 3 al 27%).

PIÙ PROGRESSIVITÀ E FORTE RIDUZIONE DEL NUMERO DI PERSONE SOGGETTE A IMPOSIZIONE

Da questa nuova configurazione discende una fortissima riduzione del numero delle persone soggette ad imposizione fiscale rispetto a oggi. Meno persone pagheranno e il carico fiscale si sposterà sui soggetti con maggiori disponibilità patrimoniali, prevedendo anche dilazioni del pagamento di imposta più generose in alcuni casi. Il nostro obiettivo non è "tassare per tassare", ma è diminuire i vantaggi ingiusti che fanno nascere alcuni con tutte le opportunità e altri senza. Questo obiettivo è raggiunto proprio per il fatto che la nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* verrà pagata da un numero assai inferiore di persone, quelle che si trovano a ricevere, per il tramite di donazioni ed eredità, patrimoni significativi. In Italia, il valore di 500mila euro utilizzato come soglia è tale che la persona che ne viene in possesso entra nel 5% più ricco della popolazione. Si tratta di un numero limitato di persone: poco più del 2,5% degli eredi riceve una somma pari ad almeno 500mila euro e sarebbe dunque soggetto alla nuova imposta.²

2 Queste stime sono elaborate assumendo che gli immobili ereditati o donati siano valutati a valori di mercato. Senza nessun aggiornamento dei valori catastali che determinano la base imponibile dei patrimoni immobiliari, invece, meno dell'1% delle eredità avrebbe un valore superiore a 500mila euro. Queste stime preliminari sono basate sul lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*, presentato da Salvatore Morelli in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 - Città dell'Altra Economia).

Fig.12 Aumenta la progressività con la nuova imposta sui vantaggi ricevuti



Nota: Il grafico mostra la struttura delle aliquote marginali e degli scaglioni per la nuova proposta di Imposta sui vantaggi ricevuti in confronto alla normativa vigente e a quella esistente fino all'anno 1999. In tutti i casi è importante ricordare che in caso di successione di beni immobili le imposte catastali, ipotecarie e di registro sono sempre dovute ed esse non dipendono da alcuna soglia di esenzione. Inoltre, è importante sottolineare come il confronto appare puramente indicativo per via di sostanziali differenze strutturali delle imposte in oggetto. Fino al 1999 la struttura dell'imposta raffigurata si riferisce al totale dell'asse ereditario e non alle quote ereditarie come succede invece nella normativa attualmente in vigore. In quest'ultimo caso, inoltre, si mostra la normativa di riferimento in caso di quota ereditaria in linea parentale diretta (ad es. le quote ereditate da un conoscente senza legami di parentela non prevede alcuna soglia di esenzione). La struttura relativa all'imposta sui vantaggi ricevuti, invece, si riferisce a tutti i trasferimenti ricevuti in vita da chiunque e la struttura delle aliquote e gli scaglioni non dipendono dal grado di parentela.

Secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il regime di imposta corrente gli individui paganti nel 2016 ammontavano a circa 54 mila persone. Solo l'8,8% dei circa 615 mila deceduti registrati per l'anno 2016 ha lasciato, dunque, eredità sulle quali risultano pagate imposte. Assumendo una media di due eredi per successione, sarebbero stati coinvolti circa 108 mila eredi nel 2016. L'ammontare medio dell'imposta pagata si attesta oggi intorno a circa 10mila Euro per successione (circa 5.000 Euro per erede).³ Nel nuovo regime, stimiamo

3 Il totale degli introiti fiscali per le imposte di successione nel 2016 era pari a circa 560 milioni di euro. MEF – Dipartimento delle Finanze (2016). *Valori dell'asse ereditario e delle relative imposte per regione di registrazione, 2016*. [link]. Il totale delle imposte pagate ammonta ora a circa lo 0,3% del valore totale dell'asse ereditario, riducendosi da un livello superiore all'1% alla fine degli anni 90.

La nuova imposta sui vantaggi ricevuti: Marta

Marta eredita la casa dei propri nonni, dove ha trascorso buona parte dell'infanzia, e un dono di circa 5mila euro. Si tratta di un appartamento in una bella città di provincia del valore di mercato di circa 180 mila euro.

Con l'attuale regime e anche con la *nuova imposta sui vantaggi ricevuti*, Marta non sarà soggetta a tassazione perché la quota ereditata è ampiamente al di sotto della soglia di esenzione.

La nuova imposta sui vantaggi ricevuti: Valeria

Valeria riceve un dono (da parte dei nonni) di 20mila euro al compimento del suo 18 anno, con i quali finanzia buona parte del proprio percorso di studio universitario e post-universitario. Al compimento del suo 30esimo anno, come regalo per l'ottenimento del dottorato in ingegneria, riceve dai propri genitori un anticipo sostanziale (100mila euro) per la compravendita della prima casa.

Al compimento del 65esimo anno, Valeria riceve in eredità un appartamento del valore di 1 milione e 985mila euro (circa 600 mila euro di valore catastale assumendo un fattore di correzione pari a 3.3) e fondi di risparmio e di investimento per un totale di 180 mila euro. Il totale dei vantaggi ereditati da lei accumulati nel corso della vita ammontano a $20.000 + 15.000 + 100.000 + 1.985.000 + 180.000 = 2.230.000$ euro. Considerando il valore catastale dell'immobile ciò corrisponderebbe ad una base imponibile di circa 916 mila euro. Sottraendo la soglia di esenzione pari a 500mila euro otteniamo la base imponibile, pari a 416mila euro a cui applicare un tasso marginale del 5%.

L'*imposta sui vantaggi ricevuti* da pagare ammonterebbe a 20,800 euro (l'aliquota fiscale effettiva ammonta dunque a meno dell'1% dell'eredità al valore di mercato), con cui concorrere all'eredità universale di un'altra ragazza o ragazzo (cfr. oltre). Con l'attuale imposta di successione, invece, Valeria non avrebbe nessuna imposta da pagare pur avendo ricevuto vantaggi ereditati valutati, al prezzo di mercato, per oltre 2 milioni di Euro.

UNA PRIMA OBIEZIONE: LA PUNIZIONE DI COMPORTAMENTI VIRTUOSI?

L'aliquota marginale massima ipotizzata è del 50%. Potrebbe apparire un valore troppo elevato, quasi punitivo. Studi sull'ottimalità dell'imposta sui trasferimenti di ricchezza suggeriscono, anzi, tassi superiori.⁵ Anche il confronto in-

5 Uno studio di Piketty and Saez conclude che il tasso ottimale di imposizione è positivo e sostanziale se la società ha a cuore soprattutto la porzione della popolazione che riceve pochi trasferimenti ed eredità e soprattutto, come tipicamente confermato nei dati, se l'elasticità di risposta dei trasferimenti di ricchezza al variare dei tassi marginali è bassa e se la concentrazione dei lasciti e delle donazioni nell'economia è molto alta. Sotto condizioni realistiche di risposta alla tassazione (ad es. evasione o elusione fiscale) le loro calibrature sui dati francesi e statunitensi suggeriscono un'aliquota ottimale compresa fra 45% e il 65% per una soglia di esenzione simile a quella qui proposta e pari a circa 500mila dollari. Cfr. T. Piketty, E. Saez. *A theory of Optimal Inheritance*

che circa 10mila beneficiari di trasferimenti di ricchezza saranno chiamati a pagare l'imposta ogni anno: si tratta di circa un decimo rispetto a quanto succede con l'imposta attuale.⁴ Sono cifre che danno idea di come la nostra proposta migliora la posizione di larghe fasce di ceto medio, chiamando a dare un contributo solo persone in fasce decisamente più elevate.

Per apprezzare la differenza fra il regime attuale e quello che proponiamo può anche essere utile considerare due ipotesi di scuola: quelle di Marta e Valeria.

