

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

“IMPOSTA GRANDI PATRIMONI”

Relazione accompagnatoria per la presentazione alla Corte di Cassazione

La presente proposta di legge di iniziativa popolare è presentata ai sensi dell'art. 71, comma 2, Cost. e della legge 25 maggio 1970, n. 352.

1. – Quadro costituzionale di riferimento

L'intervento normativo si fonda sui principi costituzionali di:

- **capacità contributiva** (art. 53, primo comma, Cost.);
- **progressività del sistema tributario** (art. 53, secondo comma, Cost.);
- **eguaglianza sostanziale** (art. 3, secondo comma, Cost.);
- **solidarietà economica e sociale** (art. 2 Cost.);
- **funzione sociale della ricchezza** (artt. 42 e 47 Cost.).

La Corte costituzionale ha più volte affermato che il legislatore ha l'obbligo di modellare il sistema tributario in conformità a criteri di effettiva progressività e proporzionalità rispetto alla capacità contributiva (tra le altre, **Corte cost. nn. 21/1961, 159/1985, 112/2019**).

In particolare, la Consulta ha chiarito che la progressività non riguarda la singola imposta, ma **l'intero sistema tributario**, il quale deve garantire un riparto degli oneri coerente con il dettato costituzionale. L'assenza di un'imposta sui grandi patrimoni, unita al carattere in parte regressivo delle attuali imposte indirette e patrimoniali, determina una violazione sistemica di tale principio.

2. – Motivazioni dell'intervento legislativo

Studi economici recenti mostrano che:

- il sistema tributario italiano è soltanto leggermente progressivo fino al 95° percentile della distribuzione del reddito;
- diviene **regressivo** per il 5% più ricco della popolazione;
- presenta una regressività ancora più marcata se la misurazione avviene sulla **ricchezza netta** anziché sul reddito.

Vari report statistici e fonti autorevoli (dal FMI, all'Istat, alla Banca d'Italia, al Rapporto Oxfam) confermano che l'Italia, tra i paesi più ricchi al mondo, presenta una distribuzione del reddito tra le più diseguali. Di seguito alcuni dati:

- il 10% più ricco delle famiglie (decimo decile) detiene quasi 3/5 della ricchezza nazionale (59,9%);

- il 20% delle famiglie appartenenti all'ottavo e al nono decile (dal 70° al 90° percentile della distribuzione) è titolare di poco più di 1/5 (22%) della ricchezza nazionale;
- la metà più povera delle famiglie italiane detiene appena il 7,4% della ricchezza nazionale.
- il 10% più ricco delle famiglie italiane possiede oltre 8 volte la ricchezza della metà più povera dei nuclei familiari del nostro Paese (il rapporto era poco più di 6 appena 14 anni fa, alla fine del 2010, il primo anno disponibile nella serie storica di Banca d'Italia)
- il 5% più ricco delle famiglie italiane, titolare di quasi la metà della ricchezza nazionale (49,4%), possiede quasi il 17% in più dello stock complessivo di ricchezza detenuta dal 90% più povero delle famiglie italiane
- i 12 mesi intercorsi tra la fine di giugno del 2024 e la fine di giugno 2025 la ricchezza nazionale è aumentata del 3,6% in termini nominali, passando da 10.610 miliardi a 10.990 miliardi di euro. Quasi 2/3 dell'incremento annuo di ricchezza (64,2%) sono stati appannaggio del top-5% delle famiglie, mentre la ricchezza netta aggregata del 50% più povero dei nuclei familiari ha beneficiato di appena il 4,6% dell'incremento
- Allo stesso tempo, settori essenziali quali sanità, istruzione, edilizia residenziale pubblica, tutela ambientale e sicurezza sul lavoro risultano sottofinanziati in modo strutturale. L'aumento della concentrazione della ricchezza, anche intergenerazionale, accresce le disuguaglianze e incide negativamente sui diritti fondamentali.

La presente proposta di legge mira dunque a:

1. **migliorare l'attuale distribuzione del reddito e della ricchezza in modo più equo e sociale;**
2. **riequilibrare la pressione fiscale** in funzione della capacità contributiva;
3. **rafforzare i servizi pubblici essenziali**, mediante vincolo di destinazione del gettito;
4. **allineare l'Italia agli standard europei in materia di imposta di successione.**

Queste misure dovrebbero rappresentare un primo passaggio nella direzione di una riforma del sistema fiscale e del welfare che, da un lato, faccia fronte ai rischi connessi alle dinamiche geopolitiche e all'avanzamento tecnico e che, dall'altro, agisca sulla crescita economica attraverso il sostegno della domanda e lo stimolo all'aumento della produttività.