4 Il numero di potenziali paganti scenderebbe addirittura a 10 mila persona se non si implementasse un aggiornamento dei valori catastali, generalmente inferiori a quelli di mercato. L'ipotesi principale della nuova imposta opera sotto l'assunzione che i valori catastali siano aggiornati a quelli di mercato (Cfr. la sezione sulla Previsione Preliminare di Gettito). Si ricorda, che la stima del numero dei paganti riguarda esclusivamente l'imposta sui vantaggi ricevuti e non quelle accessorie (es. imposte catastale, ipotecaria, e di registro le quali dovranno comunque essere versate).

ternazionale non dà supporto a questa valutazione. Come mostrato in Figura 12 e facendo le dovute differenze relative alla tipologia di imposta e alle soglie di esenzione, quest'aliquota marginale massima porterebbe l'Italia in una posizione comparabile a quella di grandi potenze economiche come Giappone, Francia, UK, e USA. Infine, aliquote marginali anche molto più elevate non sono rare nella storia dell'evoluzione delle economie capitaliste (ad esempio nel Regno Unito l'aliquota marginale massima era superiore al 70% o l'80% a partire dagli anni '50 e fino alla metà degli anni '80).

Nel valutare le aliquote e la franchigia, è inoltre bene tenere a riferimento il favore, oggi altissimo e che rimarrebbe, di cui godono i lasciti ereditari e le donazioni. Chi lavora è sog-

taxation. *Econometrica*, Vol. 81, No. 5, 1851–1886, 2013.

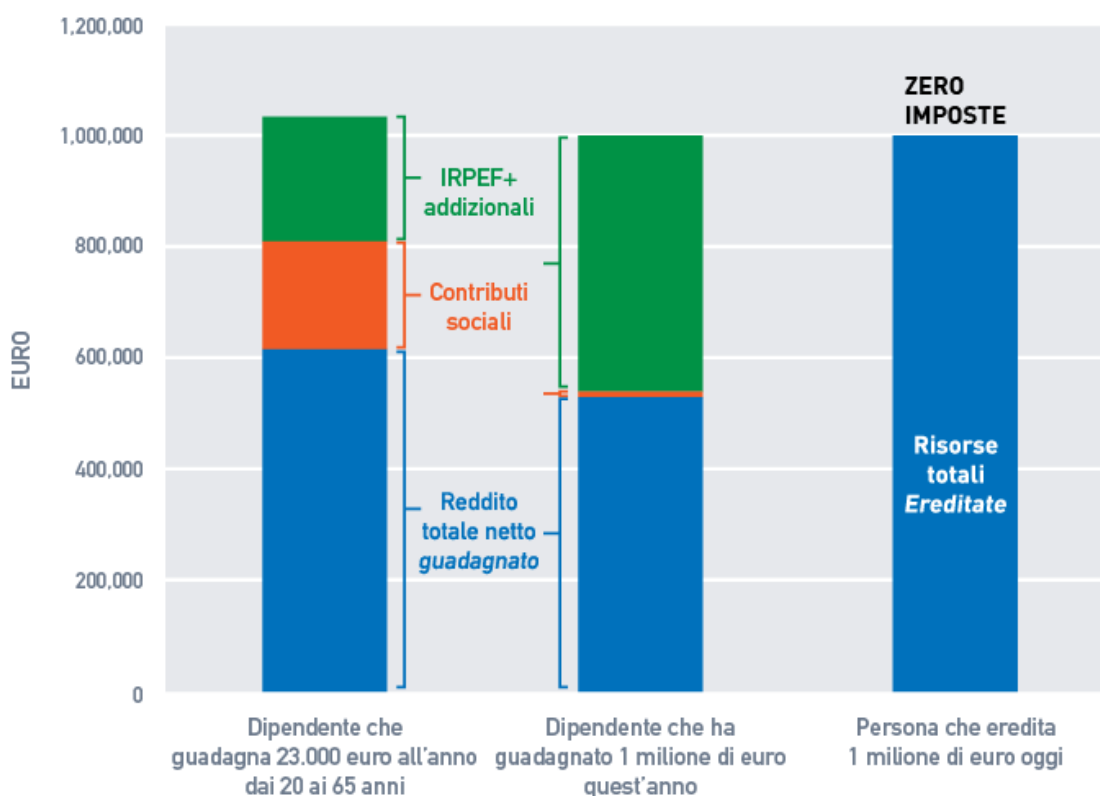
getto a tassazione del reddito e trattenimenti alla fonte per fini contributivi. Le risorse economiche, anche ingenti, ottenute, senza sforzo o merito particolare, sono invece spesso esenti da prelievi fiscali. Si confrontino tre casi estremi, ma rivelatori:

- Una dipendente/dirigente che guadagna in un anno 1 milione di euro paga oggi 460mila euro circa di IRPEF (incluso di addizionali regionali e comunali) e 10mila euro circa di contributi sociali all'INPS.
- Un dipendente che durante l'arco della sua vita lavorativa guadagna 23mila euro all'anno per 45 anni (dai 20 ai 65 anni), raggiungendo così circa 1 milione di euro guadagnati, versa contributi per 200mila euro circa e paga IRPEF (incluso di addizionali) per 220mila euro circa. Avrà così guadagnato circa 1.100 euro netti men-

sili: assumendo, generosamente, che ogni mese riesca a risparmiare 165 euro (15% del salario netto) e che non ci sia alcun tasso di rendimento sui risparmi (realistico per i piccoli risparmi), egli raggiungerebbe solo circa 90mila euro di risparmi dopo 45 anni di lavoro.

- Una persona che oggi eredita a 20 anni (diciamo dai nonni) l'equivalente di 1 milione di euro di risparmi, investimenti, azioni etc. paga zero imposte. Se ogni anno il capitale finanziario si apprezzasse al tasso del 2% ogni anno (generando un flusso continuo di 20mila euro annui) e tutto questo guadagno venisse consumato, dopo 45 anni l'erede avrebbe ancora 1 milione di euro su cui contare, anche senza aver mai lavorato, e potrebbe tramandare lo stesso vantaggio ai propri figli o nipoti.

Figura 13 Il trattamento fiscale di favore dei vantaggi ereditati



Fonte: elaborazione con dati di reddito ipotetici e tenendo conto dell'attuale regime fiscale sulla tassazione dei redditi, dei lasciti ereditari e dell'attuale regime contributivo. Gli attuali scaglioni IRPEF sono stati applicati insieme alle addizionali regionali del Lazio e con addizionali comunali generiche. L'aliquota contributiva a carico del lavoratore è pari a 9,19% (+ 1% sui redditi superiori a 46.630 euro e fino ad un massimale imponibile di 101.427 euro).

Ma resta la possibile obiezione che l'imposta punirebbe un comportamento "virtuoso", dando luogo a distorsioni e doppie imposizioni. A tale riguardo va prima di tutto sottolineato che l'imposta sui vantaggi ricevuti è a carico di chi riceve eredità e donazioni: il dono è prodotto da altri e su di esso il donatario non può vantare particolari titoli di merito né ha in precedenza pagato alcuna imposta⁶. Certo, ci potrebbero esse-

re effetti distorsivi sui comportamenti di chi dona o lascia in eredità, ma anche qualora tali effetti si verificassero, occorre ricordare anche gli effetti di efficienza sul comportamento di chi riceve, i quali non sono necessariamente marginali. Il riferimento è al cosiddetto "effetto Carnegie": ricevere sostanziali trasferimenti in eredità o donazione indurrebbe a lavorare di meno. In ogni caso, è lecito immaginare che le imposte sui

⁶ Inoltre, le eredità non sono sempre frutto di trasferimenti pianificati, essendo a volte accidentali. Ciò rafforza le giustificazioni etiche dell'imposta, al contempo

minimizzando i rischi di distorsioni.

redditi da lavoro dei ceti medi siano molto più distorsive. E accumulare grandi patrimoni è forse più “virtuoso” che lavorare?

UNA SECONDA OBIEZIONE: LA LESIONE DEL DIRITTO DEI GENITORI DI AIUTARE I FIGLI?