A tal fine, tali proposte dovrebbero essere accompagnate da un terzo intervento, senza il quale non sarebbe possibile procedere a definire una proposta completa di riforma, sul sistema delle aliquote fiscali per quanto riguarda l'Irpef, aumentandone la progressività, e l'Ires, alzandone l'aliquota per le imprese energetiche e per le banche.

3. – Stime dei risultati possibili in termini di maggiori risorse per la finanza pubblica

3.1 Premessa metodologica alle stime di gettito

Le stime di gettito riportate nella presente relazione hanno carattere prudenziale e sono elaborate sulla base di:

* ipotesi di distribuzione della ricchezza coerenti con i dati della Banca d'Italia;

- evidenze empiriche sulla concentrazione patrimoniale contenute negli studi accademici più recenti;
- dati e ordini di grandezza desumibili dalle statistiche pubbliche dell’Agenzia delle Entrate;
- confronti internazionali tratti dai Global Wealth Report di UBS.

Le simulazioni tengono conto di possibili comportamenti di adattamento e di elusione e assumono, pertanto, aliquote effettive inferiori a quelle nominali.

3.2 Ipotesi di gettito dell’imposta patrimoniale sui grandi patrimoni

L’imposta patrimoniale annuale sui grandi patrimoni è applicata esclusivamente alla quota di patrimonio complessivo eccedente la soglia di euro 2.000.000, computata al netto dell’abitazione principale.

Le simulazioni considerano una platea di contribuenti compresa tra circa 200.000 e 500.000 soggetti, in funzione dello scenario adottato, con un’aliquota media effettiva nettamente inferiore alle aliquote marginali.

Tabella 1 – Ipotesi di gettito annuo dell’imposta patrimoniale

Scenario	Numero contribuenti	Patrimonio imponibile complessivo (mld €)	Gettito stimato annuo (mld €)
Scenario prudentiale	~215.000	~1.650	~26
Scenario esteso	~505.000	~3.600	~65

Tabella 2 – Ipotesi di gettito annua dalla riforma dell’imposta di successione

Scenario	Valore annuo dei trasferimenti ereditari (mld €)	Gettito attuale (mld €)	Gettito stimato post-riforma (mld €)
Scenario prudentiale	~120	~0,8	~5,5
Scenario esteso	~180	~0,8	~8

Le stime di cui alla presente tabella sono coerenti con i dati pubblici dell’Agenzia delle Entrate e con le ricostruzioni della Banca d’Italia sui flussi di trasferimenti ereditari.

Il livello di prelievo risultante è coerente con:

- * un’aliquota patrimoniale effettiva complessiva inferiore all’1% sulla ricchezza totale;
- l’equiparazione fiscale tra grandi patrimoni immobiliari (già colpiti da IMU sulle seconde case) e grandi patrimoni finanziari;
- la necessità di ristabilire una progressività reale del sistema tributario nel suo complesso.

4. – Premessa metodologica in ordine all’ambito oggettivo dell’imposta

La presente proposta chiarisce che la soglia di esenzione di euro 2.000.000 si somma al valore dell’abitazione principale, che resta comunque esclusa dalla base imponibile ai fini della determinazione dell’imposta patrimoniale.

Ne consegue che l’imposta interviene esclusivamente sui grandi patrimoni complessivi e, nella parte non immobiliare, realizza un principio di equiparazione sostanziale tra patrimonio finanziario e patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa, in modo analogo a quanto già avviene per l’IMU sulle seconde abitazioni.

In termini economici, l’aliquota di ingresso dell’1 per cento sull’eccedenza rispetto alla soglia determina un prelievo patrimoniale comparabile a quello oggi gravante sugli immobili diversi dall’abitazione principale, eliminando una storica asimmetria fiscale che ha finora avvantaggiato le grandi ricchezze finanziarie rispetto alla ricchezza immobiliare.

Art. 1 – Istituzione dell’imposta patrimoniale sui grandi patrimoni

È istituita un’imposta patrimoniale annuale sulle persone fisiche, applicata esclusivamente alla quota di patrimonio complessivo eccedente euro 2.000.000, ferma restando l’esclusione dell’abitazione principale dalla base imponibile.

Le aliquote previste sono:

- a) 1% sulla quota di patrimonio tra euro 2.000.000 e euro 5.000.000;
- b) 1,7% sulla quota di patrimonio tra euro 5.000.000 e euro 8.000.000;
- c) 2,1% sulla quota di patrimonio tra euro 8.000.000 e euro 20.000.000;
- d) 3,5% sulla quota di patrimonio eccedente euro 20.000.000.

L’imposta si coordina con IMU, IVIE e IVAFE, che sono scomutate dall’ammontare dovuto.

Sono soggetti passivi:

1. i residenti fiscali in Italia per l’intero patrimonio;
2. i non residenti limitatamente ai beni situati nel territorio dello Stato.
3. i trustee, in relazione ai beni e diritti conferiti in trust da persone fisiche, con esclusione dei trust istituiti ai sensi della legge n. 112 del 22 giugno 2016 “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.”

Ai fini della determinazione della capacità contributiva, i beni e i diritti conferiti in trust si considerano riferibili:

- a) al disponente, qualora il trust sia revocabile o il disponente conservi poteri di controllo o disposizione;
- b) ai beneficiari individuati o individuabili, in proporzione ai rispettivi diritti, qualora tali diritti siano attuali o determinabili;

c) al disponente, in mancanza dei presupposti di cui alle lettere a) e b)

Art. 2 – Base imponibile e determinazione del patrimonio

La base imponibile è costituita dal valore complessivo dei beni immobili, strumenti finanziari, depositi, titoli, partecipazioni e altri beni patrimoniali.

Si considerano:

1. beni immobili, inclusi terreni e fabbricati, al valore catastale rivalutato ai sensi della normativa sull'imposta municipale propria (IMU);
2. attività finanziarie al valore di mercato al 31 dicembre o, in mancanza, al valore fiscale;
3. partecipazioni societarie non quotate, valutate al valore fiscale determinato ai sensi della normativa vigente.

L'abitazione principale è esclusa dalla base imponibile.

Art. 3 – Dichiarazione, versamento e controlli

I soggetti passivi dell'imposta sono tenuti a presentare annualmente una dichiarazione patrimoniale integrata alla dichiarazione dei redditi, secondo modalità stabilite dall'Agenzia delle Entrate.

Il versamento avviene in un'unica soluzione o in forma rateale secondo la disciplina prevista per l'IMU.

L'Agenzia delle Entrate procede ai controlli utilizzando:

- Anagrafe dei rapporti finanziari;
- registri immobiliari;
- meccanismi di scambio informativo internazionale. anche ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.

Sono rafforzati gli strumenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, con particolare riferimento ai patrimoni detenuti all'estero e alle operazioni di trasferimento artificioso della residenza fiscale.

Art. 4 – Destinazione vincolata del gettito

Il gettito derivante dall'imposta di cui alla presente legge è destinato al finanziamento di interventi di rilevanza sociale, secondo le modalità di cui ai commi seguenti.

Il gettito è destinato prioritariamente:

- a) al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con priorità all'assunzione di personale sanitario e alla riduzione delle liste di attesa;
- b) al finanziamento del sistema di istruzione pubblica, con priorità all'assunzione di docenti e alla messa in sicurezza e accessibilità degli edifici scolastici; al finanziamento dei servizi educativi per la prima infanzia tramite trasferimenti agli enti locali;
- c) al finanziamento delle politiche abitative, con particolare riferimento agli interventi di edilizia residenziale pubblica, tramite trasferimenti agli enti locali;
- d) finanziamento delle politiche per la transizione ecologica: efficientamento energetico, sviluppo delle rinnovabili, mobilità sostenibile; politiche industriali per la riconversione del sistema produttivo e la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti nella transizione; prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico;
- e) al finanziamento degli interventi in materia di sicurezza sul lavoro, con priorità all'assunzione di ispettori per il rafforzamento dei controlli;
- f) al finanziamento delle politiche in favore delle persone con disabilità;
- g) al finanziamento delle misure di sostegno al reddito.

La quota residua del gettito è destinata a interventi di riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro, mediante misure di attenuazione del cosiddetto fiscal drag nell'ambito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno di ciascun anno, sono definite le modalità di riparto e di monitoraggio delle risorse di cui al presente articolo, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Art. 5 – Fondo nazionale per l'equità sociale

Presso il MEF è istituito il Fondo nazionale per l'equità sociale, che gestisce le risorse e ne cura la programmazione annuale, sentiti gli organismi indicati nel decreto attuativo.

Il Governo presenta annualmente al Parlamento una relazione dettagliata sull'ammontare del gettito e sull'impiego delle risorse.

Art. 6 – Clausola di coordinamento finanziario

La nuova imposta si coordina con le imposte patrimoniali vigenti evitando duplicazioni sulla stessa base imponibile.

Non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica se non quelli compensati dal gettito dell'imposta.

Art. 7 – Riforma dell'imposta di successione

Finalità

- a) adeguamento al livello medio europeo di imposizione;
- b) maggiore equità nella distribuzione intergenerazionale della ricchezza.

Trasferimenti in linea retta

Nuove aliquote progressive:

- 8% fino a euro 500.000;
- 12% tra euro 500.000 ed euro 1.000.000;
- 15% oltre euro 1.000.000.