Una seconda possibile obiezione, rivolta in generale alle imposte su lasciti ed eredità a figli e figlie, è che l'imposta lederebbe il diritto dei genitori di lasciare loro qualcosa. Qui vale osservare che se il valore della famiglia richiede di permettere ai genitori di accumulare per i figli, il valore dell'uguaglianza di opportunità richiede un livellamento del campo da gioco. Paradigmatico a quest'ultimo riguardo è il pensiero liberale di J. S. Mill. Pur negando qualsiasi merito nelle ricchezze ricevute e difendendo l'istituzione di un'imposta progressiva sulle eredità, Mill riconosceva anche il diritto delle famiglie a lasciare ai propri figli, ma solo nella misura necessaria a assicurare una vita decente. Come scrivono Brighouse e Swift (2009)⁷: “non riteniamo che coloro che credono nell'uguaglianza possano permettere ai genitori di perseguire gli interessi dei figli a prescindere dalle disuguaglianze che quel perseguimento potrebbe causare. Un simile comportamento rappresenterebbe una parzialità genitoriale eccessiva e come tale illegittima”. In breve, il diritto dei genitori va assicurato, pena la messa in discussione del valore della famiglia. Ma questo diritto, come tutti i diritti, non è illimitato. Nel nostro caso, va temperato con il rispetto del valore dell'uguaglianza di opportunità.

Proprio per contemperare i diritti dei genitori e il valore dell'uguaglianza di opportunità, proponiamo una imposta sui vantaggi ereditati che tocchi essenzialmente i grandi patrimoni ereditati, grazie a soglie elevate di esenzione. Non si dimentichi, peraltro, che nelle quote di eredità vi è il contributo di una miriade di fattori, inclusi investimenti pubblici, che prescindono dal contributo individuale dei genitori stessi. In questo senso, il fallimento di tassare appropriatamente le eredità allontana inesorabilmente la distribuzione della ricchezza da una “ragionevole approssimazione del merito”, elemento per molti essenziale per considerarla equa e giusta⁸.

Infine, coerentemente con questi principi, la struttura dell'imposta proposta favorirà la “deconcentrazione” dei patrimoni ereditati incentivando la diffusione dei trasferimenti di ricchezza fra più beneficiari e la diffusione dei trasferimenti filantropici, proprio al fine di usufruire di una tassazione inferiore o nulla. Nel lungo termine, questo potrebbe contribuire alla riduzione della concentrazione di ricchezza, contribuendo a salvaguardare il funzionamento della società democratica e rendendo la nostra economia più inclusiva.⁹

7 Cfr. H. Brighouse e A. Swift (2008). *Legitimate Parental Partiality*, Philosophy and Public Affairs, 37, 1 pp. 43-80

8 Documento della Fabian society in supporto all'imposta di successione. (p. 21). R. Prabhakar, S. White, e K. Rowlingson (2008), *How to Defend Inheritance Tax*, Fabian Society, 2008 [\[link\]](#)

9 Un recente lavoro dell'OCSE (OCSE, 2018, *The role and design of net wealth taxes in OECD*. OECD Publishing, Paris) ha elaborato i temi della tassazione

LA CORREZIONE DELLE ATTUALI INIQUITÀ

La proposta della nuova imposta sui vantaggi ricevuti prevede anche di correggere le iniquità orizzontali oggi esistenti. Non esiste solo un trattamento di favore sostanziale per i trasferimenti di ricchezza in linea familiare diretta, come abbiamo già discusso, ma anche ampie possibilità di non essere soggetti a tassazione alcuna per via delle esenzioni fiscali su particolari tipologie di patrimonio. Ad esempio, i trasferimenti di quote di controllo societarie, di rami di aziende familiari, di obbligazioni di Stato, di fondi pensione privati, di fondi assicurativi, di beni e immobili di valore artistico e culturale, di veicoli registrati nel pubblico registro, sono attualmente effettuabili senza essere soggetti all'imposta sulle successioni e le donazioni.

A queste esenzioni si aggiunge la *valutazione degli immobili secondo i valori catastali* che sono in media 3,3 volte inferiori ai prezzi di mercato, con ampie differenziazioni geografiche anche all'interno dello stesso comune, che crea ulteriori iniquità.¹⁰ Allo stato attuale ricevere dai genitori in eredità un'abitazione che valga sul mercato circa 5 milioni di euro (circa 1,5 milioni di valore catastale) comporta un'imposta di successione di circa 20 mila euro (il 4% da applicare all'eccedenza del valore catastale di 1,5 milioni di euro sulla soglia di esenzione di 1 milione di euro)¹¹. Se la stessa abitazione fosse stata trasferita alla morte da un parente oltre il secondo grado o da un conoscente, l'imposta da pagare ammonterebbe a 90mila o 120mila euro, fino a 6 volte più elevata. Ricevere la stessa somma sotto forma, ad esempio, di fondi pensione, titoli del tesoro, assicurazione vita, o rami di impresa di famiglia potrebbe, invece, non essere sottoposto a nessuna tassazione.

Non sorprende, dunque, se più del 70% delle eredità generate a partire da patrimoni compresi fra i 2,5 e 6 milioni di euro appaiono oggi *non* essere soggette a prelievi fiscali. Non si registra imposizione fiscale anche per circa il 30% dei patrimoni superiori ai 10 milioni di euro. L'assenza di soglie di esenzione per alcuni trasferimenti di ricchezza, invece, fa anche sì che il 15% circa delle eredità provenienti da patrimoni dichiarati minori di 20mila euro siano oggi soggetti a tassazione.

della ricchezza, delle successioni e dei redditi da capitale allo scopo di ridurre le disuguaglianze economiche. In particolare, il rapporto scrive a pag. 70 “la tassazione comprensiva dei redditi da capitale combinate con un'imposta sulle eredità per designata è il modo più efficiente e meno costoso dal punto di vista amministrativo per affrontare le disuguaglianze di ricchezza”.

10 Il fattore proporzionale si riferisce alle stime presenti nel lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli “Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016”.

11 All'imposta sulle successioni bisognerebbe aggiungere le imposte ipotecarie (2% del valore catastale lordo dell'immobile), le imposte catastali (1% del valore catastale lordo dell'immobile) e di registro. In caso di successione o donazione di prima casa le imposte catastale e ipotecaria equivalgono a 200 Euro ognuna. Inoltre le imposte di registro non sono dovute.

Riquadro S

L'ATTUALE IMPOSTA DI SUCCESSIONE E LA NUOVA IMPOSTA SUI VANTAGGI RICEVUTI: L'ESEMPIO DELLE SORELLE ROSSI

Le sorelle Rossi ereditano un'immobile dai propri genitori, dividendo le quote di proprietà in maniera paritaria. Per superare la franchigia attualmente in vigore di 1 milione di euro (e dunque essere soggetti a tassazione) si dovrebbe ereditare la metà di un immobile dal valore di mercato di oltre 6,6 milioni di euro (1 milione * 3,3 * 2).

Immaginiamo dunque che il valore di mercato dell'immobile ereditato sia di 7 milioni di euro e ogni ereditiera riceva almeno 3,5 milioni di euro di valore: ciò equivarrebbe a circa 1 milione e 60 mila euro di valore catastale. Inoltre, entrambe le ereditiere ricevono 40 mila euro di fondi postali e bancari di risparmio. Con queste quote ereditate, entrambe le sorelle dovrebbero pagare circa 4.000 euro di imposta di successione avendo ereditato un immobile dal valore di mercato di 3,5 milioni di euro e 40 mila euro di attività finanziarie (il 4% di 60 + 40 mila euro). Dunque, su un trasferimento intergenerazionale di ricchezza pari a circa 7,1 milioni di euro lo stato tratterrebbe 8 mila euro con il regime fiscale attuale. Ciò equivale ad un'aliquota media dello 0,1%.

Con la nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* ognuna delle sorelle Rossi dovrebbero versare il 5% sui 500mila euro eccedenti la soglia di esenzione fino ad 1 milione di euro ed il 25% sui 100mila euro che eccedono il milione di euro. Ciò equivale a 50mila euro ciascuno per un totale di 100mila euro di gettito incassati. L'aliquota effettiva sull'intero lascito di circa 7,1 milioni di euro salita all'2,8% (N.B. Le stime escludono le imposte accessorie, come quelle catastali e ipotecarie).

La nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* eliminerebbe questa iniquità sfavorevole ai ceti medi con patrimoni limitati. La base imponibile della nuova imposta sui vantaggi ricevuti sarà infatti composta da tutti gli attivi patrimoniali, finanziari e reali ricevuti nel corso della vita.

Le uniche eccezioni verranno fatte per le imprese agricole e per i beni e immobili sottoposti a vincoli culturali prima della successione (già esenti da tassazione, a patto che siano stati adempiuti gli obblighi di conservazione e protezione). La soglia di esenzione viene raddoppiata ad 1 milione di euro nel caso in cui tutte le donazioni e le eredità ricevute (senza il contributo di imprese agricole e immobili sottoposti a vincoli culturali) siano inferiori ai 500mila euro. Nel caso di impresa agricola l'esenzione è valida se almeno l'80% del valore patrimoniale è composto da terreni e capitale agricolo (ciò porterebbe la soglia di esenzione effettiva fino a 1 milione di euro in questi casi). Tuttavia, i benefici fiscali vengono perduti se gli attivi patrimoniali esenti vengono venduti (entro 5 anni) monetizzando il trasferimento trasformandolo in vantaggio finanziario. Tutti i trasferimenti esenti da tassazione andranno comunque sempre dichiarati al fisco anche se esenti in prima istanza.

Ulteriore eccezione è fatta nell'ipotesi di nuovo regime per tutti i doni ricevuti nel corso di un anno inferiori ai 3.000 euro ed il trasferimento dei veicoli registrati nel pubblico registro, i quali continueranno ad essere esenti da imposta perché tassati separatamente.¹²

Un tema aperto da approfondire riguarda, oltre a quello dei trasferimenti intragenerazionali fra coniugi e fra partners in unione civile (si potrebbe prevedere un'esenzione totale soprattutto in caso di morte ravvicinata dei coniugi o partners), quello dei trasferimenti di piccole imprese di famiglia.

¹² Per ereditare un veicolo iscritto al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) bisogna pagare un'Imposta Provinciale di Trascrizione, gli Emolumenti ACI e l'Imposta di bollo per la registrazione al PRA.

Al riguardo, occorre bilanciare la rilevanza affettiva di tali trasferimenti (che porterebbero a considerare esenzioni più elevate di quelle base, nonché una diluzione più generosa nel tempo dell'onere del pagamento) con il riconoscimento comunque del vantaggio associato all'eredità di un'impresa nonché delle possibili complementarità fra tassazione e efficienza. Dal punto di vista dell'efficienza capitalistica, infatti, il trasferimento della ricchezza incorporata nelle imprese al di fuori di ogni criterio di "capacità di esercizio del controllo" è inefficiente.¹³ L'esistenza di un significativo prelievo fiscale sul trasferimento generazionale potrebbe incentivare l'imprenditrice o imprenditore a mettere sul mercato l'azienda, ossia a cercare via mercato il soggetto più adatto a subentrare nel controllo e dunque pronto a pagare di più. L'assenza proprio di questo "vaglio del mercato" rafforza oggi il ciclo della disuguaglianza di ricchezza e trasforma le disuguaglianze dei risultati in disuguaglianze di opportunità ereditate in senso dinastico.

Per questo motivo, siamo propensi a ritenere che i trasferimenti di imprese di famiglia dovrebbero essere soggette ad un prelievo fiscale non dissimile a quello relativo al trasferimento di altri patrimoni. Per far fronte alla possibile criticità legata all'eventualità che l'impresa debba essere venduta o frazionata per far fronte al pagamento richiesto dall'imposta

¹³ In una rassegna della letteratura, Kopczuk, economista ed esperto di finanza pubblica e di tassazione dei trasferimenti di ricchezza, osserva che una delle giustificazioni dell'imposta sulle successioni e le eredità sia da ricercare nella congettura che "ritenere il controllo di un'impresa all'interno della famiglia spesso implica il trasferimento di controllo ai figli, i quali potrebbero non possedere le stesse capacità imprenditoriali dei genitori. Le conseguenze negative per la società di tale gestione inefficiente in grandi imprese potrebbero dunque giustificare un intervento che previene un tale trasferimento di controllo". (W. Kopczuk, *Economics of estate taxation: Review of theory and evidence*, NBER Working Paper N.15741, 2010). Questa congettura è stata effettivamente riscontrata in una serie di lavori empirici (si veda ad esempio: N. Bloom, *Inherited family firms and management practiced: the case for modernizing the UK's inheritance Tax*, CEP Policy Analysis Paper No. 004, 2006).

in presenza di vincoli di liquidità, si potrebbe prevedere un regime speciale di dilazione del pagamento lungo un arco di 5-10 anni (che decade in caso di vendita).¹⁴

METODI MODERNI PER RIDURRE ELUSIONE E EVASIONE

La proposta di istituzione dell'imposta sui vantaggi ricevuti deve essere affiancata da un rafforzamento nell'amministrazione dell'imposta e dell'azione di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale. Riducendo l'erosione fiscale, allargando la base imponibile, e aumentando le aliquote, potrebbe infatti crescere l'incentivo all'elusione fiscale con l'occultamento di cespiti all'estero o il loro conferimento a trust o altri veicoli. Sono dunque necessari fondi adeguati, personale specializzato e programmazione di accertamenti, casuali e mirati, ai grandi patrimoni¹⁵. Su questo fronte c'è molto da fare. Ad esempio, a oggi non esiste una misura ufficiale dell'ammontare di imposta evasa (o *tax gap*) per le imposte di successione e di donazione¹⁶: la nuova imposta dovrà dotarsi dalla sua nascita di una metodologia di stima.

Alcune ipotesi già esistono. Ad esempio, come sottolinea l'Agenzia delle Entrate, "in ambito internazionale, sono stati realizzati interventi mirati al miglioramento della fruizione di informazioni derivanti dallo scambio di dati con le amministrazioni fiscali estere che costituiscono una qualificante integrazione del processo di conoscenza della capacità contributiva di un soggetto residente."¹⁷ Inoltre, l'Agenzia delle Entrate, tramite l'Anagrafe Tributaria, è sempre più in grado di poter stilare il profilo reddituale e patrimoniale degli individui e delle famiglie in maniera indipendente. Attraverso l'incrocio di diverse banche dati, l'Agenzia potrebbe direttamente verificare il catasto delle proprietà immobiliari, i con-

14 La proposta di estendere la base imponibile anche ai trasferimenti di impresa familiari e la possibile dilazione del pagamento dell'imposta per un periodo compreso fra 5 e 10 anni è stata anche avanzata da un recente rapporto del Fondo Monetario Internazionale sulla riforma della tassazione del capitale in Italia (L. Eyraud, *Reforming Capital Taxation in Italy*, IMF Working Paper 14/6, 2014).

15 Questo intervento potrebbe configurarsi sulla falsa riga di quanto avviene in altre economie avanzate, come quelle dell'Australia o del Regno Unito. Nel 2009, ad esempio, l'agenzia delle entrate del Regno Unito (HRMC) ha istituito un'unità con risorse e personale specializzato dedicato al monitoraggio delle posizioni fiscali individuali di persone con enormi patrimoni (cosiddetti High Net Worth Individuals). Cfr. National Audit Office (2016) *HRMC's Approach to Collecting Tax from High Net Worth Individuals* [link]. A tal proposito si potrebbero seguire delle linee guida dell'OCSE sul tema pubblicato in un rapporto del 2009 *Engaging with High Net Worth Individuals on Tax Compliance* [link].

16 Nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2017 stilata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze [link] non esiste una misura di tax gap per l'imposta sulle successioni, anche in vista degli importi esigui in rapporto al totale delle entrate. Tuttavia vi è un riferimento alle imposte accessorie legate ai trasferimenti immobiliari: "Per le imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale) non si è proceduto ad una stima del tax gap in considerazione delle caratteristiche tecniche delle stesse, che mal si prestano alla realizzazione di manovre evasive o elusive. Le imposte in questione sono liquidate e versate al momento della registrazione telematica degli atti di compravendita dai notai per conto delle parti. L'assolvimento dell'obbligo fiscale è demandato quindi a soggetti particolarmente affidabili." (cfr. Box 3.A.2).