Restano le franchigie di euro 1.000.000 per ciascun beneficiario.

Altri trasferimenti

- 15% tra fratelli e sorelle;
- 18% tra parenti fino al quarto grado;
- 22% tra soggetti non parenti.

Sono confermate eventuali franchigie specifiche.

Sono abrogate le agevolazioni per il trasferimento di aziende e partecipazioni familiari previste dall'art. 3, comma 4-ter, d.lgs. 346/1990.

Art. 8 – Disposizioni attuative e finali

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo adotta i relativi decreti attuativi. L'entrata in vigore è fissata al 1° gennaio dell'anno successivo alla pubblicazione.

Memoria illustrativa

1. Cornice costituzionale del prelievo patrimoniale

La capacità dello Stato di istituire imposte patrimoniali trova fondamento negli artt. **23, 42, 47 e 53 Cost.**

La Corte costituzionale ha più volte chiarito che:

- la capacità contributiva comprende **ogni manifestazione di ricchezza**, anche non reddituale (Corte cost. n. *21/1961*);
- il legislatore può colpire la ricchezza “in quanto tale”, purché in modo non irragionevole e non sproporzionato (Corte cost. nn. *148/1999, 334/2006*);
- la progressività è un **vincolo del sistema**, non del singolo tributo (Corte cost. nn. *159/1985, 21/2015*).

La giurisprudenza ha inoltre affermato che l'imposta patrimoniale non è ontologicamente diversa da altre forme di prelievo sui beni, purché sia rispettato il limite della non confiscatorietà (Corte cost. nn. *156/2001, 10/2015*).

2. Progressività e necessità di riequilibrio del sistema tributario

Il principio di progressività assume qui rilievo centrale.

La Corte ha chiarito che la progressività:

- non richiede che tutte le imposte siano progressive;
- impone però che il **sistema complessivo** lo sia realmente;
- consente imposte proporzionali o fisse solo se il quadro generale rimane conforme ai principi costituzionali (Corte cost. *111/1997, 116/2013*).

La regressività rilevata dalle ricerche empiriche sui redditi e sulla ricchezza netta rende l'intervento legislativo non solo legittimo, ma necessario, avvicinando il sistema ai principi di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) e di solidarietà (art. 2 Cost.).

3. Natura dell'imposta patrimoniale prevista

L'imposta proposta:

- è **limitata ai grandi patrimoni**, con soglia di esenzione di 2 milioni di euro;
- utilizza **aliquote graduate** e strettamente proporzionali alla capacità contributiva;
- evita duplicazioni grazie allo **scomputo** di IMU, IVIE e IVAFE;
- esclude l'abitazione principale, in linea con la tutela costituzionale della funzione sociale della casa (art. 47 Cost.).

La struttura risponde ai requisiti indicati dalla Corte:

- ragionevolezza;

- proporzionalità;
- non confiscarietà;
- finalizzazione al finanziamento di diritti sociali fondamentali.

4. Destinazione vincolata del gettito

La scelta del vincolo di destinazione trova fondamento nei principi di:

- tutela dei diritti sociali (artt. **32, 34, 38** Cost.);
- buon andamento e trasparenza della finanza pubblica (art. **97** Cost.).

La Corte ha ammesso vincoli di destinazione per finalità costituzionalmente protette (es.: sentenze su fondi sanitari e scolastici), purché non si comprometta l'unitarietà del bilancio.

Nel nostro caso, il vincolo è:

- quantitativamente determinato;
- coerente con settori che esprimono diritti fondamentali;
- compatibile con l'unità del bilancio statale.

5. Riforma dell'imposta di successione

La Corte costituzionale ha riconosciuto la piena legittimità dell'imposta successoria, in quanto:

- colpisce una manifestazione incrementale di ricchezza;
- è adeguata a misurare la capacità contributiva del beneficiario (Corte cost. *154/2017*).

L'aumento delle aliquote e l'eliminazione di esenzioni molto favorevoli ai grandi patrimoni familiari:

- rientrano nella discrezionalità del legislatore;
- rispondono a criteri di equità redistributiva riconosciuti dalla Corte (Corte cost. *120/2020*);
- allineano l'Italia agli standard europei senza incidere sulla continuità aziendale, essendo comunque possibili forme di tutela nei decreti attuativi.

6. Conclusioni

La proposta:

- si colloca pienamente nel solco dei principi costituzionali;
- risponde a esigenze documentate di riequilibrio del carico fiscale;
- rafforza i diritti fondamentali;
- si avvale di un impianto coerente con la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale;
- costituisce un intervento proporzionato, ragionevole e giuridicamente sostenibile.