17 Agenzia delle Entrate (2017). *Relazione sulla performance 2017*. [link]

ti correnti, i conti deposito e obbligazioni, i buoni fruttiferi, libretti di risparmio e le carte di credito, prodotti finanziari emessi da assicurazioni etc. Quest'informazione può essere, ad esempio, tutt'ora parzialmente utilizzata per verificare le dichiarazioni ISEE per l'accesso ai servizi pubblici. Allo stesso modo, quest'informazione potrà essere sempre più utilizzata per dissuadere dall'elusione ed evasione fiscale e per migliorare il rispetto delle disposizioni fiscali "precompilando" e semplificando alcune dichiarazioni fiscali come quella relativa alla nuova *imposta sui vantaggi ricevuti*. Questa informazione sarebbe cruciale anche in fase di accertamento delle dichiarazioni fiscali.¹⁸

Ulteriori progressi si potrebbero compiere nell'ambito di un'indispensabile accelerazione del coordinamento europeo delle politiche fiscali. Il Rapporto della Commissione indipendente sull'uguaglianza sostenibile, 2019-2024, "Uguaglianza sostenibile" suggerisce ad esempio di creare un'agenzia europea specializzata nei reati di frode finanziaria e fiscale e di introdurre un nuovo pacchetto per l'equità fiscale¹⁹.

PREVISIONI PRELIMINARI DI GETTITO

Lo scopo primario dell'imposta che proponiamo è quello di diminuire la disuguaglianza di opportunità e ridurre la concentrazione di ricchezza e dei patrimoni ereditati. Ma essa ha anche un secondo importante effetto: concorrere al finanziamento della misura di *eredità universale* che viene descritta nella sezione successiva.

Nel 2016, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha registrato un totale di introiti fiscali per le imposte di successione pari a circa 560 milioni di Euro.²⁰ Includendo gli introiti provenienti dall'imposta sulle donazioni si arriva a circa 800 milioni.²¹ Infine, aggiungendo a questo importo gli introiti provenienti dalle imposte accessorie come quelle catastali,

18 Maggiori informazioni sono oggi disponibili anche per le proprietà estere dei residenti. Dal 2011, ad esempio, le persone fisiche residenti in Italia hanno l'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi - quadro RW - gli investimenti o le attività di natura finanziaria detenute all'estero. Due nuove imposte patrimoniali sono in vigore dal 2011: l'IVIE (Imposta sul Valore degli Immobili situati all'Estero) che si applica in modo analogo all'IMU e l'IVAFE (Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie all'Estero) che si applica sugli strumenti finanziari, inclusi i conti correnti e i fondi pensione privati.

19 Segnaliamo in particolare: una rendicontazione pubblica, paese per paese, che comprenda una contabilità complementare disaggregata di tutti i paesi in cui opera una società multinazionale; una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società a livello europeo (CCCTB), che comprenda anche la digitalizzazione dell'economia; un'aliquota d'imposta effettiva minima sulle società, che consenta a ciascuno Stato membro di fissare la propria aliquota dell'imposta sul reddito delle società limitando, nel contempo, i regimi di esenzione fiscale; una definizione armonizzata a livello dell'UE e il divieto di introdurre regimi fiscali poco rigorosi che consentano alle grandi imprese di ridurre drasticamente i loro oneri fiscali; norme chiare sul trasferimento della sede di una società all'interno dell'UE; una tassa sulle transazioni finanziarie; e maggiori risorse da destinare alle amministrazioni fiscali nazionali, affinché siano meglio attrezzate per individuare e porre fine alle frodi fiscali.

20 MEF - Dipartimento delle Finanze, *Valori dell'asse ereditario e delle relative imposte per regione di registrazione*, 2016. [link]

21 MEF - Dipartimento delle Finanze, *Statistiche sugli atti traslativi a titolo gratuito*, 2016 [link].

ipotecarie e di registro, legate ai procedimenti di donazione o di successione si raggiunge una cifra pari a 1.9 miliardi.

La stima degli introiti della nuova imposta, sostitutiva delle precedenti, è soggetta a elevata aleatorietà. Ciò è dovuto, in primo luogo, al fatto che i valori delle proprietà immobiliari oggetto di eredità o donazione siano misurati agli attuali valori catastali ovvero ai prezzi di mercato (cfr. oltre nel testo). Inoltre, oltre a riflettere l'assenza di dati adeguati, le stime riflettono anche un'ipotesi di riduzione del valore patrimoniale riportato ai fini fiscali in risposta all'aumento dell'aliquota marginale (per il tramite di un aumento di evasione o elusione fiscale o di una variazione dei comportamenti di accumulazione e di trasferimento individuali). La riduzione di una serie di esenzioni fiscali dovrebbe, invece, sostanzialmente aumentare il gettito. Per semplicità, e in assenza di informazioni adeguate, assumiamo che questi due effetti opposti si equivalgano.²² Stante queste incertezze, la stima relativa agli introiti complessivi della nuova imposta, inclusiva delle imposte accessorie, oscilla fra 3,3 e 7,1 miliardi, con un incremento sugli introiti attuali compreso fra 1,4 e 5,2. La cifra più elevata di stima riflette la valutazione dei beni immobili a valori catastali che siano aggiornati ai valori di mercato²³.

QUESTIONI DA APPROFONDIRE

Una prima questione da approfondire nel confronto che ci auguriamo di suscitare riguarda la valutazione dei patrimoni, tema cruciale per ogni imposta sulla ricchezza. Per il caso italiano, due sono i beni di cruciale importanza: i patrimoni immobiliari e le partecipazioni in imprese non quotate. In assenza di valori di mercato, queste ultime vengono valutate utilizzando i valori patrimoniali di bilancio, e quindi potenzialmente sottostimando il vero valore di questi patrimoni imprenditoriali.

Quanto ai patrimoni immobiliari, essi sono riportati secondo il proprio valore catastale. Anche l'*imposta sui vantaggi ricevuti* sarà strutturalmente legata ai valori catastali. Tuttavia, i valori catastali sono obsoleti e sono in media circa 3 volte inferiori ai prezzi di mercato, con forti eterogeneità territoriali che creano profonde iniquità fiscali e favoriscono i contribuenti più ricchi (ad es. spesso, come noto, gli immobili di più recente

costruzione situati in zone periferiche con valori di mercato modesti hanno un valore catastale superiore agli immobili di grande valore situati nei centri storici cittadini). Inoltre, l'utilizzo dei valori catastali crea un regime di sostanziale favore per l'accumulo di patrimoni immobiliari, distorcendo le decisioni di accumulazione e potenzialmente anche i prezzi (ad esempio, con i valori catastali attuali ed ereditando solo titoli di proprietà immobiliare, la soglia di esenzione della nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* sarebbe in media pari a circa 1,5 milioni di euro). Inoltre, il processo di aggiornamento del catasto è da molti anni pianificato e non può essere ulteriormente rimandato, rimanendo un pilastro essenziale per una maggiore equità fiscale. Una volta aggiornati, i valori catastali possono essere soggetti a rivalutazione con cadenza regolare (3-5 anni).

Altri nodi da approfondire sono rappresentati dal trattamento dei trusts e delle plusvalenze sul valore delle attività in caso di trasferimento di ricchezza per causa di morte. I guadagni in conto capitale maturati sono oggi esenti da tassazione e questo crea forti incentivi al possesso dei patrimoni fino alla morte e genera degli sgravi fiscali ingenti per i più ricchi, i quali custodiscono buona parte della propria ricchezza sottoforma di plusvalenze non realizzate. Inoltre, la morte del possessore originario dei titoli riazzerà le eventuali plusvalenze per il nuovo beneficiario del trasferimento di ricchezza.

Allo stesso tempo, andranno discusse approfonditamente le modalità di accertamento fiscale e quali sono le informazioni che gli intermediari finanziari dovranno certificare e fornire all'Agenzia delle entrate a fronte di transazioni eseguite. Ogni transazione superiore all'esenzione annuale prevista per la donazione (> di 3.000 euro) potrebbe essere accompagnata da una dichiarazione di *vantaggio ricevuto* digitale del beneficiario e dell'intermediario finanziario che ha facilitato la transazione. Allo stesso modo, ogni nuovo atto di trasferimento di proprietà di titoli finanziari, immobiliari e attività di impresa e ogni atto di compravendita di immobili e terreni potrebbe essere corredato da una dichiarazione per la certificazione di eventuali donazioni. La presentazione di queste dichiarazioni (come avviene oggi per tutti i patrimoni immobiliari e alcuni cespiti finanziari) potrebbe essere la pre-condizione per confermare legalmente il passaggio di proprietà di un attivo patrimoniale. La definizione stessa di quali siano le transazioni che costituiscono un "dono" deve essere anch'essa soggetta ad un approfondimento.

PROPOSTA 15.B UN'EREDITÀ UNIVERSALE NEL PASSAGGIO ALL'ETÀ ADULTA

E siamo così all'altra parte dell'intervento, quello che può produrre un effetto immediato di leva su centinaia di migliaia di giovani, ogni anno. L'intervento che può dare ogni anno a

22 In riferimento alle stime di elasticità di risposta ai tassi marginali di imposta, la letteratura economica di finanza pubblica in materia stima questa elasticità fra -0.2 e -0.1. (T. Jappelli, M. Padula, G. Pica, *Do transfers taxes reduce intergenerational transfers?*, Journal of European Economic Association, 2012; W. Kopczuk and J. Slemrod, *The impact of the estate tax on Wealth accumulation*, NBERWP, 2001; W. Kopczuk, 2010). Prendendo una media di questi valori, un aumento dell'1% dei tassi marginali comporterebbe una riduzione dei valori di ricchezza riportati dello 0.15%. Ad ogni modo, la possibilità di evadere l'imposta è strettamente connessa alla capacità dell'Agenzia delle Entrate di fare affidamento su informazioni amministrative e sulla rendicontazione automatica di intermediari finanziari per l'accertamento delle dichiarazioni di donazione e di successione. Questa documentazione potrebbe ridurre di molto gli spazi di evasione ed elusione fiscale.

23 Quest'ultima stima non tiene in conto di ulteriori aumenti di gettito risultanti dall'aumento delle imposte catastali e ipotecarie dovute in seguito ad un aggiornamento dei valori catastali ai valori di mercato.

circa 590mila giovani che compiono 18 anni una base di partenza uguale. Certo, alcuni di loro avranno anche altro. Altri non avranno che quello. Ma su quel piano saranno uguali.

Si propone di trasferire a tutti i giovani e le giovani nati/e in Italia che compiono 18 anni un'eredità universale pari a 15mila euro, equivalente al 10% circa della ricchezza netta media di un italiano. Questo trasferimento è rivolto a tutti i giovani e le giovani, senza prova dei mezzi. È, dunque, un trasferimento universale: tutti lo riceveranno senza esclusioni. Verrà automaticamente conferito in un conto di risparmio (senza doverne fare richiesta), possibilmente esente da tassazione e indicizzato all'inflazione. I beneficiari riceveranno informativa a casa su come procedere per l'attivazione di questo servizio (che dovrà comunque essere sottoscritto). La scelta di base vedrà allocati questi fondi in un conto postale, ma la scelta può essere revocata in ogni momento a costo zero per trasferire le risorse in conti di altri intermediari che vorranno aderire liberamente all'iniziativa garantendo le condizioni di utilizzo.

L'eredità universale sarà altresì spendibile, in modo non condizionato, senza vincoli. Lo scopo della misura è infatti di accrescere la libertà "sostanziale" dei giovani nel momento del passaggio all'età adulta: la libertà di avere un'istruzione non vincolata al luogo di vita dei genitori; di tentare con altri un progetto imprenditoriale; di "conoscere il mondo", imparando lingue e culture nell'unico modo possibile; e ancora ogni altra cosa che corrisponda alle aspirazioni di un ragazzo o di una ragazza in quel momento della vita.

COSTO E COPERTURA DI BILANCIO

Prima di ogni altra considerazione, valutiamo il costo e il problema della sua copertura di bilancio. Fra tutte le quindici proposte del ForumDD, questa è infatti l'unica ad avere un costo significativo per il bilancio pubblico. Valutiamo che tale costo sia pari a circa 8,8 Miliardi di euro l'anno.

Alla copertura di tale costo concorrerebbe in primo luogo il gettito dell'imposta sui vantaggi ricevuti. Tale gettito, senza intaccare le risorse già esistenti e contando solo quelle aggiuntive, coprirebbe, come visto, una quota stimata fra 1,4 e 5,2 miliardi (fra 16 e 59% delle uscite), a seconda che le rendite catastali rimangano invariate ovvero siano aggiornate per avvicinare i valori catastali a quelli di mercato. La forte copertura della misura, quasi due terzi, che verrebbe assicurata nel caso di revisione dei valori catastali, crea una motivazione robusta a realizzare tale intervento così a lungo promesso (almeno dalla metà degli anni '90) e mai realizzato. Certamente crea un forte gruppo di pressione affinché ciò venga fatto.

Comunque sia, la riforma del catasto, una volta avviata, è ragionevole che possa richiedere fino a 5 anni. È dunque necessario prevedere comunque una cospicua copertura integrativa, che parta da un massimale di 7,4 miliardi ed eventual-

mente decresca nel tempo. A questo scopo potrebbe concorrere una riorganizzazione delle risorse oggi destinate ai giovani quali il Bonus Cultura (per circa 240 milioni nel 2019) e a una serie di piccoli Fondi per le Politiche Giovanili, che risulterebbero meno rilevanti in presenza di un'eredità universale²⁴: ma si tratta di risorse marginali. Significative coperture potrebbero venire sia dalla misura di sostanziale riduzione e ridefinizione dei sussidi all'autotrasporto prevista nella Proposta n. 10 (valutata in 1,5 miliardi di euro), sia dalla riduzione di agevolazioni fiscali di cui beneficiano oggi le classi di contribuenti più ricchi, da reperire nei circa 55 miliardi annuali di "mancato gettito" da agevolazioni stimato dal MEF²⁵.

Alla copertura potrebbero inoltre concorrere i proventi derivanti da un inasprimento della lotta all'evasione fiscale e quelli derivanti dall'emersione della ricchezza nascosta nei paradisi fiscali, in linea con i passi concreti che già sono pianificati dalle autorità fiscali europee, inclusa quella italiana. A quest'ultimo proposito, il Ministero dell'Economia e Finanze certifica un ammontare di circa 100 miliardi di imposte evase ogni anno²⁶, alle quali si aggiunge il mancato gettito delle imposte sul reddito da lavoro autonomo e sui redditi da capitale relativi ai patrimoni nascosti nei paradisi fiscali (valutato da uno studio della Banca d'Italia in circa 8 miliardi annui²⁷). Di nuovo, la scelta di destinare i proventi a un'eredità universale per tutte le giovani e i giovani potrebbe aiutare a costruire la pressione necessaria per ottenere dei risultati, anche marginali, su uno o più di questi fronti.

Una volta affrontata la questione della copertura, la proposta che noi avanziamo ha due punti di forza: universalità e incondizionalità. L'eredità viene data a tutti, senza guardare al reddito, alla ricchezza, al tenore di vita della famiglia della giovane o del giovane. E viene data senza porre alcuna condizione sull'uso, senza vincolare come la somma sarà usata. Sono questi due requisiti che vanno contro il senso comune prevalente e sollevano critiche, anche accese. E così è stato quando abbiamo discusso la proposta in giro per l'Italia, con persone giovani, molto giovani o meno giovani. Secondo molti l'universalità sancirebbe l'iniustizia di "fare parti uguali" fra i disuguali, mentre la non condizionalità sancirebbe il diritto allo spreco, sussidiando chi "sta sui divani". Secondo queste posizioni, anche assunto di condividere l'idea dell'eredità universale, la configurazione dovrebbe essere selettiva e dovrebbe essere condizionata a determinati utilizzi.

24 Alcuni esempi potrebbero essere Il Fondo Genitori precari (51 milioni, [link](#)), il Fondo Studio (19 milioni, [link](#)), il Fondo Mecenati (40 milioni, [link](#)), etc.

25 MEF (2018). Rapporto annuale sulle spese fiscali. [link](#)

26 MEF (2017). *Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva*. [link](#)

27 La stima è derivata sommando i circa 7 miliardi di euro di mancato gettito relativo ai redditi da lavoro autonomo (pag. 29 dello studio) ai circa 1 miliardo di gettito mancato relativo ai redditi da capitale (pag. 29 dello studio). Cfr. V. Pellerini, A. Sanelli, e E. Tosti, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?* Questioni di Economia e Finanza N367 - Banca d'Italia, 2016 [link](#)

Noi crediamo invece che a favore di universalità e non-condizionalità militino robuste ragioni. Vediamole.

UNIVERSALITÀ

Il primo argomento a favore dell'universalità è che in una società sempre più frammentata e disuguale l'universalismo rafforza il senso di comune appartenenza. L'universalismo riflette la nostra comune uguaglianza morale, nel senso di essere tutti quanti individui degni di considerazione e rispetto che si rapportano gli uni agli altri come uguali, a prescindere dalla lotteria della nascita. La selettività, al contrario, separa inevitabilmente fra "noi" e "loro", fra chi riceve e chi dà. Riteniamo inoltre che proprio in virtù dell'aver beneficiato dell'eredità universale *prima*, si possa essere maggiormente ben disposti a pagare e supportare la nuova imposta *poi*.

Tutto ciò non significa in alcun modo negare la desiderabilità di politiche selettive. Come insegnano le esperienze internazionali, i sistemi sociali più efficaci nel garantire uguaglianza di opportunità sono quelli che immettono elementi di selettività dentro una infrastruttura di trasferimenti universali. Il nostro paese si caratterizza per la presenza di interventi categoriali e selettivi. La misura di *eredità universale*, per le ragioni appena indicate, si presta a costituire un'infrastruttura universale mancante.

Inoltre, non è vero che l'eredità universale non serva alle giovani e ai giovani delle famiglie che hanno mezzi finanziari o addirittura abbienti. Il condizionamento dei giovani e ancor più delle giovani, infatti, non grava solo su chi nasce in famiglie povere o vulnerabili. Anche un giovane o una giovane che nasca in una famiglia di ceto forte o addirittura in una famiglia "ricca", quelli che in questo Rapporto abbiamo definito i "primi", con l'arrivo dell'età adulta si troverà a essere condizionato/a dalla disponibilità dei genitori ad "anticipare" risorse che potrebbero essere fruite più avanti come eredità.

Ricordiamo al riguardo, che non solo i benefici dell'eredità sono disegualmente distribuiti (secondo i dati dell'indagine campionaria della Banca d'Italia, circa il 60% delle famiglie non riceve eredità alcuna) ma anche quando arrivano, tendono ad arrivare in media intorno ai 50/60 anni. Negli anni precedenti, negli anni della "gioventù" su quei mezzi si è potuto contare grazie alla disponibilità dei genitori. Il che, in molti contesti felici, non costituirà, per i ragazzi e le ragazze, prima, per i giovani e le giovani, poi, un fattore di improprio condizionamento. Ma in molti altri contesti potrà invece tradursi in condizionamenti che riducono la libertà "sostanziale" dei figli e delle figlie, specie in presenza di scelte di vita non apprezzate dai genitori. Si pensi, ad esempio, alle discriminazioni di genere che portano i genitori a utilizzare, per la "donazione", criteri diversi a seconda che si tratti di un figlio o una figlia. Si pensi anche alla possibilità che i genitori condizionino la donazione ad un figlio o una figlia che abbia riconosciuto la propria omosessualità all'adozione da parte di essi di compor-

tamenti ritenuti "consoni". Garantire a tutti una dotazione di capitale amplierebbe dunque le libertà di scelta di tutti e tutte. È un punto a cui teniamo molto.

Infine, la selettività genera arbitrarietà inevitabili. Assumendo una selezione per soglia di ricchezza, chi si trovasse a vivere in una famiglia con solo un euro in più oltre alla soglia di ricchezza che separa gli aventi dai non aventi diritto non riceverebbe nulla. Ma come possiamo essere sicuri che una ragazza o un ragazzo nato/o in quella famiglia stia davvero meglio di chi vive nella famiglia con un euro in meno? La selettività, inoltre, genera distorsioni: chi si trovasse a vivere in una famiglia con solo un euro in più oltre la soglia di ricchezza necessaria per essere beneficiario avrebbe un enorme incentivo a fingere di essere al di sotto.

NON CONDIZIONALITÀ

Sulla scelta circa il carattere condizionato o incondizionato, la letteratura e le proposte avanzate in altri paesi non sono univoche.²⁸ Ma di nuovo noi riteniamo che a favore della non condizionalità ci siano argomenti assai robusti. Condividendo la posizione della Resolution Foundation²⁹, noi crediamo che un trasferimento non condizionato sia coerente con il valore che attribuiamo alla libertà e alla responsabilità individuale: è parte del nostro obiettivo accrescere la libertà e la responsabilità dei giovani e delle giovani, anche eliminando ogni alibi, che sempre viene dalla fissazioni di condizioni. E poi, come decidere cosa sia opportuno fare e non fare con quella somma? Nei confronti condotti in giro per l'Italia alla domanda "cosa vietare?", mai si è trovato un accordo che andasse oltre "le scommesse": sempre, quando qualcuna o qualcuno ha suggerito un'altra limitazione, un'altra o un altro ha obiettato che quello era proprio l'impegno che corrispondeva alle proprie aspirazioni.

Le storie ipotetiche (forse fin troppo morigerate) di Matilde, Antonio, Elena, Amira, Mario e Giuseppe ci restituiscono il senso della molteplicità di storie di vita che un'eredità universale incondizionata può liberare. La stessa interpretazione che, nel donarci il disegno che apre questa parte del Rapporto, l'artista Makkox ha dato dell'eredità universale incondizionata sfida la nostra genuina fiducia nelle giovani e nei giovani che lo riceveranno: la sfida ad accettare ogni loro scelta, anche quando essa riguardi ciò che magari "noi" potremmo considerare uno spreco, un'auto. (Per scoprire, magari, che non lo è affatto, come non può esserlo per molti giovani, e ancor più per molte giovani, che, specie in aree periferiche o remote, ne hanno bisogno per lavorare, studiare, consumare e godere la propria vita).

²⁸ Ad esempio, per Le Grand e Nissan, (D. Le Grand e J. Nissan, *A Capital Idea: Start-up grants for young people*. Fabian Society, London, 2000), l'uso dovrebbe essere condizionato. Nella stessa direzione vanno diverse delle proposte dibattute in Gran Bretagna e Stati Uniti e sopra richiamate.

²⁹ Resolution Foundation. *A New Generational Contract. The Final Report of The Intergenerational Commission* [link], 2018.

Riquadro T

ESEMPI DI UTILIZZO DELL'EREDITÀ UNIVERSALE

L'istruzione universitaria e la palestra di roccia di Matilde

Matilde vuole iscriversi al corso di Ingegneria meccanica alla Sapienza ma la sua famiglia non ha i mezzi per sostenerla. Infatti, in fase di dichiarazione dello stato reddituale e patrimoniale, il cosiddetto ISEE, Matilde rientra nella fascia pari a 15.000 euro. Secondo i dati ufficiali dell'Università La Sapienza, con un ISEE pari a zero sono richiesti 480 euro all'anno per l'iscrizione al corso³⁰. Assumendo che questi costi rimangano uguali, il costo totale per 3 anni universitari ammonterebbero a 1440 euro.

Immaginando che Matilde riesca a trovare un alloggio pagando 300 euro al mese, sarebbero necessari 12.000 euro per pagare l'affitto per il triennio universitario.

Con i 15.000 euro ricevuti e alcuni lavoretti saltuari nel fine settimana, Matilde potrà laurearsi chiedendo molto poco o quasi nulla ai suoi genitori o familiari.

In questo esempio rimarrebbero anche ulteriori 1.560 euro per pagarsi la palestra di roccia che non si era mai potuta permettere.

L'istruzione universitaria e il viaggio in India di Antonio

Anche Antonio, compagno di scuola di Matilde, vuole iscriversi al corso di Ingegneria meccanica alla Sapienza. Nel suo caso però la sua famiglia è più fortunata e dichiara un ISEE pari all'ultima fascia, superiore ai 100.000 euro. Sempre secondo i dati ufficiali dell'Università La Sapienza, con un ISEE in questa fascia alta sono richiesti 2.920 euro all'anno per l'iscrizione al corso³¹. Assumendo che questi costi rimangano uguali, il costo totale per 3 anni universitari ammonterebbero a 8.760 euro.

A differenza di Francesca, Antonio può permettersi una stanza in affitto offerta dai genitori.

Può, dunque, mettere da parte i rimanenti 6.300 Euro per comprarsi un portatile nuovo e pagarsi un master specializzante, o magari per realizzare quel viaggio in India che sognava da anni.

La start-up di Elena, Amira e Mario

Elena, informatica catanese incontra Amira, dottoressa di Ferrara e Mario, biologo di Rieti. La loro relazione diventa amicizia ma anche voglia di progettare insieme.

A 28 anni, alla fine dei loro percorsi di specializzazione e del loro dottorato di ricerca decidono di fondare una start-up che si occupi di telemedicina e di servizi di assistenza sanitaria.

I tre amici decidono di mettere insieme i propri risparmi e possono contare su circa 20.000 euro. Buona parte di questi risparmi proviene dal sostegno universale ricevuto a 18 anni e non ancora speso per intero.

Questo gruzzolo permetterà di avere un piccolo capitale di rischio ed iniziare la loro avventura imprenditoriale.

I risparmi per una vita di Giuseppe

Giuseppe a 16 anni abbandona i suoi studi di tecnico informatico e non otterrà mai più il diploma.

Trova subito lavoro come operaio specializzato in un'impresa meccanica. A 18 anni riceve il sostegno universale e non spende nulla. Avendo già uno stipendio anche se modesto (circa 600 euro) e dormendo ancora a casa dei suoi, decide di risparmiare tutto.

Giuseppe lavora per metà in nero e con condizioni poco dignitose ma riesce, ogni mese, a risparmiare 50 euro aggiungendoli al suo conto di risparmio insieme al capitale ricevuto di 15.000 euro. Con un tasso di crescita al 2%, sufficiente per coprire l'inflazione, il suo conto risparmio varrà circa 30.000 euro dopo 15 anni.

A 33 anni, potrà avere a disposizione un bel gruzzolo utile da impiegare con il suo amico Pietro per quel disegno di vita che hanno da anni.

30 I dati si riferiscono all'anno accademico 2018/2019. [\[link\]](#)

31 I dati si riferiscono all'anno accademico 2018/2019. [\[link\]](#)

Come se tutto ciò non bastasse, la letteratura sui trasferimenti condizionati ha messo in evidenza che all'aumento delle condizionalità aumentano anche i costi amministrativi per monitorarle. A ciò si sommano i rischi di aggiramento o elusione delle stesse condizionalità. Certamente, non sottovalutiamo i rischi di spreco. I ricchi tuttavia hanno la libertà

di fallire e di ricominciare. Perché allora dovremmo introdurre vincoli paternalistici solo per chi non ha questo lusso?

ASSISTENZA E SUPPORTO

In ogni caso, affermare la superiorità di un trasferimento incondizionato non implica in alcun modo rinunciare a sostenere attivamente le capacità di scelta dei beneficiari, abbandonarli al loro destino. Ricevere una dotazione di capitale quando non si è mai potuto beneficiare di ricchezza può favorire usi improvvisati e attrarre proposte opportuniste o addirittura truffe. E poi conoscere le scelte a disposizione, avere una mappa navigabile e facilmente utilizzabile accresce la libertà ed il benessere degli individui e la possibilità di esercitare scelte libere.³²

Piuttosto che introdurre divieti e vincoli, che di fatto non riconoscono gli altri come uguali, si dovrebbero predisporre servizi che aiutino a prendere decisioni informate. La prima strada è quella di coinvolgere le scuole secondarie per svolgere incontri nei quali il giovane o la giovane possa confrontarsi in merito agli impieghi da effettuare. Si potrebbe immaginare di richiedere alle giovani e ai giovani di presentare e discutere un piano di utilizzo provvisorio della dotazione di capitale: in questo caso sarebbe la scuola stessa a certificare che tale piano sia stato presentato e discusso, fermo restando che la decisione finale resta all'giovane o alla giovane. Lo svolgimento degli interventi di **sostegno attivo e assistenza** all'interno delle scuole favorirebbe la coltivazione di competenze per la presa di decisioni sull'uso dell'*eredità universale*, anche con nuovi metodi didattici e informativi che permettano l'esplorazione attiva della gamma di alternative a disposizione per l'utilizzo dell'*eredità universale* (ad es. educazione finanziaria). Gli interventi all'interno delle scuole potrebbero anche essere anche un'occasione di avvicinamento per quei (troppi) giovani che abbandonano la scuola ogni anno in Italia. Inoltre, un simile percorso di assistenza scolastico potrebbe iniziare ben prima degli anni di maturità (ad es. 15 o 16 anni), generando percorsi preparativi più estesi e variegati e fornendo ulteriori argini per prevenire alcuni casi di abbandono scolastico.

A questo primo aiuto ad assumere decisioni se ne potrebbe accompagnare un secondo. Si potrebbero istituire interventi di accompagnamento e sostegno nel territorio, attivando gruppi locali ed una rete formativa. Questi gruppi si

formerebbero su base volontaria con un supporto minimo di risorse per il coordinamento. Si potrebbe, così, dare vita ad interessanti sinergie di welfare di comunità per una vera e propria staffetta generazionale.

Sempre nei confronti che abbiamo condotto nella preparazione del Rapporto è emersa l'obiezione che, anziché realizzare l'*eredità universale*, per accrescere l'uguaglianza di opportunità, si dovrebbero potenziare i servizi di istruzione. La nostra risposta qui è semplice: non proponiamo in alcun modo l'*eredità universale* come sostitutiva dei servizi dello stato sociale e dell'istruzione pubblica. Non pensiamo che, una volta assicurata a tutti una base minima di ricchezza, i singoli andrebbero lasciati al loro destino, senza alcuno Stato sociale che fornisca servizi e istruzione di qualità o, con uno Stato sociale minimo. Il nostro punto è che anche la disponibilità di una base minima di ricchezza conti ai fini dell'uguaglianza di opportunità intergenerazionale. Due persone con lo stesso bagaglio di istruzione (ottenuto grazie a un indispensabile miglioramento dell'uguaglianza nei servizi educativi) e patrimoni familiari diversi hanno differenze assai forti nelle loro prospettive di vita. Rappresentando una base più sostanziosa del reddito, le dotazioni di capitale possono servire a fare fronte alle incertezze e a sostenere i propri piani di vita. A questo riguardo, 15.000 euro rappresentano una cifra che ci appare adeguata (si vedano gli esempi di utilizzo nel Riquadro T). Ma anche di questo, certamente, si dovrà discutere.

Come per tutte le politiche, la valutazione pubblica degli esiti rimane centrale. Attraverso una procedura di autovalutazione si potrebbe, ad esempio, richiedere di inviare all'Ufficio Comunale l'informazione sulle scelte effettuate, da rendere successivamente pubblica in modalità non riconducibili alle persone. Si potrebbe, altresì, effettuare un monitoraggio centralizzato e amministrativo relativo alle giacenze nei conti e alle spese effettuate elettronicamente tramite il conto o la carta di credito. Un'indagine casuale sul campione dei beneficiari potrebbe ulteriormente complementare l'analisi qualitativa e quantitativa della misura. Il monitoraggio consentirebbe progressivi adeguamenti nell'attuazione della misura. Un pubblico confronto su tali informazioni costituirebbe di per sé un fattore di guida per molti giovani e molte giovani e per le stesse politiche pubbliche.

³² Esiste una tensione fra il concedere la priorità alla libertà individuale di scelta e il riconoscere che spesso i nostri limiti cognitivi non ci permettono di esercitare delle scelte veramente libere e pienamente consapevoli. Gli insegnamenti della psicologia e dell'economia comportamentale ci suggeriscono l'importanza dell'architettura della scelta, del *design* delle misure di intervento e del contesto informativo di guida e del loro ruolo nell'influenzare le scelte "libere" degli individui. Questi temi sono, tra gli altri, affrontati in un volume recente di Cass Sunstein (2019, *On Freedom*, Princeton University Press). Sunstein scrive che "È perfettamente lecito insistere che, in generale, le persone debbano essere libere di scegliere. Ciò è vero e importante. Tuttavia, anche quando le persone sono libere di scegliere, potrebbero non essere consapevoli di come raggiungere la destinazione preferita. I miglioramenti nella navigabilità non sono conquiste modeste. Possono fare un'enorme differenza".(p. 56) (traduzione della redazione).